

Cómo solicitar medidas de protección colectiva a través de la UNP sin renunciar a los derechos y conservando la dignidad 21 de junio de 2021



Es en la fortaleza organizativa donde se define la protección: es allí donde logramos cuidarnos, resistir, sobrevivir, persistir en nuestra búsqueda de una vida digna. La fortaleza organizativa nos permite ver los riesgos de manera precisa, tomar acciones para enfrentarlos desde la autonomía y, al tiempo, lograr que el Estado garantice, al menos, una parte de nuestros derechos.

El objetivo de este documento es brindar elementos prácticos para facilitar que comunidades y organizaciones soliciten medidas de protección colectiva a través de la UNP (en el marco del [Decreto 2078 de 2017](#)¹) que puedan ser de utilidad real, evitando:

- ❖ Desgaste innecesario.
- ❖ Revictimización y maltrato.
- ❖ Incremento de riesgos por medidas inadecuadas.
- ❖ Que su adopción termine siendo utilizada por el Gobierno Nacional para lavarse las manos cuando se presenten agresiones.

El documento está centrado en el taller para la evaluación del riesgo colectivo y demás espacios de reunión con la UNP y otras entidades.

PUNTO DE PARTIDA: NUESTROS DERECHOS VS. EL INTERLOCUTOR REAL

La Constitución de 1991 y en general las normas que la desarrollan, establecen la obligación del Estado de proteger los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad. Lo anterior no se puede ver separado del derecho fundamental a la dignidad humana, que implica que a toda persona y comunidad se le garantice por parte del Estado: **“Vivir como quiera”** (libertad para escoger el propio proyecto de vida y formas de vivir, cultura, etc.), **“Vivir bien”** (condiciones materiales de vida: salud educación, ingresos, vivienda, etc.), **“No ser humillado”** (integridad física y moral)². Estas obligaciones recaen en el Estado en su conjunto, pero son las entidades gubernamentales quienes tienen la responsabilidad de tomar la mayor parte de las medidas y acciones.

La realidad, lamentablemente, es que hasta el momento el Gobierno Nacional no ha tenido la voluntad política (expresada en presupuesto y decisiones de política pública), para volver una realidad esas obligaciones y proteger a las comunidades. Tener clara esta realidad, ojalá comprendiendo claramente las causas de esta falta de voluntad, es muy importante para definir la manera en que nos relacionamos con las instituciones gubernamentales.

¹ Para una explicación de la ruta de protección colectiva del Decreto 2078/07 desde la perspectiva de la UNP, ver: <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/06/ruta-de-proteccion-2019.pdf> o <https://www.unp.gov.co/ruta-de-proteccion-colectiva/>

² Ver Sentencias T-881-02 y C-143-15 de la Corte Constitucional.

En este contexto, **¿Por qué pedir entonces medidas de protección colectiva?** Aquí tres razones:

- 1) Algunas medidas “viables” (en el marco de las políticas públicas definidas por el Gobierno), pueden ser útiles y efectivamente contribuir a disminuir el nivel de riesgo.
- 2) Al solicitar medidas de protección colectiva, se genera una mayor responsabilidad sobre el Gobierno Nacional y el Estado, lo cual en sí mismo a veces contribuye a que disminuyan los ataques: cuando las comunidades u organizaciones no solicitan medidas y se presentan agresiones, las instituciones suelen salvar sus responsabilidades diciendo que nunca se les pidió protección.
- 3) Cuando se solicitan medidas de protección que no son implementadas, el nivel de responsabilidad del Estado se incrementa pues tuvo la posibilidad de atender la situación, pero **decidió no hacerlo**, y por lo tanto se pueden adelantar acciones jurídicas en el plano nacional e internacional que implican un mayor costo para la imagen del Estado y que por ello mismo sirven para disminuir riesgos a futuro.

En este contexto, es importante tener presente que la solicitud de medidas de protección colectiva a través de la UNP debe ser entendida como apenas **UNA** de las acciones a desarrollar en el marco de una estrategia de prevención, protección y autoprotección, que debe ser construida de manera autónoma por parte de las organizaciones y comunidades. Recordemos, además, que hay otras posibles rutas o espacios institucionales (en lo local, regional y nacional) donde se pueden exigir medidas colectivas de protección: **la recomendación principal es que esta ruta de protección se active con el menor desgaste posible para las comunidades y organizaciones, siendo conscientes de que la mayoría de las medidas solicitadas serán rechazadas en el CERREM y en otras instancias, mientras se mantengan los problemas actuales de la política pública de prevención y protección.**

PRIMER PASO: Autonomía en la identificación de los riesgos y de las medidas que necesitan

El análisis de riesgo y la identificación de las medidas debe realizarse en espacios internos y autónomos, con acompañamiento de organizaciones amigas o aliadas, antes de tener el taller con UNP (recomendamos tener por lo menos dos espacios de dos días cada uno, pues no es un tema sencillo). Con esto se disminuye la posibilidad de filtración de informaciones delicadas que pueden incrementar o generar riesgos para las comunidades, organizaciones o sus líderes/as.

En el taller con la UNP se recomienda que se adelante bajo el siguiente esquema:

1. La organización o comunidad socializa a la UNP el análisis de riesgo y las medidas de protección colectiva identificadas para responder a esos riesgos (**ojo:** debe omitirse información que pueda incrementar o generar riesgos adicionales).
2. Son bienvenidos los aportes de las/los analistas de la UNP en el sentido de:
 - a. Complementar el análisis.
 - b. Fortalecer las medidas.
 - c. Plantear reflexiones sobre posibles efectos contraproducentes de ciertas medidas.

Para quienes deseen conocer documentos, publicaciones y herramientas para realizar análisis de riesgos y construcción de estrategias de prevención, protección y autoprotección, recomendamos el siguiente compilado:
<https://sindhpep.org/prevencion-proteccion/>

SEGUNDO PASO: Ambientando el espacio para facilitar el diálogo durante el taller con la UNP

Realizar una serie de carteleras (entre más grandes, mejor) para colgar o pegar en las paredes del espacio, con las frases que van a ir viendo a lo largo de este texto en recuadros de fondo amarillo, u otras que defina la organización/comunidad. La idea es que al iniciar la reunión se le solicite a las personas de la UNP que lean cada una de las carteleras, para con ello evitar desgastarse en discusiones inútiles, pero además sentar las posturas fundamentales sobre las cuales deberá darse el diálogo. A continuación, dos planteamientos que consideramos deben ser la base del taller:

Los derechos no se negocian y, por lo tanto, las medidas de protección colectiva que se necesitan para preservar la vida libertad e integridad de las comunidades y organizaciones tampoco se negocian.

POR FAVOR NO INSISTAN.

Mientras trabajen con el Estado, su obligación es con la garantía de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de 1991 y no con el funcionario de turno que dirige la entidad.

POSTURAS RECOMENDADAS DURANTE EL DESARROLLO DEL TALLER Y LAS REUNIONES CON UNP

NO DESGASTARSE DISCUTIENDO CON QUIENES NO PUEDEN RESOLVER.

No perder tiempo ni energías en discusiones con funcionarios/as que no tienen capacidad de resolver problemas estructurales.

SON LOS DERECHOS Y LOS RIESGOS LOS QUE DEFINEN LAS MEDIDAS.

Las reuniones con UNP pueden ser muy desgastantes e incluso revictimizantes cuando se permite que el diálogo gire en torno a lo que quiere o puede hacer el Gobierno y no en relación con los derechos y necesidades de protección de las comunidades. Si el Gobierno Nacional no quiere o no puede garantizar las medidas solicitadas, deberá decirlo por escrito en la decisión del CERREM. Recordemos que Colombia es un país de renta media, lo que significa que no es un país pobre, sino que por el contrario cuenta con unas capacidades presupuestales importantes.

Aquí es importante tener en cuenta lo establecido en el **Artículo 2.4.1.5.5. del Decreto 2078 de 2017**³, donde se afirma que las medidas de protección colectiva pueden materializarse a través de:

³ <https://drive.google.com/drive/folders/19qF1iVY-YpJ8F7fgG4KtM2PEKm4QxH79>

1. “Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el colectivo objeto de protección.
2. Apoyo a la infraestructura física para la protección integral colectiva.
3. Fortalecimiento organizativo y comunitario.
4. Fortalecimiento de la presencia institucional.
5. Establecimiento de estrategias de comunicación, participación e interacción con entidades del orden local, departamental y nacional que disminuyan el grado de exposición a riesgos del colectivo.
6. Promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten los factores de riesgo y amenaza.
7. Apoyo a la actividad de denuncia de los colectivos en los territorios.
8. Formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza, que se enmarcarán en la hoja de ruta definida en el CERREM Colectivo.
9. Medidas de atención psicosocial: se tomarán medidas para proveer de herramientas en materia de atención psicosocial de carácter individual o colectivo y con enfoque de género, a aquellos destinatarios/as del programa de protección que hayan resultado afectados/as en razón de cualquier agresión a la vida e integridad física.
10. Medidas materiales e inmateriales encaminadas a fortalecer la autoprotección y contrarrestar la estigmatización.

Parágrafo 1. Se podrán adoptar otras medidas integrales de protección colectiva diferentes a las previstas en este decreto, teniendo en cuenta el nivel de riesgo y el enfoque diferencial, territorial y de género.” (NEGRILLAS FUERA DE TEXTO ORIGINAL).

Como se puede ver, el Decreto 2078 de 2017 permite un amplio abanico de medidas, y además deja abierta la puerta para otras no consideradas explícitamente.

También es importante tener en cuenta que la ruta de protección colectiva establece expresamente la posibilidad de implementar medidas de protección colectiva por parte de diferentes entidades del orden nacional, y no solamente por parte de la UNP, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 2078/17:

“Artículo 2.4.1.5.5. Medidas de protección colectiva. Las medidas de protección colectiva son una respuesta a la evaluación integral del riesgo colectivo. Estas medidas están encaminadas a contrarrestar factores de riesgo, **vulnerabilidad** y amenaza, derivadas de las actividades del colectivo.

Las medidas de protección colectiva serán recomendadas por el CERREM Colectivo, teniendo en cuenta el enfoque de (SIC) diferencial, territorial y de género, así como el análisis del riesgo y las propuestas presentadas por los grupos o comunidades.”

Si no hay presupuesto ni políticas públicas adecuadas es por decisión del Presidente de la República, el Ministro de Hacienda, el Director del DNP, el Ministro del Interior, etc.

COMO NO ES RESPONSABILIDAD NUESTRA, POR FAVOR NO NOS PIDAN QUE RENUNCIEMOS A EXIGIR NUESTROS DERECHOS Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZARLOS.

Si el Gobierno “no quiere” o “no puede” garantizar las medidas que requerimos, puede decir que no, POR ESCRITO, en la decisión del CERREM.

Dado que al personal de la UNP lo instruyen para que el acta quede de cierta manera (básicamente las medidas que el Gobierno sí quiere dar, dejando por fuera lo que necesitan las comunidades, pero que el Gobierno no da), se recomienda explicarles a los funcionarios que en el acta pueden anotar todos los desacuerdos que tengan con la comunidad u organización.

No tenemos que estar de acuerdo en todo: el acta debe reflejar claramente los acuerdos y desacuerdos.

TODAS LAS MEDIDAS SOLICITADAS VAN A QUEDAR EN EL ACTA.

OJO CON LAS TRAMPAS: una acción para cumplir varias normas y obligaciones.

Es muy común que las entidades del Gobierno pretendan presentar una simple acción como respuesta a múltiples obligaciones legales. Por ejemplo, ponen 20 millones para construir una casa comunitaria y con ello dicen que cumplieron con: Protección Colectiva (Decreto 2078 de 2017), Reparación Integral (Ley de Víctimas), Prevención de violaciones a los DH (Decreto 1581 de 2017), Protección Colectiva en el marco del Acuerdo de Paz (Decreto 660 de 2018), Prevención del desplazamiento forzado (Ley 387 de 1997), Garantías de No Repetición (Ley 1448 de 2011), Medidas Cautelares para comunidades étnicas (Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011), etc. **Por el contrario, es importante dejar expresamente plasmado en el acta, por ejemplo, que si se requiere la construcción de una casa de refugio por parte de la UARIV, esta NO es una medida de reparación, sino de protección colectiva en el marco del Decreto 2078 de 2017.**

RECOMENDACIÓN

Cada medida debe responder a una sola obligación legal del Estado: no es aceptable que una misma medida material se use para cumplir varias normas. Por el contrario, por cada norma y cada institución deben implementarse varias medidas de protección colectiva.

REUNIONES, TALLERES Y CAPACITACIONES: No, gracias.

La UNP suele intentar incluir capacitaciones, talleres y reuniones como medidas de protección. El problema es que las reuniones y capacitaciones por lo general son medios para lograr fines: como sabemos por experiencia, lo más frecuente es que no sirvan, o sirvan muy poco para la garantía efectiva de los derechos. Sin embargo, para el Estado se ha convertido en una manera facilista de aparentar que actúa para proteger derechos, cuando en realidad la situación de las comunidades y organizaciones poco cambia, ya sea porque las capacitaciones son mediocres, o porque de las reuniones no salen acciones concretas para enfrentar o cambiar las situaciones de riesgo.

Las capacitaciones, talleres y reuniones son, con frecuencia, una forma de lavarse las manos por parte del Gobierno Nacional y del Estado en general. Recuerden que gestionar una reunión con entidades

gubernamentales es relativamente fácil, y por lo tanto es mejor reservar las medidas para las acciones concretas que tengan impacto directo en la protección.

RECOMENDACIÓN

A menos que se trate de una capacitación que la comunidad considera muy necesaria (por ejemplo, educación en riesgo de MAP/MUSE), la recomendación es NO INCLUIR CAPACITACIONES, TALLERES O REUNIONES COMO MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

Recomendamos que en el acta sólo queden acciones y medidas materiales. O simbólicas importantes como es el caso de solicitar pronunciamientos públicos del alto Gobierno rechazando la estigmatización de un proceso organizativo y reconociendo su legitimidad.

A CABALLO REGALADO SÍ SE LE MIRA EL COLMILLO.

Se ha vuelto práctica común que la UNP intente que las comunidades acepten las medidas que tienen predefinidas (una especie de kit de protección colectiva), sirvan o no para las comunidades, para luego en el papel y en el discurso decir que cumplieron: así, cuando pasan las tragedias, el Gobierno se lava las manos diciendo que dieron todas o la mayoría de las medidas pedidas por las comunidades. A manera de ejemplo, hay comunidades u organizaciones que requieren un vehículo como medida de protección, pero la UNP ha decidido que sólo entrega vehículos con escoltas: en determinados contextos, un escolta (aún si es una persona de la comunidad) puede generar o incrementar riesgos; frente a un escenario como ese, mejor no recibir el carro con escoltas.

RECOMENDACIÓN

No aceptar medidas que no respondan a las necesidades y riesgos de las comunidades: hay medidas que pueden generar o incrementar riesgos. Otras que pueden ser un problema y un encarte para el proceso organizativo. Hay medidas que no aportan casi nada, pero al Gobierno le sirven para lavarse las manos.

ALCALDÍAS Y GOBERNACIÓN: no gracias, preferimos vivir y no perder el tiempo.

La UNP y el Gobierno Nacional están constantemente intentando poner la mayor parte de la responsabilidad en las Alcaldías y las Gobernaciones, lo cual tiene cuatro grandes problemas:

- 1) La mayor parte del presupuesto del Estado está bajo el control del Gobierno Nacional, y por lo tanto es el que tiene la posibilidad real de implementar medidas importantes de protección.
- 2) El Gobierno Nacional no puede obligar a ninguna entidad territorial (Alcaldía o Gobernación) para que implemente medidas de protección.
- 3) Una parte de las Alcaldías y Gobernaciones están cooptadas, influenciadas o infiltradas por actores armados o por estructuras de crimen organizado.

- 4) Existe un serio problema de corrupción y falta de voluntad en algunos entes territoriales, cuya principal preocupación es devolver o recuperar el dinero que gastaron en las campañas electorales.

Las obligaciones y responsabilidades que tienen las Alcaldías y Gobernaciones se pueden activar a través de otras instancias, escenarios y mecanismos, como, por ejemplo: Comités de Justicia Transicional, Decreto 660 de 2018, Planes de Prevención, acciones de tutela, medidas cautelares, etc.

RECOMENDACIÓN

No proponer ni aceptar que en el acta queden medidas de protección a cargo de Alcaldías y Gobernaciones.

Por el contrario, en todas las medidas debe quedar como ÚNICA responsable una institución del Gobierno Nacional (salvo alguna excepción muy especial).

EL ESTADO DE PAPEL.

Para las instituciones sólo vale lo que está escrito, por eso **LAS ACTAS SON MUY IMPORTANTES**. Por esto, las instituciones generalmente intentan que en el acta quede solamente lo que pueden dar, y dejar por fuera las medidas que piden las comunidades y que el Gobierno no quiere o no puede garantizar.

Intentar que las comunidades renuncien a solicitar las medidas de protección que necesitan ES UNA FORMA SIMBÓLICA DE REVICTIMIZACIÓN, que contribuye a que continúe la desprotección y riesgo de las comunidades.

Debe destinarse un tiempo suficiente (se recomiendan 3 horas) para la elaboración del acta, la cual debe ser leída, releída y revisada con máximo cuidado, por parte de todas las personas participantes del taller, leyéndolas y ajustándolas en voz alta, preferiblemente proyectándolas para que se puedan leer y ver los ajustes.

Es legítimo que en el acta las comunidades dejen constancia de las causas estructurales del riesgo, si así lo desean: por ejemplo, los megaproyectos que impulsa el Gobierno Nacional, los incumplimientos al Acuerdo Final de Paz por parte del Estado, el racismo estructural, la corrupción, etc.

Las actas, si quedan bien hechas, sirven de prueba para que la organización o comunidad adelante otras acciones de reclamación y exigencia de derechos.

Si quedan mal hechas, pueden ser usadas en contra de las comunidades y organizaciones.