



El **DERECHO** a **DEFENDER** los **DERECHOS HUMANOS**

Reconstrucción de las teorías subyacentes del “Marco de política de protección integral y garantías para líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos” en Colombia

El derecho a defender los derechos humanos. Reconstrucción de las teorías subyacentes del “Marco de política de protección integral y garantías para líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos” en Colombia



Protection International (PI)

Es una ONG internacional que apoya a organizaciones de defensa de los derechos humanos (con un foco en comunidades y organizaciones rurales y de mujeres) con el objetivo de contribuir a aumentar su agencia y sus capacidades colectivas, para poder ejercer su derecho a defender los derechos humanos y gestionar los riesgos que ello genera. Busca aportar a la protección de su vida e integridad, así como de su espacio de actuación.

Del mismo modo, insta a que las autoridades cumplan con sus obligaciones de proteger el derecho a defender los derechos humanos, conforme a la *Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a defender**; y promueve que otros actores e instituciones comprometidos en la protección maximicen su contribución.

Autoría

Alexandra Loaiza Ramírez
Daniel Barrera
Luis Enrique Eguren

Coordinación editorial

Protection International
Oficina en Colombia
comunicaciones@protectioninternational.org
www.protectioninternational.org

Corrección de estilo

Carolina Garzón Díaz

Diseño y diagramación

Alexandra Rincón Niño
AltaVoz Editores

Agosto de 2021
Bogotá, Colombia

ISBN de esta publicación

978-2-930539-81-2 9782930539812
978-2-930539-85-0 9782930539850

Con el apoyo de:



Auswärtiges Amt



FORD
FOUNDATION

Esta publicación fue posible gracias a apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania y de la Fundación Ford. La responsabilidad por el contenido aquí presentado corresponde exclusivamente a Protection International y no representa en ningún caso el punto de vista oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania ni de la Fundación Ford.

Esta publicación fue desarrollada por Protection International en el marco del proyecto “*Collective Protection of Rural Human Rights Defenders for the Construction of Territorial Peace in a Post- Conflict Scenario in Magdalena Medio and in the departments of Cordoba, Santander, Cauca and Vichada, in Colombia*” financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, que se desarrolla en alianza con Pensamiento y Acción Social (PAS).



En el texto se emplea un lenguaje inclusivo de género con el fin de democratizar el lenguaje y dar visibilidad a las condiciones particulares que enfrentan las mujeres y otras diversidades de géneros. Se evita, en lo posible, generalizaciones del masculino. De esta manera se busca contribuir en la construcción de una sociedad más igualitaria y equitativa para todas las personas.

Esta publicación se puede citar o fotocopiar para uso no comercial siempre que se cite la fuente.



* 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. A/RES/53/144 8 de marzo de 1999.



CONTENIDO



1. INTRODUCCIÓN: HERRAMIENTA DE ANÁLISIS

para la reconstrucción de las teorías de cambio y supuestos en una política pública

Esta herramienta permite anticiparse para mejorar el diseño e implementación de una política pública.

Las políticas públicas se basan en teorías de cambio y supuestos que pocas veces están explícitos, es decir, simplemente subyacen tras los lineamientos y disposiciones de la política. Sin embargo, si estas teorías de cambio y supuestos están erradas, o si simplemente no existen, será difícil que la política pública consiga los resultados esperados.

La reconstrucción de las teorías y supuestos sobre los que se fundamenta la política permite analizar si esta puede, razonablemente, conseguir los resultados propuestos, o si tiene planteamientos sin base, incompletos o erróneos que podrían

dificultar obtener dichos resultados. Esta reconstrucción permite, por tanto, anticiparse para mejorar el diseño e implementación de una política pública.

Asimismo, la reconstrucción de las teorías y supuestos subyacentes es importante para contribuir a analizar la evaluabilidad de la política, en otras palabras, si podrá ser evaluable una vez que comience a ser implementada.

Uno de los momentos más convenientes para analizar estas teorías de cambio y supuestos es, justamente, durante el diseño de la política, con el objetivo, ya

mencionado, de establecer si está dotada de la lógica necesaria para conseguir los resultados esperados.

A veces se equipará la evaluabilidad del diseño y la reconstrucción de teorías con una evaluación *ex-ante*, que es la realizada antes de que una política o programa se comience a implementar. Según el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, la evaluación *ex-ante* se trata de un ejercicio “de análisis de la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto del proyecto a la luz de las alternativas de solución identificadas. Para lo anterior se parte de la información recopilada en la preparación de cada una de las alternativas de solución.”¹.

A partir de los estudios y las recomendaciones de diferentes personas expertas, que recogen distintas maneras de realizar esta reconstrucción de teorías y presunciones en una política pública², Protection International ha elaborado esta herramienta que es directamente aplicable a las políticas públicas para la protección de las personas defensoras de los derechos humanos personas DDH (Tabla 1)³.

Tabla 1

Herramienta para la reconstrucción de teorías y supuestos de una política pública para la protección del derecho a defender los derechos humanos y de las personas defensoras	
Pasos	Descripción
I. Reconstrucción de la estructura lógica de la política en su conjunto	Exposición de la lógica enunciativa de la política, basada en proposiciones “Si... Entonces...”
II. Reconstrucción de los supuestos teóricos sobre los que se sustentan las distintas partes de la política	Para cada parte de la política (lineamiento, objetivos, etc.): // Lógica enunciativa (proposiciones “Si... Entonces...” que contiene) // Identificación de los supuestos ⁴ que sustentan la política, junto con sus condicionantes (encabezadas por la adversativa “aunque”) // Análisis de su consistencia y grado de compleción // Análisis de su viabilidad (respecto a sus objetivos)
III. Análisis de las articulaciones entre las instituciones que han de implementar la política	Se compilan las instituciones que han de implementar la política, se analizan sus interacciones (mediante análisis de redes), y se proporcionan conclusiones sobre su consistencia, grado de compleción y viabilidad.
IV. Conclusiones	Se elaboran las conclusiones sobre la reconstrucción de teorías y presentaciones, y sobre la evaluabilidad de la política.
V. Recomendaciones	Se proporcionan recomendaciones para el diseño de la política pública.

¹. Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2015). *CTGlosario*. <https://www.dnp.gov.co/Lists/Glosario%20MGA/DispForm.aspx?ID=29&ContentTypeId=0x>. Consultado el 15 de marzo de 2021.

². Ver, entre otros: Astbury, B., y F. L. Leeuw. (2010). Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. *Am J Eval* 31. <https://doi.org/10.1177/1098214010371972>. Janssens, Frans J. G., y Inge F. de Wolf. (2009) Analyzing the Assumptions of a Policy Program: An Ex-Ante Evaluation of “Educational Governance” in the Netherlands. *American Journal of Evaluation* 30, no. 3. 411-25. <https://doi.org/10.1177/1098214009341016>. Leeuw, Frans L. (2003). Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to Be Solved. *American Journal of Evaluation* 4, no. 1: 5-20. <https://doi.org/10.1177/109821400302400102>.

³. Todas las tablas y figuras de este documento son de elaboración propia.

⁴. Un supuesto es algo que es tenido por certero, aun cuando no haya sido probado. Son las premisas en las que se basan los razonamientos lógicos. Cuando el supuesto reviste la característica de evidente y no requiere ser demostrado se convierte en un axioma. Los supuestos son posibilidades de considerar causas que conducen a efectos. Disponible en: <https://deconceptos.com/general/supuesto>

Este estudio propone la reconstrucción de teorías y supuestos como una herramienta estratégica para mejorar el diseño y la planificación de una política pública. Con el objetivo de mostrar su uso en la práctica, se ha analizado el *Marco de política pública de protección integral y garantías para líderes y lideresas sociales, comunales, periodistas y defensores de los derechos humanos* (el “Marco”, en adelante), presentado públicamente por la Presidencia de la República de Colombia el 10 de diciembre de 2019. Según el Gobierno de Colombia, este Marco será la base para desarrollar una Política pública de protección de esta población, la cual se encuentra aún en construcción.

Para realizar este análisis se ha trabajado con base en las teorías y supuestos sobre los que se sostiene el Marco, procediendo a compilarlos, extraerlos (si no eran explícitos), ordenarlos y analizarlos, todo ello a la luz de las metas que persigue dicho Marco y siguiendo la estructura de la herramienta propuesta:

1. Reconstrucción de la estructura lógica general (o lógica enunciativa) sobre la que se sustenta el Marco.
2. Lineamientos: reconstrucción y discusión de las teorías y supuestos sobre los que se sustentan, siguiendo la estructura a continuación:
 - Lógica enunciativa del lineamiento
 - Identificación de supuestos (introducidas con la lógica propositiva de “Si... Entonces...”)⁵ y sus condicionantes (introducidas con la adversativa⁶ “aunque”).
 - Consistencia y grado de compleción del lineamiento
 - Viabilidad del lineamiento
3. Análisis de las redes de autoridades e instituciones llamadas a implementar el Marco.
4. Conclusiones sobre la reconstrucción de teorías y supuestos del Marco.
5. Recomendaciones para mejorar este Marco (con miras a su posterior aplicación para desarrollar la política pública de protección)

5. Leeuw, Frans L. 2003 (Op.cit.).

6. Se trata de la conjunción adversativa “aunque”, la cual da pie a expresar condiciones que pueden no darse o que no están comprobadas para la viabilidad de una afirmación hecha en la política.

2. ESTRUCTURA LÓGICA GENERAL

(o lógica enunciativa) sobre la que se sustenta el Marco: proposiciones condicionales “Si.. Entonces..”

El Marco tiene por meta el “fortalecimiento de garantías para el ejercicio del liderazgo social y defensa de los derechos humanos”. El presente análisis se centra en su apartado No. 5, dedicado al objetivo general, lineamientos estratégicos y líneas de acción.

Los lineamientos del Marco se pueden reformular (manteniendo su mismo sentido y significado) siguiendo el modelo lógico proporcionado mediante la utilización de “premisas y resultado” (proposiciones “Si.. Entonces..”) como sigue:



Si...

- /// **(Lineamiento 5.1.1.)** Se garantizan condiciones para la labor de defensa de los derechos humanos y para el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas constituye un factor de riesgo para el mismo,
- /// **(Lineamiento 5.1.2.)** Se fortalece la capacidad institucional para el direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel,
- /// **(Lineamiento 5.1.3.)** Se promueve la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos,
- /// **(Lineamiento 5.1.4.)** Se fortalece la capacidad de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos,
- /// **(Lineamiento 5.1.5.)** Se promueve una cultura de respeto y garantías para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos,

Entonces...

(Meta del Marco) Se fortalecen las garantías para el ejercicio del liderazgo social y defensa de los derechos humanos.

A continuación, se analizarán las teorías subyacentes y supuestos de cada uno de los cinco lineamientos mencionados del Marco (del 5.1.1. al 5.1.5.), junto con una evaluación de su consistencia, grado de compleción y viabilidad.



3. LOS CINCO LINEAMIENTOS DEL MARCO:

reconstrucción y análisis de las teorías
y supuestos en que se sustentan

Lineamiento 5.1.1.

El lineamiento 5.1.1. tiene por objetivo “Garantizar condiciones para la labor de defensa de los derechos humanos y para el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas constituye un factor de riesgo para el mismo”.

Lógica enunciativa del lineamiento 5.1.1.

Si...

- Se golpean los nodos que conforman la cadena de valor de las actividades ilícitas (conforme a lo señalado en la *Política de Defensa y Seguridad* y en la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*),

Entonces...⁷

Se afecta estructuralmente a los grupos armados organizados que perturban la garantía de la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social.

Si...

- Se fortalecen las capacidades institucionales para prevenir el homicidio de personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales, especialmente en las regiones con mayores factores de riesgo (conforme a lo señalado en la *Política de Defensa y Seguridad* y en la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*),

- se fortalece el trabajo conjunto y coordinado con los organismos de investigación y control para identificar y judicializar a los actores estratégicos de los grupos armados organizados,
- se destaca (al interior de la fuerza pública) la importancia de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos,

Entonces...

Se fomenta al interior de la fuerza pública una cultura de respeto y promoción de la labor que desempeñan los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos.

Y...

Se garantizan condiciones para la labor de defensa de los derechos humanos y para el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas constituye un factor de riesgo para el mismo.

⁷ Algunas líneas de acción, dentro de cada lineamiento, incluyen en su lógica enunciativa proposiciones "Si...Entonces..." dentro de su contenido, como en este caso. Se ha decidido mostrarlas para contribuir a la lógica enunciativa general del lineamiento.

Consistencia y grado de completación del lineamiento 5.1.1.

En cuanto a la consistencia del lineamiento 5.1.1, se analizarán los siguientes aspectos:

La supeditación de resultados de esta política a los resultados de otras políticas (de seguridad)

Resulta relevante que una política de protección del derecho a defender los derechos humanos aborde explícitamente la actuación contra quienes atacan a las personas defensoras y líderes y lideresas sociales. Este Marco así lo hace, e incluye para ello referencias a otras políticas de gobierno que persiguen ese objetivo desde un ángulo de seguridad pública, por ejemplo, la *Política de Defensa y Seguridad* y la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*.

Sin embargo, son necesarias algunas clarificaciones. Por una parte, este es un marco para una política que todavía no está siendo implementada. Por otra parte, es lógico pensar que el peso de las actuaciones en seguridad recaiga en buena parte sobre las otras dos políticas mencionadas, ya que están enfocadas, precisamente, al objetivo de seguridad; es decir, estas tres políticas se solapan o complementan, de acuerdo con el grado de articulación que se produzca. Por ello sería necesario conocer los resultados que estén teniendo las dos políticas que ya se están implementando, con la finalidad de mejorar en lo posible la consistencia de este Marco. Con esa evaluación se podrían dar dos situaciones:

- /// Si la *Política de Defensa y Seguridad* y la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana* estuvieran brindando avances, este Marco requeriría solamente algunos ajustes en cuanto a este lineamiento.
- /// Si dichas políticas no están consiguiendo avances, el lineamiento 5.1.1. del Marco se vería seriamente limitado en tres de sus cuatro apartados, los concernientes a “afectar estructuralmente a los grupos armados organizados (...)”, a “prevenir (...) el homicidio de personas defensoras de derechos humanos”, y a “(...) identificar y judicializar a los actores estratégicos de los grupos armados organizados”. Estas posibles inconsistencias están recogidas en las tres primeras flechas de la columna “Aunque” de la Figura 1:

Figura 1**SI**

Se afecta estructuralmente a los grupos armados que perturban la defensa de los derechos humanos.

Se fortalecen las instituciones para prevenir el homicidio de las personas defensoras de derechos humanos y sus liderazgos.

Se identifica y judicializa a actores estratégicos de grupos armados.

Se fomenta en la Fuerza Pública la importancia de los liderazgos sociales y de las personas defensoras de derechos humanos.

ENTONCES

Se garantizan condiciones para la defensa de los derechos humanos en territorios con presencia de grupos armados y economías ilícitas.

AUNQUE

El Estado debe dismantelar los grupos armados, más allá de que perturban a las personas defensoras de derechos humanos.

(Antes de “fortalecer”) hay que preguntarse por qué las instituciones no están previniendo estos homicidios actualmente.

El Estado debe judicializar a quienes pertenecen a grupos armados, sin esperar a que perturban a las personas defensoras de derechos humanos.

(Antes de “fomentar”) es necesario entender si la Fuerza Pública existe (y por qué) animadversión contra liderazgos sociales y personas DDH.

Es necesario establecer si los grupos armados son la única causa de los ataques contra los defensores de derechos humanos y liderazgos sociales.

Esas condiciones no son las únicas necesarias para garantizar la defensa de los derechos humanos y los liderazgos sociales.

Este Marco fue presentado en diciembre de 2019, mientras que el presente análisis fue realizado a inicios del año 2021. Esto permite plantear que los resultados de las dos políticas de seguridad mencionadas anteriormente no están siendo los adecuados, ya que varias regiones de Colombia enfrentan un incremento en el número de personas DDH, líderes y lideresas asesinados hasta el momento⁸.

Consistencia en cuanto a las instituciones incluidas en la ejecución del lineamiento

El lineamiento 5.1.1. incluye únicamente a cuatro instituciones, todas ellas vinculadas con la seguridad: el Ministerio de Defensa, la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Esto resulta consistente con la primera línea de acción de este lineamiento (desmantelar a los grupos armados ilegales), aunque denotaría un enfoque “duro” en seguridad, obviando los aspectos sociales, económicos y culturales que rodean a los fenómenos de crimen organizado. Sin embargo, resulta inconsistente con las otras tres líneas de acción restantes:

La segunda y tercera línea de acción guardan relación con la investigación y el juzgamiento de miembros de los grupos armados organizados, y la prevención de homicidios de personas DDH. Si no se incluye a la Fiscalía y a otros órganos de investigación, parece imposible investigar y judicializar con garantías.




La cuarta línea de acción busca “fomentar en la fuerza pública una cultura de respeto y promoción de la labor de DDH y liderazgos sociales”. Dada la situación actual, no parece una buena estrategia asumir que dicho fomento se realizaría desde dentro de la misma fuerza pública. Podría ser más fructífero que otras instituciones del Estado y organizaciones de defensa de derechos humanos contribuyeran a dicho fomento.

Consistencia en cuanto a la evidencia existente sobre las líneas de acción

El lineamiento recoge una serie de líneas de acción específicas sobre las que no se cuenta con evidencia clara, ni respecto a su planteamiento ni a su implementación. Se incluye un resumen de estas inconsistencias en la columna “Aunque” de la

⁸. En Colombia, el balance de los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos ubica al 2020 como uno de los años más letales en las últimas décadas. Según el Observatorio de Conflictos y Derechos Humanos de INDEPAZ, durante ese año se registraron 251 asesinatos de líderes sociales y personas defensoras, significando un promedio de seis DHH agredidas cada semana. También resulta significativo señalar que los ataques contra mujeres defensoras y lideresas sociales han incrementado en un 26.6% en relación al año 2019. El Programa Somos Defensores alertó que durante el primer trimestre de 2021 en Colombia se registraron 180 agresiones individuales contra 176 defensores de derechos humanos. Por su parte el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), Eduardo Cifuentes, aseguró que la vida de los excombatientes y de los líderes “está en altísimo riesgo por cuenta de las amenazas, homicidios, desapariciones, secuestros, desplazamientos y otros ataques” de los que han sido víctimas desde la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016. Según el informe de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la JEP, entre el primero de diciembre de 2016 y el último día del año 2020, 864 líderes fueron asesinados, de los cuales cerca de la mitad realizaban tareas que ayudaban a materializar la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://www.dw.com/es/m%C3%A1s-de-900-l%C3%ADderes-sociales-asesinados-en-colombia-desde-2016/a-57257906>.

Figura 1. Entre estas es necesario hacer énfasis en las dos flechas inferiores de la columna derecha, las cuales apuntan al resultado esperado del lineamiento (cuadro “Entonces” de la Figura 1), pues la garantía del ejercicio a defender los derechos humanos y liderazgos sociales no puede depender exclusivamente de la desarticulación de los grupos armados ilegales, dado que:

-  Estos grupos armados no son los únicos que agreden a personas DDH y líderes y lideresas.
-  Si este Marco se enfoca solamente en los territorios en que hay presencia de grupos armados ilegales, dejaría por fuera el resto de territorios del país donde también se dan numerosos ataques contra personas DDH y liderazgos sociales.
-  La garantía del derecho a defender requiere de otras garantías además de la del derecho a la vida e integridad física, cuya protección también es obligación del Estado.

El debate sería distinto si, al diseñar este marco, se planteara este resultado como esperable para el conjunto del Marco (con sus cinco lineamientos) y no solo para el lineamiento 5.1.1. De hecho, es relevante comparar ambos por un momento:

Tabla 2

Comparación del objetivo del Marco con el resultado esperado de un lineamiento	
Objetivo general del Marco: “Fortalecer las garantías para el ejercicio del liderazgo social y defensa de los derechos humanos”	Resultado esperado del lineamiento 5.1.1.: “Garantizar las condiciones para la labor de defensa de los derechos humanos y el ejercicio del liderazgo social en aquellos territorios donde la presencia de los grupos armados y de economías ilícitas constituyen un factor de riesgo para el mismo”.

El objetivo general del Marco y el resultado esperado del lineamiento 5.1.1. son muy similares, lo que puede generar cierta confusión (aunque el lineamiento acota su ámbito a territorios con grupos armados ilegales y economías ilícitas, sin mayor concreción). Asimismo, el uso de términos imprecisos como “Fortalecer las garantías para el ejercicio de...” y “Garantizar las condiciones para la labor de...” puede contribuir a dicha confusión.

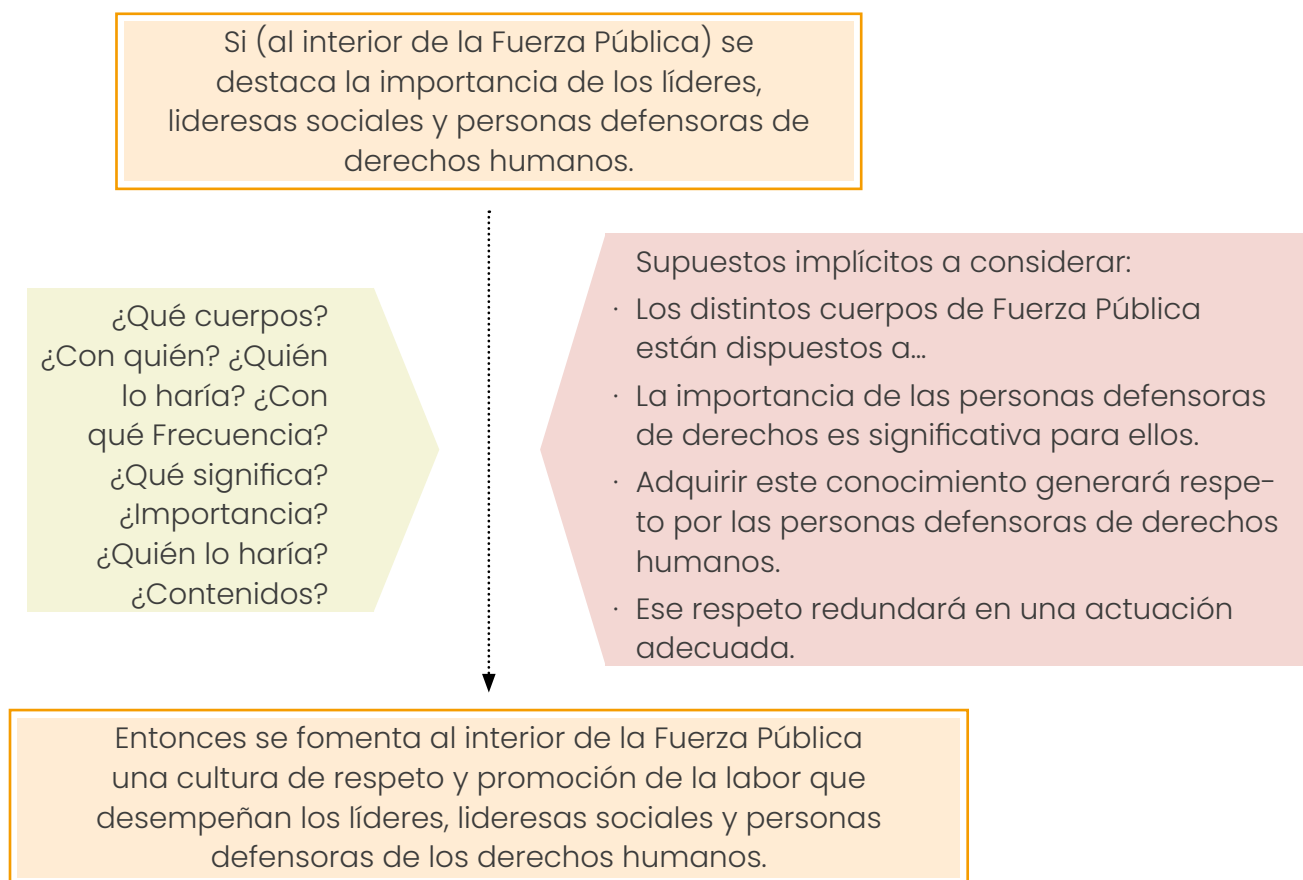
Figura 2

Formación para la fuerza pública sobre el derecho a defender

Es preciso detenerse un momento para analizar la cuarta línea de acción de este lineamiento, que consiste en:

“Fomentar al interior de la fuerza pública una cultura de respeto y promoción de la labor que desempeñan los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos, destacando su importancia para el fortalecimiento de la democracia y el tejido social”⁹.

Al reconstruir esta línea de acción en forma de proposición condicional “Si... Entonces...” se obtiene la Figura 2:



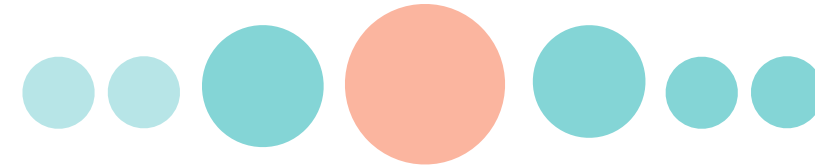
⁹. Ministerio del Interior de Colombia. (2019). Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. Página 161.

En la Figura 2, la flecha del costado derecho que apunta hacia la izquierda representa algunos supuestos implícitos que hay que considerar, debido a que el Marco da por hecho que:

- // La fuerza pública y sus distintos cuerpos están dispuestos a recibir esta formación.
- // La importancia de la labor de las personas DDH será significativa para ellos.
- // Adquirir el conocimiento proporcionado por la formación generará respeto de la fuerza pública hacia las personas DDH, y ese respeto redundará en una actuación respetuosa del derecho a defender los DD. HH.

Asimismo, la flecha del costado izquierdo que apunta hacia la derecha, muestra algunas carencias que, aunque serían parte de la política pública en sí, podrían ser definidas en términos generales por el Marco:

- // ¿Qué cuerpos de la fuerza pública tendrían que ser priorizados? (dado el tamaño y diversidad de los mismos)



- // ¿Quién llevaría a cabo el proceso de formación o, en general, el proceso de “destacar la importancia” de las personas DDH y los liderazgos sociales al interior de la fuerza pública? Las únicas instituciones asignadas a este lineamiento son las pertenecientes a la fuerza pública en sí misma, lo que no parece la mejor manera de abrir su cultura a otros actores sociales (de hecho, se ha excluido de esta línea de acción a la única autoridad civil involucrada en el lineamiento, la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, lo cual podría interpretarse como un movimiento para preservar una cultura interna).
- // ¿Qué enfoque estratégico y qué contenidos prioritarios debe tener este proceso?

Viabilidad del lineamiento 5.1.1.

En cuanto a la viabilidad del lineamiento 5.1.1., se pueden señalar, al menos, dos consideraciones:

En primer lugar, la mayor parte de este lineamiento (en tres de sus cuatro apartados) queda supeditada a los resultados de otras dos políticas relacionadas con seguridad (la *Política de Defensa y Seguridad* y la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*), que se encuentran en ejecución desde antes del diseño de esta política de protección. Una posible falta de avances y resultados de las mismas condicionaría negativamente la viabilidad de uno de los principales resultados en seguridad esperable de este Marco.

En segundo lugar, no parece viable que el resultado esperado de este lineamiento se conseguirá con la intervención exclusiva de tres cuerpos de seguridad y una Consejería gubernamental vinculada también a la seguridad, especialmente los aspectos relacionados con la investigación y judicialización de los actores responsables de ataques directos contra personas DDH y liderazgos sociales. En este lineamiento haría falta la participación de organismos de investigación como la Fiscalía y la Procuraduría, que sí son contemplados en otros lineamientos del Marco; además de otras instituciones relevantes.



Lineamiento 5.1.2.

El lineamiento 5.1.2. tiene por objetivo “Fortalecer la capacidad institucional para el direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel”.

Lógica enunciativa del lineamiento 5.1.2.

Si...

- Se genera un mecanismo de articulación y coordinación efectivo entre las instancias de prevención de las vulneraciones de los derechos de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos,
- se adecúan y coordinan institucionalmente las políticas de *Seguridad y Convivencia Ciudadana; Prevención, Defensa y Seguridad Nacional; y la Política criminal;* para generar estrategias articuladas dirigidas al respeto y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos,
- se incrementan las capacidades institucionales para la identificación y alerta temprana de las situaciones generadoras de potenciales riesgos,

- se adoptan medidas eficaces en el marco de la prevención temprana para contrarrestar y mitigar los riesgos,
- se fortalecen los sistemas de seguimiento, evaluación y reporte para el análisis de la información y toma de decisiones dirigidas a garantizar la labor de defensa de las personas defensoras de los derechos humanos,
- se fortalecen institucionalmente las entidades territoriales de acuerdo con los lineamientos del presente Marco de Política Pública,
- se formulan y definen mecanismos de articulación entre los niveles nacional y territorial para la implementación de estos lineamientos de política,

Entonces...

Se fortalece la capacidad institucional para el direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel.

Consistencia y grado de compleción del lineamiento 5.1.2.

En cuanto a la consistencia y grado de compleción del lineamiento, se pueden hacer las consideraciones presentadas en la Figura 3:

Figura 3**SI**

Se generan mecanismos de articulación efectivos entre instancias de prevención de vulneraciones de derechos humanos y liderazgos.

Se adecúan y coordinan institucionalmente las políticas de seguridad y criminal con el objetivo de generar estrategias para garantizar la labor de las personas defensoras de derechos humanos.

Se incrementan las capacidades para generar alertas tempranas ante las situaciones de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos.

Se adoptan medidas eficaces en el marco de la prevención temprana para contrarrestar y mitigar los riesgos.

Se fortalecen los sistemas de seguimiento, evaluación y reporte para el análisis de información y la toma de decisiones para garantizar la labor de las personas defensoras de derechos humanos.

Se fortalecen institucionalmente a las entidades territoriales de acuerdo con los lineamientos del presente Marco.

Se formulan y definen los mecanismos de articulación entre los niveles nacional y territorial para la implementación de este Marco.

ENTONCES

Se fortalece la capacidad institucional para el direccionamiento y coordinación multisectorial y multinivel.

AUNQUE

(Antes de “generar”) hay que preguntarse por qué estas instancias no se están coordinando y cuáles serían las mejores maneras de hacerlo.

(Antes de “incrementar”) es importante entender por qué las capacidades ya existentes parecen no funcionar.

(Antes de “adoptar”) es necesario evaluar la eficacia de las medidas existentes y analizar qué otras podrían ser eficaces para prevención.

(Antes de “fortalecer”) es necesario saber si ya existen esos sistemas; y, si existen, por qué parecen no funcionar, así como cuáles sistemas y procedimientos podrían funcionar.

(Antes de “fortalecer”) es necesario evaluar los resultados de las entidades respecto a la garantía del derecho a defender y cómo se podrían fortalecer.

Si se asume que estos mecanismos no existen en la actualidad, habría que valorar qué mecanismos de articulación nacional-territorial podrían ser más eficaces.

En conjunto, varias de las líneas de acción de este lineamiento parecen asumir que es posible “adoptar”, “fortalecer” o “incrementar” actuaciones sin una evaluación previa de por qué no se han llegado a crear dichas acciones, o por qué las existentes no funcionan bien ni se articulan adecuadamente. A continuación, se presentan dos ejemplos de actuaciones que no funcionan de forma adecuada y que son extraídos del propio diagnóstico del Marco:

- El diagnóstico señala la limitada capacidad de las entidades territoriales para responder de manera preventiva y oportuna a las situaciones de riesgo, y apunta como una de las causas posibles, a la “captura del Estado por élites e intereses privados”¹⁰ por la cual la actuación de estas entidades territoriales podría estar condicionada por presión, miedo o colaboración con esos actores.
- El diagnóstico no determina el nivel de cumplimiento de las múltiples recomendaciones emitidas por las distintas instituciones responsables de protección, ni evalúa sus resultados en cuanto a la prevención del riesgo o la respuesta en situaciones de riesgo inminente.

En resumen, el lineamiento revela un cierto nivel de inconsistencia al proponer avanzar en vez de analizar por qué no funciona lo ya existente, y al no orientar o establecer prioridades que informen el enfoque estratégico de dichas actuaciones. En este sentido, el lineamiento tampoco analiza ni plantea qué alternativas concretas podrían solucionar estos problemas, antes de “fortalecer” o “incrementar” las actuaciones existentes.

Viabilidad del lineamiento 5.1.2.

En general, el lineamiento 5.1.2. parece tener algunos problemas de viabilidad ya que, como se ha evidenciado, se basa en una serie de líneas de acción que a su vez son parcialmente inconsistentes y adolecen de concreción en algunos de sus apartados. Además, estas líneas de acción no incluyen el cómo se abordarán los factores externos que condicionan la capacidad de actuación de las entidades territoriales, sobre todo en municipios con elevados índices de conflictividad y pobreza.

10. *Ibidem*. Página 126.

Lineamiento 5.1.3.

El lineamiento 5.1.3. tiene por objetivo “Promover la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos”

Lógica enunciativa del lineamiento 5.1.3.

Si...

- Se fortalecen los procesos y procedimientos que guían las actuaciones de los servidores públicos y su oportuno cumplimiento para respetar y garantizar la defensa de los derechos humanos,
- se mejora el acceso a la información pública para la defensa de derechos humanos y protección de datos,
- se genera un sistema de denuncia efectivo y oportuno para la protección de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos,

se articulan las acciones contra la corrupción en el marco de la *Política de Transparencia e Integridad* y el *Estatuto Anticorrupción* (y su desarrollo normativo),

Entonces...

Se promueve la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos.

Consistencia y grado de compleción del lineamiento 5.1.3.

En la Figura 4 se presenta el problema identificado en el Marco y las líneas de acción del lineamiento:

Figura 4

Problema identificado: alta probabilidad de comportamientos que favorecen la corrupción en contra del respeto y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos.

SI

Se fortalecen los procesos y procedimientos que guían las actuaciones de los servidores públicos y su oportuno cumplimiento para respetar y garantizar la defensa de los derechos humanos,

Se mejora el acceso a la información pública para la defensa de los derechos humanos y protección de datos,

Se genera el sistema de denuncia efectivo y oportuno para la protección de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos,

Se articulan las acciones contra la corrupción en el marco de las *Políticas de Transparencia e Integridad* y el *Estatuto Anticorrupción* (y su desarrollo normativo).

ENTONCES

Se promueve la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción, para la labor de defensa de los derechos humanos.

AUNQUE

(Antes de “fortalecer”) es necesario determinar por qué se incumplen los procedimientos que guían la actuación de servidores públicos, qué factores externos están incidiendo en ello y cómo, dicho incumplimiento, afecta la labor de defensa de los derechos humanos.

Es necesario precisar claramente la relación causa-efecto entre: corrupción, el acceso a información pública y la garantía del derecho a defender.

(Antes de “generar”) un sistema sería oportuno saber si realmente no existe. En caso de que si exista, por qué no funciona, o si se genera un nuevo sistema, si habrá confianza para denunciar y si será útil para sancionar al servidor público sin represalias contra quien denuncia.

Resultaría útil conocer los resultados de la *Política de Transparencia* y el *Estatuto Anticorrupción*, para determinar cómo esta política pública potenciaría o complementaría los resultados en esta línea.

A continuación, se analizan algunos apartados y una de las líneas de acción de este lineamiento.

Inconsistencia del encuadre causa-efecto entre corrupción y el respeto del derecho a defender los derechos humanos

En su análisis del problema, el Marco señala una relación causa-efecto entre la corrupción, especialmente de los servidores públicos, y actuaciones en contra del respeto del derecho a defender los derechos humanos¹¹. En el problema 4.1.3. esta relación presentada de la siguiente manera: “Alta probabilidad de comportamientos que favorecen la corrupción en contra del respeto y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos”.

11. *Ibíd.* Apartado 4.1.3. Páginas 98, 121 y siguientes páginas.

12. *Ibíd.* Apartado 5.1.3. Páginas 160 y 163-4. Resulta muy difícil realizar un análisis inicial del lineamiento 5.1.3., porque su redacción habla de “lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos”: la preposición “para” no permite dilucidar cómo se conecta “corrupción” con “defensa de derechos humanos”.

13. UNDP. «A Users’ Guide to Measuring Corruption», 2015. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/a-users-guide-to-measuring-corruption.html>

14. Transparency International. *¿Qué es corrupción?* <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#define>

15. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *United Nations Convention against Corruption*. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html> Y, *Corrupción: definición básica* <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-1/key-issues/corruption---baseline-definition.html>

Siguiendo esa lógica, el Marco plantea que la respuesta a ese problema es actuar contra la corrupción¹²:

Lineamiento 5.1.3: “Promover la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos”.

En primer lugar, el Marco no define qué entiende por corrupción. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

No hay un consenso internacional sobre el significado de corrupción. Sin embargo, una manera común de diferenciar la corrupción es a partir de su escala. La corrupción a pequeña escala se refiere a la corrupción cotidiana, a nivel de calle, que las personas experimentan cuando interactúan con servidores públicos. La corrupción a gran escala (o corrupción política) generalmente involucra sumas de dinero mucho mayores y afecta al conjunto de un país, así como la legitimidad de un gobierno nacional y las élites. La definición más comúnmente usada es el abuso de cargo público o de una posición pública para beneficio privado.¹³

La ONG Transparency International la define como “el abuso del poder que ha sido encomendado (a alguien) para beneficio propio”¹⁴. Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC)¹⁵ define una serie de delitos como corrupción:

▀ Soborno en los sectores público y privado (artículos 15, 16 y 21)

- /// Malversación en los sectores público y privado (artículos 17 y 22)
- /// Tráfico de influencias (artículo 18)
- /// Abuso de poder (artículo 19)
- /// Enriquecimiento ilícito (artículo 20)
- /// Lavado de dinero (artículo 23)
- /// Ocultación (artículo 24) y obstrucción a la justicia (artículo 25) relacionadas con los delitos anteriores.

El concepto común que subyace a estas definiciones es el enriquecimiento inapropiado, aprovechándose de su puesto o de su posición, por parte de quien tendría que servir a la ciudadanía. El Marco señala, en su definición del problema central, la “existencia de espacios vacíos (...) donde la disputa de grupos armados (...) por el control de las rentas ilícitas afectan al ejercicio del liderazgo social (...) y defensa [de los derechos humanos]...”.

Sin embargo, los estándares internacionales sobre el delito de corrupción que se han citado no incluyen delitos como agresiones o amenazas, por lo que se puede entender que estos delitos se añadirían al delito de corrupción en ciertos casos de funcionarios, pero no son parte de la corrupción en sí. Por tanto,

resulta inconsistente establecer una relación causa-efecto entre corrupción y gran parte de las violaciones del derecho a defender los derechos humanos.

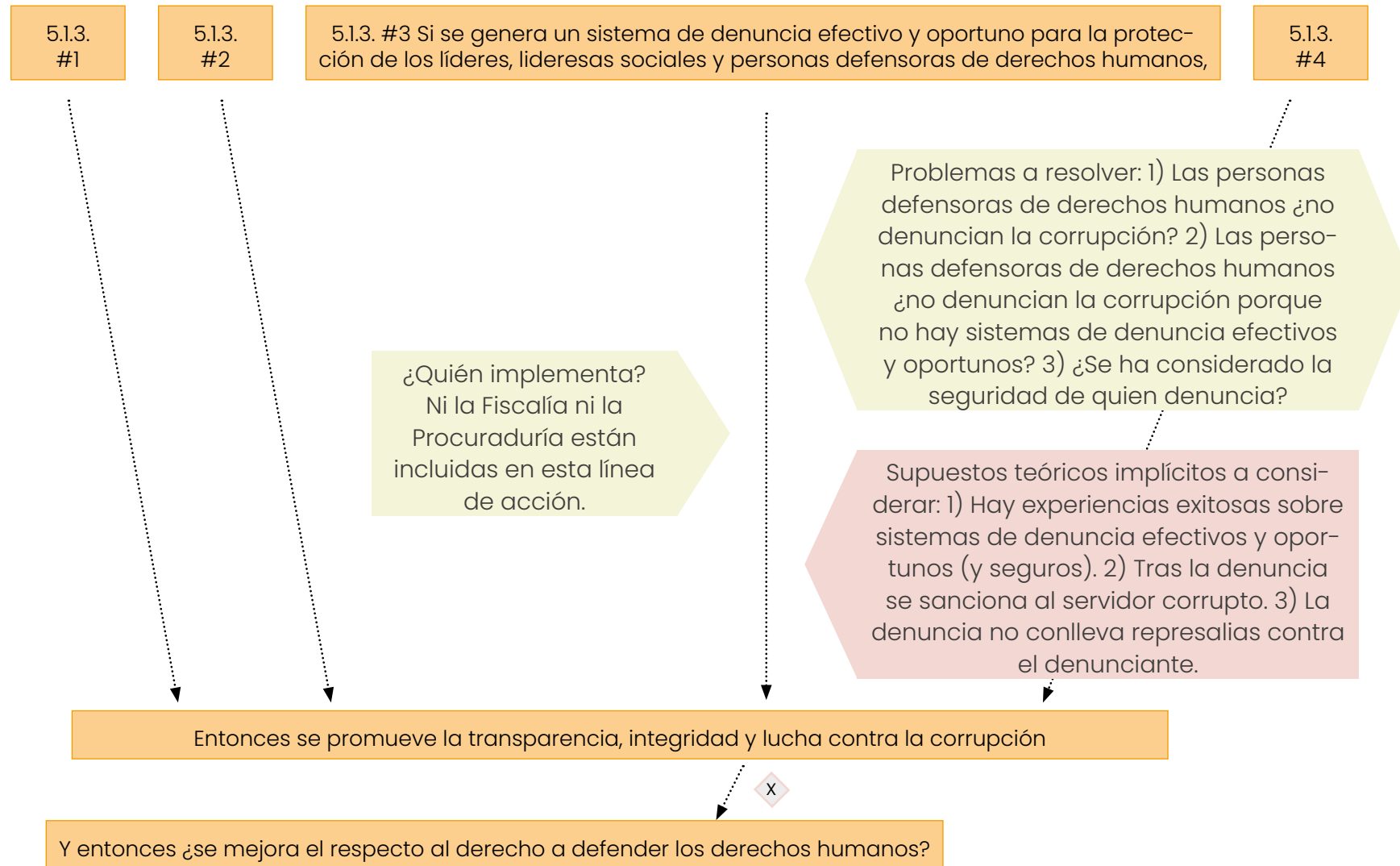
El Marco tampoco desarrolla de forma suficiente la lógica sobre cómo en este lineamiento la “mejora en el acceso a la información pública para la defensa de derechos humanos y protección de datos” repercutiría en “la transparencia, integridad y lucha contra la corrupción para la labor de defensa de derechos humanos”, sobre todo, teniendo en cuenta que el mismo diagnóstico del problema señala que: “la labor de defensa de los derechos humanos relacionada con la veeduría de los recursos y el control ciudadano sobre las decisiones de las autoridades públicas (...) ha sido una de las motivaciones de fondo de las agresiones contra las personas que ejercen esta labor”¹⁶

Inconsistencia de la línea de acción #3: “Creación de un sistema de denuncia efectivo y oportuno”

Es preciso detenerse en la tercera línea de acción de este lineamiento, la cual propugna la creación de un sistema de denuncia “efectivo y oportuno”. Su lógica enunciativa se puede ver en la Figura 5.

¹⁶ Ministerio del Interior de Colombia. (2019). *Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos*. Páginas 130 y 131.

Figura 5



La creación de un sistema de denuncia efectivo “para la protección de los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos” da por sentados varios supuestos (como se refleja en la Figura 5):

Presupone que las personas DDH no denuncian la corrupción porque no hay sistemas de denuncia “efectivos y oportunos” (aunque las personas DDH sí denuncian la corrupción, exista o no tal sistema de denuncia con esas características).

Supone que hay experiencias exitosas sobre estos sistemas de denuncia, es decir, que las personas defensoras recurren a ellos con regularidad, que tras la denuncia se investiga y, si es el caso, se sanciona al servidor público correspondiente; también que la denuncia no conlleva represalias contra quien denuncia. Sin embargo, ni en los informes de organizaciones de derechos humanos, ni de entidades del gobierno o de instituciones del Estado, ni en

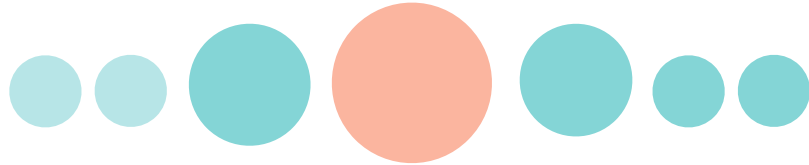
la literatura, existen dichos sistemas de denuncia efectivos, oportunos (y seguros).

Por otra parte, surge la pregunta acerca de quién implementaría estos sistemas de denuncia, porque el Marco no recoge ni la participación de la Fiscalía ni de la Procuraduría en este lineamiento.

Viabilidad del lineamiento 5.1.3.

La primera línea de acción del lineamiento se basa en el fortalecimiento de “los procesos y procedimientos que guían las actuaciones de los servidores públicos y su oportuno cumplimiento para respetar y garantizar la defensa de los derechos humanos”. Teniendo en cuenta el largo historial de incumplimiento (por acción y omisión) de numerosos servidores públicos en cuanto al respeto de los derechos humanos, esta línea de acción, tal como está planteada, no parece





realista, porque no explica como esperar un cambio sustancial en cuanto al incumplimiento por parte de las y los servidores públicos.

En cuanto a la segunda y la tercera línea de acción no parecen estar suficientemente desarrolladas y adolecen de varias carencias e inconsistencias, especialmente la imprecisa relación directa (causa-efecto) entre la existencia de corrupción y el asesinato de personas DDH, así como la débil argumentación en torno a la necesidad de sistemas de denuncia adicionales.

Por otro lado, los resultados en términos de transparencia y lucha contra la corrupción también están supeditados al desarrollo de otras políticas (tal y como sucede en el lineamiento 5.1.1.). En este caso, el *Estatuto Anticorrupción, la Ley de Transparencia y del Derecho al Acceso a la Información Pública o la Ley Anti-soborno*, entre otras, son ejemplos de esas políticas que ya se encuentra en ejecución, pese a lo cual “se mantiene una alta percepción de corrupción en Colombia, afectando la confianza en las instituciones respecto a su capacidad para garantizar el acceso y ejercicio de derechos”¹⁷. Entonces, no parece viable alcanzar el resultado previsto en este lineamiento si otras políticas directamente dedicadas al tema no obtienen los resultados esperados.

En su conjunto, este lineamiento plantea que existe una causa-efecto entre la corrupción de servidores públicos y el irrespeto del derecho a defender los derechos humanos. Desde luego, a veces ambos fenómenos pueden verse relacionados, pero la teoría de cambio del lineamiento 5.1.3. no parece conducente a alcanzar los resultados esperados en este Marco.

17. *Ibidem*. Página 123.

Lineamiento 5.1.4.

El objetivo del lineamiento 5.1.4. es “Fortalecer la capacidad de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos”.

Lógica enunciativa del lineamiento 5.1.4.

Si...

- Se implementa un programa de fortalecimiento organizativo y de apoyo a la gestión del riesgo para la labor de la defensa de los derechos humanos,
- se articulan los observatorios nacionales y territoriales para la identificación y análisis de riesgo y el seguimiento a los procesos individuales y organizaciones de defensa de los derechos humanos,
- se articulan y fortalecen las redes de líderes y lideresas sociales y personas defensoras para la labor de defensa de los derechos humanos,
- se adelanta una estrategia de formación y gestión del conocimiento alrededor del ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos,

- se realiza una caracterización de las organizaciones sociales y las personas que desarrollan labores de defensa de los derechos humanos,
- se fortalecen las capacidades de afrontamiento y autoprotección de las personas y organizaciones que realizan labores de defensa de derechos humanos ante factores de riesgo,
- se implementan procesos de acompañamiento a los líderes y lideresas sociales y personas defensoras de los derechos humanos, y a las organizaciones en el territorio,

Entonces...

Se fortalece la capacidad de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos, superando los niveles de desconfianza, la atomización social y favoreciendo contextos que facilitan su organización y participación.

Consistencia y grado de completación del lineamiento 5.1.4.

En cuanto a la consistencia y grado de completación del lineamiento, se pueden hacer las consideraciones presentadas en la Figura 6:

Figura 6

SI

Problema identificado: debilitamiento de la capacidad de las organizaciones sociales (...) para la labor de la defensa de los derechos humanos

AUNQUE

Se implementa un programa de fortalecimiento organizativo y de apoyo a la gestión del riesgo para la labor de la defensa de los derechos humanos.

Se articulan los observatorios nacionales y territoriales para la identificación, análisis de riesgo y seguimiento a los procesos individuales y a las organizaciones de defensa de los derechos humanos.

Se adelanta una estrategia de formación y gestión del conocimiento alrededor del ejercicio de la labor de defensa de los derechos humanos.

Se realiza una caracterización de las organizaciones sociales y las personas que desarrollan labores de defensa de los derechos humanos.

Se fortalecen las capacidades de afrontamiento y autoprotección de las personas y organizaciones que realizan labores de defensa de los derechos humanos ante factores de riesgo.

Se implementan procesos de acompañamiento a líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y a las organizaciones en el territorio.

ENTONCES

Se fortalece la capacidad de las personas y organizaciones que ejercen la labor de defensa de los derechos humanos, superando los niveles de desconfianza, la atomización social y el fortalecimiento de contextos que facilitan su organización y participación.

(Antes de “implementar” un programa) debe comprobarse si las personas y organizaciones confían y tienen interés. Tomando en cuenta que, a la fecha, no puede hablarse de una cultura de entendimiento y confianza entre organizaciones de DD. HH. y los sucesivos gobiernos.

Sería necesario comprobar si existe una base de datos de dichos observatorios si estos están dispuestos a articularse y compartir información entre ellos y con el Estado. Además cómo se garantizará la independencia de la información.

Es necesario confirmar si las organizaciones tienen interés en que el Estado conozca sus redes, si se han superado los niveles de desconfianza y atomización documentados en el diagnóstico e identificar experiencias exitosas sobre fortalecimiento de redes de la sociedad civil impulsadas por el Estado.

Sería importante determinar si las personas y organizaciones de los municipios más impactados por la violencia tendrían las condiciones materiales, tiempo y recursos para participar del programa.

Es necesario saber si las organizaciones están dispuestas a brindar esta información, si existe la capacidad para identificar la diversidad de actores defensores de DD. HH., con un enfoque lo más amplio y claro posible, y preservar esta información en condiciones de seguridad para las DD. HH.

Antes de “fortalecer” hay que preguntarse cómo se han mitigado los impactos y daños colectivos ocasionados por la violencia, y cuáles han sido los resultados de los mecanismos de afrontamiento y autoprotección en la garantía del derecho a defender los DD. HH.

Es necesario determinar a qué tiempo de acompañamiento se refiere esta línea de acción, quién haría ese acompañamiento y para qué.

Si se asume que estos mecanismos no existen en la actualidad, habría que valorar qué mecanismos de articulación nacional-territorial podrían ser más eficaces.

En su análisis, el Marco señala como causa directa del problema central al debilitamiento de la capacidad de las organizaciones y de las personas para la labor de defensa de los derechos humanos.

Sin embargo, en este planteamiento no parece clara la relación entre la supuestamente débil capacidad de las organizaciones de DD. HH. y las agresiones contra las personas DDH. Sería preocupante si el Marco entendiera que las agresiones contra las personas DDH son facilitadas por debilidades de los liderazgos sociales, retratando así a las víctimas como facilitadoras de la acción de sus agresores. Por el contrario, ha sido ampliamente documentado que una de las causas del debilitamiento y la desestructuración del tejido social y de la capacidad organizativa es, y ha sido, el conflicto armado, la violencia generalizada y los prejuicios que tiene el Estado y sus funcionarios hacia las personas y organizaciones defensoras de DD. HH., atacándoles de manera directa u omitiendo su responsabilidad de protección¹⁸.

¹⁸. El daño sociocultural implica impactos de orden individual y colectivo. En primer lugar, deja desprovistas a las personas de recursos y relaciones fundamentales para asumir sus vidas y afrontar la adversidad. En segundo lugar, desestructura los tejidos sociales y altera la transmisión de saberes y prácticas de gran significado para las personas y las familias. En la mayoría de los casos, las víctimas hablaron de la represión que ejercieron los actores armados sobre las manifestaciones colectivas de solidaridad, así como de la prohibición de actividades importantes para tramitar el dolor y el duelo. Disponible en: Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013) ¡BASTA YA! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Capítulo IV. Los impactos y daños causados por el conflicto armado en Colombia. Página. 275.

Al analizar este lineamiento desde otro ángulo, parece plantear que las comunidades y organizaciones que quieran podrán fortalecerse: *"tienen el espacio y el poder para..."* ello; como si dicho fortalecimiento dependiera únicamente de ellas y no existieran factores externos que han determinado su debilitamiento y que, hoy por hoy, condicionan y limitan las posibilidades de organización, reunión y el ejercicio libre y seguro del liderazgo social.

Existen leyes y programas dirigidos a conocer y fortalecer las capacidades de las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos; por ejemplo, la caracterización realizada por el Ministerio del Interior en el año 2018, o el decreto 660 (también de 2018), de los que se desconoce si se han evaluado para identificar aprendizajes y conocer sus resultados e impactos.

Al mismo tiempo, es importante resaltar que el Marco señala que este debilitamiento se da, sobre todo, en zonas rurales que se caracterizan por la presencia, reconfiguración y expansión de estructuras que ejercen violencia; con altos índices de pobreza multidimensional; con limitadas posibilidades de acceso a comunicación, información y redes; y con elevados niveles de desconfianza y atomización social.

Pese a ello, el Lineamiento no menciona acciones dirigidas a reconocer y superar estas condiciones particulares en los territorios rurales, ni para reconstruir los lazos de confianza y legitimidad entre las instituciones y la sociedad civil en dichos territorios. Por el contrario, plantea estrategias generales, partiendo del

supuesto de colaboración y cooperación entre dichos actores que son tan disímiles y muchas veces contrapuestos.

Por otro lado, en relación al grado de compleción, en el diagnóstico del Marco se plantean una serie de situaciones problemáticas adicionales, como:

“(…) la reciente tendencia hacia el debilitamiento de la confianza interpersonal en la sociedad colombiana denota que la estructura de relaciones entre los ciudadanos no favorece la cooperación y la acción colectiva.”¹⁹

“En el caso de las mujeres, estos fenómenos adquieren niveles desproporcionados relacionados con la violencia sexual, la estigmatización …”²⁰

“Los costos sociales derivados de la violencia y las implicaciones de comprender el impacto colectivo que produce el asesinato de un líder social”²¹

Sin embargo, estas situaciones problemáticas no son abordadas de manera directa en el lineamiento, desconociendo, entre otras cosas, el enfoque diferencial de género, de edad y cultural.

19. Ministerio del Interior de Colombia. (2019). *Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos*. Página 134.

20. *Ibidem*. Página 138.

21. *Ibidem*. Página 143.

22. *Ibidem*. Página 152

Viabilidad del lineamiento 5.1.4.

Las bases de este lineamiento parecen poco realistas porque parten del supuesto de la existencia de confianza y cooperación entre las organizaciones de derechos humanos y el Estado. En este sentido, es importante recordar que las personas y organizaciones de la sociedad civil que realizan labores de defensa de los derechos humanos, en la mayoría de los casos, mantienen un discurso crítico y de independencia frente al Estado, sobre quien ejercen una función de veeduría y exigibilidad.

Tal como lo señala el propio diagnóstico del Marco, en muchas ocasiones las organizaciones de DD. HH. han sido percibidas como amenazas al establecimiento²², por cual resulta inconsistente plantear que el Estado será el factor determinante para fortalecer la capacidad de las personas y organizaciones para defender los derechos humanos. Adicionalmente, en no pocas ocasiones la intervención del Estado ha restringido el actuar de las organizaciones de derechos humanos, étnicas y sociales.

No reconocer la diversidad y variedad existente entre las organizaciones de defensa de los derechos humanos es otro elemento que podría dificultar la viabilidad de este lineamiento. Un abordaje tan general y poco diferenciado ignora esta complejidad de necesidades y relaciones, por lo que las medidas que se implementen pueden resultar inadecuadas.

Finalmente, el documento no hace referencia a estudios, evaluaciones o sistematizaciones de experiencias exitosas o de programas de fortalecimiento organizativo a la sociedad civil, impartidos por el Estado, que redunden en garantías para el ejercicio del liderazgo social y la defensa de los DD. HH., y que sirvan como base para el desarrollo de este lineamiento.

Lineamiento 5.1.5.

El objetivo del lineamiento 5.1.5. es “Promover una cultura de respeto y garantías para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos”.

Lógica enunciativa del lineamiento 5.1.5.

La lógica enunciativa del lineamiento se puede representar mediante la proposición condicional “Si... Entonces...” de la siguiente manera:

Si...

- Se promueven y fortalecen espacios para la deliberación pública y el reconocimiento de la diferencia para la construcción y el ejercicio de la democracia,

- se promueve el uso del lenguaje y la comunicación para la construcción de expresiones y prácticas culturales favorables para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos,
- se generan acciones focalizadas de cultura de derechos para la promoción de entornos seguros y propicios del derecho a defender los derechos humanos,

Entonces...

Se promueven los entornos propicios y seguros para ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

Consistencia y grado de compleción del lineamiento 5.1.5.

En cuanto a la consistencia y grado de compleción del lineamiento, se pueden hacer las consideraciones presentadas en la Figura 6.

Figura 7

Problema identificado: Existencia de imaginarios, estereotipos, actitudes y prejuicios del derecho a defender los derechos humanos.

SI

Se promueven y fortalecen espacios para la deliberación pública y el reconocimiento de la diferencia para la construcción y el ejercicio de la democracia.

Se promueve el uso del lenguaje y la comunicación para la construcción de expresiones y prácticas culturales favorables para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

Se generan acciones focalizadas de cultura de derechos para la promoción de entornos seguros y propicios al derecho a defender los derechos humanos.

ENTONCES

Se promueven los entornos propicios y seguros para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos.

AUNQUE

(Antes de “promover y fortalecer”) es necesario determinar cuáles espacios existen para la deliberación pública, qué resultados han tenido en términos de transformación de imaginarios y actitudes, y cómo estos espacios podrían impactar positivamente la labor de defensa de los derechos humanos.

Es necesario definir quién y cómo se promoverá el uso de ese lenguaje y quién debe usarlo. Así mismo, sería útil saber si los funcionarios públicos y otros actores privados reconocen que su lenguaje estigmatiza y ponen en riesgo a las personas defensoras y si están dispuestos a cambiar.

Sería necesario describir el tipo de acciones focalizadas, el rol que en dichas acciones cumplirían las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos y cuáles han sido las mejores prácticas culturales para promover un entorno seguro y propicio.

El lineamiento 5.1.5. resulta valioso para procurar un ambiente más favorable para ejercer el derecho a defender los derechos humanos, de acuerdo con las recomendaciones de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sin embargo, su descripción resulta insuficiente para valorar su consistencia, en tanto su redacción es ambigua y carece de información que sería necesaria para entender lo que se propone, cómo lo desarrollaría y quién lo haría.

Su descripción es insuficiente tomando en cuenta que el problema descrito sobrepasa los alcances de una política pública de protección del derecho a defender los DD. HH., pues se refiere a “un entorno cultural en el que la violencia es percibida y usada como mecanismo de interacción en la cotidianidad y como medio para tramitar las diferencias y los conflictos”²³, no solo en el escenario de la defensa de los derechos humanos.

Del mismo modo, el lineamiento no parece contar con la solidez suficiente en sus líneas de acción, sobre todo cuando en su diagnóstico se plantea que “el 95% de las personas mayores de 18 años no perciben la estigmatización como un riesgo para los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad”²⁴. Es decir, la mayoría de la población no consideraría que estigmatizar a las personas DDH sea un problema social. Pese a ello, no

²³. *Ibidem*. 153.

²⁴. *Ídem*.

hay ninguna acción prevista para cambiar esta percepción por lo que es probable que no haya un interés por transformar los lenguajes, ni fomentar la participación en espacios de deliberación o en impulsar acciones culturales.

Adicionalmente, el diagnóstico no señala una relación clara entre la estigmatización de las personas DDH y la barrera que crea para el ejercicio de su derecho. La información incluida en el diagnóstico solo se refiere a situaciones de violencia generalizada, y obvia el referirse a la discriminación, la difamación o al estigma que crean los funcionarios públicos cuando señalan a las personas DDH como delincuentes. Por tanto, este lineamiento tampoco aborda estas barreras, ni siquiera con poblaciones que han sido históricamente discriminadas como las mujeres, los pueblos indígenas y afrodescendientes, las personas defensoras de la diversidad sexual y otras.

Viabilidad del lineamiento 5.1.5.

La información contenida en el lineamiento resulta genérica y ambigua en su redacción, dando lugar a dudas y confusiones en su interpretación, además, es insuficiente para determinar el grado de viabilidad o realismo del lineamiento. Sin embargo, tal como fue descrito en el punto anterior, el diagnóstico plantea un

problema que sobrepasa los alcances y las posibilidades de la política pública materia de este estudio y, aunque es un tema que resulta trascendental para la protección y garantía del derecho a defender, sería necesario acotar e hilar más el problema que pretende abordar, así como definir acciones más concretas.

Resultaría interesante contar con estudios técnicos sobre percepción, imaginarios sociales y análisis del discurso, que permitan identificar claramente actores clave (como funcionarios públicos, medios de comunicación, etc.), así como patrones de estigmatización y su impacto sobre el derecho a defender los derechos humanos. Igualmente, podría ser de gran utilidad para dar viabilidad a esta línea de acción, realizar una evaluación de la directiva 002 del 2017 de la Procuraduría General de la Nación, un instrumento que busca proteger a las personas defensoras y sancionar a funcionarios públicos que estén comprometidos en situaciones de estigmatización y señalamiento contra las personas DDH²⁵.



²⁵. Directiva No. 002. (2017, junio 14). Procuraduría General de la Nación. https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1721_PGN%20Directiva%20002%20DE%202017.pdf.

4. ANÁLISIS DE LAS ARTICULACIONES

entre las instituciones que han de implementar la política

A continuación, se analizan las articulaciones entre las instituciones que, según el Marco, han de implementar la política de protección.

4.1. El desafío de la gobernanza global de esta política, tal y como está planteada en el Marco

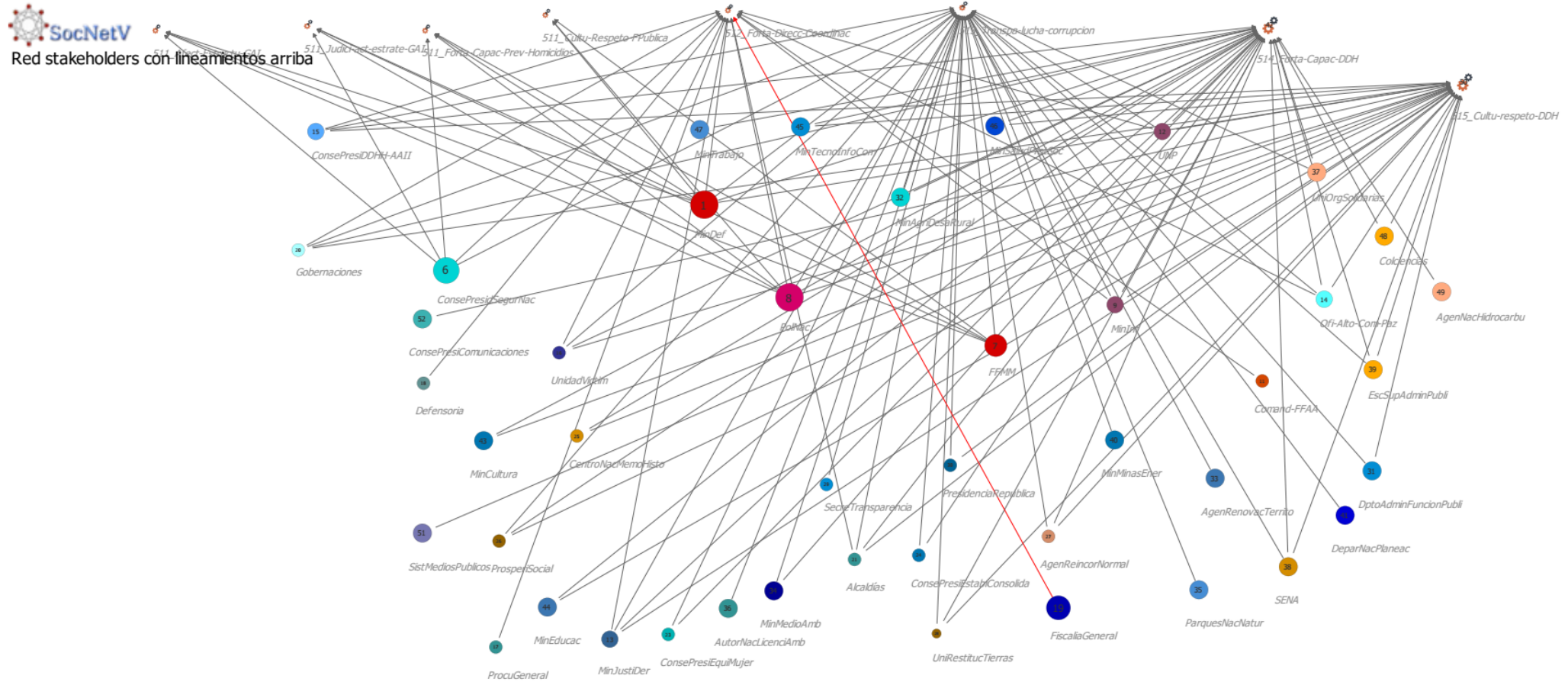
El Marco involucra al menos a 44 instituciones estatales y gubernamentales de carácter nacional, departamental y local, como responsables de la ejecución de los lineamientos estratégicos previstos.

En primer lugar, un aspecto muy positivo del Marco es que recoge la necesidad de una acción conjunta por parte de

distintas autoridades e instituciones, cuya colaboración es necesaria para abordar un problema extremadamente complejo. Este aspecto es pionero en las políticas públicas de protección de las personas DDH a nivel mundial.

Sin embargo, incluir a distintas autoridades trae consigo otros desafíos. Precisamente la diversidad y número de actores involucrados en la política es una de las características clásicas de los problemas complejos (o *wicked problems*), caracterizados por la interacción de múltiples actores con distintos mandatos, intereses y perspectivas, a veces opuestas entre sí. En esta investigación se ha realizado un análisis de redes para estudiar la compleja interacción de estas 44 autoridades e instituciones (sin contar con que las alcaldías y las gobernaciones departamentales suman a su vez más actores, desde un punto de vista territorial). El grafo principal se presenta en la Figura 8:

Figura 8



Aunque por razones de legibilidad en la Figura 8 resulta difícil representar en detalle la densa red de interacciones que el Marco plantea, es posible ver que en la franja superior de este gráfico están representados con un icono de engranajes (⚙️) los lineamientos y líneas de acción de la política. Por debajo de los engranajes se ubican los nodos (●) que representan las instituciones participantes. Las líneas que unen a los nodos y los engranajes reflejan la pretendida participación de las instituciones en cada uno de los lineamientos y líneas de acción del Marco.

Definir la gobernanza de una política pública en la que intervienen este número y diversidad de instituciones representa un gran desafío: ¿quién dirige la política? ¿cómo y a qué nivel participan las distintas instituciones? ¿cómo serían los escenarios

de toma de decisiones y los flujos de comunicación e información?, entre otras preguntas. De hecho, el diagnóstico del Marco apunta algunos retos en este sentido:

- Describe como inconveniente el carácter centralista de la estructura de toma de decisiones²⁶.
- Apunta la necesidad de una “mejora de la arquitectura para la coordinación y articulación interinstitucional.”²⁷

Sin embargo, el Marco no plantea alternativas o soluciones a estos retos.

4.2. Análisis de la participación de instituciones respecto a algunos lineamientos y líneas de acción del Marco

Para analizar la participación de las instituciones en los lineamientos, el presente estudio se ha enfocado en los siguientes aspectos:

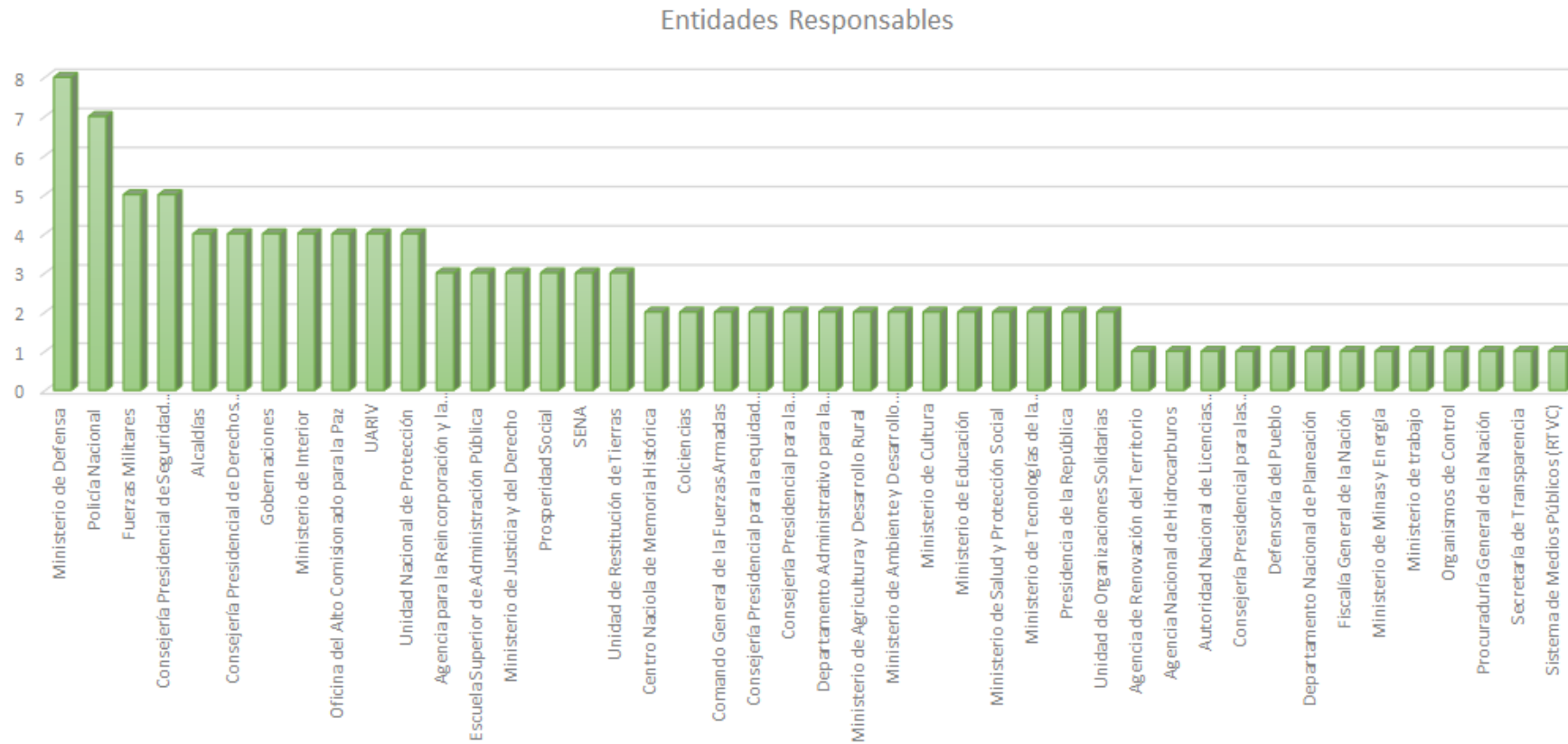
Las autoridades con más peso en participación pertenecen al sector de seguridad

En la Figura 9 se grafican las instituciones participantes ordenadas según las veces que intervienen en el Marco.

²⁶. “... todos los instrumentos normativos analizados, con excepción de la Estrategia Territorial de Protección, se enfocan en un modelo de toma de decisiones desde el nivel nacional hacia el nivel territorial. Esto plantea un inconveniente en términos de oportunidad de la identificación, alerta y respuesta, ya que la toma de decisiones está alejada del lugar en donde se presentan las situaciones potencialmente generadoras de riesgo, se verifican las amenazas y se producen los atentados y afectaciones a los derechos de las personas defensoras.” (*Ministerio del Interior de Colombia. 2019. Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. Página 114.*)

²⁷. Ministerio del Interior de Colombia. (2019). *Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. Página 116.*

Figura 9



Como se muestra en la Figura 9, las instituciones con más peso en la participación son el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares y la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional (o de Defensa y Seguridad). Este mayor grado de participación se corresponde, desde un punto de vista de análisis de redes, con un alto nivel de centralidad de los nodos mencionados, lo que denota poder o influencia en una red. Como se ilustra en la red de nodos del Marco (Figura 8), las autoridades con mayor grado de centralidad son el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional, la Consejería Presidencial para la Seguridad y las Fuerzas Militares, así puede verse también en la columna de la derecha, “%DC”²⁸, de la Tabla 3:

28. “% of Degree of Centrality”; cálculos hechos con el programa de análisis de redes SocNetV.

29. Información recolectada y documentada por Protection International durante sus más de 10 años de trabajo en Colombia con comunidades rurales defensoras de los derechos humanos. También puede consultar:

La militarización no ha traído más seguridad y bienestar a los territorios en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/la-militarizacion-no-ha-traido-mas-seguridad-y-bienestar-a-los-territorios-article/>
 Colombia: “Para Duque la paz es militarizar los territorios” en: <https://viacampesina.org/es/colombiapara-duque-la-paz-es-militarizar-los-territorios/>
 Los riesgos de militarizar la respuesta a la inseguridad en América Latina en: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/los-riesgos-de-militarizar-la-respuesta-a-la-inseguridad-en-america-latina/>.

Tabla 3

Node	Label	DC	DC'	%DC'
1	Ministerio de Defensa	8,000	0,157	15,686
8	Policía Nacional	8,000	0,157	15,686
6	Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional	5,000	0,098	9,804
7	Fuerzas Militares	5,000	0,098	9,804
9	Ministerio del Interior	4,000	0,078	7,843
12	Unidad Nacional de Protección	4,000	0,078	7,843

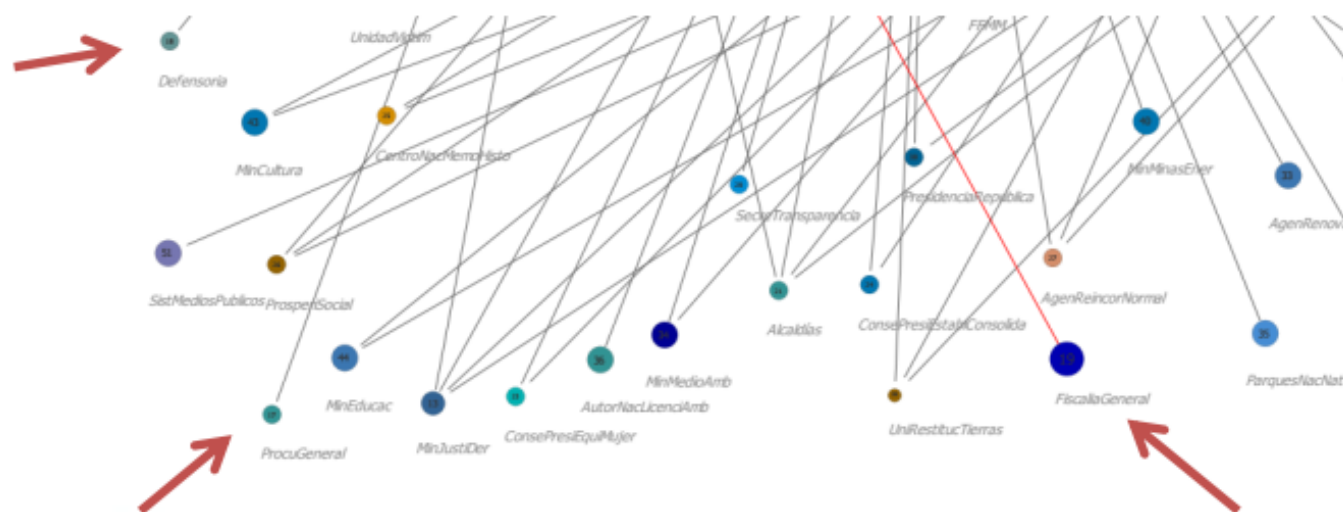
Una posible interpretación de la centralidad de estas autoridades puede ser la importancia que el Marco de la política le asigna al enfoque militar, policial y de seguridad en el abordaje de la protección del derecho a defender los derechos humanos. Este protagonismo denota una clara tendencia hacia la *securitización*, entendida como el proceso de integración discursiva e institucional de un problema dentro de los marcos de seguridad, lo que a su vez prioriza la actuación policial y militar, el control y la defensa.

Sin embargo, este enfoque de seguridad “dura”, con una fuerte militarización de los territorios, ya ha sido usado en ocasiones anteriores para abordar la situación de riesgo que enfrentan las personas defensoras y el liderazgo social, sin que haya sido documentada una reducción de las situaciones de riesgo o una mejora significativa en sus condiciones de seguridad²⁹.

La Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General y la Procuraduría General están entre las instituciones con menor participación

Como puede verse en la Figura 10 (un acercamiento de la representación de la red de instituciones de la Figura 9), la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación tienen una participación mínima en el Marco.

Figura 10



Nota. Detalle de la representación de la red de instituciones ilustrada en la Figura 9.

En contraste con la destacada influencia de las autoridades policiales y militares, instituciones como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General o la Fiscalía General están entre las que tienen menor participación en el Marco y, por tanto, quedan en la parte más baja de la tabla en cuanto a grado de centralidad (con menos poder e influencia en el Marco), según refleja la columna de la derecha de la Tabla 4:

Tabla 4

17	Procuraduría General	1,000	0,020	1,961
18	Defensoría del Pueblo	1,000	0,020	1,961
19	Fiscalía General	1,000	0,020	1,961
29	Secretaría de Transparencia	1,000	0,020	1,961
33	Agencia de Renovación del Territorio	1,000	0,020	1,961
35	Parques Nacionales Naturales	1,000	0,020	1,961
36	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	1,000	0,020	1,961

Nota. Cálculos hechos con el programa de análisis de redes SocNetV.

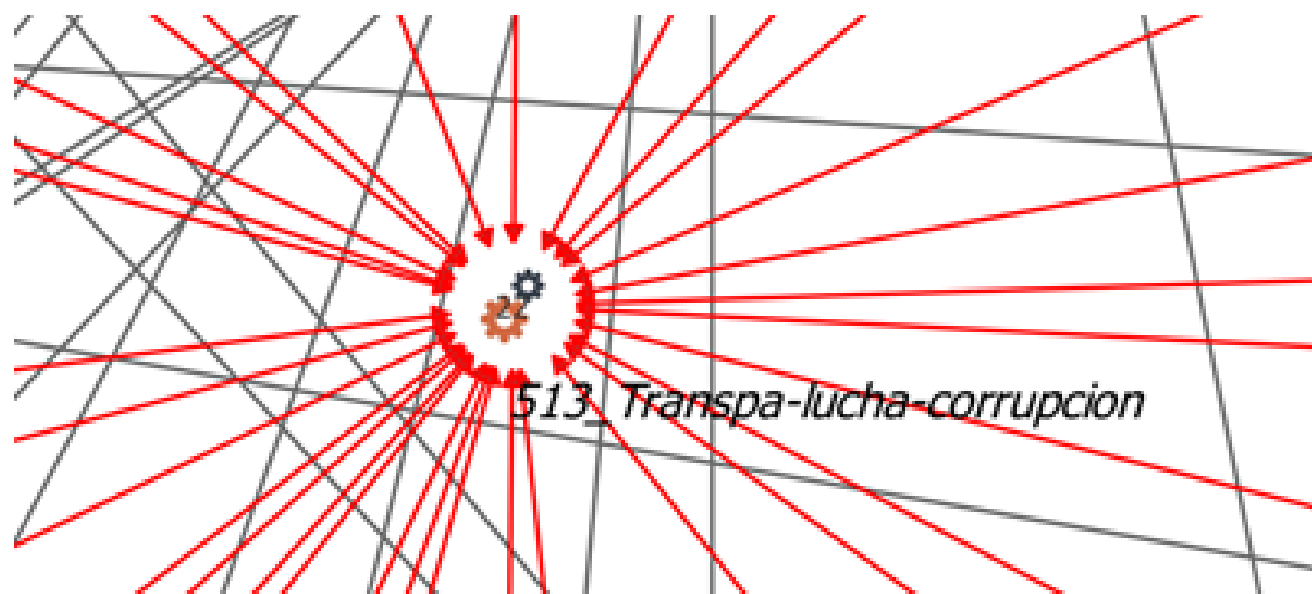
La Defensoría del Pueblo, una institución con mandato inclusivo y amplia participación en la protección del derecho a defender los derechos humanos, parece quedar apartada de la Política, con el mismo nivel de participación que la unidad de Parques Nacionales Naturales o de la Secretaría de Transparencia. Lo mismo sucede con la Fiscalía y la Procuraduría.

Disparidad en el número de autoridades e instituciones que intervienen en los distintos lineamientos. Involucramiento exclusivo de instituciones de seguridad en varias líneas de acción

En el Marco existen apartados que implican la acción conjunta de 30 autoridades e instituciones, como es el caso del apartado 5.1.3. Transparencia y lucha contra la corrupción (Figura 11):

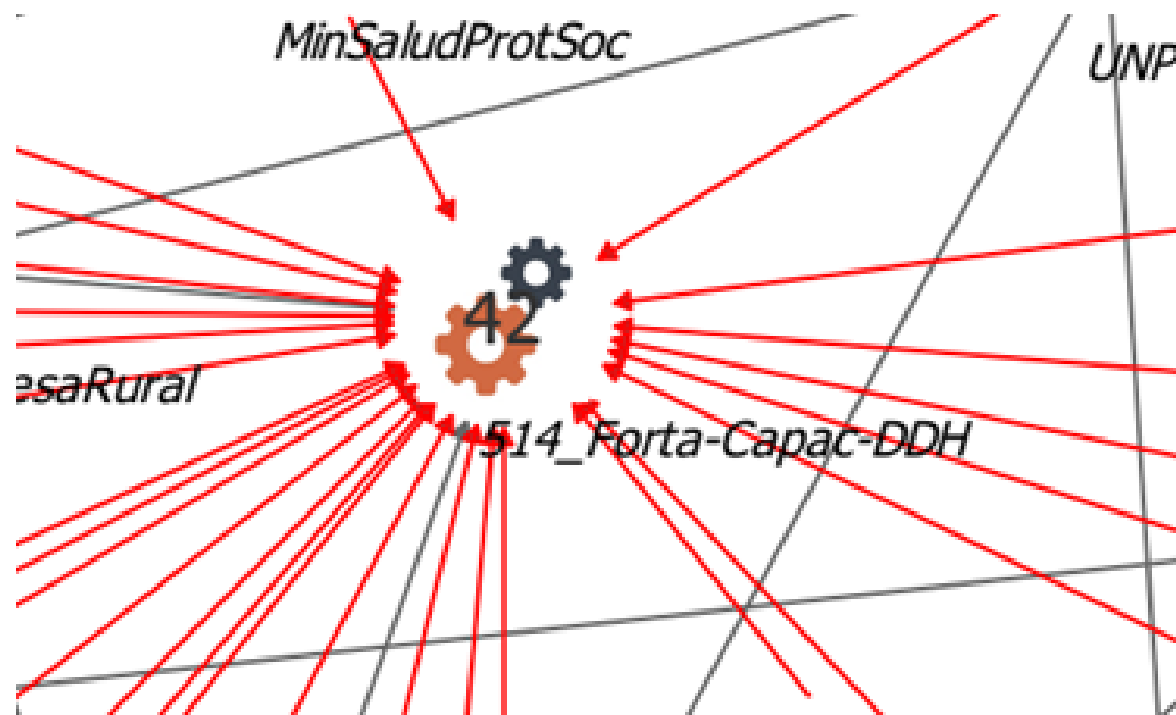
También es el caso del lineamiento 5.1.4. Fortalecimiento de capacidades de las personas DDH, con un total de 28 autoridades e instituciones involucradas (Figura 12):

Figura 11



Nota. Detalle de la representación de la red de instituciones ilustrada en la Figura 9 enfocando el lineamiento 5.1.3. del Marco.

Figura 12



Nota. Detalle de la representación de la red de instituciones ilustrada en la Figura 9 enfocando el lineamiento 5.1.4.

Sin embargo, en otros apartados del Marco, que abordan temas más complejos y difíciles, intervienen muy pocas autoridades selectas, y siempre las mismas. En el lineamiento 5.1.1.³⁰, la línea de acción de judicialización de los grupos armados ilegales, se involucra solamente a cuatro autoridades, todas vinculadas a la seguridad (Ministerio de Defensa, Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, Fuerzas Militares y Policía Nacional), pero quedan apartadas la Fiscalía y la Procuraduría. Lo mismo sucede en otras líneas de acción de este lineamiento, en cuanto a la prevención de homicidios o a la confrontación de las estructuras de grupos armados ilegales, solo participan las mismas cuatro instituciones, y quedan igualmente excluidas Fiscalía y Procuraduría.

En conjunto, a cuatro autoridades se les adjudican de modo exclusivo varios aspectos esenciales (como las tres líneas de acción del Lineamiento 5.1.1. mencionadas), mientras que otros apartados quedan dependiendo de la ejecución de

³⁰. "Ministerio del Interior de Colombia. (2019). Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos. Página 161.

hasta 28 o 30 autoridades o instituciones, lo que se prevé imposible a nivel de coordinación o articulación.

Esta complejidad de la coordinación multisectorial y multinivel no se ve reflejada en el Marco. Cada uno de sus lineamientos plantea articulaciones y coordinaciones entre estas 44 autoridades e instituciones, y entre distintos sectores y niveles, como se puede describir brevemente:

/// Coordinaciones multisectoriales:

- Entre autoridades e instituciones pertenecientes a distintos sectores, por ejemplo, entre un organismo del gobierno y sectores del Estado (como la Defensoría, o la Policía Nacional, o la Escuela Superior de Administración Pública).
- A veces esta coordinación se plantea entre distintos poderes del Estado, como cuando para un lineamiento participan ministerios y un organismo de investigación, como la Fiscalía General o la Procuraduría General.

/// Coordinaciones multinivel: entre organismos nacionales (del gobierno y el Estado) y organismos subnacionales (gobernaciones y alcaldías).

Sin embargo, en el Marco no aparecen referencias a la gestión de la política pública, ni en términos de su dirección (tanto por necesidades de gobernanza como por rendición de cuentas), ni de asignación de responsabilidades (al menos en líneas generales). Esto es más llamativo si se tienen en cuenta las dificultades para articular la acción conjunta de entidades que pertenecen al gobierno con entidades de control del Estado (como la Procuraduría), o de investigación (como la Fiscalía General), o entre entidades de ámbito nacional con entidades de ámbito subnacional.

En conclusión, y considerando que uno de los grandes desafíos en las políticas públicas multisectoriales es la dirección y gestión de las mismas, este Marco adolece de vacíos y una falta de consistencia al incluir a un gran número de autoridades e instituciones, a nivel multisectorial y multinivel, sin aportar directrices sobre su participación en el diseño de la política, ni sobre su articulación en la dirección y gestión de esta.

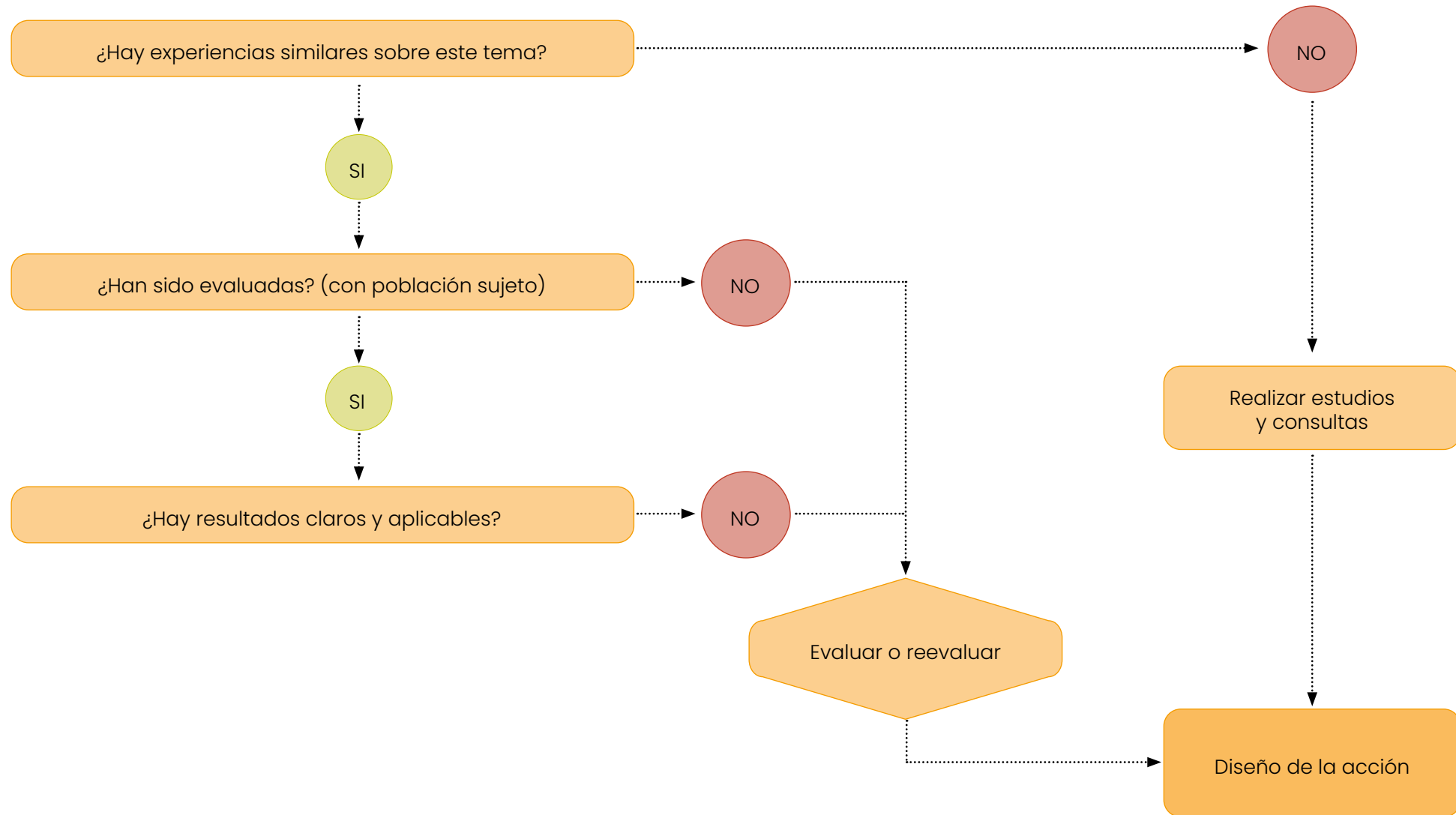
5. ANÁLISIS GLOBAL

del Marco

5.1. Sobre la necesaria evidencia para incluir, diseñar e implementar las líneas de acción del Marco

Este Marco parece carecer de gran parte de evidencias sobre las que debería sustentarse. Sería importante reunir las actuaciones exitosas para cada línea de acción, dentro de lo posible, y, si no las hubiera, realizar los estudios necesarios siguiendo, por ejemplo, el itinerario que propone la Figura 13:

Figura 13



Cuando existe una teoría de la acción apoyada por la literatura, las evidencias, las evaluaciones o las buenas prácticas documentadas, es mucho más sencillo determinar las probabilidades de éxito de la intervención. Por ello, como se ha insistido a lo largo de este documento, la evaluación de programas o políticas ya implementadas en esta materia es indispensable. Solo así se podrán identificar los aciertos en las acciones, las mejores prácticas y los cuellos de botellas o las limitaciones para alcanzar los resultados previstos.

31. Esta Carta fue aprobada por los Ministros de Administración Pública y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos en 2009. En su preámbulo se refiere al “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” y destaca la importancia de la participación de los “sectores más vulnerables” de la sociedad. En la Carta se entiende por participación ciudadana “el proceso de construcción ciudadana en la gestión pública social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”.

La Carta también defiende la participación ciudadana en las fases de elaboración, implementación y evaluación de dichas políticas, y promueve “el reforzamiento por parte de los poderes públicos, los mecanismos de participación relativos a: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, niñas y jóvenes, los adultos mayores; al igual que los derechos de acceso a la justicia, a la inclusión social, al ejercicio de la libertad religiosa, al uso de los espacios públicos, a la igualdad de género, a la protección del medio ambiente, al reconocimiento de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor, u otros de carácter similar”, es decir, se añaden, temas vinculados a la defensa de los derechos humanos. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>

32. Ministerio del Interior de Colombia. (2019). *Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunales, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos*. Páginas 16 y 17.

33. En las políticas de protección de México (2012) y Honduras (2015), por citar dos ejemplos, las personas DDH tienen una participación directa en la gobernanza de la política.

5.2. La falta de participación de personas defensoras y lideresas y líderes sociales en la gestión e implementación de la política

Un aspecto fundamental de toda política pública (y especialmente de las que abordan problemas complejos, como en este caso) es la participación de la población a la que va dirigida. Para ello la *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública* es uno de los estándares de referencia³¹.

Este Marco cita en sus preliminares las recomendaciones de la CIDH sobre participación³², pero no se incluyen actuaciones en ese sentido. Tampoco recoge en sus objetivos, ni en sus lineamientos de acción, la participación de las personas defensoras de DD. HH. ni de quienes ejercen liderazgos sociales. Dicha participación tampoco aparece al enumerar las autoridades e instituciones que están involucradas en la política. Esta carencia es un paso atrás respecto a la *Carta Iberoamericana de participación ciudadana*, y a otras políticas públicas de protección en las Américas³³.

Desde un punto de vista más amplio, esta falta de participación de las personas defensoras las enmarca como objetos de la acción del Estado y no como sujetos o agentes, con capacidad de acción, saberes, experiencias y prácticas que son determinantes para alcanzar los resultados esperados de la política de protección.

5.3. La falta de enfoque diferencial, de género e interseccional

El documento Marco carece de un enfoque diferencial, de género e interseccional que considere las condiciones particulares de discriminación, violencia y exclusión que experimentan diversas poblaciones por sus condiciones de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual.

Esta invisibilización supone en sí misma una forma de discriminación, al no considerar los factores de desigualdad que determinan cómo las barreras al derecho a defender los derechos humanos afectan de forma diferente, y generalmente desproporcionada, a estas poblaciones discriminadas, limitando a su vez su acceso a la política protección y provocando una distribución no equitativa de sus beneficios.

Las relaciones de género merecen una atención especial que debe ir más allá de la simple, aunque necesaria, desagregación de datos por sexo. Es preciso determinar cómo se imbrican las relaciones de género en el problema tratado para observar el impacto diferenciado que tendría la política y las posibilidades reales de un acceso equitativo, tomando en cuenta las condiciones particulares de las mujeres en todos sus aspectos: sociales, económicos, culturales y políticos.

34. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*. (2017). Página 187.

Esto es, tanto más importante, cuando se considera que las mujeres se encuentran particularmente expuestas a violaciones a sus derechos a la vida e integridad personal, incluyendo varias formas de violencia sexual y violencia contra sus familias como forma de represalia por su trabajo, en adición a otros obstáculos que amenazan el trabajo de las personas defensoras en general.

En los casos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, los riesgos y sus consecuencias tienen una dimensión fundamentalmente colectiva e identitaria, por lo que las estrategias encaminadas a prevenir las violaciones de sus derechos y a proteger su trabajo de defensa deben considerar este componente étnico y colectivo.

En suma, el Marco, tal y como está redactado, omite las recomendaciones emitidas por organismos internacionales de derechos humanos, como el Sistema Interamericano, cuando afirma que:

Los Estados deben mantener siempre presente una perspectiva de género y étnico-racial en la adopción de medidas, así como la situación de grupos de personas defensoras en especial situación de riesgo, incluyendo quienes trabajan en apoyo a comunidades y pueblos indígenas y el derecho a la tierra, mujeres y personas LGBTI.³⁴

O del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, en su informe sobre Colombia:

(...) Adopte e implemente la Política Pública Integral de Respeto y Garantías para la Labor de la Defensa de los Derechos Humanos con la participación y el acuerdo de la sociedad civil concernida, asegurando el tiempo necesario para su adopción y los recursos suficientes para su implementación. Dicha política deberá incluir un enfoque territorial, de género, étnico y de edad, y priorizar la prevención y activar los programas y medidas de género, incluyendo el Programa Integral de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos y su plan de acción.³⁵

5.4. Consistencia, grado de completión y viabilidad del Marco

En conjunto, este Marco reúne un cierto número de elementos de gran importancia para una política pública de protección, como son el involucramiento de distintas autoridades e instituciones (y a distintos niveles), la combinación de factores vinculados a la seguridad con otros factores como la formación de las y los servidores públicos, la lucha contra la impunidad, el relacionamiento de esta política con otras políticas existentes conexas con ella, etc.

³⁵. Consejo de Derechos Humanos. 43 período de sesiones. 24 de febrero a 20 de marzo de 2020. Informe Visita a Colombia. Subrayado fuera del texto.

Sin embargo, y aunque el diagnóstico de problemas que ofrece el Marco no ha sido objeto de este estudio, es evidente que hay problemas detectados en el diagnóstico, pero que no son abordados por el Marco, lo que plantea serias dudas sobre su grado de completión.

Al analizar a los objetivos del Marco se puede observar que:

- En cuanto a su fondo, los objetivos del Marco adolecen de falta de consistencia en sus teorías subyacentes, que lo debilitan sustancialmente como se ha visto en este análisis. (Este tema se retoma en la sección de *Recomendaciones* del presente documento).
- En cuanto a su forma, los objetivos de este Marco no ofrecen definiciones de conceptos importantes, por ejemplo, “sistema de alerta temprana” o “sistema de seguimiento”. Por otra parte, usa una serie de términos ambiguos (clichés o *buzzwords*), tales como “articular”, “promover”, “fortalecer”, etc. que le restan consistencia dado que no ofrecen referencias para ubicar de modo realista sus líneas de acción en situaciones específicas.
- En cuanto a su articulación institucional, el Marco no contiene directrices u orientaciones estratégicas que hagan posible una gestión global de la política, ni que permita que todas las instituciones responsables de los niveles nacional y subnacional se integren y definan metas, recursos y responsables precisos, además de un sistema de seguimiento periódico.

En cuanto a su relacionamiento e integración en un plano de gobierno, este Marco aborda una política que se solapa con otras políticas ya en vigor, cuyos resultados no puede abarcar, porque son de naturaleza distinta, pero de los cuales depende: por ejemplo, los resultados de las políticas institucionales de lucha contra los grupos armados ilegales serán claves para que esta política de protección logre resultados (en su lineamiento 5.1.1, en particular), pero no queda claro cuál será la articulación estratégica entre ambas políticas, ni con respecto a su liderazgo ni a su implementación.

En cuanto a sus teorías y supuestos (explícitas o subyacentes), este Marco presenta una estructura muy fragmentaria, con grandes carencias en cuanto a su apoyo en experiencias pasadas, evaluaciones de políticas anteriores, y en teorías de cambio contrastadas y viables.

5.5. El necesario abordaje de la complejidad en políticas públicas

Las políticas públicas necesitan apoyarse en un conjunto consistente de teorías de cambio (explícitas o subyacentes), y para ello es útil analizar cuáles son; tal y como se ha planteado a lo largo de este estudio.

Sin embargo, que una política pública aplique teorías de cambio consistentes es condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar los resultados que se proponga. Es indispensable, además, tener en cuenta la complejidad de los problemas a abordar y las soluciones a aplicar.

Las políticas públicas suelen responder a problemas sociales complejos, y la protección de las personas DDH no es una excepción. Los *problemas sociales complejos* son aquellos que responden a múltiples interpretaciones e interacciones en sistemas formados por actores diversos, muchas veces con intereses contrapuestos, y situados en contextos distintos. Asimismo, se trata de actores cuyo comportamiento cambia y evoluciona de distintas maneras en respuesta a las actuaciones de otros dentro y fuera de esos sistemas, y que en su conjunto no se pueden abarcar con un único marco racional y lineal. Este carácter complejo del fenómeno a abordar suele venir acompañado de otras dificultades: ambigüedad en la definición del problema y en las actitudes de los distintos actores, incertidumbre sobre los resultados, múltiples lagunas de información, etc. En otras palabras, se trata de *problemas complejos*³⁶, que se resisten a encajar en las páginas de un Marco de política, como el analizado en la presente investigación.

Sobre esta base, una política pública de protección tendría que dotarse de los sistemas de manejo y gestión necesarios para abarcar dicha complejidad, integrar las interacciones de

los distintos actores, hacer posible la toma participativa de decisiones, monitorear y evaluar los resultados que se vayan obteniendo y, en suma, para navegar la complejidad de generar resultados adecuados para garantizar la protección de quienes defienden derechos humanos.

En todo campo de conocimiento emergente, como lo es la protección de las personas DDH, la formulación del problema suele estar más avanzada que la formulación de soluciones. En medio del camino que se recorre para aplicar y aprender de posibles abordajes para proteger el derecho a defender los derechos humanos, no se puede dejar de lado la complejidad de la realidad en sí misma.



36. Del concepto en inglés *wicked problem*, aplicado al estudio de las políticas públicas.

6. RECOMENDACIONES

para mejorar los objetivos y lineamientos del Marco

A continuación, sobre la base del análisis realizado hasta este punto y a fin de desarrollar una política pública de protección adecuada, se realizan una serie de recomendaciones sobre los objetivos y lineamientos de este Marco de política pública.

Recomendaciones preliminares

Respecto del número y naturaleza de los problemas a abordar por este Marco:

Este Marco debería abordar, al menos, *todos* los problemas establecidos en su propio diagnóstico, sin que ello signifique que son abordados la totalidad los problemas asociados a

la garantía del derecho a defender y a la protección de las personas defensoras.

Este Marco debería reconsiderar la *naturaleza* de algunos de los problemas que señala en su diagnóstico. En concreto, debería:

- Reconsiderar que las acciones de los grupos armados ilegales no son la única causa de los ataques contra el derecho a defender los derechos humanos y contra quienes ejercen liderazgos sociales.
- Reconsiderar que las actuaciones necesarias para garantizar el derecho a defender los derechos humanos no pueden darse únicamente en territorios con presencia de grupos armados ilegales y de economías ilícitas.

- Reconsiderar el estrecho e insuficiente campo de acción que resulta de confinar las actuaciones de funcionarios públicos frente a la garantía del derecho a defender los DD. HH. en el marco de la lucha contra la corrupción.
 - Reconsiderar cuál debe ser el papel real del Estado colombiano en la articulación y reforzamiento de las redes de quienes defienden derechos humanos y ejercen liderazgos sociales, así como de sus capacidades de afrontamiento y autoprotección.
 - Reconsiderar cómo se promueven y fortalecen los espacios de deliberación pública y defensa de los derechos humanos, y cómo se promueven los liderazgos sociales en sociedades democráticas.
- /// Este Marco debería analizar las *causas* de algunos de los problemas que señala en su diagnóstico. En concreto, debería:
- Analizar si existe en la fuerza pública desinterés, desconfianza o animadversión contra quienes defienden derechos humanos y contra quienes ejercen liderazgos sociales, y, si es así, por qué y cuáles serían las mejores maneras de abordar estos fenómenos.
 - Analizar las razones que conducen a la desconfianza de las personas DDH y de los líderes y lideresas sociales en las

instituciones del gobierno y del Estado, y cuáles serían las mejores maneras de reconstruir esa necesaria relación.

- /// Este Marco debería tener en cuenta que sus intervenciones se desarrollarán en contextos muy complejos, dinámicos, afectados por graves violencias y con la participación de múltiples actores. La política no tendrá control sobre muchas de estas circunstancias y esto puede afectar drásticamente sus resultados.

Por ello, este Marco debería proporcionar liderazgo y orientación para el cambio deseado, pero también dotarse de los mecanismos internos y externos necesarios para ser sensible a los factores contextuales y poder responder a los cambios, a los hechos emergentes o a la experiencia adquirida durante la ejecución, navegando una toma de decisiones flexible y adaptable a las circunstancias y a la evolución de los acontecimientos.

Respecto de las teorías de cambio, evidencias y lecciones aprendidas para este Marco:

- /// Este Marco debería basarse, en mayor grado, en las evaluaciones, las lecciones aprendidas y las actuaciones fallidas a evitar respecto a mecanismos y otras actuaciones

ya implementadas, pero cuyos resultados reales se desconocen. Para esto es especialmente importante:

- Conocer los resultados de los Sistemas de Alerta Temprana -SAT- y los Planes de Actuación Oportuna existentes -PAO- (entre otras actuaciones mencionadas en el Marco).
- Conocer el cumplimiento actual de las múltiples recomendaciones recibidas por Colombia en materia de protección del derecho a defender los derechos humanos.
- Conocer el cumplimiento actual de los procedimientos que guían las actuaciones de las personas servidoras públicas para respetar y garantizar la defensa de los derechos humanos.
- Valorar adecuadamente las discrepancias existentes en los datos sobre los resultados de las denuncias efectuadas por las personas defensoras de derechos humanos, y las investigaciones sobre homicidios contra las ellas, las lideresas y los líderes sociales.

/// A partir de lo anterior, este Marco debería definir mejor las teorías de cambio sobre las que basan sus lineamientos estratégicos, como requisito imprescindible para esperar los mejores resultados posibles con la implementación de la política de protección.

Respecto al ámbito territorial:

/// Teniendo en cuenta su meta, este Marco debería abarcar todos los departamentos del país en donde se den restricciones al derecho a defender los derechos humanos (incluyendo fenómenos muy extendidos como las amenazas, la criminalización y la estigmatización contra las personas DDH y los liderazgos), y no sólo donde haya actividad de grupos armados ilegales.

Respecto a los recursos necesarios:

/// Este Marco debería incluir directrices para asegurar que la política de protección tendrá los recursos económicos y humanos necesarios para su adecuada implementación.

Recomendaciones de forma

Para mayor claridad y concreción, este Marco debería incluir todas las definiciones necesarias de los términos que utiliza, especialmente de aquellos que puedan ser ambiguos o interpretados de distintas maneras. Igualmente, debería evitar el uso de expresiones como “fortalecer” o “reforzar”, en favor del uso de

un vocabulario de planificación basado en resultados (es decir, evitar definir un objetivo como “fortalecer la respuesta de autoridades a nivel municipal para...”, en favor de “la respuesta de las autoridades a nivel municipal es adecuada y suficiente para...”).

Recomendaciones de fondo

De un enfoque que prioriza la seguridad a un enfoque más amplio e integrador

Este Marco debería transitar, como intenta hacerlo en algunos de sus apartados, desde un enfoque de seguridad y orden público, insuficiente, lesivo y que no ha logrado garantizar hasta el momento el derecho a defender; a un enfoque que además incluya los requerimientos legales, sociales, políticos, culturales y económicos que se requieren para garantizar el derecho a defender.

Sobre la dependencia de este Marco respecto a los resultados de otras políticas existentes

Este Marco debería tener en cuenta que los resultados de la política de protección van a depender, en parte, de factores externos a dicha política; por ejemplo, de situaciones y

políticas de orden público y seguridad, o de políticas contra la corrupción. Por ello, debería incluir dentro de su mirada estratégica el cómo articular mejor sus lineamientos con dichas políticas ya existentes.

Sobre la gobernanza de la política y las articulaciones propuestas

Este Marco debería incluir cómo sería la gobernanza de una política que se prevé actuará de forma multisectorial y multinivel (nacional, departamental y municipal). En concreto, debería:

- Clarificar cómo será la articulación del alto número de autoridades e instituciones que abarca, para al diseño e implementación de la política de protección.
- Redistribuir las autoridades e instituciones de acuerdo a los requerimientos de cada lineamiento, para que sus articulaciones resulten en una mejor lógica global al momento de la implementación de la política de protección.
- Clarificar cómo conciliar las lógicas centralizadas de algunas de las autoridades, por ejemplo, las fuerzas militares; con las lógicas locales, como las de las gobernaciones o alcaldías.

Sobre la posible “captura del estado por élites e intereses privados”

Este Marco debería proporcionar los abordajes estratégicos necesarios para evitar, y sancionar en su caso, la posible “captura del Estado por élites e intereses privados” a los que se refiere en su propio diagnóstico. Estos abordajes resultan de especial importancia a nivel local.

Sobre la prevención de las brechas de implementación de la política a nivel departamental y municipal

Este Marco debería incorporar los mecanismos necesarios para promover la adecuada implementación local de la política de protección, así como dar seguimiento a su cumplimiento, luchar contra barreras locales de implementación y sancionar cualquier irregularidad, especialmente en los niveles departamentales y municipales, y en todos aquellos lugares en que la presencia del Estado pueda ser débil o no adecuadamente reconocida.

Sobre los necesarios sistemas de información, seguimiento y evaluación

Este Marco debería incorporar directrices para que la política de protección esté dotada de los sistemas de monitoreo

e información necesarios sobre los resultados esperados y no esperados, así como de los sistemas de evaluación adecuados que faciliten la rendición de cuentas y la identificación de aprendizajes para la mejora de la política.

Sobre la necesaria participación de la población meta en la gobernanza, implementación y evaluación de la política pública

Este Marco debería proporcionar directrices sobre los necesarios mecanismos de participación de la población meta en la gobernanza, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política de protección.

Sobre el necesario enfoque diferencial, de género e interseccional

Este Marco debería incorporar directrices claras sobre el necesario enfoque diferencial de la política de protección, que tengan en cuenta las distintas condiciones de género, identidad, cultura, enfoque étnico, etc. En concreto, se debe evitar la discriminación, el uso injusto del poder, y otras condiciones y situaciones de las personas defensoras y del liderazgo social, que se intersectan entre sí, y que afectan el acceso igualitario y la distribución equitativa de los beneficios que espera ofrecer la política de protección.

Sobre el acceso de la población meta a la política de protección, al ejercicio de sus derechos y a las sanciones y reparaciones

- Este Marco debería proporcionar las directrices adecuadas para que la política de protección asegure un acceso adecuado e igualitario a la diversidad de personas, organizaciones y colectivos que componen la población meta.
- Este Marco debería proporcionar las directrices para crear un sistema adecuado y seguro de denuncia de las violaciones al derecho a defender los derechos humanos, más allá de las amenazas o agresiones a la vida o la integridad personal; así como de acceso a reparaciones, en concordancia con las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas.
- Este Marco debería ofrecer directrices sobre cómo reducir la impunidad de quienes agreden y limitan en cualquier forma el derecho a defender los derechos humanos, y sobre la forma y fondo de las sanciones contra dichas personas, de modo que las disposiciones legales se puedan adecuar, siguiendo los debidos procesos, en concordancia con las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas.
- Este Marco debería orientar a la política para prevenir toda situación en la que cualquier actor pueda generar represalias

contra las personas DDH a raíz de la implementación de la misma, dado el alto riesgo que enfrenta la población meta. Esto cobra especial importancia debido a que:

- Este Marco incluye actuaciones contra actores armados ilegales y considera las acciones y omisiones de servidores públicos con poder frente a la población sujeto de protección.
- La participación de las personas DDH, los liderazgos y otras instituciones actoras debe ser segura y libre de represalias.

Sobre la formación de la población general, de personas funcionarias del estado y de la fuerza pública acerca del derecho a defender y a ejercer liderazgos sociales

- Este Marco debería asegurar la participación de la Defensoría del Pueblo y de la población meta, entre otros actores, en la formación de la fuerza pública sobre el derecho a defender los derechos humanos y a ejercer liderazgos sociales, para asegurar un currículo de formación abierto, participativo e integrador.
- Este Marco debería ampliar su estrategia de formación y educación sobre el derecho a defender, para incluir al resto de personas servidoras públicas y a la población general.

7. BIBLIOGRAFÍA

Astbury, B., y F. L. Leeuw. (2010). *Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation*. Am J Eval 31. <https://doi.org/10.1177/1098214010371972>

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. (2009). <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡BASTA YA! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Capítulo IV. Los impactos y daños causados por el conflicto armado en Colombia.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (2019) *Informe Visita a Colombia del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/HRC/43/51/Add.1. Presentado en el 43 período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

Davies, R. (2013). *Planning evaluability assessments. A synthesis of the literature with recommendations*. Department of International Development. Department of International Development.

Davies, R., & Payne, L. (2015). *Evaluability Assessments: Reflections on a review of the literature*. UK.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia. (2015) *CTGlosario*. <https://www.dnp.gov.co/Lists/Glosario%20MGA/DispForm.aspx?ID=29&-ContentTypeld=0x>. Consultado el 15 de marzo de 2021.

Directiva No. 002. (2017, junio 14). Procuraduría General de la Nación. https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1721_PGN%20Directiva%20002%20DE%202017.pdf

Farré Ribas, M. (2017). *El protocolo de evaluabilidad: una herramienta para la mejora de las políticas públicas*. España.

Janssens, Frans J. G., y Inge F. de Wolf. (2019). *Analyzing the Assumptions of a Policy Program: An Ex-Ante Evaluation of "Educational Governance" in the Netherlands*. American Journal of Evaluation 30, no 3. 411-25. <https://doi.org/10.1177/1098214009341016>

Leeuw, F. L. (2003). *Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to Be Solved*. American Journal of Evaluation 4, no. 1. 5-20. <https://doi.org/10.1177/109821400302400102>

Más de 900 líderes sociales asesinados en Colombia desde 2016 (2021, abril 19). Deutsche Welle (DW). <https://p.dw.com/p/3sFOc>

Ministerio del Interior de Colombia. (2019). *Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Lideresas Sociales, Comunes, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos*.

Monje, J. A. (2019). *Teoría del Cambio en Contextos Complejos: 40 lecciones para la gestión de proyectos ágiles*. España: Independently Published.

OCDE. (2010). *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*.

OCDE ACD. (2010). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. *United Nations Convention against Corruption*. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2019). *Corrupción: definición básica*. <https://www.unodc.org/e4j/en/anti-corruption/module-1/key-issues/corruption---baseline-definition.html>

Palacios Calle, L. M. (2018). *La complejidad una alternativa para abordar "problemas malditos": El caso de la ESCNNA en Colombia*. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 23, núm. 81,

Pensamiento y acción social [PAS]. (2020). *Proteger a los Defensores Colectivos de Derechos Humanos, un desafío para las Políticas Públicas en Colombia*. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [UNDP]. (2015). *User's Guide to Measuring Corruption and Anti-Corruption*. <https://www.undp.org>

[org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/a-users-guide-to-measuring-corruption.html](https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/anti-corruption/a-users-guide-to-measuring-corruption.html)

Programa Somos Defensores. (2014). *Informe Especial: Protección al tablero*. Bogotá.

Programas Somos Defensores. (2017). *Stop Wars Episodio II. Protección en Colombia: la amenaza fantasma*. Bogotá.

Protection International. (2009). *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia. Volumen I: Legislación, políticas nacionales y oficinas para defensores*. Bruselas.

Protection International. (2017). *Es tiempo YA. políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos*. Bruselas.

Rittel, H., & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. Policy Sciences 4.

Sanmartí Puig, N., Bonil, J., Pujol Villalonga, R.M. y Tomás, C. (2004). *Un nuevo marco para orientar respuestas a las dinámicas sociales: el paradigma de la complejidad*. Revista Investigación en la Escuela, 53, 5-19.

Soler B., Y. (2017). *Teorías sobre los sistemas complejos*. Revista Administración y Desarrollo.

Transparency International. *¿Qué es corrupción?* <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption#define>

Wholey, J. S. (1979). *Evaluation: promise and Performance*. Urban Institute.