

¿QUÉ ES EL SISTEMA DE ALERTAS TEMPRANAS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO?

¿Qué es y cuáles son sus antecedentes?

El Sistema de Alertas Tempranas (SAT) es el instrumento mediante el cual de la Defensoría del Pueblo monitorea y advierte sobre las situaciones de riesgo, amenaza y vulnerabilidad de la población civil causados por el conflicto o la violencia para advertir a las autoridades sobre posibles vulneraciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Este sistema lleva en funcionamiento un poco más de 15 años; acopia, analiza y verifica la información a partir de estadísticas, indicadores y georreferenciación para el diseño y desarrollo de instrumentos de monitoreo. A partir de sus informes, demanda una respuesta oportuna de prevención y protección del Estado, en aras de proteger los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal.

El nacimiento del SAT coincide con el pico más alto del conflicto armado entre las fuerzas armadas y los grupos armados ilegales, particularmente las FARC-EP, el ELN y grupos paramilitares que se desató por el control territorial, causando una crisis humanitaria desproporcionada en el que dieron masacres y desplazamiento forzado.¹ Este fenómeno es particularmente importante en el marco de la persecución de defensores de derechos humanos y líderes sociales que a lo largo de la historia han actuado para reivindicar los derechos de las comunidades y han denunciado las prácticas que vulneran los derechos de la población.

Así mismo, el SAT se ha consolidado como respuesta a las obligaciones de prevención y protección consagradas en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia, así como por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional Colombiana en las que se reitera la necesidad de implementar mecanismos de advertencia para que el Estado pueda tomar medidas antes de la concreción de los riesgos existentes en aras de proteger los derechos de las personas.

Entre los antecedentes normativos del SAT se encuentra la Ley 387 de 1997, año en el que ocurrió la masacre de Mapiripán. En torno a lo ocurrido se empezó a desarrollar la idea de crear un mecanismo de prevención y protección a cargo del Estado para advertir y luchar contra hechos violatorios de derechos humanos. En el mismo año se creó una Comisión de Masacres a cargo de la Defensoría con el fin de identificar posibles situaciones de riesgo y se formuló un proyecto de Acciones Humanitarias Preventivas, en el cual el rol de ese ente era acercarse a las comunidades para brindar atención y realizar estudios de riesgo.

Dos años después, se emitió el CONPES 3057 de 1999, en cuyo proceso de diagnóstico se evidenció la ausencia de un sistema de información de alertas tempranas que permitiera prever las situaciones de riesgo y se pudieran mejorar las condiciones de seguridad en los territorios. Así las cosas, se fueron trazando los lineamientos para instalar estructuras locales en los municipios y departamentos, particularmente dirigidos a prevenir situaciones de desplazamiento forzado.

Posteriormente, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se creó una Oficina de

¹ Sistematización de los 15 años del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Junio 2018. Disponible en <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/7476/Informe-sobre-la-sistematizaci%C3%B3n-de-los-15-a%C3%B1os-del-Sistema-de-Alertas-Tempranas-de-la->

Derecho Internacional Humanitario y paz. En el marco de este proyecto se construyó una base de datos que permitió comprender mejor los fenómenos de las masacres y los desplazamientos. Finalmente, en el 2001, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), se creó el SAT que actualmente gestiona la Defensoría.

Desde 2001 el SAT ha tenido cambios en su coordinación y composición interinstitucional. Adicionalmente, La Corte Constitucional ha emitido diversos pronunciamientos, ordenando a las autoridades la implementación de medidas específicas de prevención, particularmente en desarrollo de la Sentencia T-025 de 2004 (providencia que declaró el estado de cosas inconstitucional en torno al desplazamiento forzado y la insuficiencia de las políticas de prevención).

A modo de respuesta a esta problemática, se expidió la Ley 1106 de 2006. Esta fijó la obligación a los gobernadores y alcaldes de atender de forma urgente las recomendaciones y las alertas tempranas. Por otro lado, se expidió el Decreto 2780 de 2010 que creó y reglamentó la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas del Ministerio del Interior, (hoy en día Comisión Interinstitucional para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas - CIPRAT), cuyo trabajo era emitir las alertas tempranas teniendo como insumo los Informes de Riesgo de la Defensoría.

Hoy en día la titularidad de las Alertas Tempranas está otra vez en cabeza de la Defensoría y la CIPRAT da trámite a las autoridades para que adopten las medidas de reacción rápida que sean urgentes, y en general, mantiene la comunicación con las demás entidades del sistema haciendo seguimiento de las alertas emitidas por la Defensoría.²

Actualmente la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), establece que para establecer medidas de prevención se deberá tener en cuenta la información del SAT.³ Por otro lado, en el Acuerdo de Paz se estableció un sistema integral de seguridad para el ejercicio de la política y de garantías de seguridad para defensores y defensoras de organizaciones y movimientos sociales que participen en la implementación de acuerdos y en procesos de construcción de paz.

Como puede verse, la Defensoría del Pueblo ha tenido diversas modificaciones en su estructura que han permitido impulsar la efectividad de los derechos humanos mediante la divulgación, promoción y protección de ellos y prevenir sus violaciones, fomentando la observancia del derecho internacional y orientando y asesorando sobre el ejercicio de los derechos a la población.

¿Cómo funciona el Sistema de Alertas Tempranas?

Cuando se identifican riesgos en la seguridad de individuos se formulan recomendaciones a la Unidad Nacional de Protección (UNP), que es la entidad encargada de implementar medidas de protección para quienes estén en situación de riesgo extraordinario o extremo, y de valorar las solicitudes de protección de las medidas que se presenten. Cuando se trate de amenazas a comunidades, la Defensoría emite Informes de Riesgo para que en su conjunto, el Estado adopte las medidas de protección pertinentes. El enfoque diferencial y de género es fundamental en este trabajo.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la necesidad de otorgar medidas de protección a defensores y defensoras de derechos humanos, sobre los cuales muchas veces concurre una situación de vulnerabilidad como la pertenencia a determinado grupo social o

² Decreto 2124 de 2017

³ Artículo 31 de la Ley 1448 de 2011

étnico o en razón del género; en estos dos últimos casos la Corte ha dicho que se encuentran bajo mayor amenaza. En particular, la Corte ha señalado la importancia del papel de los defensores de derechos humanos en el contexto de la sociedad, quienes como interlocutores entre la sociedad civil y las autoridades del Estado se encuentran bajo mayor riesgo cuando ejecutan su labor dentro de un conflicto armado.⁴

Adicionalmente, la Corte Constitucional exhortó a la UNP para que en los trámites de respuesta actúe de manera proactiva, sin dilaciones injustificadas que pongan en riesgo la vida, la integridad física, la libertad y la seguridad personal de solicitantes.⁵

Las fases del desarrollo del SAT operan bajo la definición de la dinámica del conflicto armado, las condiciones socioeconómicas y culturales de la población que se monitorea, la accesibilidad al territorio y los recursos que este recibe, y las condiciones institucionales del SAT en el territorio. La Defensoría cuenta con: i.) un Grupo de Monitoreo, Análisis y Advertencias, que opera a nivel nacional y regional; ii.) un Grupo de Sistematización y Seguimiento, que hace seguimiento a recomendaciones, a la respuesta estatal, hace labores de archivo y memoria y otras labores de georreferenciación; iii.) un Grupo de Proyección Social e Interinstitucional, que realiza la aplicación estratégica de estos componentes y iv.) un Grupo de Gestión Técnica y Operativa, que elabora informes especiales y administra la secretaría del sistema.

El proceso del SAT para advertir sobre una de alerta consiste en la focalización, el monitoreo, la emisión del documento de advertencia y el posterior seguimiento a la respuesta del Estado. La focalización contribuye a la identificación de los territorios que requieren de especial atención, el monitoreo identifica las situaciones de riesgo, registra la información y realiza misiones humanitarias de observación, luego se hace efectiva la advertencia y se emite el Informe de Riesgo.

El SAT tiene un Modelo de Análisis del Riesgo, un Marco Analítico del Conflicto, un Diccionario de Términos del SAT y un Protocolo de Actuación. El Protocolo desarrolla los informes en dos categorías, la primera sobre temas electorales, tierras y fronteras, y la segunda, sobre grupos étnicos, género, niñez y criminalización de grupos sociales.

Estos documentos conforman una guía para los analistas a nivel local y nacional para definir si se advierte sobre determinada situación de riesgo. Algunas de las variables que utiliza la Defensoría para el análisis de riesgos son la configuración física y la ubicación de la zona, el tipo de estructuras económicas de la comunidad, las dinámicas históricas de poder y violencia, los procesos socioculturales y los factores de vulnerabilidad y resiliencia.

Adicionalmente, los intereses y las estrategias de los actores armados son fundamentales para evaluar los riesgos basados en las dinámicas del conflicto. Se evalúan las expresiones de la violencia, el tipo de influencia que tienen los diferentes actores y la posibilidad de que se presenten acciones en contra de la población.

Otros factores a tener en cuenta para el trabajo que realiza la Defensoría son los casos de reclutamiento forzado, desplazamiento, violencia sexual, control y expropiación de bienes y tierras, violencia basada en género, bloqueos alimentarios y confinamiento, restricción de acceso y circulación de bienes indispensables para la supervivencia, el control y la organización social de la comunidad.

⁴ Sentencia T-234 de 2012

⁵ Sentencia T-205ª de 2018

En este sentido, por lo general los Informes de Riesgo contienen información sobre la localización geográfica de la población en situación de vulnerabilidad con enfoque diferencial por género o pertenencia a grupo étnico o social, la fuente de la amenaza y las características de la misma, los antecedentes de la situación y las consecuentes recomendaciones.

Informes de Riesgo en el Sistema de Alertas Tempranas			
Informe de Riesgo Inminente	Informes de Riesgo Coyunturales o de Alcance Intermedio	Informe Especial o Temático de Riesgo	Informe Regional o Subregional de Riesgo:
Se emite por la gravedad de la situación y la alta probabilidad de que se concrete el riesgo. El documento contiene una estrategia de disuasión de la amenaza con el fin de dar una respuesta efectiva de protección estableciendo las necesidades de respuesta de las entidades encargadas. El documento expone la población que se encuentra bajo riesgo, la fuente de la amenaza, los antecedentes de la situación y las recomendaciones particulares para el caso.	Es un documento técnico que contiene información sobre la probabilidad de violaciones masivas de derechos humanos y del DIH por parte de un grupo armado ilegal en contra de una comunidad. En el documento se formulan recomendaciones para mitigar el riesgo. Cuando sea de alcance intermedio quiere decir que comprende varios municipios.	Es un documento que se emite con ocasión al monitoreo continuo y con el fin de profundizar el estudio de riesgo de una población o grupo en situación de vulnerabilidad, expone los posibles impactos de la problemática y formula recomendaciones y estrategias de intervención. El objetivo de este tipo de informes es advertir sobre impactos de los riesgos de violaciones a derechos humanos y emergencias humanitarias.	Realiza un análisis de riesgos en una región o departamento en particular, en el que se exponen las características y elementos de las dinámicas del conflicto armado y la violencia con el fin de entender el origen de la situación. Con el documento se pone en evidencia cuáles son los impactos y cuál es la labor de seguimiento.

En materia de prevención es fundamental para el país contar con un sistema que ayude a mitigar las consecuencias de las dinámicas de violencia, provea elementos fundamentales para el análisis de riesgos y prevenga la concreción de los mismos. Adicionalmente, permite una mayor confianza de la población civil y establece un acercamiento entre esta y el Estado. Finalmente, es fundamental darle seguimiento a los informes, a las recomendaciones y a la respuesta estatal; esto se realiza por medio de la actualización de fichas de seguimiento, informes finales de valoración y la constatación en terreno de que se llevó a cabo algún tipo de respuesta.

En 2018 el 95% de los documentos de advertencia de la Defensoría del Pueblo advertían sobre escenarios de riesgo para personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales. El 41% de los casos de homicidios a defensores ocurrieron en la época de la campaña presidencial.⁶ La

⁶ <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7736/%E2%80%9CAtender-las-alertas-tempranas-de-la-Defensor%C3%ADa-puede-salvar-vidas%E2%80%9D-Defensor-del-Pueblo-Carmen-de-Bol%C3%ADvar-Defensor%C3%ADa-alertas-tempranas.htm>

mayoría de los ataques ocurrieron en las regiones en las que el conflicto armado ha tenido mayor presencia, que actualmente se encuentran en proceso de implementación de los acuerdos o territorios que están en disputa por actores armados ilegales en las nuevas dinámicas del conflicto.

Teniendo en cuenta que la Defensoría realiza su labor en la identificación de riesgos y la advertencia por medio del SAT, es fundamental trabajar en evitar la impunidad de los ataques contra los defensores y coordinar con otras entidades, entre ellas la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección para dar respuesta adecuada a esta crisis.