

La protección de líderes sociales: aplicación del enfoque étnico y territorial caso Chocó 2017-2019

The protection of social leaders: application of the ethnic and territorial approach Chocó case 2017-2019

Mena Valencia, Marisela¹, Agudelo Mejía, Mauricio², Arce Quejada, Edgardo³

RESUMEN

El presente artículo de revisión aborda la política pública vigente de prevención y protección con un enfoque territorial y étnico para la protección de líderes en situación de riesgo del Chocó, la cual pretende garantizar los derechos fundamentales como la vida, la integridad, libertad y seguridad personal, agredidos durante la defensa del territorio, de las comunidades y derechos humanos. Se utilizó la investigación cualitativa, encontrando que en el país existe una amplia normatividad sobre la materia, sin embargo, poco efectiva, reflejando dificultades en su aplicación principalmente cuando se trata de contextos, territorios o comunidades. En el caso Chocó, un departamento colombiano eminentemente étnico y de connotación rural, se evidencia que todos los líderes asesinados en el periodo comprendido entre el 2017 y 2019 son étnicos, es decir, pertenecientes a pueblos indígenas y a comunidades negras y/o afrocolombianas.

PALABRAS CLAVES: Líder social, enfoque territorial, enfoque étnico, protección, garantías, integridad, seguridad

ABSTRACT

This review article addresses the current public policy of prevention and protection with a territorial and ethnic approach for the protection of leaders at risk in Chocó, which aims to guarantee fundamental rights such as life, integrity, liberty and personal security, attacked during the defense of territory, communities and human rights. Qualitative research was used, finding that in the country there is a broad regulation on the matter, however, not very effective, reflecting difficulties in its application, mainly when it comes to contexts, territories or communities. In the case of Chocó, an eminently ethnic Colombian department with a rural connotation, it is evident that all the leaders assassinated in the period between 2017 and 2019 are ethnic, that is, belonging to indigenous peoples and to black and / or Afro-Colombian communities.

KEYWORDS: Social leader, territorial approach, ethnic approach, protection, guarantees, integrity, security

¹ Abogada de la Universidad Tecnológica del Chocó, Máster en Gobernanza y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Madrid – España, Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Libre Seccional Pereira, Estudiante de Especialización en Derecho Constitucional Cohorte 17. Facultad de Derecho, Universidad Libre Seccional Pereira. E-mail: maryvale_05@hotmail.com

Asesora. Erika María Bedoya Hernández. Docente Universidad Libre. E-mail: erikam.bedoyah@unilibre.edu.co

² Abogado. Estudiante de la Especialización en Derecho Constitucional Cohorte 17. Facultad de Derecho, Universidad Libre Seccional Pereira. E-mail: mauro0829@hotmail.com

³ Abogado. Estudiante de la Especialización en Derecho Constitucional Cohorte 17. Facultad de Derecho, Universidad Libre Seccional Pereira. E-mail: humaedgardo@hotmail.com

1. Introducción

En el presente documento se efectúa una revisión y reflexión sobre el desarrollo de la jurisprudencia colombiana en relación a la violencia contra los líderes y lideresas sociales y defensores de los derechos humanos en el país, específicamente en el territorio del Chocó, donde se presenta el agravante de las condiciones étnicas y territoriales que ponen al departamento en un nivel especial frente a las necesidades de protección.

Se efectúa una revisión exhaustiva de las Leyes y Decretos relacionados con la defensa de los derechos humanos y enfocados a la protección de los actores sociales activistas de los mismos. Así mismo, se efectúa un inventario de las sentencias de la Corte respecto a las amenazas y riesgos existentes en la población mencionada.

La revisión de las características del departamento del Chocó en paralelo con la Ley, las condiciones preexistentes que le hacen vulnerable y el análisis de la efectividad de las instituciones y rutas de atención, permiten identificar verificar la aplicabilidad del enfoque étnico y territorial diferencial requerido en dicha zona del país. Finalmente se establecen los retos en el camino hacia la garantía de los derechos fundamentales a poblaciones de riesgo y las necesidades imperantes para la construcción de una paz duradera e integradora.

El escenario del conflicto colombiano ha tenido como actores fuerzas armadas, grupos paramilitares y guerrillas, en medio de los cuales se han encontrado las acciones de líderes sociales en protección de su territorio, sin embargo, la reorganización social a partir de los acuerdos de paz y entrega de armas, ha puesto en entredicho la seguridad e integridad de tales líderes (Ball, Rodríguez y Rozo, 2018, p. 2).

La Defensoría del Pueblo registra 428 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos asesinados entre el primero de enero de 2016 y diciembre de 2019, de los cuales 25 han ocurrido en el departamento del Chocó (Defensoría del Pueblo, 2019). Se encontró que el Ejército de Liberación Nacional (ELN), al Clan del Golfo, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y grupos armados organizados han sido responsables por los homicidios, con motivos relacionados con plantaciones cocaleras, minería ilícita, restitución de tierras y control sobre territorios. Con la firma del acuerdo de Paz a finales del año 2016 entre el Gobierno Nacional y Las FARC-EP se exigió la desocupación de las zonas antes controlados por el grupo ilegal, el gobierno nacional reactivaría la vida civil y su economía, al no ocurrir esto último, se produjo la expansión de otros grupos armados

perpetrando actos violentos contra los líderes sociales y defensores de derechos humanos que presentan resistencia ante la nueva ocupación.

En la década del 90 se dio inicio el conflicto armado en el Chocó (Misión de Observación Electoral, s.f.), recrudeciéndose entre 1997 y el 2002, con hitos históricos de la violencia colombiana como la operación génesis y la masacre de Bojayá, por parte de las FARC - EP y ELN, así como las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá. Durante el año 2016 inició el registro sistemático de las agresiones contra líderes sociales en el Chocó, quienes promovieron el cumplimiento de las promesas del Acuerdo de Paz hacia la sociedad civil; restitución de tierras, de juntas de acción comunal, centros comunitarios pertenecientes a grupos étnicos, es decir, de pueblos indígenas y de consejos comunitarios de comunidades negras. Tales esfuerzos se tradujeron para ellos en homicidios, amenazas, estigmatización, desplazamiento forzado, secuestros y desaparición forzada.

Con base en las evidencias históricas y los sucesos referenciados, este estudio de reflexión pretende responder la pregunta: ¿es aplicado el enfoque de derecho étnico y territorial para la protección de líderes sociales en situación de riesgo en el Departamento del Chocó?

Se aborda pues, desde un enfoque cualitativo, el diseño fenomenológico usando como instrumento la revisión bibliográfica. Hernández, Fernández y Baptista (2019, p. 92) indica que este diseño explora, describe y comprende lo que los individuos tienen en común de acuerdo con sus experiencias con un determinado fenómeno. Para esto, fue necesario conocer la participación de los individuos a través de la revisión diferentes fuentes bibliográficas, por tanto, se citan el informe de riesgo 010 de 2017 y la Alerta Temprana 026 de 2018 y su informe de seguimiento del 06 de agosto de 2019 sobre la situación de riesgo para líderes sociales y defensores de derechos humanos, así como investigaciones realizadas por autores como Ball, Rodríguez & Rozo (2017) Carvajal (2017) y Villegas (2019).

2. Fundamentación teórica: Protección de líderes sociales en Colombia

2.1 Los líderes sociales: Marco normativo

El Congreso colombiano expidió la Ley 199 de 1995, creando, a través del artículo 6, el sistema de protección de Derechos Humanos, integrando organismos del poder ejecutivo del país que promueven la protección de los derechos humanos, liderados por el Ministerio del Interior. La ley crea la Unidad Administrativa Especial la cual activa la ruta de protección para ciudadanos con tales derechos vulnerados.

A esto se añade que el gobierno de Colombia, en el marco de un conflicto armado dirigido a la población civil, procedió a impulsar la Ley 418 de 1997 (prorrogada a través de la Ley 782 de 2002, Artículo 28), estableciendo reglas de sana convivencia, protección y de justicia para una vida pacífica de los ciudadanos. Su artículo 18, señala la protección a personas en riesgo, tales como activistas políticos, dirigentes de organizaciones sociales, incluyendo las sindicales, campesinas y étnicas. Miembros de la misión médica y defensores de los derechos humanos, así como testigos de casos de violencia.

El conflicto armado en Colombia ha dejado 218.094 personas asesinadas entre 1958 y el 2012 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 20), de las cuales 177.307 eran civiles. Además, en el año 2018, existen cifras de la Unidad Nacional para las Víctimas, en las cuales se registraron aproximadamente 8.700.000 personas sobrevivientes del conflicto (Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas, 2018). Con base en la necesidad señalada por la historia del país, el gobierno nacional expide la Ley 1448 de 2011, también denominada Ley de Víctimas, dirigida a la protección especial de víctimas, testigos y funcionarios públicos que estuviesen inmersos en procesos en los que las víctimas reclamaran la protección de sus derechos. Dicha norma cobra especial relevancia para efectos de esta investigación, toda vez que se reconoció un enfoque diferencial que permitiera la protección especial de grupos poblacionales focalizados que se veían afectados por un riesgo particularmente mayor o excepcional. Cabe mencionar que por ese riesgo mayor preexistente son establecidas estas diferenciaciones en la protección, lo cual no supone una falta contra el derecho a la igualdad, lo cual encaja con la definición de la Corte Constitucional (2012) en la Sentencia C-250: “igualdad entre los iguales, y desigualdad entre los desiguales”. Así dispuesto el principio diferencial, la protección no puede ser igual, pues no tener en cuenta las diferencias conllevaría a la violación de derechos de grupos poblacionales específicos, quienes requieren trato diferenciado como grupos marginados, discriminados o especialmente vulnerables, esto sustentado en el artículo 13 de la constitución:

Del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (Sentencia C-250, 2012).

De manera homóloga a la diferenciación de los riesgos entre individuos, debe existir una diferenciación entre las regiones más vulnerables, por tanto, surge la Ley 1551 de 2012, la cual obliga a que los planes territoriales incluyan políticas públicas que dirigidas al respeto de los Derechos Humanos con su respectivo presupuesto (Villegas, 2019). Con base en ello, el Gobierno Nacional, apoyado en el Ministerio del Interior, estableció el programa de prevención y protección y la Unidad Nacional de Protección (UNP), lo cual se sustenta en el Decreto 4912 del 2011. Así mismo, el Ministerio mencionado crea un sistema de protección para ciudadanos que se encuentran en indefensión, por medio del cual dictan dirigen y asesoran a las entidades territoriales para la protección de personas en situación de riesgo extraordinario. El artículo 9 del Decreto 4912 incluyó medidas de emergencia para la protección inmediata y provisional de las personas que estaban en riesgo extremo⁴, el cual se entiende como: “Aquél que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente”.

El artículo 42 de este Decreto, da continuidad a lo anterior diseñando la ruta de protección para personas en riesgo extraordinario y se estableció la obligación de ejecutar este procedimiento para la protección oportuna de la vida, la libertad, la integridad de líderes, dirigentes, representantes y población desplazada incluida en el registro único de víctimas, esto movilizado por alcaldías y gobernaciones aplicando los principios de subsidiariedad, complementariedad e inmediatez.

En busca de la uniformidad normativa, el Ministerio del Interior expide el Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo del interior”, el cual busca la simplificación de las disposiciones de los decretos previos. Esta normativa compilatoria habla de diferentes temas, entre ellos, el desarrollo reglamentario del artículo 1º del Decreto 2893 de 2001, en el que se indica la obligación de adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar programas, y proyectos en materia de Derechos Humanos, DIH, seguridad y convivencia ciudadana. Por tal motivo, el Decreto 1066 terminó compilando todo lo relacionado con la protección y prevención de personas en riesgo extraordinario.

La ruta de protección de la población objeto del artículo 2.4.1.2.6 del Decreto 1066 de 2015 indica que la primera instancia a recurrir por las presuntas víctimas es la Secretaría de Gobierno o a la Secretaría del Interior del municipio donde se encuentren. Luego de un análisis y verificación del riesgo, los hechos y la población, la entidad aplica los planes de prevención y contingencia, el curso de autoprotección, el patrullaje y la revista policial. En caso de no existir entidad municipal se deberá

⁴ Según el numeral 17 del artículo 3 del Decreto 4912 de 2011

remitir el caso a la secretaría equivalente del ente territorial departamental, del mismo modo este remitirá el caso a la Unidad Nacional de Protección, para lo cual, la víctima debe diligenciar el formato de caracterización dispuesto en la página web de la Unidad y anexar los documentos de soporte. El grupo de valoración preliminar (artículo 2.4.1.3.1.1) realizará un estudio previo para determinar si existe relación entre la situación de riesgo y las actividades que desempeña la persona que solicita la protección, posteriormente, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) nuevamente analiza el caso con el fin de identificar si el riesgo es ordinario, extraordinario o extremo para que el director de la UNP notifique el acto administrativo con las medidas de protección que se deben adoptar. Si el solicitante considera que estas medidas no son idóneas para garantizar sus derechos, podrán ser refutadas por el solicitante mediante recurso de reposición.

A esto se añade, que el Gobierno Nacional, con el propósito de establecer los lineamientos en el marco del fin del conflicto armado con las FARC-EP, dio lugar a cambios sociales, económicos y normativos. En tal virtud se expidió el Acto legislativo No. 01 del 7 de Julio de 2016, en el que se indican parámetros para la creación de instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. El Acto legislativo, fue utilizado como referente en la expedición de un compendio de regulaciones, entre los cuales se encuentran el Decreto 895 de 2017, que a su vez sirvió de base para la expedición de los Decretos 2124 de 2017, 2252 de 2017, 660 de 2018 y 2137 de 2018 los cuales se destacan por ser normas relativas al tratamiento de protección a líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en Colombia.

En relación a los decretos anteriormente citados, se puede señalar que el Decreto 895 de 2017 creó un sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política, en el cual se regulan aspectos importantes relacionados con la protección y prevención de los derechos civiles y políticos de personas que hayan sido elegidos popularmente, se declaren en oposición, líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales de mujeres y defensores de Derechos Humanos y miembros o líderes de partidos o movimientos políticos con personería jurídica. Como se puede observar, el referido Decreto 895, vela por la protección de los ex combatientes desmovilizados de las FARC-EP, y en general a todas aquellas personas que pertenecen de una manera u otra, a organizaciones con participación en política.

De forma similar, el Gobierno Nacional en el Decreto 2124 de 2017, estableció en su artículo 1 “el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida ante los riesgos y amenazas a los Derechos a la vida, a la integridad, libertad, seguridad personal, libertades civiles y políticas e infracciones al Derecho Humanitario”. El papel de la Defensoría del Pueblo, por medio de este decreto tiene la

obligación de alertar en forma temprana un posible riesgo o amenaza a la población civil, de los derechos contenidos en el Decreto ut supra. También estableció la carga de reacción y respuesta rápida del Gobierno Nacional con la cooperación de diversas entidades, tales como: Policía Nacional, Ejército Nacional, entidades territoriales, ICBF, UNP, Unidad para las Víctimas, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Personerías municipales. Sin perjuicio de lo anterior, las entidades territoriales tienen la obligación de advertir situaciones de riesgo que se generen en su jurisdicción en contra de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y población en general.

Continuando con esta demostración normativa, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1581 del 28 de septiembre de 2017, el cual, se realizó con el fin de adoptar la política pública de prevención de violaciones a los derechos, a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. De esta manera, la norma estableció que las gobernaciones y las alcaldías según el artículo 2.4.3.2.1.1, tienen dentro de su función la prevención temprana en los Consejos de Seguridad Territoriales. Igualmente, las gobernaciones y alcaldías, en el marco de sus competencias, con el apoyo del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa y del Ministerio Público, diseñarán e implementarán acciones tendientes a fortalecer la prevención temprana en el funcionamiento estratégico de los Consejos de Seguridad Territoriales, con el fin de contrarrestar de manera anticipada los riesgos y amenazas de violaciones a los derechos objeto de esta Política. Además, el Decreto 1581, buscando evitar la violación de derechos en el contexto de las disputas por tierras, estableció medidas para la protección de los predios de las personas en situación de desplazamiento forzado y se crean mecanismos para la difusión en la protección de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, mediante la implementación de enfoques poblacionales.

Tal como era de esperarse, la labor de los alcaldes y gobernadores debía ser esclarecida, por lo cual se emitió el Decreto 2252 del 29 de diciembre de 2017, señalándolos como agentes del Presidente de la República, respecto de la protección individual y colectiva, de líderes de organizaciones y movimientos sociales y comunales y defensores de Derechos Humanos que se encuentren en riesgo. En tal virtud, se toma como primer respondiente a la alcaldía del municipio o a la gobernación del departamento donde se presenta la situación de riesgo. Estas entidades deberán activar la ruta de protección, de acuerdo al numeral 6 del artículo 2.4.1.6.3. Este decreto es de suma importancia, puesto que va exponiendo una ruta de atención desde el gobierno central, advirtiendo que son las entidades territoriales las encargadas del desarrollo del mismo.

Para despejar el rango de acción territorial se presenta el Decreto 660 del 17 de abril de 2018, el cual, en el artículo 2.4.1.7.1.2, dispuso la creación del Programa Integral de Seguridad y Protección

para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, como una secuencia de acciones para la coordinación, articulación e implementación de medidas integrales, siempre y cuando la naturaleza de las medidas lo permita. Este programa tendrá en cuenta el enfoque de derechos: de género, étnicos, territoriales y diferenciales, por parte de todas las autoridades públicas, con el especial liderazgo de las entidades territoriales, y con la participación de las comunidades y organizaciones, líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de Derechos Humanos en los territorios, para prevenir violaciones de los Derechos Humanos.

Finalmente, el Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, sancionó el Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas”. Dicha normativa tiene como objeto articular, orientar y coordinar los diferentes programas de protección y recursos de las distintas entidades del gobierno involucradas en la prevención, y protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas arriba enunciadas.

El artículo 2, señala que la Comisión PAO está integrada por el Presidente de la República, o su delegado, el Ministro del Interior, o su delegado, el Ministro de Defensa Nacional, o su delegado, el Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado; v. El Comandante de Fuerzas Militares, o su delegado, el Director General de la Policía Nacional, o su delegado, el Director Unidad Nacional de Protección, o su delegado. Del mismo modo, como invitados permanentes, asistirán la Fiscalía General de la Nación, el Procurador General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Alto Comisionado para la Paz, el Alto Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y el Consejero Presidencial para la Seguridad.

En conclusión, este último decreto no dispone procedimientos específicos para el Estado colombiano que garanticen los derechos humanos y fundamentales de la población objeto, teniendo como referencia que la conformación de otro comité no materializa la efectividad de los derechos, sino una carga administrativa a los mismos funcionarios que tienen competencia transversal en materia de protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.

2.2 Protección jurisprudencial respecto a los líderes sociales y defensores de derechos humanos

En más de 29 años de su creación, la Corte Constitucional de Colombia ha avanzado mucho respecto a las discusiones jurídicas que se dan sobre la materia. Al construir la línea jurisprudencial que parte desde 1993 hasta año 2018 que a continuación se enuncia, se determina la sentencia fundadora, así como la dominante que trazó de manera significa un precedente que se ha ido respetando en fallos posteriores.

En orden cronológico, se inicia con la sentencia de tutela 102 del 10 de marzo de 1993, ante la cual, los líderes de una comunidad solicitan el traslado del comando de Policía, señalando que su ubicación geográfica pone en peligro las vidas de residentes del sector y estudiantes, vecinos del comando. Al respecto, la Corte constitucional decide NO tutelar los derechos invocados por los accionantes asegurando que el peligro para la población de Santo Domingo no se origina en la presencia de la Policía Nacional sino en la presencia de grupos armados irregulares y en la posibilidad de que éstos ataquen al poblado.

A través de la Sentencia de Tutela T - 981 del 13 de septiembre del 2001, se manejó la protección del personal médico cuando la Corte Constitucional decide tutelar el derecho fundamental a la vida a una enfermera de un hospital público, que solicita el traslado laboral a otro municipio y/o departamento, ya que su hermano fue asesinado por las FARC y, posteriormente recibió amenaza contra su vida.

Con respecto a la protección de docentes colombianos, esto tuvo lugar mediante la Sentencia T - 1026 del 27 de noviembre 2002, cuando la Corte tutela los derechos fundamentales de cuatro docentes que impetraron la acción contra el departamento y la Secretaría de Educación, ya que se encuentran amenazados por el grupo FARC y que su vida está en peligro.

Con respecto a la población reinsertada, se establece su protección por medio de la Sentencia T-719 del 20 de agosto del 2003⁵, cuando la Corte Constitucional resuelve tutelar los derechos

⁵ Una madre cabeza de hogar con su hijo menor de edad, interpone acción de tutela por sus derechos, ya que su esposo a pesar de ser un desmovilizado voluntario y denunciar persecución por el antiguo grupo al que pertenecía (FARC) fue asesinado. Además, teme tanto por su vida como por la de su hijo, manifiesta que se encuentra en una situación especial debido a su extrema pobreza.

fundamentales de una mujer y su hijo reinsertados o desmovilizados, ya que son sujetos de especial protección reforzada, además que la violación de los derechos a la seguridad personal y al mínimo vital subsiste, en virtud de sus condiciones económicas extremas, y de la probable persistencia de un peligro específico.

Del mismo modo, los servidores públicos defensores de los derechos humanos son personas en riesgo. Esto lo señala la Sentencia de tutela T-339 del 11 de mayo de 2010, la cual resuelve acción de tutela incoada por vocero público y defensor de Derechos Humanos que tiene riesgo ordinario, el cual señaló su vulnerabilidad al no tener personal de protección equipado con medios de comunicación y un auto de uso oficial sin seguro obligatorio vigente. Es de resaltar, que con esta sentencia la Corte determinó el contenido y el alcance del derecho fundamental a la seguridad personal, delimitando su concepto y luego, presentó la diferencia que existe entre los conceptos de amenaza y riesgo. Posteriormente, a partir de dicha diferenciación, precisó la escala de riesgos y amenazas que la Corte ha venido aplicando y estableció los tipos de riesgo:(mínimo, ordinario, extraordinario, extremo y consumado); por lo mismo, es considerada una sentencia hito o dominante.

La protección a las defensoras de los derechos humanos se presta prioridad dada su condición de género. En la sentencia T- 234 del 21 de marzo de 2012⁶, se evidencia que para la Corte las defensoras de Derechos Humanos gozan de una protección reforzada, condición que tiene sustento normativo en la cláusula de no discriminación contenida en el preámbulo y los artículos 13, 40 inciso final, 43 y 53 de la Constitución, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En la sentencia en cita, la Corte Constitucional decide exhortar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa, y URGIR a la Fiscalía General de la Nación para que priorice las investigaciones respecto a las amenazas contra los líderes sociales y lideresas del país.

Los dirigentes de las comunidades indígenas reciben protección especial, esto lo evidencia la Sentencia T- 078 del 14 de febrero de 2013, la cual ampara los derechos fundamentales de un Gobernador indígena en protección a la diversidad étnica y cultural. En consonancia con el caso anterior, la Sentencia T-924 del 2 de diciembre de 2014, la Corte Constitucional, decide tutelar el

⁶ Se trata de mujer psicóloga, defensora de Derechos Humanos, quién fue víctima de acceso carnal abusivo, denuncia persecución y amenazas en contra de su vida por su labor como defensora.

derecho a la vida y derecho a la seguridad personal al líder de un pueblo indígena Wayuu, porque considera que la seguridad debe ser entendida como valor constitucional y una garantía que debe ser preservada por el Estado. Encuentra la Sala que el demandante ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional, dada su condición de indígena, además de ser representante de una asociación étnica, por lo cual presenta un nivel de riesgo extraordinario. De esta manera se observa, que esta sentencia al igual que la anterior, reitera la jurisprudencia contenida en las Sentencias T-719 de 2003, T-339 de 2010 y T-078 de 2013.

Otro caso de protección se ostenta en la Sentencia T- 205A del 25 de mayo de 2018, la cual resuelve caso de Defensor de Derechos Humanos que reside en una Zona Veredal Transitoria de Normalización, solicita protección a sus derechos frente a un riesgo inminente. Por lo anterior, La corte solicita a la UNP, para que, en los trámites de respuesta a la solicitud de medidas de protección a defensores y defensoras de Derechos Humanos, actúe de manera proactiva, sin dilaciones injustificadas.

La Sentencia T- 349 del 28 de agosto de 2018, resuelve acción de tutela interpuesta por Líder indígena y defensor de Derechos Humanos, para que se le prorroguen medidas de protección anteriormente interpuestas, y el tribunal decide revocar la sentencia del ad quem.

Los campesinos en calidad de desmovilización que fungen como líderes social, promotores de los Derechos Humanos y promulgadores del proceso de paz entre el gobierno y las FARC también buscan el cumplimiento de la Ley, donde se les dio respuesta por medio de la Sentencia T - 473 del 10 de diciembre de 2018, considerando que fueron vulnerados sus derechos toda vez, que el actor manifiesta que aún existen las circunstancias que buscarían atentar contra su vida, con la finalidad de que se le ampararan sus derechos fundamentales a la vida, la integridad y la libertad de locomoción. Esta jurisprudencia es muy importante, considerada como una sentencia arquimédica, ya que no sólo reitera pronunciamientos del tribunal constitucional, sino que también, realiza profundización de criterios de las Sentencias T-981 de 2001, T-719 de 2003, T-339 de 2010, T-924 de 2014. En esta sentencia se evidenció el criterio del magistrado Carlos Bernal Pulido según el cual indica: “(i) en el caso concreto no se evidencia la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante y (ii) las resoluciones proferidas por la UNP son, prima facie, razonables.”

2.3 Aproximación a la concepción de líder social en Colombia

Antes de realizar un acercamiento al concepto unificado de líder social, es pertinente abordar el significado de la palabra líder desde lo definido por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la cual define líder o lideresa como “Persona que dirige o conduce un partido político, un

grupo social u otra colectividad” (RAE, 2014), de lo anterior, según González, (2018,) “se deriva que todo líder es social, pues un partido político (para el caso cualquier agrupación política), un grupo social u otra colectividad son relativos a la sociedad, es decir, son sociales”.

Por su parte, El programa Somos Defensores, en su informe *Stop Wars*, que analiza las causas de las muertes de líderes sociales, define a un líder como “cualquier persona que se dedica a la defensa, promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional, que además trabaja por la eliminación efectiva de las violaciones a los Derechos Humanos en el plano nacional y/o regional” (Corredor, 2018).

Según Ruiz (2018) “Por líder entenderemos a aquel capaz de lograr dar seguridad a su empresa, a su partido político, a aquel capaz de hacer llegar momentos exitosos a los suyos, que le van a exigir que lo haga”.

Este concepto ha surtido varios cambios desde la declaración de la ONU de 1998, en la que se promulgó la resolución A/RES/53/144 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y una posterior de la Organización de Estados Americanos AG/RES. 1671 (XXIX-O/99) Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2018) las cuales reconocen la tarea y los derechos de personas, grupos y organizaciones dedicados a la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como la eliminación efectiva de las violaciones a los DD.HH. en el plano regional y nacional.

En 2011, el segundo informe de la CIDH sobre la situación de defensores y defensoras en el continente, precisaría aún más el concepto señalando que:

“Las defensoras y defensores de derechos humanos son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no. El concepto también es aplicable a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones a sus derechos” (CIDH, 2011).

Un defensor de los derechos humanos, en palabras de la ONU (2018, p. 6), es “toda persona que, individual o colectivamente, actúa o desea actuar para promover, proteger o procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos local, nacional, regional o internacional”. Su labor propende por la reivindicación, cumplimiento, protección y

promoción de los derechos humanos, y las acciones que emprenden deben ser pacíficas. Los defensores señalan posibles violaciones para que llamen la atención del Estado al cumplimiento de su labor de protección e igualmente, participan en la elaboración de las políticas públicas para el cumplimiento de sus obligaciones. En realidad, todas las personas en sociedad y todas las instituciones podrían y deberían participar, a ese nivel, en la construcción de la paz.

El concepto anterior, es tomando como punto de partida por la Defensoría del Pueblo de Colombia (2018) a través del Sistema de Alertas, institución que se inclina por delimitarlo con mayor detalle, incluyendo aquí un elemento adicional y particular en Colombia, como es la existencia del concepto de “líder social” el cual tiene una clara relación con el ejercicio de defensa de los derechos humanos en su amplio espectro.

En virtud de lo anterior, para el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (2018), una persona defensora de los derechos humanos es alguien que cumple con los criterios establecidos en las declaraciones de ONU y OEA (CIDH); adicional a ello hay personas defensoras que además de su activismo, son reconocidos como líderes de una organización, comunidad, colectividad o grupo humano, ya que el acto mismo de defender los derechos de otros, tomar acciones en tal sentido y asumir la vocería por otros pone a esta persona en un lugar de liderazgo, el cual muchas veces dista de la simple designación de un cargo en una organización social. En definitiva, la identificación de una persona defensora de derechos humanos o líder social estará estrictamente ligado con su trabajo verificable en la defensa de un derecho humano y/o su liderazgo reconocido por una comunidad, organización, colectivo o institución.

Igualmente se considerará como persona defensora de los derechos humanos a funcionarios públicos que, mediante su ejercicio específico, estén en constante defensa de los derechos humanos en su más clara expresión como es el caso de los personeros, miembros de la Defensoría del Pueblo y operadores de justicia como jueces de paz o conciliadores locales.

En concordancia con las disposiciones internacionales en la materia, aquellos que pueda verificarse su activismo social en defensa de cualquier derecho humano, su pertenencia a una organización social la convierte en defensora, para ser considerada una persona defensora no existirá un mínimo de tiempo en el activismo en su sector para ser registrada.

En este sentido, se formulan algunos parámetros rápidos o condiciones para identificar a una persona defensora de derechos humanos: pertenencia y activismo de la persona en una organización social o institución del Estado con tratamiento en el tema de derechos humanos y/o relacionados,

reconocimiento de la comunidad y de otros líderes locales, así como autoridades sobre el trabajo de liderazgo efectuado por la persona y reconocimiento de organizaciones defensoras de los derechos humanos regionales o locales sobre el trabajo y/o liderazgo de la persona.

Una persona defensora de Derechos Humanos o líder social, es en sí misma, una persona constructora de paz, democracia, país y sociedad.

González (2018) señala que Un líder social es el “pegamento” de las comunidades. Es quien agrega valor a los territorios y que, generalmente, el único pago que esperan es ver la justicia y equidad en las expresiones sociales. Se desempeñan en municipios de todo tipo e incluso en las grandes ciudades, en los barrios o asentamientos urbanos más vulnerables. Una gran mayoría pertenece a juntas de acción comunal, institución clave para Colombia durante su historia. Otros reclaman sus tierras y las de sus comunidades de las que fueron despojados violentamente o mediante engaños. También hay quienes defienden los derechos humanos, los de sus etnias, los de las poblaciones LGTBI o principios políticos y religiosos. Otra parte apoya la sustitución de cultivos ilícitos. Algunos luchan por el medioambiente: son la voz del agua, de los animales, del viento, de la clorofila, del aire puro, de la vida, y por oponerse a grupos opuestos a dichos ideales los están matando.

2.4 Resultados o hallazgos: Necesidad de aplicación del enfoque étnico y territorial para la protección de líderes sociales del Chocó

Uno de los efectos del conflicto armado en Colombia, ha sido el asesinato de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos, “una ola de violencia que desde hace más de diez años golpea a los líderes sociales, que se agudizó con el avance de las negociaciones con las FARC y la implementación del Acuerdo de Paz”, (Verdad Abierta, 2019), situación que se hace más visible a partir del año 2017 en algunas regiones del país, como el pacífico colombiano, región en la cual se ubica el departamento del Chocó. Dentro de los principales factores de riesgos y/o amenazas para los líderes sociales de dicho territorio se encuentran: A. Defensa de los territorios, los cuales son disputados por diferentes actores, para hacerse con los recursos de su biodiversidad. B. Reclamar los derechos de las comunidades, personas y naturaleza. C. La resistencia o rechazo de las políticas públicas de desarrollo económico que pretende de implementar el Estado y que van en contravía con las necesidades de las comunidades, principalmente grupos étnicos y comunidades campesinas. D. La exigencia de la presencia del Estado en todos sus niveles con acciones articuladas y coordinadas desde los territorios. E. Defensa de la tierra y exigibilidad de derechos. F. Corrupción política y relacionamiento con grupos armados ilegales, por ejemplo, paramilitarismo. G. Señalamientos. H. Protesta y liderazgo social vista

en connotaciones negativas. I. Exigencias del cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero FARC-EP, hoy partido político.

Para la protección diferenciada de un territorio o población vulnerable, como los líderes sociales chocoanos, se emite el Decreto 1581 de 2017, el cual establece que los proyectos asociados a la Política Pública de Prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades, tendrán en cuenta en su formulación, seguimiento y evaluación, enfoques como el territorial y el diferencial. El Decreto 660 de 2018 en el artículo 2.4.1.7.1.8, reitera la necesidad de aplicación de Enfoques de derecho, étnico, de género, territorial y diferencia, en las medidas que se adopten en el marco del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios, deberán atender los siguientes enfoques.

2.4.1 Enfoque étnico

La norma señala las medidas para la prevención y protección que se adopten en virtud de la interpretación del artículo 2.4.1.7.1.8 del Decreto 660 de 2018, de acuerdo con el numeral 1, tendrán en cuenta las características particulares y propias de los grupos étnicos. Al respecto, el departamento del Chocó, ubicado en la Región Pacífico, es un departamento eminentemente étnico con un número de habitantes de 534.826, de los cuales se encuentra la población negra, mulata o afrocolombiana: 277.783 (71,51 %), población indígena: 43.991 (11,32 %), población raizal: 41 (0,01 %), para una Población étnica total: 321.816 (82,84 %), los cuales acceden a la tierra mediante titulación colectiva, como Consejos Comunitarios de Comunidades negras y resguardos indígenas. Existe un total de 127 resguardos en el departamento del Chocó. (Departamento Nacional de Planeación – DNP, 2018).

A su vez, en defensa y reivindicación de sus derechos, ejercen resistencia, asumiendo liderazgos que los ponen en riesgo ante la presencia de actores armados ilegales y el abandono estatal en sus diversos niveles: Nacional, Departamental y Municipal. Según la Defensoría del Pueblo (2019), los liderazgos más expuestos o en situación de riesgo con el elevado número de agresiones, se relacionan líderes étnicos, es decir, con la labor de líderes comunitarios, pertenecientes a consejos comunitarios de comunidades negras⁷ o líderes indígenas de Pueblos indígenas, resguardos o

⁷ La comunidad negra, como grupo étnico, es definida en la Ley 70 de 1993, artículo 2, numeral 5, como “el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos”.

comunidades indígenas. No obstante, las medidas de valoración y protección que se adoptan en virtud de la aplicación del enfoque étnico son tardías. Hoy en día, todos los líderes asesinados en el departamento del Chocó son de pertenencia étnica, pertenecientes a pueblos indígenas, comunidades negras y/o afrocolombianos.

2.4.2 Enfoque territorial

Según Villalobos (2015) “esta es una perspectiva heurística⁸ que contempla al territorio⁹ como el escenario socialmente construido donde ocurre todo lo social y simbólico; sin embargo, es a la vez natural, espacial, social, cultural, económico, político, e histórico”. El enfoque territorial en el desarrollo rural significa un cambio de perspectiva: de lo sectorial a lo multisectorial, promoviendo el análisis multidimensional (elementos económicos, políticos, sociales y ambientales, entre otros); así, contempla al territorio como el escenario donde todas estas dimensiones suceden y se articulan, por lo que no se busca desarrollar un sector, sino al territorio y sus actores en conjunto.

De acuerdo con Carvajal (2017, p. 66) enfoque territorial, desde las políticas públicas, tiene unas características de multidimensionalidad, integrando lo político, lo ambiental, lo económico, lo social y lo institucional en el territorio; la multiculturalidad como un conjunto de zonas en donde la población definen su estilo de vida. Una tercera característica es la capitalización humana, natural y social que. Otro aspecto a resaltar es la articulación entre lo urbano y lo rural, interconectando culturas, fortaleciendo la autonomía y la autogestión ciudadana. El valor agregado territorial que resalta la importancia de una economía multisectorial para reformar el territorio; y la diferenciación territorial que permite identificar los recursos públicos o privados con los que cuenta cada territorio para su producción. El territorio es el lugar donde se hace posible la construcción de un proyecto económico, social y cultural desde la visión de las comunidades negras, y es el espacio donde se materializa su

⁸ Según la RAE, Heurística es la Técnica de la indagación y del descubrimiento. Búsqueda o investigación de documentos o fuentes históricas. En algunas ciencias, manera de buscar la solución de un problema mediante métodos no rigurosos, como por tanteo, reglas empíricas, etc.

⁹ Para las comunidades afrodescendientes el concepto de territorialidad se extiende más allá del límite de un espacio físico donde construir una vivienda, y más allá de una parcela donde cultivar lo necesario para subsistir. El territorio es una expresión de su memoria colectiva, de su concepción de libertad. Por eso, al hablar de territorio no se hace referencia solo a los titulados colectivamente, sino también a los ancestralmente habitados por las comunidades afrodescendientes e indígenas. De este modo, el territorio es una concepción integral que incluye la tierra, la comunidad, la naturaleza y las relaciones de interdependencia de los diversos componentes. Del territorio, también hacen parte los usos y costumbres vinculados a su hábitat que las comunidades afrocolombianas han mantenido por siglos y que se expresan también en los saberes que la gente tiene y en el conocimiento de los ritmos y los tiempos para hacer las distintas actividades.

desarrollo, se llevan a cabo procesos de intercambio y de cooperación entre las comunidades y otras distintas a estas (Grueso y Galindo, 2011 p. 50).

Ahora bien, en cuanto al enfoque territorial, desde su incorporación normativa, a partir del Decreto 1581 de 2017, este se define como:

“El planteamiento de políticas, planes, programas y proyectos con orientación integral y diferenciada, basada en el reconocimiento de relaciones entre las diferentes dimensiones del territorio, poblacional, espacial, económica, social, ambiental e institucional, y de los atributos específicos de cada región o ámbito territorial. El diseño e implementación de la política pública de prevención debe adecuarse a la especificidad de la problemática de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad a nivel regional y local, en los ámbitos urbano y rural”.

Con base en lo anterior se relacionan Decretos como el 2252 de 2017 y 660 de 2018, los cuales hacen referencia a este enfoque territorial. Por su parte, el Decreto 2252 señala que los gobernadores y los alcaldes deben desarrollar estrategias dirigidas a la identificación, análisis de riesgos y el fortalecimiento de prácticas que permita, a los líderes, acudir a las autoridades competentes para la salvaguarda de sus derechos con enfoque diferencial por razones de género y etnia.

Por su parte, el Decreto 660 de 2018 sobre el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, al referirse a los enfoques, a través del artículo 2.4.1.7.1.8., en el literal número 4., sobre enfoque territorial y diferencial, establece que las medidas con enfoque territorial tienen en cuenta las particularidades de los riesgos frente a la diversidad de la comunidad y el territorio para garantizar el goce de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, así como la construcción de paz.

Conforme a lo anterior, es importante reseñar algunos rasgos esenciales o característicos del departamento del Chocó, como criterios para identificar las particularidades del territorio y la necesidad de aplicación del enfoque territorial. Chocó es uno de los treinta y dos departamentos de Colombia, localizado en el noroeste del país, en la región del Pacífico colombiano. Comprende las selvas del Darién y las cuencas de los ríos Atrato y San Juan. Su capital es la ciudad de Quibdó. Es el único departamento de Colombia con costas en los océanos Pacífico y Atlántico. Es igualmente el único departamento limítrofe con Panamá (Diócesis de Quibdó, 2015).

En cuanto a vías de comunicación, este departamento cuenta con vía aérea, la cual constituye la forma más rápida de acceso al territorio. El Aeropuerto Nacional El Caraño, en Quibdó, es la principal pista, y pone en conexión al Departamento con las principales ciudades del país. Respecto a vías

terrestres, como región selvática y de alta pluviosidad, el departamento carece de grandes infraestructuras terrestres. Las principales sin embargo son las siguientes: Quibdó - Tutunendo - El 18 - El 12 - El 7 - El Carmen (Mansa) - Bolívar (Antioquia) - Salgar - Medellín - Bogotá. De igual forma Quibdó - Yuto - Las Animas - Cértgui - Istmina - Condoto - Opogodó - Nóvita - Valencia (Risaralda) - Pereira – Bogotá¹⁰; así como también, Bahía Solano - El Valle y próximamente se conectará con - Jurubidá - Tribugá. El Chocó también cuenta con la red hidrográfica del Departamento, siendo esta la principal vía de transporte tanto marítima como por los numerosos ríos, entre los cuales los principales son el Atrato, el Río San Juan y el Baudó (Gobernación del Chocó, 2020). El departamento del Chocó está dividido cinco subregiones¹¹, “en 30 municipios, 147 corregimientos, 135 inspecciones de policía, así como, numerosos caseríos y sitios poblados”. (ECURED, s.f.)

A pesar de lo sustentado con los Decretos mencionados, se evidencia que dentro del departamento no se aplican las medidas con enfoque territorial y étnico, ya que desconocen las realidades de los grupos, de sus necesidades y la situación particular de riesgo que de manera específica padecen los líderes sociales; al igual que las condiciones del territorio, lo que se convierte en un factor generador de aumento del riesgo para la protección de bienes jurídicos como la vida, la integridad, libertad y seguridad personal. Además de lo anterior, es importante resaltar que el departamento del Chocó, presenta dificultades de conectividad y acceso, es un departamento con características mayoritariamente rurales, ya que la mayoría de la población reside en estos contextos, y es allí donde se presentan los mayores factores de amenaza o vulnerabilidad en contra de líderes sociales, comunitarios y defensores de derechos humanos.

2.5 Garantías y deber constitucional de protección a líderes sociales

2.5.1 Derechos fundamentales vulnerados a los líderes sociales

Para Ferrajoli (2006), los derechos fundamentales definen desde el plano teórico –jurídico como “Los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables”. De esta manera, sostiene Ferrajoli que deben estar garantizados como derechos fundamentales todos los

¹⁰ Para llegar a Medellín y a Pereira que son las ciudades más cercanas a Quibdó – Capital del Departamento, hay un trayecto aproximadamente de 8 horas carretable.

¹¹ Subregión del Atrato, Darién, Baudó, San Juan y Costa Pacífica

derechos vitales: el derecho a la vida y a la integridad personal, los derechos civiles y políticos, los derechos de libertad, pero también, en un mundo en el que sobrevivir es siempre menos un hecho natural y cada vez más un hecho artificial, los derechos sociales para la supervivencia.

La Defensoría del Pueblo, por su parte sostiene que “Los derechos fundamentales son derechos humanos constitucionales que gozan de unas garantías de protección” (2014, p. 21). En este orden de ideas, los derechos fundamentales más vulnerados en el contexto de amenaza¹² y/o riesgo para los líderes sociales como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades son: el derecho a la vida, la libertad, la integridad personal y la seguridad. Bajo estas circunstancias, también se afectan derechos fundamentales como la participación, en la toma de decisiones que pueden afectar a las comunidades y a los territorios.

El artículo 11 de la Constitución Política de Colombia, se protege el derecho fundamental a la vida, al considerar que es inviolable. En igual sentido, en el artículo 12 establece que nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Asimismo, el artículo 13 consagra que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, por consiguiente, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

2.5.2 Deber de prevención y protección del Estado

En virtud del Decreto 4912 de 2011, como parte de la política pública de prevención y protección y en concordancia con los Decretos 1060 de 2015, 1581 de 2017, 2252 de 2017, 2078 de 2017, 2124 de 2017, 660 de 2018, 2137 de 2019, entre otros, al Estado Colombiano le asiste la obligación de brindar la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo. Desde el deber de prevención, el Estado debe adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial,

¹² Factor del riesgo que comprende las situaciones o hechos externos con la potencialidad de causar daño a una persona, grupo o comunidad, a través de una acción intencionada y por cualquier medio. Art. 3, N. 3

todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción.

La Prevención en el marco del Decreto 1581 de 2017, el deber permanente del Estado que consistente en adoptar todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la Constitución y de las normas, se promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a la jurisdicción del Estado; se adopten medidas tendientes a evitar la aparición de riesgos excepcionales. La prevención contiene las diferentes medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo, 2014, p. 27). Por su parte, el deber de protección, implica que el Estado Colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo¹³ extraordinario o extremo, con el fin de salvaguardar sus derechos.

Es importante resaltar, que en virtud del mandato superior constitucional, contenido en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia de 1991, dentro de los fines esenciales del Estado, se encuentra, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y que las autoridades de la república, están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

2.5.3 Retos Institucionales frente al deber de prevención y protección en favor de los líderes sociales.

En cuanto a la protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos del Chocó existen muchas brechas, lo que puede constituir incremento en la situación de riesgo que padecen tras su labor de participación y defensa del territorio, de los derechos de las comunidades, de los procesos organizativos, entre otros. Los retos asumidos pretenden llevar al país en la búsqueda de articulación, en esta materia, de las entidades del Estado y el Gobierno a niveles nacional, territorial y local. El fortalecimiento del territorio y su población, para maximizar las medidas de disuasión del riesgo y la protección de los liderazgos con enfoque étnico y territorial. La financiación de las políticas públicas de protección para líderes sociales y defensores de los derechos humanos, teniendo en cuenta que los líderes amenazados supera el número de funcionarios de la UNP. El reto anterior decanta en la falta de

¹³ Probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar.

confianza en la institucionalidad dada la inoperatividad, la mala atención y relaciones de convivencia con algunos funcionarios al servicio del crimen organizado, lo que genera dilatación en los trámites para la asignación de medidas de protección ante la situación de riesgo inminente o de amenaza. Se cree que hay más líderes en situación de riesgo, agresión y/o amenaza que los que aparecen en los registros de las instituciones oficiales. Se presenta falta de resultados en las investigaciones penales, por tanto, no se da cumplimiento al deber legal de investigar, identificar y sancionar a los responsables de los homicidios, amenazas y demás agresiones contra líderes sociales, al mismo tiempo que no se han implementado a cabalidad los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, lo que ha derivado en agudización de la violencia y homicidio sistemático de líderes sociales y defensores de derechos humanos.

3. Conclusiones y Recomendaciones

En Colombia existe una amplia normatividad, de políticas públicas y jurisprudencia que indican cómo debe ser la protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos en situación de riesgo, sin embargo, esta es poco operativa, ineficaz, refleja grandes dificultades, entre ella la desfinanciación para el cumplimiento de los planes y programas allí establecidos para la garantía de bienes jurídicos de carácter fundamental y humano tutelados como son el derecho a la vida la integridad, libertad y seguridad personal de la población en riesgo.

La aplicación del enfoque étnico y territorial carece de eficacia para la protección de los líderes sociales del Chocó, puesto que todos los líderes asesinados son étnicos, es decir pertenecientes a sectores comunitarios de comunidades negras y/o afrocolombianas y a pueblos indígenas, que en la mayoría de los casos habitaban en territorios con características particulares y en donde la acción de prevención y protección con cumplimiento de dichos estándares no se materializó.

Es pertinente la articulación de acciones institucionales para la protección de líderes sociales en situación de riesgo en el Chocó, en donde todos los respondientes desde lo nacional, departamental y local, participen de manera coordinada en la adopción, puesta en marcha, operatividad y materialización de todos los planes, programas, políticas públicas de protección y garantía para los líderes chocoanos, de tal forma, que estos puedan seguir ejerciendo liderazgos en defensa de sus derechos, comunidades y territorios.

5. Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente, (1991) Constitución Política de Colombia de 1991. Recuperado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

- Ball, P. Rodríguez, C. y Rozo, V. (2018) Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016–2017: una estimación del universo. Centro de Investigación Dejusticia. Colombia. Recuperado en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/09/Asesinatos-de-l%C3%ADderes-sociales-en-Colombia-en-2016-2017-una-estimaci%C3%B3n-del-universo.pdf>
- Carvajal, D.M. (2017) Del Enfoque Territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del acuerdo de paz. Revista Ciencias Jurídicas Universidad Javeriana. Fecha de recepción: 16 de abril de 2017. Recuperado en: <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/9203095/4.+Daniel+Carvajal.pdf/ad83364d-ffe2-4e96-92f8-17b43394e996>
- Centro Nacional de Memoria Histórica, (2013) ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general grupo de la memoria histórica. Recuperado en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos-CIDH (2011) Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Recuperado en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) “DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS”. OEA – Consultada 17-10-2018. Recuperado en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/agres1671.pdf>
- Congreso de la República de Colombia (1995, 22 de julio) Ley 199 de 1995. “*Por la cual se cambia la denominación del Ministerio de Gobierno y se fijan los principios y reglas generales con sujeción a los cuales el Gobierno Nacional modificará su estructura orgánica y se dictan otras disposiciones.*”. Recuperado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6012>
- Congreso de la República de Colombia (1997, 26 de diciembre) Ley 418 de 1997. *Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.* Recuperado en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%20418%20de%20diciembre%20de%201997.pdf>
- Congreso de la República de Colombia (2011, 10 de junio) Ley 1448 de 2011. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011. Recuperado en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Congreso de República de Colombia (2012, 6 de julio) Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012. Recuperado en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html
- Congreso de la República de Colombia (2016, 7 de julio) Acto legislativo No. 01 de 2016. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75874>

Corredor, S. (2018) Qué es un líder social. La Paz en el Terreno. Recuperado en: <https://www.lapazenelterreno.com/es-lider-social-20180411>

Corte Constitucional (1993, 10 de marzo) Sentencia T-102/93 (Carlos Gaviria Díaz, M. P.).

Corte Constitucional (2001, 13 de septiembre) Sentencia T – 981/01 (Manuel José Cepeda Espinosa, M.P.).

Corte Constitucional (2002, 27 de noviembre) Sentencia T – 1026/02 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.)

Corte Constitucional (2003, 20 de agosto) Sentencia T-719/03 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.)

Corte Constitucional (2010, 11 de mayo) Sentencia T-339/10 (Juan Carlos Henao Pérez, M.P.)

Corte Constitucional (2012, 21 de marzo) sentencia T- 234/12 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.)

Corte Constitucional (2012, 28 de marzo) Sentencia C-250/12 (Humberto Antonio Sierra Porto, M.P)

Corte Constitucional (2013, 14 de febrero) Sentencia T- 078/13 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M.P.)

Corte Constitucional (2014, 2 de diciembre) Sentencia T-924/14 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M.P.)

Corte Constitucional (2018, 25 de mayo) Sentencia T- 205A/18 (Antonio José Lizarazo Ocampo, M.P.)

Corte Constitucional (2018, 28 de agosto) Sentencia T- 349/18 (Alejandro Linares Cantillo, M.P.)

Corte Constitucional (2018, 10 de diciembre) Sentencia T – 473/18 (Alberto Rojas Ríos, M.P.)

Defensoría del Pueblo, (2014) ¿Qué son los derechos humanos? 1 ed. Bogotá, D.C., p. 21

Defensoría del Pueblo, (2018). Marco Conceptual líderes sociales y personas defensoras de Derechos Humanos. Defensoría del Pueblo – Sistema de Alertas Tempranas -SAT. Colombia. Recuperado en: www.ohchr.org/Documents/Countries/LAC/HRDAmericas/Colombia.docx

Defensoría del Pueblo, (2019). Informe de seguimiento a la Alerta Temprana AT. No. 026-18 sobre Riesgos para líderes sociales y personas defensoras de Derechos Humanos. Colombia. Recuperado en: <https://lideralavida.com/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-SEGUIMIENTO-AT-026-18-final.pdf>

Departamento Nacional de Planeación – DNP, (2018), Departamento del Chocó. Recuperado en: <https://studylib.es/doc/6881754/choc%C3%B3---dnp-departamento-nacional-de-planeaci%C3%B3n>

Diócesis de Quibdó, (2015) Chocó territorio de etnias. Pastoral Social, 10 de febrero de 2015. Recuperado en: <https://choco.org/informacion-departamento-del-choco/#:~:text=Choc%C3%B3%20es%20uno%20de%20los,es%20la%20ciudad%20de%20Quibd%C3%B3>

ECURED, (s.f.) El Chocó. Recuperado en; https://www.ecured.cu/El_Choc%C3%B3

- Ferrajoli, L. (2006) Sobre los derechos fundamentales. Revista Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No.15 México jul./dic. 2006. Recuperado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5772/7600>
- Gobernación del Chocó, (2020) Información general. Recuperado en: <http://www.choco.gov.co/idea/poblacion-bahia-solano-esta-viendo-morir-sus-ancianos>
- González, A. (2018,) Y qué es un líder social?. Recuperado en: <https://www.elmundo.com/noticia/-Y-que-es-un-lider-social-/373739#:~:text=L%C3%ADder%20%22Persona%20que%20dirige%20o,grupo%20social%20u%20otra%20colectividad%22.&text=En%20principio%2C%20entonces%2C%20todo%20%2C%20ADder,%2C%20es%20decir%2C%20son%20sociales.>
- Grueso, L. R. Galindo, J. E. (2011) Comunidades negras y procesos de Justicia y Paz en el contexto del estado de cosas inconstitucional, 1 ed. Bogotá: Embajada de la República de Alemania, p.50.
- Hernández, R. Fernández, C. y Baptista, P. (2019) Metodología de la Investigación, 6a edición, Mc Graw Hill Education. México y Bogotá, p. 92. Recuperado en: http://data.over-blog-kiwi.com/0/27/01/47/201304/ob_195288_metodologia-de-la-investigacion-Cnetrieri-hernande.pdf
- Ministerio del Interior de Colombia (2011, 26 de diciembre) Decreto 4912 del 2011. Por lo cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. Recuperado en: <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4912-de-2011>
- Ministerio del Interior de Colombia (2015, 26 de mayo) Decreto 1066 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”. Recuperado en: https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/decreto_1066_de_2015_unico_reglamentario_del_sector_administrativo_del_interior.pdf
- Misión de Observación Electoral - MOE, (s.f.) Monografía Político Electoral departamento de Chocó 1997 a 2007. Corporación Nuevo Arco Iris. Bogotá- Colombia. Recuperado en: https://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/choco.pdf
- ONU (2018) Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas. 23 de julio de 2018. Pág. 6. Consultado el 17-10-2018. Recuperado en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/234/85/PDF/N1823485.pdf?OpenElement>
- Presidencia de la República de Colombia (2017, 29 de mayo) Decreto 895 de 2017. Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.
- Presidencia de la República de Colombia (2017, 18 de diciembre) Decreto 2124 de 2017. Por el cual se reglamenta el sistema de prevención y alerta para la reacción rápida a la presencia, acciones y/o actividades de las organizaciones, hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población y la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Presidencia de la República de Colombia (2017, 29 de diciembre) Decreto 2252 de 2017. Por el cual se adiciona el Capítulo 6, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, sobre la labor de gobernadores y alcaldes como

agentes del Presidente de la República en relación con la protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y comunales, y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo.

Presidencia de la República de Colombia (2018, 17 de abril) Decreto 660 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República de Colombia (2018, 19 de noviembre) Decreto 2137 de 2018. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas - "Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas".

Real Academia Española - RAE (2019) Líder, resa. Diccionario de la Lengua Española. 23ª Edición.
Recuperado en: <https://dle.rae.es/1%C3%ADder>

Ruiz, M. (2008) ¿PARA QUÉ SIRVE UN LÍDER? Lecciones de liderazgo aplicadas a la empresa, la política y la vida. Editorial DÍAZ DE SANTOS, Madrid - Buenos Aires – México. P. 31. Recuperado en ;
<http://diverrisa.es/web/uploads/documentos/LIDERAZGO%20EMOCIONAL/Para%20que%20sirven%20los%20lideres.pdf>

Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2018) Red Nacional de Información. Recuperado en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/gestion-interinstitucional/sistema-nacional-de-atencion-y-reparacion-integral-las-victimas/77>

Verdad Abierta (2019) Líderes sociales expusieron sus riesgos ante la Comisión de la Verdad. 12 de junio del 2019. Recuperado en: <https://verdadabierta.com/lideres-sociales-expusieron-sus-riesgos-ante-la-comision-de-la-verdad/>

Villalobos, O. (2015) ¿Qué es el enfoque territorial?. Recuperado en: <http://journalrural.com/enfoque-territorial/#sthash.JfewJDAw.OiKrhWiu.dpbs>

Villegas, J.I. (2019) Estudio sobre la aplicación de la ruta de protección para líderes sociales conforme el Decreto 1066 de 2015, en el municipio de Armenia Quindío durante el año 2018. Tesis sin publicar. Maestría en Derecho con énfasis en Gobierno Municipal. Universidad Externado de Colombia.