

INFORME

FOCUS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA
PROTECCIÓN DE DEFENSORES
DE LOS DERECHOS HUMANOS:
DESAFÍOS ACTUALES Y
TENDENCIAS GLOBALES
ACTUALIZACIÓN 2017





Protection International cree que ahora es el momento de cambiar el centro del debate, de adoptar leyes para proteger a los defensores y defensoras de derechos humanos en riesgo, a un enfoque más integral, que aborde la violencia estructural y la represión contra ellos.

ÍNDICE

PREFACIO 4

1. INTRODUCCIÓN 6

1.1 Tendencias Globales 6

1.2 La nueva ley hondureña para la protección de los DDH. 7

1.3 La brecha de aplicación 8

1.4 Nuevas iniciativas legislativas para la protección de los DDH 9

1.5 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos 11

1.6 Impacto de la Revisión Periódica Universal ... 11

1.7 Estados que participan en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa un año después de la adopción de las Normas para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos 12

1.8 El desarrollo y papel de las leyes nacionales en la protección de los Defensores de los Derechos Humanos 14

2. AMÉRICA LATINA 17

2.1 Brasil 17

2.2 Colombia. 20

2.3 Guatemala 26

2.3.1 Protección de los DDH 26

2.3.2 Protección de periodistas 27

2.4 Honduras 29

2.5 México 34

2.5.1 La Aplicación de la Ley Nacional de Protección de Defensores de los Derechos Humanos y Periodistas en México 34

2.5.2 El Mecanismo de Protección en la Ciudad de México 37

2.5.3 El arduo camino hacia una protección efectiva para DDH y periodistas en Oaxaca 40

3. ÁFRICA 43

3.1 Burkina Faso. 43

3.2 Burundi 44

3.3 Costa de Marfil 46

3.4 República Democrática del Congo. 48

3.4.1 Edicto de Kivu Sur. 48

3.4.2 Discusiones en Kivu Norte 50

3.4.3 Proyecto de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República Democrática del Congo 50

3.5 Kenia 51

3.6 Mali 53

3.7 Níger 54

3.8 Sierra Leona 55

3.9 Tanzania 56

4. ASIA 58

4.1 Indonesia. 58

4.2 Pakistán 59

4.3 Filipinas. 60

4.4 Sri Lanka 62

4.5 Tailandia 63

5. CONCLUSIONES 65



PREFACIO

Protection International (PI) celebra la publicación de una nueva edición de su Informe Focus (2017). Como parte de su agenda global de investigación global, PI monitoriza los desarrollos en el campo de mecanismos nacionales de protección y políticas públicas de protección de los Defensores de los Derechos Humanos (los DDH) en todo el mundo.

Desde la publicación de nuestro influyente Manual Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia (2011), en PI hemos atestiguado la rápida evolución del debate público en torno a políticas nacionales públicas para la protección de los DDH. Inicialmente sólo un puñado de gobiernos latinoamericanos abordaba los ataques sistemáticos contra los DDH por medio de

Nuestras investigaciones muestran que la voluntad política y el apoyo [de políticas de protección de los/as DDHs] es clave para superar estos problemas

mecanismos nacionales de protección, y las organizaciones civiles abordaban el problema con gran desconfianza y escepticismo. En años recientes se ha vuelto algo generalizado, con la adopción de leyes nacionales y el surgimiento de proyectos de ley en múltiples naciones de América Latina y África, además de permear discusiones sobre protección de los DDH en países de Europa, Asia Central y el Sureste Asiático. Muchos desarrollos en el campo del ecosistema de la protección de los DDH también han ocurrido desde la publicación de la última edición del Informe Focus en 2014.

Sin embargo, a pesar de este creciente interés, la brecha de implementación sigue siendo un grave problema, y no se ha conseguido ganar la confianza, sobre todo entre los grupos de los DDH que sufren represión y violencia estatales, y aquellos DDH en áreas remotas en que la presencia de las autoridades estatales es débil, o disputada por otros actores no estatales. Nuestra investigación demuestra que la voluntad política y el apoyo gubernamental son cruciales para superar estos problemas.

Con el vigésimo aniversario de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los DDH aproximándose rápidamente, aún queda mucho por hacer. En Protection International creemos que ya es hora de cambiar el enfoque del debate de la adopción –o no– de legislación que enmarque la existencia de mecanismos de Estado para proteger a los grupos de DDH en peligro, hacia un enfoque más amplio y comprehensivo que produzca acciones proactivas para enfrentar las causas de raíz de la inseguridad, la violencia estructural y la represión contra los DDH.

Esperamos que este nuevo Informe Focus contribuya efectivamente a este objetivo, y a una reflexión más amplia sobre cómo podemos promover una acción estatal efectiva para garantizar que –en línea con el espíritu de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los DDH– los individuos, grupos y organizaciones puedan ejercer libremente y con seguridad el derecho a defender los derechos humanos.

Liliana De Marco
Directora Ejecutiva

Mauricio Angel
Jefe de Política, Investigación
y Capacitación



1. INTRODUCCIÓN

1.1 Tendencias Globales

En sus informes de 2015 y 2016 a la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), Michel Forst, el Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos (los DDH), señaló una gama de tendencias que han llevado al deterioro progresivo de las condiciones necesarias para ejercer el derecho a defender los derechos humanos. Además argumentó que esta empeorante situación se estaba convirtiendo en la norma. Altas tasas de ataques contra los DDH individuales se estaban agravando tanto por la falta de conciencia del papel de los DDH como por el uso de nuevas formas de represión (por ejemplo, criminalización, difamación y vigilancia electrónica de comunicaciones). La creciente tasa de asesinatos de los DDH ambientales era igualmente alarmante. Según el Relator Especial, estos desarrollos negativos se asociaban a debilidades profundas en las instituciones estatales, así como en la “guerra contra el terrorismo” en que varias naciones estaban comprometidas.¹

De mayor significancia para este Informe Focus, el Relator Especial también enfatizó que los mecanismos nacionales de protección existentes eran “deficientes, o incluso inexistentes”, y que debía reforzárseles para poner un fin a la impunidad.² El proceso que condujo a la adopción, el 17 de diciembre de 2015, de la resolución A/RES/70/161 de la AGNU sobre el derecho a promover y proteger los derechos humanos es indicativo de los retos actualmente enfrentados en muchos países por los DDH y las organizaciones

1 Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). A/70/217. “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders”. 30 de Julio de 2015; AGNU. “Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders”, A/71/281. 3 de agosto de 2016.

2 Ibid.

de la sociedad civil (OSC).³ La resolución no fue adoptada unánimemente, con 127 países votando a favor, 14 en contra, y 41 absteniéndose. En las semanas previas al voto se habían expresado posiciones abiertamente hostiles hacia las propuestas, y esfuerzos de varios países por debilitar el texto de el proyecto.⁴

Aunque la resolución A/RES/70/161 de la AGNU no es obligatoria, constituye un importante precedente internacional para la protección de los DDH:

La Asamblea General “insta a los Estados a desarrollar y poner en práctica políticas públicas sostenibles o programas que apoyen y protejan a los Defensores de los Derechos Humanos de manera comprehensiva en todas las etapas de su trabajo”.⁵

Desde 2015 hasta inicios de 2017 se produjeron desarrollos significativos en la esfera de las políticas públicas a nivel nacional para la protección de los DDH. Estas incluyeron un ejemplo de legislación nacional, y cuatro tendencias más generales, a saber: **1)** la adopción, en mayo de 2015, de una nueva ley sobre protección de los DDH en Honduras; **2)** la aún no resuelta brecha de aplicación que afecta los marcos de protección legal para los DDH en otras naciones latinoamericanas y la Costa de Marfil; **3)** el creciente interés por adoptar legislación sobre protección de los DDH, principalmente en África Occidental y Central; **4)** el papel jugado por las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en el desarrollo de pautas de protección, especialmente en Asia; y **5)** el papel del Examen Periódico Universal (EPU) influyendo recomendaciones para la adopción de medidas de protección a los DDH. El caso de Burundi es especial, ya que pasó de ser un país en que las instituciones estatales y la sociedad civil habían iniciado conversaciones para la adopción de una ley de protección a los DDH, a uno en que la violencia y represión contra los DDH empeora cada día.

1.2 La nueva ley hondureña para la protección de los DDH

El 14 de mayo de 2015, el Congreso Nacional de Honduras adoptó la Ley para la Protección de los DDH, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (Decre-

3 AGNU. A/ 70/161. “Human rights defenders in the context of the Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms”. 17 de diciembre de 2015.

4 Observatorio para la Protección de Defensores de los Derechos Humanos. “UNGA passes resolution on the protection of human rights defenders”. p.1.; Naciones Unidas. “Concluding Intense Session, Third Committee Approves Final Draft Resolution on Human Rights Defenders, Sending Package of 62 Texts to General Assembly Seventieth Session, 56th Meeting (AM)”. 25 de noviembre de 2015. SIDH/ISHR. “General Assembly: States must not turn their backs on human rights defenders”. 24 de noviembre de 2015.

5 AGNU. A/ 70/161. op. cit. § 12. p.5.

to 34-2015).⁶ La ley surgió como resultado de años de continua presión por parte de la sociedad civil, y la movilización apoyada por organizaciones internacionales.⁷ A pesar de este importante y muy necesario paso en uno de los países más peligrosos del mundo para los DDH,⁸ el gobierno tomó más de un año para adoptar las regulaciones necesarias para garantizar la puesta en práctica de la ley. A lo largo de 2016, varias OSC expresaron su preocupación sobre la continua violencia contra los DDH, y el incumplimiento del mecanismo de protección.

PI recibió información sobre la aprobación de una ley de protección de DDH en Burkina Faso a finales de junio de 2017, una vez concluida la redacción de este informe Focus. **PI** publicará un análisis de esta ley y otras iniciativas de África Occidental en los próximos meses.

1.3 La brecha de aplicación

Algunos países latinoamericanos ya poseen legislación concreta para la protección de los DDH. Sin embargo, aún existe una importante brecha de aplicación.⁹ Análisis externos, incluyendo algunos realizados por **PI**, han identificado los principales retos, y han hecho algunas observaciones sobre la aplicación de mecanismos de protección en **Brasil, Colombia y México**. La protección de los DDH fuera de las capitales y las principales áreas urbanas, particularmente en zonas rurales lejos de las grandes ciudades, sigue siendo insuficiente e ineficaz. Esto se complica por factores como la pobre o inexistente coordinación entre diversas instituciones y niveles del Estado, la falta de voluntad política, la capacitación deficiente de los funcionarios responsables de brindar protección, y la inadecuada representación de la sociedad civil en los mecanismos. En esta edición del Informe Focus, **PI** espera arrojar luz sobre este problema, analizando el desempeño a nivel local de los programas de protección a los DDH en América Latina.

La aplicación ha sido igualmente problemática en la **Costa de Marfil**. La Ley de Protección a los DDH del país fue promulgada en 2014, pero fue sólo a finales de febrero de 2017 que el gobierno adoptó la regulación necesaria para aplicar un mecanismo efectivo de protección.

6 Disponible en <http://focus.protectionline.org/es/2015/06/23/ley-protección-honduras/http://focus.protectionline.org/es/2015/06/23/ley-protección-honduras/>

7 Para mayores detalles ver Protection International. "Informe Focus 2013. Public policies for the protection of human rights defenders: The state of the art". Diciembre de 2013. p. 9; "Focus 2014. Public policies for the protection of human rights defenders: Latest trends". Diciembre de 2014. pp.20-21.

8 Global Witness. "Honduras: The deadliest place to defend the planet". Enero de 2017; Front Line Defenders. "Annual Report on Human Rights Defenders at Risk in 2016". 2017. p.11-12.

9 Informe Focus 2014. op. cit. p.7.

1.4 Nuevas iniciativas legislativas para la protección de los DDH

Desde que la Ley de Protección de los DDH de Costa de Marfil fue adoptada en 2014, se ha observado un creciente interés en otros lugares por adoptar leyes similares, especialmente en África Central y Occidental.

En mayo de 2015 se organizó en Abiyán, Costa de Marfil¹⁰, un taller internacional sobre la protección de las y los defensores de los derechos humanos para examinar los enfoques legislativos para la protección de los DDH en África occidental.¹¹ En el momento en que se redactó este informe, las OSC y los gobiernos de la región se habían embarcado en varias iniciativas para redactar proyectos de ley, mientras que Mali estaba en camino de convertirse en el segundo país africano en adoptar leyes para proteger a los DDH. El 4 de enero de 2017, el Consejo de Ministros adoptó el proyecto de ley presentado en mayo del año anterior al Ministerio de Justicia por la Coalición Maliana de los DDH (COMADDH en francés).¹²

En **Níger y Sierra Leona**, las redes y movimientos de sociedad civil locales también iniciaron discusiones con organismos gubernamentales.¹³ En **Burkina Faso** una iniciativa de ley fue presentada al comité responsable de evaluar propuestas legislativas del gobierno del ex presidente Blaise Compaoré.

Por su parte, grupos de la sociedad civil en Senegal han también expresado un interés en trabajar en una iniciativa similar.¹⁴

En África Central, la República Democrática del Congo (RDC) ha estado, desde 2007, a la vanguardia de los esfuerzos por desarrollar legislación para la protección de los DDH a niveles nacional y provincial.¹⁵ El 10 de febrero de 2016, el gobernador de Kivu Sur promulgó un edicto provincial (*édit provincial*) para la protección de los DDH y periodistas. En agosto de 2016, la recientemente nombrada Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDHRDC en francés) organizó un taller en Kinshasa para iniciar la discusión sobre una nueva iniciativa de ley nacional para proteger a los DDH.¹⁶ Las discusiones subsiguientes

10 CIDDH. "Atelier d'élaboration de la stratégie de protection des Défenseurs des Droits de l'Homme". 5 de junio de 2015.

11 Entrevista vía correo electrónico con DDH maliano. 11 de agosto de 2015.

12 Coalición Maliana de DDH (COMADDH), Red de Defensores Humanos de África Occidental (ROAHRDs/ WAHRDN), SIDH/ISHR, Protection International (PI). "Ministers adopt draft law on protecting human rights defenders". 23 de enero de 2017.

13 En el momento en que se preparaba este informe, ya existía un proyecto de ley en Níger, y el proceso de redacción ya se había iniciado en Sierra Leona.

14 Entrevista vía correo electrónico con DDH senegalés.

15 Informe Focus 2013. op. cit. p.11; Informe Focus 2014. op. cit. pp.27-28, 30.

16 Protection International. Informe interno de participación en el seminario, agosto de 2016. No para distribución pública.

llevaron a la aprobación de la iniciativa de ley por parte del Senado congolés el 15 de mayo de 2017.¹⁷

De manera semejante, la Red de Defensores de los Derechos Humanos en África Central (REDHAC en francés) ha publicado recientemente una iniciativa de ley similar a la ley de Costa de Marfil¹⁸ como plantilla para el uso de las organizaciones de los DDH, coaliciones y otras partes interesadas en sus ocho países miembros.¹⁹

Podrían surgir problemas en caso de que, tal y como ocurrió en Mali, las iniciativas acaben incorporando algunas de las fallas de la ley de Costa de Marfil reportadas en el Informe Focus de 2014.²⁰ Esto es motivo potencial de preocupación, dado que a menudo se carece de experiencia técnica durante los procesos de redacción de iniciativas.²¹ Sería mejor que estos países se distanciaran de la ley de Costa de Marfil, y crearan sus propias políticas de protección pública, sólidas y bien implementadas.

PI recibió información de procesos de discusión de anteproyectos de ley para la protección de DDH en **Uganda** (África) y **Paraguay** (Suramérica) en las semanas que precedieron la publicación de este informe Focus. Es por ello que estos países no figuran en esta edición. **PI** ha sido invitada a contribuir con nuestra experiencia en el tema por OSC de cada país; en los próximos meses, esperamos hacer públicos nuestro análisis de sendos borradores de ley.

Un enfoque aún más internacional fue presentado, independientemente de cualquier iniciativa nacional individual, por el Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH/ISHR), al lanzar su “Modelo de Ley Nacional para Defensores de Derechos Humanos” a mediados de 2016.²² El proyecto incluyó consultas con los DDH de diversas regiones del mundo, y discusiones con expertos y juristas de derechos humanos. Este documento se propone ofrecer una guía a las instituciones estatales y otras partes interesadas sobre cómo aplicar la Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores de los Derechos Humanos a nivel nacional.

17 Depeche.cd. “RDC: Le Sénat adopte la proposition de Loi portant protection et responsabilité du défenseur des droits humains”. 15 de mayo de 2017.

18 Ver comentario de REDHAC en Facebook. 4 de noviembre de 2016, en https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1137979619625593&id=672194292870797

19 Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Chad.

20 Ver Informe Focus 2014 p.27.

21 Es preciso mencionar, sin embargo, que la mayoría de las OSC de los países antes mencionados se han beneficiado del apoyo técnico prestado por el SIDH/ISHR al proceso de redacción en 2015 y 2016.

22 SIDH/ISHR. “Groundbreaking Model Law to recognise and protect human rights defenders”. 21 de junio de 2016.

1.5 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

Al igual que el CNDHRDC en la **RDC**, las instituciones nacionales de derechos humanos en **Kenia** y varios países asiáticos, incluyendo a **Indonesia, Pakistán y Sri Lanka**, han trabajado en conjunto con la sociedad civil en un esfuerzo por jugar un papel más significativo en la sensibilización sobre los derechos de los DDH, al condenar los intentos de criminalizar y estigmatizar su trabajo, y garantizar su protección.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia (CMDHK) invitó a las OSC a una “reunión para crear iniciativas de política pública” a mediados de 2015. En Indonesia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (*Komnas HAM*) apoyó iniciativas para incluir la protección de los DDH en la reforma de la Ley sobre Derechos Humanos de 1999. En Pakistán, las consultas entre la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán (CDHP) y la sociedad civil resultaron en la redacción de un Acta de Demandas, mientras que en Sri Lanka, la Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka (CDHSL) bosquejó directivas que fueron presentadas posteriormente a la sociedad civil.

PI ha observado que las “Normas para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos” publicadas por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)²³ han inspirado la elaboración de normas y la formulación de demandas para la protección de los DDH, especialmente por parte de la CNDHK en Kenia. Las iniciativas de legislación en Pakistán y Sri Lanka también parecen tomar prestados elementos de las normas de la OSCE/OIDDH).

1.6 Impacto de la Revisión Periódica Universal

Organizada bajo los auspicios del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH), el Examen Periódico Universal (EPU) requiere que los estados provean información sobre las acciones que han adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en sus países, y garantizar que cumplen con sus obligaciones.

Peticiones hechas bajo el mecanismo de la RPU para que los estados actúen han llevado a la adopción de medidas para la protección de los DDH por parte de los gobiernos de **Tailandia, Honduras y Guatemala**. Así, el Departamento de Protección de Derechos y Libertades del Ministerio de Justicia de **Tailandia** estableció un Grupo de Trabajo para examinar las medidas para la protección de los DDH, mientras que **Honduras** fue influenciada para adoptar una Ley de Protección y el Programa para la Protección de Periodistas lanzado en **Guatemala**.²⁴

23 Informe Focus 2014. op. cit. pp.8-9.

24 Ibid. p.7.

1.7 Estados que participan en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa un año después de la adopción de las Normas para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos

Por David Mark y Jovana Kokir,

Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE



Luego de consultas, extensa investigación y contribuciones de un rango de partes interesadas, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la OSCE publicó sus “Normas para la Protección de Defensores de Derechos Humanos” en junio de 2014. Las Normas, arraigadas en los compromisos de la OSCE y los estándares de derechos humanos reconocidos universalmente, buscan apoyar a los estados participantes en la aplicación de sus compromisos de dimensión humana relativos a la protección de los DDH. Las Normas no establecen nuevos estándares, sino que sirven como fundación para renovar y fortalecer el diálogo entre gobiernos y los DDH. A largo plazo, la meta es trabajar con los estados participantes para asegurar que los DDH pueden llevar a cabo sus actividades sin restricciones o miedo a represalias.

Un año después de presentar las Normas, todavía no podemos afirmar que se han hecho progresos significativos en el ámbito de la OSCE. Por el contrario, las tendencias que observamos son negativas; en algunas regiones y países el espacio para la labor de derechos humanos sigue reduciéndose. Esta tendencia hace que el trabajo de la OIHH sea aún más importante: desarrollar las Normas era algo no sólo necesario, sino que también muy oportuno.

Esta evaluación se basa en la información recibida de los socios de OIHH en la sociedad civil, quienes informan que los DDH están enfrentando mayores retos y obstáculos en su labor: ataques físicos y amenazas de muerte; criminalización; confiscación de documentos y bienes; arresto y detención arbitrarios, a menudo en base a cargos cuestionables; juicios injustos y maltrato durante su detención, por nombrar sólo algunos. En algunos países participantes de la OSCE, se están introduciendo limitaciones al trabajo de los DDH en la legislación nacional. Los DDH enfrentan restricciones cuando tratan de registrar a sus organizaciones, o abrir cuentas bancarias; puedan ser estigmatizados como “agentes extranjeros”, y ver sus cuentas de correo electrónico pirateadas por hackers o su registro fiscal suspendido. Y todo esto está sucediendo incluso en democracias ya establecidas.

Durante la Reunión de Implementación de la Dimensión Humana de la OSCE en Varsovia en 2015 nos enteramos de que algunos de los DDH que habían participado en el evento el año anterior habían sido ahora arrestados, sometidos a juicio o sentenciados duramente cuando se los declaró culpables de cargos espurios. Descubrimos también que

a algunos los DDH se les había prohibido viajar para asistir a la conferencia. Tales situaciones son muy alarmantes.

Todos estos desarrollos apuntan a la misma conclusión: debemos aumentar nuestros esfuerzos para proteger a los DDH. Luego de la publicación de las Normas, nuestro primer paso fue trabajar para estimular el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil sobre la necesidad de proteger mejor a los DDH. Pero no debemos parar allí, ya que tenemos la responsabilidad de expandir nuestras actividades y lograr resultados más sostenibles.

Elaborando en base a las recomendaciones que hemos recibido de grupos civiles y expertos en el transcurso de una serie de eventos y reuniones, así como sobre la continua comunicación con los DDH en toda el área de OSCE, OIDDH se propone concentrarse en reforzar la capacidad de los DDH para garantizar que tengan las destrezas necesarias para proteger sus derechos, y participar en el seguimiento y reporte de calidad de los derechos humanos. Las prioridades de la OIDDH en el periodo entrante incluirán el conducir un análisis permanente del entorno en que operan los DDH, y desarrollar herramientas y métodos para llevar a cabo evaluaciones periódicas.

Otra importante actividad que ya estamos llevando a cabo, y que planeamos expandir más, tiene que ver con elevar el nivel de concientización del gran público sobre el importante trabajo realizado por los DDH. La OIDDH pronto lanzará un video educativo promoviendo el trabajo de los DDH, e ilustrando los riesgos y obstáculos que ellos enfrentan. En el futuro, planea participar en actividades más extensas de divulgación, incluyendo actividades dirigidas directamente a los jóvenes.

Si ha de realizarse cualquier progreso significativo en esta área, es esencial apoyar a los Estados participantes para que adopten un papel activo en la aplicación de las Normas. Los exhortamos a buscar nuestra asistencia al revisar legislación e introducir enmiendas a leyes que tienen que ver con la protección de los DDH. Además les pedimos que provean a OIDDH información sobre las medidas que están tomando para aplicar las Normas hasta el más amplio grado posible, y a que faciliten y aprecien nuestras actividades en este respecto, incluyendo nuestras visitas a su país. Es fundamental que las autoridades en países participantes de la OSCE entiendan que deben implantarse y aplicarse mecanismos de protección.

A final de cuentas, se necesita la voluntad política para crear y consolidar un ambiente seguro y propicio para el trabajo relacionado a los derechos humanos, ya que la responsabilidad primaria por la protección de los DDH recae en el Estado. Todos debemos entender claramente que no puede haber garantías de libertades fundamentales y estado de derecho si quienes luchan por promover estos derechos son perseguidos por su labor. No tenemos que mirar demasiado lejos antes que quede claro que respetar los derechos humanos es un requisito intrínseco para brindar seguridad y prevenir conflictos. La represión y la persecución, por el contrario, a menudo contribuyen a la inestabilidad y los conflictos.

1.8 El desarrollo y papel de las leyes nacionales en la protección de los Defensores de los Derechos Humanos

Por Phil Lynch, Director,

Servicio Internacional para los Derechos Humanos (SIDH/ISHR)



Un marco legal propicio es un elemento necesario –pero de ninguna manera suficiente- de un entorno seguro y habilitador para el trabajo de los DDH. Esto requiere tanto la ausencia de leyes y políticas que restrinjan o incluso criminalicen el trabajo de los DDH, y la aplicación efectiva de leyes y políticas que apoyan y protegen su trabajo.

En años recientes, un número de países –México, Costa de Marfil y Honduras entre ellos- han promulgado leyes específicas para los DDH, que tienen el potencial de ofrecer una mayor protección y reconocimiento público del trabajo vital de los DDH. Sin embargo, la experiencia de estas jurisdicciones también demuestra que el éxito depende en gran manera de la estrecha participación de la sociedad civil en el desarrollo de la ley, provisiones adecuadamente apoyadas que otorgan verdadera fuerza y efecto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, y apoyo político de alto nivel para la aplicación efectiva de la ley.

El proyecto del SIDH/ISHR de desarrollar un modelo de ley nacional para los DDH debe ser visto en esta luz, ya que se está desarrollando en momentos en que un creciente número de jurisdicciones (Mali, Burkina Faso, Sierra Leona y Túnez entre ellas) están considerando desarrollar leyes para la protección de los DDH, al tiempo que –lamentablemente- un número aún mayor de Estados está promulgando leyes que restringen el trabajo de los DDH.

Informado por investigaciones jurídicas de fondo en más de 40 jurisdicciones, así como consultas cara a cara con más de 400 los DDH en más de 100 Estados realizadas en Bangkok (Tailandia), Tíbilisi (Georgia), Túnez (Túnez), Bogotá (Colombia), Ciudad de Guatemala (Guatemala), Kampala (Uganda), Abiyán (Costa de Marfil) y Florencia (Italia), el proyecto tenía como objetivo desarrollar una legislación modelo que responda a la situación y las necesidades de protección de los DDH, se base en buenas prácticas, y aprenda lecciones de las deficiencias y dificultades asociadas con las leyes y políticas de los DDH existentes en otras jurisdicciones.

Apoyándose en estos invaluable aportes, la ley modelo fue redactada con la asistencia técnica de destacados juristas internacionales de Freshfields Bruckhaus Deringer. El bosquejo fue revisado y finalizado por eminentes DDH y expertos, incluyendo a Navi Pillay (antigua Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos), Hina Jilani (antigua Relatora Especial de la ONU sobre Defensores de Derechos Humanos) y Sir Nicolas Bratza (ex Presidente Tribunal Europeo de Derechos Humanos). En última instancia se prevé que la ley modelo sea usada por los Estados para desarrollar leyes, políticas e instituciones a nivel nacional para apoyar el trabajo de los DDH y protegerlos de represalias.

y ataques. También servirá como una herramienta valiosa para los DDH que luchan por un más sólido reconocimiento legal y protección de su importante trabajo.

¿Qué nos han enseñado nuestra investigación y nuestras extensas consultas sobre el desarrollo, promulgación e aplicación de una ley nacional para la protección de los DDH? Yo identificaría 6 lecciones claves.

Primero, que es imperativo que los DDH sean debidamente consultados y participen a lo largo del proceso de redacción de una ley, y que continúen involucrados en el seguimiento y en la evaluación de su aplicación y efectividad. Tal enfoque es más propicio para asegurar que una ley sea capaz de responder a la situación y las necesidades de protección de los DDH, tanto en su contenido como en su aplicación. A este respecto, es también imperativo que los DDH sean directamente incluidos en la dirección y estructuras de toma de decisiones de cualquier mecanismo de protección.

Segundo, que toda ley nacional debe ajustarse al derecho internacional, apoyándose en la Declaración de la ONU sobre Defensores de los Derechos Humanos como un mínimo, más que como un límite máximo. Esto incluye garantizar que la ley adopte una definición inclusiva funcional, más que una definición vocacional, de los DDH; que incluya de manera integral los derechos estipulados en la Declaración y otros tratados internacionales pertinentes de derechos humanos sin reserva ni selectividad; y que no introduzca condiciones o busque imponer o implicar “responsabilidades” de los DDH que puedan coartar esos derechos. La ley debe asimismo articular claramente las obligaciones tanto del estado como de los actores no estatales (incluidas las empresas comerciales), y contener provisiones para el cumplimiento de estas obligaciones, así como sanciones y remedios si se las contraviene.

Tercero, que cualquier ley y mecanismo de protección debe ser redactado y aplicado teniendo en cuenta las vulnerabilidades particulares y las necesidades de protección de grupos específicos de los DDH, incluyendo a las mujeres defensoras de los derechos humanos. El Artículo 9 de la Ley de Costa de Marfil sobre la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos es un buen ejemplo de esto.

Cuarto, asegurar que los DDH puedan operar en un ambiente seguro y propicio no sólo requiere de medidas efectivas de protección para los DDH en riesgo, sino también medidas preventivas y enfoques que identifiquen y respondan a los riesgos y barreras sistémicas y estructurales que afectan el trabajo de los DDH. Esto debe reflejarse en el mandato y las actividades de cualquier mecanismo de protección de los DDH, ya sea que se centre en una institución nacional de derechos humanos de nivel A (A-status) o en algún mecanismo específico establecido por la ley.

Quinto, está claro que la mera promulgación de una ley de los DDH, no importa cuán amplia sea, no es suficiente, y que para ser efectiva debe disfrutar de un alto nivel de apoyo político, y ser adecuadamente apoyada con recursos para asegurar su completa y efectiva aplicación. Su promulgación debe también ser acompañada de enmiendas consecuentes a, o un rechazo de, leyes que son incompatible con la Declaración, y restringen el

trabajo de los DDH, tal y como las que restringen el acceso de las ONG a financiación y recursos, o que limitan indebidamente los derechos a la libertad de expresión, asociación y asamblea pacífica.

Finalmente, la comunidad internacional de derechos humanos, y los mecanismos internacionales y regionales de derechos humanos juegan un papel vital a la hora de destacar y de complementar la defensa a nivel nacional para una mayor protección de los DDH, y en el seguimiento y escrutinio de cómo funcionan las leyes y políticas nacionales de los DDH en la práctica.

No hace falta decir que una ley nacional de los DDH no es una panacea para todos los riesgos y restricciones que enfrentan muchos los DDH. Las extensas consultas e investigaciones del SIDH/ISHR confirman, sin embargo, que el reconocimiento legal explícito y la protección de los DDH es un elemento necesario –pero de ninguna manera suficiente– de un entorno seguro y habilitador para el trabajo de los DDH. Y confirma además que los DDH que trabajan en diversos países y contextos consideran que el desarrollo de un modelo de ley nacional sería una valiosa contribución al desarrollo y promulgación de legislación que implemente la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos efectivamente a nivel interno.





2. AMÉRICA LATINA

2.1 Brasil

Programa de Protección para los DDH en el Estado de Pará

Por Alice De Marchi Pereira de Souza, *Justiça Global*



El Programa Brasileño de Protección para los DDH (PPDDH en portugués) fue establecido formalmente en 2004, en respuesta al asesinato de la misionera Dorothy Stang, quien trabajaba con campesinos en torno del poblado de Anapú en el Estado de Pará, en el nor-este brasileño. Desde el inicio, el programa tuvo dificultades para garantizar la protección de los DDH. Históricamente, Pará ha sido el estado brasileño con los mayores niveles de asesinato y conflicto agrario. La mayoría de los DDH amenazados son campesinos, trabajadores agrícolas sin tierra, y miembros de las comunidades indígenas y tradicionales afrobrasileñas que se oponen a los megaproyectos y la apropiación de tierra por empresas privadas e intereses económicos.

A pesar de este inquietante panorama de graves violaciones a los derechos humanos, la iniciativa de ley para establecer el programa no ha sido aún aprobada por el Congreso. El único mecanismo legal que ha sido puesto en práctica es un decreto presidencial de 2007. Así, el programa de protección sigue siendo muy débil, y carece de apoyo institucional.²⁵ Actualmente el programa nacional brasileño opera en sólo tres de los 26 estados del país: Minas Gerais, Espírito Santo y Pernambuco. Los estados de Rio de Janeiro, Bahía, Ceará y Pará han dejado de aplicar sus programas localmente. En Pará, la *Defensoria Pública* (Oficina de Mediación) dejó de coordinar la protección a los DDH en 2012. En Bahía y Ceará los

²⁵ Para más información sobre cómo funcionan los programas brasileños de protección a nivel estatal y federal, ver Informe Focus 2013. op. cit. p.8; Informe Focus 2014. op. cit. pp.15-16.

acuerdos existentes fueron descontinuados cuando los gobiernos de los estados dejaron de renovar la financiación de los programas.

La situación para los DDH es más grave en el estado de Pará. A final de 2015, el programa nacional incluía 63 los DDH de Pará –convirtiéndose así en el estado con el mayor número de los DDH bajo protección- mientras otros 32 habían sufrido amenazas sin haber recibido protección efectiva de las autoridades.

Siendo la institución estatal establecida para asegurarse que los derechos de ciudadanos fueran garantizados, la Oficina de Mediación –cuando aún operaba- era considerada por la sociedad civil como la mejor colocada para coordinar actividades de protección con otros organismos estatales, como la policía. En otros estados en que los programas operaban, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) coordinaban sus acciones de protección en conjunto con las secretarías estatales de justicia, derechos humanos o seguridad pública.

El programa de Pará fue uno de los primeros en el país. Sin embargo, a pesar de la mediación ofrecida por la Oficina de Mediación, el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno estatal fue siempre difícil durante el periodo en que el programa operaba. El personal de las fuerzas de seguridad responsable de ofrecer protección a los DDH no recibió capacitación específica, y los DDH mismos no creían que la protección ofrecida por el Estado fuera efectiva o adecuada. Así, el cierre del programa es un buen indicador de las debilidades institucionales que amenazan a los DDH en sus localidades diariamente.

Dada esta situación, las OSC han advertido que los programas no siguen una metodología única que incluya, por ejemplo, una mayor transparencia en los procesos usados para evaluar riesgo, y establecer planes de seguridad apropiados para cada amenaza. De manera similar, las OSC siguen arguyendo que la única manera de proteger a los DDH efectiva y definitivamente es priorizando políticas públicas diseñadas para resolver las causas estructurales de las violaciones de los derechos de los DDH. Consecuentemente, la Presidencia de la Secretaría Especial de la República para Derechos Humanos (SEDH en portugués) desempeña un papel importante al facilitar contactos entre los ministerios y otras agencias gubernamentales responsables de aplicar una política efectiva para la protección de los DDH.

El Comité Brasileño para Defensores de los Derechos Humanos es el organismo de la sociedad civil responsable de monitorear las políticas nacionales y estatales de protección gubernamental²⁶ En una reunión realizada en septiembre de 2015, el Comité expresó su preocupación ante la fragilidad de los programas de protección para los DDH trabajando en el contexto de megaproyectos de infraestructura, que están siendo implementados en todo el país, y especialmente en la región amazónica. Estas debilidades en la respuesta a la situación de los derechos humanos deben ser atendidas protegiendo los derechos de los

26 Desde 2004, el Comité ha expresado su opinión sobre cuestiones de protección y sobre la definición de políticas relacionadas con los DDH en los estados con situaciones críticas de derechos humanos, como el estado de Pará.

DDH que pertenecen a las poblaciones afectadas, y promoviendo la participación efectiva de las comunidades al promover el derecho establecido por la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de los indígenas, afrobrasileños y de otros pueblos tradicionales a una consulta libre, previa e informada.

Seminario Internacional sobre Programas Gubernamentales de Protección a los DDH - Brasil, México, Colombia (Brasilia, 27-29 Septiembre 2015)

El evento fue convocado por el Comité Brasileño de Defensores de Derechos Humanos, y participaron en él cerca de 50 representantes de OSC y organismos estatales de Brasil, México y Colombia, y por delegados de la Unión Europea, las embajadas de Suecia y Noruega, y parlamentarios brasileños, entre otros. PI fue representada por miembros de su Mesa de Protección, Colombia.²⁷ Los objetivos del seminario fueron: **i)** analizar la situación de los DDH en Brasil, México y Colombia; **ii)** fortalecer el PPDDH; y **iii)** explorar la posibilidad de llevar a cabo acciones conjuntas para mejorar los programas de protección en estos tres países. El evento le permitió a los participantes identificar los factores de riesgo comunes detrás de graves situaciones de derechos humanos que ocurren en los tres países -que incluyen proyectos de minería o agroindustriales, discriminación racial, tráfico de drogas y otras actividades económicas ilegales- y el tipo de ataques a los cuales los DDH se ven sujetos, principalmente asesinatos, amenazas, criminalización y persecución maliciosa.

Las discusiones también destacaron el disminuido interés del Estado brasileño en los derechos humanos. Esta situación es de gran preocupación para los grupos de la sociedad civil, que se enfrentan con situaciones de violencia estructural. Finalmente, el evento destacó la importancia del trabajo de la Secretaría de Derechos Humanos, y la necesidad de un marco legal que regule al PPDDH.

A finales de 2015, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República le pidió a PI adaptar su **Nuevo Manual de Protección** al contexto brasileño.²⁸ Este proyecto se enmarcó en el contexto del diálogo político vigente en torno a derechos humanos entre la Unión Europea y Brasil, y tenía por objeto impulsar la capacidad de PPDDH para responder a las necesidades de protección de los DDH en todo el país. Sin embargo, el proyecto fue suspendido por el gobierno brasileño luego de la profunda crisis política generada por la destitución de la ex presidenta Dilma Rousseff en agosto de 2016. Poco después de tomar el poder, el nuevo gobierno de Michel Temer decidió cancelar definiti-

27 La Mesa de Protección, Colombia es un proyecto conjunto de Protection International y su socio colombiano local, Pensamiento y Acción Social.

28 Enrique Eguren y Marie Caraj. Protection International. Nuevo manual de protección para los defensores de derechos humanos. 2009.

vamente el proyecto. En un proceso separado, los DDH brasileños de visita en Bruselas han compartido con PI sus preocupaciones de que las duras medidas de austeridad impuestas por el gobierno tienen un impacto negativo en los programas sociales, poniendo aún mayor presión sobre los presupuestos ya de por sí inadecuados para la protección de los DDH y, de manera más general, creando condiciones que perjudican gravemente el respeto a los derechos humanos.²⁹

2.2 Colombia

La paradoja entre la construcción de la paz y la violencia sistemática contra los Defensores de los Derechos Humanos

A partir de 2012, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos siguió un proceso de negociación con el grupo guerrillero *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo* (FARC-EP), en un intento por poner fin al más largo conflicto armado en el hemisferio occidental y crear una paz estable y duradera en el país.³⁰ El complejo proceso de negociación culminó con la firma del acuerdo final en septiembre de 2016, que contenía significativos avances en las áreas de reforma agraria; el problema de las drogas ilegales; participación política; víctimas, y la creación de una “Jurisdicción Especial para la Paz”. La Jurisdicción Especial para la Paz empleará un enfoque de justicia restaurativa en un intento de traer a juicio y castigar a los responsables de cometer “crímenes graves” dentro del contexto del conflicto armado interno, en particular los crímenes contra la humanidad, genocidio y crímenes de guerra.

Los efectos de la negociación sobre los niveles de violencia han sido claros: en los 12 meses luego de la iniciación del cese el fuego y la disminución del conflicto en julio 2015, se registraron los niveles más bajos de confrontación en 52 años.³¹ Sin embargo, los actos sistemáticos de agresión contra los DDH continúan. De acuerdo con el Sistema de Información mantenido por la ONG *Somos Defensores*, 80 los DDH fueron asesinados en 2016, y otros 49 más sufrieron atentados contra sus vidas. Esto constituyó un aumento de 22% en asesinatos comparado con el año anterior (en que se produjeron 63) y del 29% en el

29 Sobre las actuales medidas de austeridad en Brasil, ver Kimberly Brown. Al Jazeera. “Is Brazil’s government rolling back women’s rights?” 21 de agosto de 2016; Zeeshan Aleem, Vox. “Brazil just enacted the harshest austerity program in the world”. 15 de diciembre de 2016.

30 El conflicto armado interno aún no ha terminado, y el gobierno continúa luchando contra las guerrillas de izquierda del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los nuevos grupos armados ilegales que surgieron a raíz de la desmovilización de los grupos paramilitares de derecha (2003-2006).

31 Hubo una reducción del 98% en las acciones ofensivas protagonizadas por el grupo guerrillero, una disminución del 91% en los enfrentamientos armados, y una caída del 98% en las muertes de civiles en relación con el período de negociaciones durante el cual el alto el fuego aún no operaba. Fuente: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC). “Un año de desescalamiento: conflicto casi detenido, pero que se resiste a desaparecer”. 20 de julio de 2016.

caso de intentos de asesinato (35 en 2015).³² A esto deben agregarse 317 casos registrados de amenazas directas de violencia, 17 detenciones arbitrarias, dos desapariciones, nueve casos de procesamiento malicioso, seis casos de robo de información confidencial y un caso de violencia sexual.³³ Estas cifras demuestran que los riesgos que enfrentan los DDH en Colombia no están asociados exclusivamente con el conflicto armado interno, sino que corresponden a un conjunto más complejo de factores de riesgo y amenazas que incluyen disputas asociadas con la defensa de tierra y territorio; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; oposición a megaproyectos y al crimen organizado. Esta situación podría empeorar considerablemente en el escenario posterior al conflicto, durante el cual problemas que antes estaban encubiertos por el conflicto armado puedan emerger con mayor fuerza aún que antes.

Dadas estas circunstancias, es motivo de preocupación que los servicios de inteligencia del Estado continúen participando en operaciones ilegales para atacar, denunciar y criminalizar a los DDH, realizando detenciones arbitrarias y formulando amenazas individuales y colectivas. Además, los esfuerzos del Estado colombiano por contrarrestar esta situación y garantizar el derecho a la vida y la integridad personal, así como la libertad de trabajo de los DDH, siguen siendo débiles. La Unidad Nacional de Protección (UNP), una dependencia del Ministerio de Justicia, es el organismo gubernamental responsable de la aplicación de medidas de protección para personas en riesgo, incluidos los DDH.³⁴ Si bien es cierto que la UNP ha brindado protección a cientos de los DDH, esto representa tan sólo una pequeña fracción del número total de beneficiarios de las medidas de protección, ya que los principales beneficiarios de protección son empleados de gobierno y los políticos.³⁵ Igualmente, la *Fiscalía General de la Nación* sigue sin cumplir aún con la investigación y castigo de aquellos responsables por los actos de agresión y las amenazas en cuestión.

Un problema particular es la incapacidad del programa gubernamental de protección para brindarle una protección efectiva a los DDH rurales amenazados, específicamente: la falta de respuestas oportunas; la aplicación de medidas inadecuadas para la región donde operan los DDH y organizaciones en riesgo; y el hecho de que los DDH y comunidades han estado a duras penas involucrados en la definición de las medidas a adoptar.

Además, las medidas de protección concebidas por el gobierno siguen siendo predominantemente materiales, y no logran responder a las demandas de las comunidades rurales de combatir la impunidad persiguiendo a los infractores por medio del sistema judicial; implementando medidas para mitigar los riesgos colectivos en lugar de enfocarse únicamente en las vulnerabilidades de los líderes; y fortaleciendo las medidas y procesos de protección comunitaria u organizacional.

32 Programa Somos Defensores. “Contra las cuerdas. Informe anual 2016, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de DDHH en Colombia SIADDHH”. 2017. p.28.

33 Ibid.

34 Ver Informe Focus 2013. pp.7-8; también Informe Focus 2014. pp.17-19.

35 Semana. “El exorbitante gasto para proteger a los servidores públicos”. 27 de mayo de 2015.

Además, en 2014 y 2015, una serie de escándalos de corrupción y mala gestión pusieron a la UNP bajo escrutinio público.³⁶ Comenzando a finales de agosto de 2014, altos funcionarios de la UNP fueron acusados de haber malversado por lo menos €240,000³⁷, principalmente a través de contratos y pagos ilícitos. El entonces director de la Unidad reconoció la existencia de un déficit de presupuesto que podría llevar al retiro de medidas de protección para un número significativo de beneficiarios.³⁸ La Oficina del Fiscal General presentó cargos criminales contra el antiguo Secretario de la UNP y el Director Administrativo en febrero 2016,³⁹ solicitando la extradición de éste último de los EEUU.⁴⁰ Otros funcionarios continúan bajo investigación.⁴¹

Adicionalmente, la *Contraloría General de la República* identificó un número de malversaciones financieras y problemas administrativos en la UNP. Estos incluían la compra innecesaria de armas de fuego, chalecos antibalas y vehículos; gastos excesivos injustificados en una gama de bienes y servicios tales como boletos de avión, combustible para vehículos blindados y peajes, alcanzando un costo total de aproximadamente €4.3 millones de Euros⁴²; irregularidades relativas a la contratación de consejeros legales, costos excesivos en facturación y la subcontratación de la protección a empresas de seguridad privadas⁴³; una incapacidad de sujetarse a procedimientos internos de presupuestación, y la ausencia de criterios claramente definidos para asignar medidas de protección que fueran apropiadas al nivel de riesgo.⁴⁴

El déficit financiero resultante llevó a significativas reducciones en el presupuesto para la protección de los DDH y activistas de la sociedad civil (tales como víctimas y reclamantes de tierras), y causó también trastornos en la aplicación de medidas de protección.⁴⁵

36 Informe Focus 2014. op. cit. p.18.

37 Aproximadamente 800 millones de pesos colombianos.

38 Ver Informe Focus 2014. op. cit. p.19.

39 El Espectador. "Procuraduría citó a juicio disciplinario a exsecretario privado de la UNP". 19 de febrero de 2016.

40 Semana. "Fiscalía solicitará extradición del exsecretario de la UNP". 20 de agosto de 2015.

41 Fiscalía General de la Nación. "Fiscalía solicitó orden de captura con fines de extradición contra directivo de la UNP". 5 de septiembre de 2014.

42 El Tiempo. "Detrimento en la Unidad de Protección sería de \$ 33,000 millones". 9 de marzo de 2016.

43 Ver Informe Focus 2014. pp.18-19.

44 El Tiempo. " 'Hay un grave desorden en la Unidad de Protección': Contraloría ". 30 de julio de 2015.

45 Esta situación ha provocado importantes retrasos en el pago de guardaespaldas y ha limitado sus movimientos, obligando a las personas protegidas a viajar solas; demoras de hasta seis meses en el pago de subvenciones al transporte; y el fracaso en la implementación de medidas de protección en situaciones de riesgo extremo, con el argumento de que había muy pocos funcionarios para satisfacer la demanda, o recursos inadecuados.

Hay que notar también que en septiembre de 2014 la UNP había anunciado un drástico corte en las medidas de protección previstas para más de 1,100 beneficiarios, además del retiro de cerca de 200 guardaespaldas y 100 vehículos blindados.⁴⁶

Hasta hoy, la *Procuraduría General de la Nación* ha solicitado al Consejo de Administración General de la UNP que garantice la protección adecuada de personas bajo riesgo, y que presente un plan de presupuesto a su Junta Directiva,⁴⁷ tal y como especifica el Decreto 4065 de 2011, de modo que la unidad pueda operar eficazmente y cumplir sus objetivos.⁴⁸

Se han introducido los siguientes cambios al marco legal que rige las políticas públicas de protección:

- El Decreto 4912 de 2011, que creó el Programa de Prevención y Protección de los Derechos a la Vida, Libertad, Integridad Personal y Seguridad de las Personas, Grupos y Comunidades fue reemplazado por el Decreto 1066 de mayo de 2015, regulando asuntos internos de administración. Sin embargo, este decreto era apenas una recopilación de regulaciones ya existentes, y no hizo modificaciones significativas a las normas existentes que regulan la protección.
- El Ministerio del Interior publicó la Resolución 1085 de agosto de 2015, estableciendo las normas para la aplicación de su Programa de Prevención y Protección *Ruta de Protección Colectiva* y de la UNP. A pesar de que los representantes de los DDH en la *Mesa Nacional de Garantías* habían insistido persistentemente que debían ser consultados para la resolución y la aprobación, esto no sucedió. Además, en el momento en que se preparaba este informe, a principios de 2017, las medidas de protección colectiva sólo estaban siendo adoptadas en los casos en que habían sido ordenadas por la Corte Constitucional.
- En materia de género, el *Comité de Transversalidad de Género* de la UNP fue inaugurado el 10 de diciembre de 2015, según lo estipulado por el Decreto 0639 del 25 de noviembre de 2014. El comité fue establecido para garantizar que las cuestiones de género sean efectivamente encausadas durante la aplicación de la Ruta de Protección de la UNP, usando una metodología específica y dedicada.
- Los puntos 2 y 3.4 del Acuerdo de la Habana para Poner Fin al Conflicto y Construir la Paz (“Una Oportunidad Democrática para construir la Paz” y “Acuerdo sobre Garantías de Seguridad y la Lucha contra Organizaciones Criminales”) están

46 Semana. “El 15% de los esquemas de seguridad podrían ser retirados.” 14 de septiembre de 2014; El Tiempo. “Procuraduría, preocupada por funcionamiento de la Unidad de Protección”. 25 de septiembre de 2014.

47 La Junta está integrada por el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Director General de la Policía Nacional, el Director del Programa Presidencial para la Protección de los Derechos Humanos y el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

48 El Tiempo. “Procuraduría, preocupada”. op. cit.

destinados a brindar garantías de seguridad para los líderes de organizaciones y movimientos sociales, así como para los DDH.⁴⁹

Colombia: protección arraigada en las realidades territoriales

Extractos de una entrevista conducida por la Mesa de Protección de PI en Colombia con Elkin Rincón (Alcalde) y Edgar Arrieta (Secretario Municipal) de la Municipalidad de Simití, Departamento Bolívar, 7 de septiembre de 2015

Interesada en comprender la manera en que el Programa de Prevención y Protección opera a nivel local y municipal, la Mesa de Protección de Colombia se puso en contacto con representantes de las autoridades locales responsables de brindar protección a personas bajo riesgo, incluidos los DDH.

En primer lugar, quedó claro que no sólo existe una confusión entre las normas que rigen la protección de los DDH y las que cubren la protección de las víctimas del conflicto armado, sino que además hay duplicación entre las diversas leyes y decretos que operan en este campo. Por ejemplo, la Ley 387 de 1997, sobre la atención a la población desplazada, la Ley 1448 de 2011, para la atención e indemnizaciones de las víctimas y restitución de tierras, y el Decreto 1066 de 2015. Todas estas leyes y decretos requieren la creación de comités o mesas redondas que se hagan responsables de la prevención y protección. Pequeños municipios como Simití no tienen la capacidad para establecer todos estos organismos, y por eso Simití ha priorizado el comité de justicia transicional para las víctimas del conflicto armado, en detrimento de la protección de los DDH.

Por otra parte, la participación de la policía y el ejército en los subcomités de prevención y protección ha llevado a ignorar los factores de riesgo identificados por autoridades civiles, como la Oficina del Alcalde o la *Defensoría del Pueblo*:

“A menudo esas instituciones no aceptan los mapas de riesgo que producimos, prefiriendo sus propios planes estratégicos de acción, que se concentran en el conflicto armado. Estas medidas e indicadores, que se enfocan en condiciones de guerra, son diferentes, y no toman en cuenta otros aspectos, tales como la minería ilegal, o los conflictos agrarios. En esta zona la guerra es cuestión de control social más que un conflicto abierto, y por lo tanto la evaluación de riesgo es diferente”, [nos dijo el] Secretario Municipal.

En cuanto al tema de análisis de riesgos y las normas que gobiernan las medidas a adoptar en diversas circunstancias, pudimos confirmar que los funcionarios locales no tenían acceso a capacitación o entrenamiento en cuestiones relativas a la protec-

49 Gobierno de Colombia y FARC-EP. “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”. 24 de noviembre de 2016. Ver: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdo-final-1480106030.pdf>

ción de los DDH. A saber: “los planes de prevención y análisis de riesgo los hacemos en el marco de los comités de justicia transicional Ley 1448, con base en las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Además tenemos un programa de capacitación con la Unidad de Víctimas, pero la UNP sólo nos acompaña en casos específicos”. Existe claramente la intención de atender a las víctimas del conflicto armado, y la capacidad para hacerlo, pero, igualmente, una clara falta de respuesta a las necesidades de protección de los DDH.

Otra dificultad señalada por los entrevistados fue que es difícil para la policía responder a situaciones de emergencia en las zonas más apartadas del municipio: “Por ejemplo, cuando vamos a movilizar a la policía a zonas rurales, sólo podemos llegar hasta el corregimiento del Cerro. De ahí ya no pueden cruzar porque no tienen protección para ellos mismos. [...] Los protocolos de actuación de la policía señalan hasta donde pueden salir. En la ciénaga de Simití tenemos tres islas, y [la policía] no se puede desplazar hasta allá, a sólo diez minutos de Simití, porque quedan fuera del área de protección de su territorio [...]. Cuando vamos al corregimiento del Garzal, [...] tenemos que poner (un perímetro de protección de) ejército y armada [...] para proteger a la policía que van a hacer el operativo”.

La pregunta es: ¿cómo podría la policía actuar en el papel de “*policías padrinos*”, el papel especificado por la UNP, cuando un líder rural está en riesgo inminente si ellos mismos requieren la protección del ejército cuando quieren viajar a las áreas rurales donde vive el líder?

Estos puntos dan una idea de las enormes dificultades que enfrentan algunas autoridades locales o regionales responsables de aplicar los programas de protección establecidos por la ley, que se proponen ser “complementarios y coordinados, de manera ordenada, sistemática coherente, eficiente y armónica”⁵⁰ entre las diversas instituciones que constituyen el programa a nivel municipal, departamental y nacional. Debe notarse, además, que en muchos casos la falta de voluntad política demostrada por las autoridades locales y departamentales dificulta la aplicación de un programa de protección eficaz para los DDH a nivel local. A esta falta de voluntad política debe agregarse la presión y amenazas impuestas continuamente por grupos armados ilegales sobre las autoridades legales, y otros actores económicos y políticos locales que están presentes y ejercen influencia en los territorios en cuestión.

Por esta razón parece paradójico hablar de paz y el fin del conflicto tras la firma del acuerdo con las FARC-EP, cuando las causas de la violencia estructural aún persisten, y los actores armados siguen presentes en los territorios, empleando nombres distintos, operando bajo distintas apariencias y actuando de manera diferente.

50 Ministro del Interior (Colombia). Decreto 1066 de 2015. Capítulo 2. Prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. Artículo 2.4.1.2.2. Principios.

2.3 Guatemala

2.3.1 Protección de los DDH

Luego de la dimisión del ex presidente Otto Pérez Molina el 2 de septiembre de 2015, la situación de los DDH en Guatemala no mejoró. Los ataques contra los DDH y periodistas continuaron sin cesar. En 2015 se registraron 493 incidentes en contra de los DDH y periodistas, junto con 320 casos de otras violaciones de derechos; 13 los DDH fueron asesiados⁵¹ y 159 casos de criminalización de los DDH fueron registrados.⁵² Otras 159 agresiones contra los DDH fueron reportadas durante los primeros nueve meses de 2016.⁵³ Aunque el número de ataques físicos parece estar disminuyendo, otros tipos de agresión tales como la criminalización y las detenciones arbitrarias han aumentado.⁵⁴

Las OSC que trabajan en la defensa de los derechos humanos siguen presionando para que el gobierno cumpla con el decreto de octubre 2014 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que ordenó que Guatemala aplicara una política pública integral para la protección de los DDH.⁵⁵ El dictamen había ordenado además que se establecieran espacios para garantizar la participación de los DDH y la sociedad civil en todos los aspectos del proceso; la inclusión de procesos de evaluación de riesgo para determinar con precisión las necesidades de protección; y el establecimiento de un sistema de gestión de información sobre la prevención y protección de los DDH.⁵⁶ Las OSC han solicitado asimismo que se lleve a cabo una evaluación del desempeño de la Unidad para el Análisis de Ataques contra los DDH, que sostienen debe ser fortalecida.⁵⁷ Una oportunidad de atender estas peticiones surgió luego de la renuncia del ex presidente Pérez Molina, y la inauguración de un nuevo gobierno en noviembre de 2015, cuando las organizaciones de derechos humanos, tales como la Unidad para la Protección de Defensores de los Derechos Humanos (UDEFEGUA en español) se reintegraron al organismo. El acuerdo que apuntala su mandato fue extendido a principios de 2016, aunque el decreto legalmente

51 UDEFEGUA. "Informe final 2015. Mi esencia es la resistencia pacífica". 2016. pp.23, 29-30.

52 UDEFEGUA. Informe final 2015". op. cit. p.29.

53 UDEFEGUA. "Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala. Enero - Septiembre 2016". 2016. p.1.

54 Ibid. p.2.

55 CortelDH. "Case of Human Rights Defender et. al. v. Guatemala". 28 de agosto de 2014. p.75, § 263. Para la contribución de PI a este caso, ver Informe Focus 2014. op. cit. pp.14, 19-20.

56 Ideas y recomendaciones hechas durante un fórum organizado por Oxfam. "¿Por qué es importante una Política Pública de Protección a Defensoras y Defensores?" como parte de la campaña: "Defender la Vida es un Derecho, Somos Defensoras y Defensores". Ciudad de Guatemala. 29 de octubre de 2015.

57 OACNUDH/OACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos). "Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of his office". 2015. A/HRC/31/3/Add.1. p.13.

requerido para aprobar sus operaciones todavía no había sido publicado por el Ministerio del Interior a esas alturas.⁵⁸

Según el dictamen de la CIDH, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH) es responsable de desarrollar políticas públicas para la protección de los DDH.⁵⁹ A mediados de 2016 el presidente de COPREDEH hizo una primera declaración pública sobre el tema, diciendo: “COPREDEH convocará a las organizaciones de sociedad para que, junto a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso y la Procuraduría de Derechos Humanos, comencemos a construir de manera prioritaria la Política de Protección a Defensores. Mi compromiso es tenerla lista para 2016”.⁶⁰

Por consiguiente, el primer taller participativo sobre el proceso para desarrollar esa política fue celebrado el 13 de septiembre de 2016. El taller fue convocado por COPREDEH luego de varias reuniones preparatorias que incluyeron a un grupo de OSC.⁶¹ Durante el taller algunas de las organizaciones participantes subrayaron la ausencia de los DDH de las comunidades rurales remotas, arguyendo que era importante estimular su participación en las discusiones. COPREDEH inició conversaciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos (OACNUDH) y con UDEFEGUA, a fin de establecer un calendario para el diseño de la política, y diseñó un proceso de consulta para elaborar el diagnóstico inicial. En el momento en que esta sección de este informe estaba siendo preparada, a principios de 2017, las consultas se habían iniciado, con el fin de adoptar la política para finales del año.

2.3.2 Protección de periodistas

En años recientes el gobierno ha mostrado un interés en preparar protocolos y propuestas de programas de protección para grupos específicos, tal y como en el caso del Programa de Protección de Periodistas.⁶² En junio de 2015 una “mesa redonda técnica” fue establecida como parte del proceso para desarrollar el programa. Un aspecto de las discusiones fue la cuestión de si el programa debía estar enfocado sólo a periodistas profesionales, o debería también proteger los derechos de cualquier persona –periodista o no- que

58 CERIGUA. “Renuevan acuerdo de cooperación que da vida a Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos”. 1 de marzo de 2016.

59 Oxfam Forum. op. cit.

60 Discurso de Víctor Hugo Godoy, presidente de COPREDEH en el evento de clausura de la campaña “¿Por qué es importante una Política Pública de Protección a Defensoras y Defensores?”. 28 de junio de 2016.

61 Gobierno de Guatemala. Comunicado de Prensa. “Inicia proceso de elaboración de Política Pública para Protección de Defensoras y Defensores de DDHH”. 20 de septiembre de 2016. PI fue invitada a participar en el lanzamiento junto con otras OSC de derechos humanos.

62 Ver Informe Focus 2014. op. cit. p.20.

expresare o comuniquen ideas.⁶³ Las recomendaciones de la mesa redonda técnica fueron aceptadas, y el programa fue reformulado como el Sistema de Protección al Ejercicio Periodístico (SPEP). Al igual que su predecesor, el SPEP consiste en un proceso de coordinación estratégica y contactos interinstitucionales, principalmente entre las autoridades procesadoras, COPREDEH y el Ministerio del Interior. El SPEP está diseñado para ofrecer prevención, protección y justicia a periodistas que enfrentan presiones, incluyendo ataques y amenazas recibidas como resultado de su actividad como periodistas. El sistema recibe quejas y busca reducir la impunidad, pero también trabaja para desarrollar políticas públicas para proteger los derechos relacionados con las actividades periodísticas.⁶⁴ La creación de un sistema de esta naturaleza fue estimulada por las OSC guatemaltecas, pero también por organizaciones internacionales como la UNESCO; y fue influenciado por las experiencias de México y Colombia. Empero, luego de crecientes críticas de periodistas y OSC, el sistema fue suspendido en enero de 2016 por el propio organismo responsable de impulsar la iniciativa: la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. Los periodistas y las OSC afirmaron que no habían tenido una adecuada participación en las fases de desarrollo del sistema. Argumentaron también que el documento final presentado por la mesa redonda técnica no tomaba en cuenta las contribuciones y opiniones de los supuestos beneficiarios del sistema. Al tiempo de escribir esto, las discusiones sobre cómo revivir la iniciativa continuaban entre OSC, periodistas, y la Secretaría de Comunicación Social.⁶⁵

Sobre la protección de los DDH:

En su calidad de miembro del Foro de Organizaciones No Gubernamentales Internacionales en Guatemala (FONGI), y a través de su seguimiento de la campaña “Somos los DDH: ¿Por qué es importante una Política de Protección de los DDH?”,⁶⁶ la Mesa de Protección de **PI** en Guatemala ha estado siguiendo discusiones relativas al desarrollo de una política pública para la protección de los DDH. El 13 de septiembre de 2016, la COPREDEH invitó a **PI** y otras OSC nacionales e internacionales, autoridades de nivel nacional y misiones diplomáticas a participar en el acto inaugural del proceso para construir una Política Pública para la Protección de los DDH. **PI** se compro-

63 En 2015, grupos de periodistas también participaron en reuniones de debate con el objetivo de formular recomendaciones al gobierno sobre la lucha contra la impunidad por los crímenes cometidos contra periodistas, así como mejores condiciones de trabajo. Ver Declaración, IV Encuentro Nacional de Periodistas. CIVITAS y Sala de Redacción. 1-2 de agosto de 2015.

64 Gobierno de Guatemala. “Propuesta preliminar, programa de protección a periodistas, mesa técnica”. Marzo de 2015.

65 Centro Knight para el Periodismo en la Universidad de Texas en Austin. “Mecanismo de protección para periodistas en Guatemala: una promesa sin cumplir.” 18 de febrero de 2016; CERIGUA. “SCSP ofreció rectificar proceso de construcción del Programa de Protección a Periodistas”. 5 de febrero de 2016.

66 En español: “Somos defensores, ¿Por qué es importante una Política Pública de Protección a Defensoras y Defensores?”.

metió a monitorear y reportar el proceso al FONGI. Adicionalmente, como parte del acompañamiento que ha brindado a comunidades rurales, la Mesa de Protección en Guatemala ha acordado brindar asesoramiento y apoyo a representantes de comunidades indígenas rurales, en un intento por asegurar que la nueva política reconozca e incorpore a las autoridades y estructuras organizativas de las comunidades indígenas ancestrales.

Sobre la protección de periodistas:

Habiendo participado en el Seminario Internacional de la OACNUDH sobre mecanismos de protección en septiembre de 2014, **PI** fue invitada por OSC guatemaltecas a participar en la reunión de la mesa redonda técnica en junio de 2015.⁶⁷ Esto le dio a **PI** la oportunidad de examinar la evolución de los proyectos de legislación del Programa de Protección para Periodistas. **PI** continúa siguiendo muy de cerca la situación de los comunicadores profesionales y periodistas en conjunto con la ONG *Centro Civitas*. Cifras recientes demuestran que Guatemala sigue siendo uno de los países más peligrosos para los periodistas en América Latina.⁶⁸

2.4 Honduras

El 14 de mayo de 2015, el Congreso Nacional de Honduras adoptó por unanimidad el Decreto 34-2015 ó Ley para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Este paso decididamente positivo hacia la creación de una política pública para proteger el derecho a defender los derechos humanos en uno de los países más violentos de América Latina fue el resultado de muchos años de presión por parte de la sociedad civil local⁶⁹ y de recomendaciones hechas por un número de organismos internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH en inglés), el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los DDH, y la UPR del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.⁷⁰

La Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia creó el Consejo Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, que actúa como el organismo conductor del mecanismo de protección. Está integrado por representantes de la Secretaría de De-

67 Informe Focus 2014. op. cit. p.20.

68 Reporters Without Borders (Reporteros Sin Fronteras). "Disastrous toll – 21 Latin American journalists killed in past six months". 5 de julio de 2016.

69 Informe Focus 2014. op. cit. pp.20-21.

70 Protection International y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). "Observations to the law for the protection of human rights defenders, journalists, social communicators and legal practitioners". Julio de 2015. (Disponible en español e inglés).

rechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización; el Secretaría de Asuntos Exteriores; el Ministerio Público; el poder judicial; la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Seguridad; la Secretaría de Defensa y siete representantes de beneficiarios de la ley (la Asociación de Periodistas, el Colegio de Abogados, la Asociación de Prensa, la Asociación de Jueces y Magistrados, la Asociación de Fiscales y representantes de dos OSC de derechos humanos).⁷¹

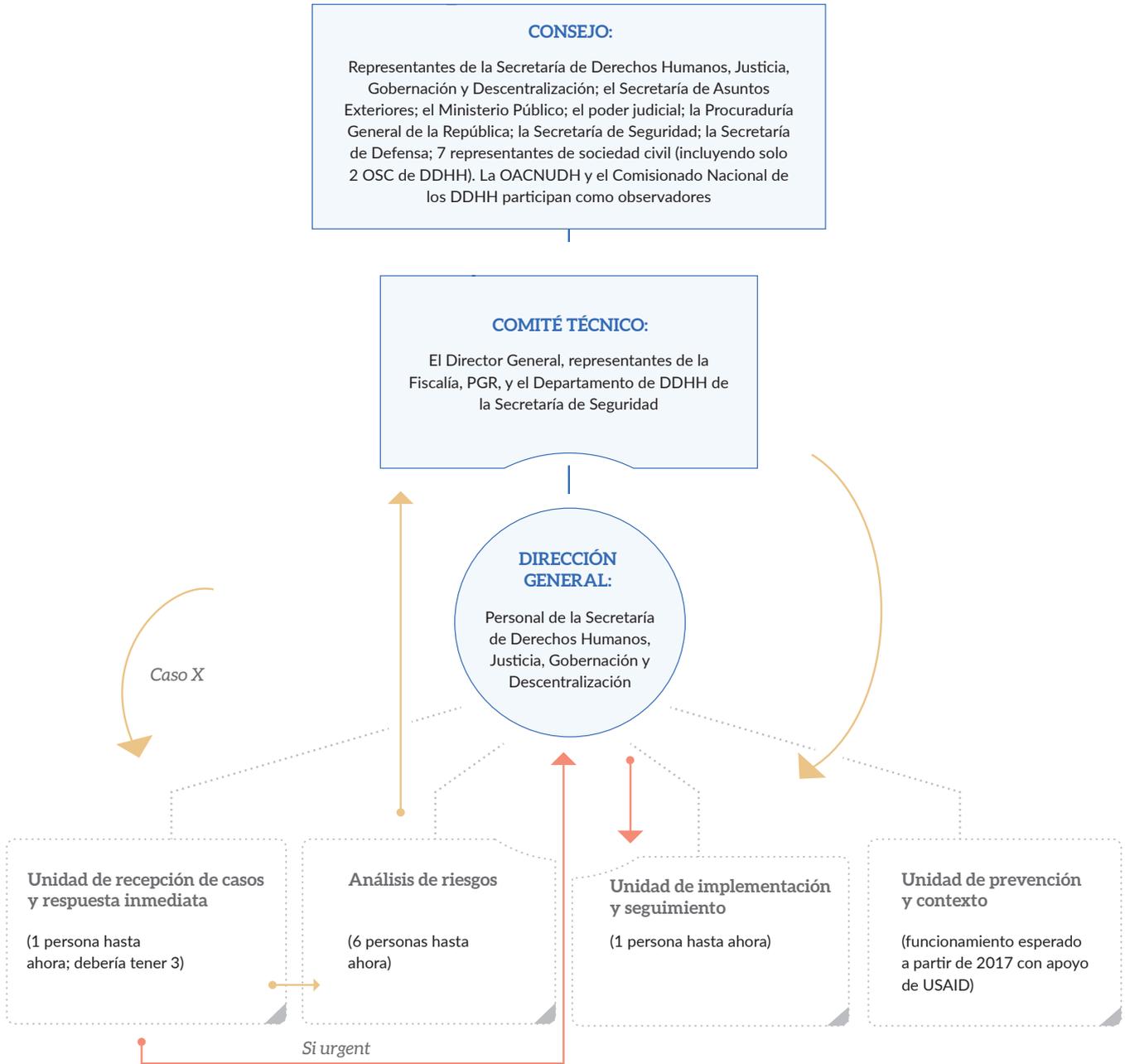
La Ley también estableció la Dirección General del Sistema de Protección, adscrita a la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, y responsable de gestionar el mecanismo de protección (es decir, de supervisar las unidades que reciben y procesan solicitudes de protección, y coordinan con otras instituciones estatales y organismos de gobierno para asegurar que se ofrezcan medidas de protección efectivas y oportunas).

Finalmente, la ley creó el Comité Técnico del mecanismo de protección, constituido por el Director General, representantes de la Oficina del Fiscal General, la Oficina del Procurador General, y el Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad. El comité es responsable de llevar a cabo evaluaciones de riesgo, decidiendo qué medidas de protección serán asignadas a los beneficiarios (así como su modificación, suspensión o terminación).

71 Los dos representantes de la sociedad civil fueron elegidos en una asamblea general convocada por el Ministerio de Derechos Humanos, Justicia e Interior: Suyapa Martínez (Centro de Estudios de la Mujer – CEM-H), Eddy Tábor (C-Libre); sus suplentes son Jessica Sánchez (Grupo Sociedad Civil - GSC) y Tonny Reyes (Organización Lésbico Gay Arco Iris). La Prensa. “Consejo Nacional de Protección ya tiene representantes de dos organizaciones”. 3 de agosto de 2015.

Gráfica 1 - La Estructura del Mecanismo Hondureño de Protección de los DDH (Decreto 34-2015)

Fuente: basado en una representación gráfica hecha por Amnistía Internacional (finales de 2016)



Dado que la ley cumple con las normas internacionales, e incorpora diversas recomendaciones hechas por los OSC, no hay duda de que representa un paso positivo hacia el reconocimiento del papel de los DDH. Sin embargo no está exenta de defectos.⁷² Se enfrentará con mucha oposición durante su aplicación, y su éxito será juzgado por su efectividad, la distribución de recursos, la voluntad política, y el grado de coordinación entre todas las autoridades estatales implicadas. Así, el diseño de normas específicas habilitantes, que la ley estipuló serían adoptadas en espacio de los tres meses posteriores a la promulgación, fue un elemento crítico en el proceso. Empero, comenzó sin un proceso amplio de consulta y discusión con los principales grupos beneficiarios. Este aspecto fue destacado por las ONG hondureñas e internacionales en una carta al Ministerio de Derechos Humanos y Justicia en agosto de 2015.⁷³ En la carta también se argumentó que la adopción de las normas habilitadoras debía posponerse varios meses para corregir su curso y resolver una serie de desafíos.

Las normas habilitantes de la Ley de Protección de los DDH (Acuerdo Ejecutivo 59-2016) fueron finalmente publicadas por el gobierno 15 meses después que la ley fuese promulgada, el 20 de agosto de 2016.⁷⁴ El proceso fue asesorado por un grupo de expertos internacionales de Colombia y México, y la Dirección General del Sistema de Protección recibió fondos de la Comunidad Europea para desarrollar manuales y protocolos; la selección y capacitación de personal fue apoyada por Freedom House. Sin embargo, los DDH han reportado que no hubo un proceso más amplio de consulta o intercambio de información, y que muchas OSC batallaron para comprender cómo se supone que el mecanismo debe funcionar.⁷⁵

Los esfuerzos por ganar la confianza de la sociedad civil en el nuevo programa de protección también se quedaron cortos. Muchos los DDH aún prefieren las medidas de protección de CIDH, y no confían en las otorgadas por las autoridades nacionales (que son percibidas como corruptas y partidistas). Además, en el momento en que se preparaba este informe todavía no estaba claro cómo se llevaría a cabo el proceso de transferencia de responsabilidad por la coordinación e aplicación de medidas de protección por parte del Ministerio de Derechos Humanos, Justicia e Interior.⁷⁶

Más inquietante aún es que la insuficiencia del presupuesto original (tan sólo €387,000 –o 10 millones de Lempiras– para gastos corrientes, y el mismo monto para aplicar las medidas de protección) se vio agravada por la aparente baja prioridad dada al funcionamiento del Comité Técnico por las autoridades relevantes. Por ejemplo, la policía, y los

72 Para un análisis detallado de los aspectos positivos y negativos de la ley, ver: Protection International y CEJIL. op. cit.

73 Protection International et al. Carta Abierta a Rigoberto Chang Castillo, Ministro de Derechos Humanos, Justicia, Interior y Descentralización. 13 de agosto de 2015.

74 Ver La Gaceta, Diario oficial de la República de Honduras. Núm. 34, 117. 20 de agosto de 2016. <http://www.tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/4042/20160820.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

75 Intercambios via email con Amnistía Internacional y CEJIL en Honduras. 21 al 26 de septiembre de 2016.

76 Ibid.

representantes de las Oficinas del Ministerio Público y el Inspector General, no asistieron a las reuniones semanales; otras instituciones enviaron a funcionarios de bajo rango en su representación; los participantes no recibieron capacitación; y no se hicieron esfuerzos para asegurar la continuidad de los funcionarios que participaron (una práctica que dificultó el seguimiento adecuado de los casos).⁷⁷



Protection International participó en la publicación del informe “El enfoque de género en la protección de las defensoras de derechos humanos” en 2016. Este informe analiza los mecanismos de protección desarrollados por los Estados y la sociedad civil para las mujeres defensoras de derechos humanos. Mediante la adopción de un enfoque comparativo de los casos de México y Honduras, **PI**, **JASS** y **CEJIL** identificaron los desafíos específicos de protección a los que se enfrentan las mujeres DDH, proponiendo recomendaciones de políticas para abordarlos. Este informe está disponible en español.

Junto con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), **PI** continúa monitoreando la evolución de las discusiones de política pública en Honduras.⁷⁸ Conjuntamente, y en colaboración con otras ONG nacionales e internacionales de derechos humanos, ambas organizaciones han tomado las siguientes medidas al abogar porque las autoridades hondureñas y las OSC sigan fortaleciendo los marcos legales de protección de los DDH, llevando a cabo las siguientes actividades: una Carta Abierta al Presidente del Congreso Hondureño, expresando preocupación porque una serie de demandas de los grupos de la sociedad civil no habían sido consideradas en la versión final del proyecto de ley debatido y votado en abril de 2015.⁷⁹

En junio de 2015 se celebró un webinar organizado por **PI** y **CEJIL**, con la participación de diversos representantes de OSC nacionales, para explicar el alcance de la ley, y alertar sobre la necesidad de seleccionar candidatos que representen a la sociedad civil en el Consejo Nacional de Protección.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Para detalles de una misión conjunta de PI-CEJIL a Honduras realizada a mediados de 2014 en un esfuerzo por proporcionar asesoramiento clave sobre cómo fortalecer el proyecto de ley a la luz de las normas internacionales, ver Informe Focus 2014. op. cit. p.21.

⁷⁹ Protection International, CEJIL, Red Nacional de Defensoras, SIDH/ISHR, y JASS. “Carta a Mauricio Oliva, Presidente, Congreso Nacional de Honduras”. 14 de abril de 2015.

Una evaluación conjunta por parte de PI-CEJIL sobre los retos que las regulaciones de habilitación tendrían que superar. Este documento analítico, publicado en agosto de 2015, fue enviado a la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia e Interior, y fue también compartido ampliamente con OSC en Honduras, y por toda América Latina.⁸⁰

También en agosto de 2015 se envió una carta abierta al Secretario de Derechos Humanos, Justicia e Interior, Rigoberto Chang Castillo, expresando preocupaciones en torno a las normas de habilitación que estaban siendo discutidas en aquel momento.⁸¹

Conjuntamente con CEJIL, UDEFEGUA, la Plataforma Internacional contra la Impunidad, la Coalición contra la Impunidad y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, PI organizó una visita de Michel Forst, el Relator Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, en agosto de 2016.⁸²

2.5 México

2.5.1 La Aplicación de la Ley Nacional de Protección de Defensores de los Derechos Humanos y Periodistas en México

El entorno para los DDH en México sigue siendo caracterizado por la violencia, el tráfico de drogas por poderosas estructuras criminales organizadas, la corrupción y altos niveles de impunidad.⁸³

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México fue creado por ley el 25 de junio de 2012.⁸⁴ Sin embargo, la protección provista sigue siendo insuficiente, y aún no se reconoce adecuadamente el papel jugado por los DDH en el país. Existe una brecha significativa entre el contenido de la ley y su aplicación, y muchos los DDH bajo riesgo, especialmente aquellos trabajando en áreas remotas y rurales, siguen siendo excluidos por los mecanismos federales y estatales de protección.⁸⁵ Múltiples obstáculos entorpecen la aplicación efectiva del Mecanismo.

En primer lugar, el Estado Federal ha demostrado una falta de voluntad política, y escaso apoyo se ha dado a la ley por parte de autoridades e instituciones a niveles federal, estatal o municipal. Aunque todas las 32 entidades federales firmaron acuer-

80 Protection International y CEJIL. Op. cit. Agosto de 2015.

81 Ibid.

82 CEJIL. "Relator Forst conoce desprotección de defensores and defensoras de derechos humanos en Centroamérica". 1º de septiembre de 2016.

83 Conferencia sobre la violencia en México y su impacto en los defensores de los derechos humanos. Bruselas. 21 de octubre de 2015.

84 Informe Focus 2013. op. cit. p.7; Informe Focus 2014. op. cit. p.23.

85 Conferencia sobre la violencia en México. op. cit.

dos de colaboración, el Mecanismo no está siendo implementado en su totalidad.⁸⁶ Las autoridades municipales tienen la obligación de proteger, pero tienden a ignorar las instrucciones del Mecanismo nacional.⁸⁷

En segundo lugar, la respuesta es inadecuada, dada la falta de coordinación efectiva entre las entidades federales y locales, y con otros organismos gubernamentales relevantes responsables de la seguridad. De hecho hay una ausencia general de medidas de coordinación, y la operación del Mecanismo varía ampliamente entre los niveles federal, estatal y municipal. Como resultado, algunos estados han creado sus propios mecanismos de protección, adaptados a su situación local.⁸⁸ (ver el análisis de los casos de la Ciudad de México y Oaxaca más abajo).

En tercer lugar, las medidas preventivas y la lucha contra la impunidad siguen estando ausentes, ya que la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis –cuyo principal objetivo es analizar las tendencias de agresión en contextos regionales y locales, y proponer cambios en políticas públicas para reducir riesgo- no ha sido proactiva.⁸⁹

En cuarto lugar, el funcionamiento del Mecanismo de Protección está lejos de ser óptimo: los criterios de admisión son poco claros y arbitrarios, y los análisis de riesgo son deficientes y carecen de transparencia. Este último aspecto fue mejorado luego de una consulta realizada por cuatro expertos de la sociedad civil, pero el mecanismo continúa considerando que muchos individuos que solicitan protección no califican como los DDH, y consecuentemente se los mantiene excluidos del Mecanismo de Protección.⁹⁰ Las respuestas de protección son lentas e inadecuadas, y hay una falta de conciencia acerca de los DDH en general. Consecuentemente, las medidas no siempre responden al contexto o la necesidad.⁹¹

86 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). “En defensa de la vida”. Septiembre de 2015. p.23.

87 Espacio OSC. “Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas”. Ciudad de México, julio de 2015. pp.61-64 y 70.

88 Ibid. CMDPDH. “En defensa de la vida”. p. 26. op. cit.

89 Conferencia sobre la violencia en México, op. cit. Espacio OSC. “Segundo diagnóstico”. op. cit. pp.61-62 y 69-70; Protection International (et al.). “Comunicado conjunto: Organizaciones internacionales identifican fallas preocupantes en la implementación del Mecanismo Nacional de Protección a Personas Defensoras y Periodistas en México”. Bruselas, Washington D.C. 29 de abril de 2015.

90 Espacio OSC. “Segundo diagnóstico”. op. cit. pp.49-53; Protection International (et al.). “Comunicado conjunto: Organizaciones internacionales identifican fallas preocupantes...”. op. cit. p.1; CMDPDH. “En defensa de la vida”. op. cit. pp.28-29.

91 Espacio OSC. “Segundo diagnóstico”. op. cit. pp.40, 50-52 y 70; Protection International (et al.). “Comunicado conjunto: Organizaciones internacionales identifican fallas preocupantes...”. op. cit. p.1; CMDPDH. “Prevenir el riesgo; manual sobre mecanismos de protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”. Ciudad de México. Septiembre de 2015. p.48.

Finalmente, aunque las preocupaciones principales tienen que ver con la efectividad del Mecanismo, los recursos también son insuficientes para garantizar la operación óptima de las tres unidades de que se compone.⁹² Los servicios de protección incluyendo personal y equipo, son subcontratados, y muy pocos de los individuos (e instituciones) involucrados poseen la capacidad, competencia e información requeridas para asegurar su buen funcionamiento. Esto resulta, por ejemplo, en una reducción del número y la calidad de los análisis de riesgo que se llevan a cabo.⁹³

Estas deficiencias se traducen en el hecho de que el mecanismo es poco aprovechado, especialmente a nivel local. Además provocan una falta de medidas de prevención y protección integrales, respuestas inadecuadas a situaciones de riesgo, protección ineficiente, exclusión, revictimización, y reducida confianza en el mecanismo en general. Recientemente se introdujo un proceso destinado a fortalecer el mecanismo, pero los desafíos persisten, y la participación de la sociedad civil es limitada.⁹⁴

Dado que el Estado mexicano no ha cumplido su obligación de garantizar los derechos humanos y proteger a los DDH, la sociedad civil se ha visto obligada a tomar medidas para garantizar su propia protección.⁹⁵

92 Informe Focus 2014. op. cit. p.23.

93 Espacio OSC. "Segundo diagnóstico". op. cit. pp.61, 70.

94 Ibid. p.72. Conferencia sobre la violencia en México, op. cit.

95 Conferencia sobre la violencia en México, op. cit.

2.5.2 El Mecanismo de Protección en la Ciudad de México⁹⁶

Por Orfe Castillo y María Martín⁹⁷ (JASS)



El grado de seguridad ofrecido por la Ciudad de México, sus programas sociales y la relativa apertura de sus autoridades a los problemas asociados con los derechos humanos han llevado, a lo largo de la última década, a la transformación de la ciudad en un auténtico refugio para los DDH y periodistas mexicanos.⁹⁸ Como resultado, muchas organizaciones de derechos humanos bien establecidas con experiencia en la protección de los DDH iniciaron un proceso de diálogo con las autoridades del Distrito Federal, buscando su apoyo para desarrollar mecanismo que provean asistencia a individuos que enfrentan situaciones de riesgo como resultado de sus actividades como periodistas, o en defensa de los derechos humanos.

Dadas las características de la ciudad, los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para proteger a los DDH y periodistas han recibido frecuentemente apoyo de los organismos públicos. En un inicio esto emergió como fruto de canales informales de comunicación con las autoridades, que generan experiencias muy positivas en casos concretos. Más tarde, estas iniciativas se fusionaron en un “Mecanismo de Prevención y Protección para Periodistas, sus Colaboradores y Defensores de los Derechos Humanos bajo Riesgo como Resultado de su Trabajo”, que dio forma institucional a la protección disponible para hombres y mujeres trabajando como periodistas o los DDH.

Lamentablemente, más que mejorar la protección, la creación de un mecanismo formal ha resultado en dificultades administrativas que no existían cuando la protección

96 El nombre de México DF (DF se refiere al Distrito Federal) fue cambiado oficialmente a Ciudad de México en enero de 2016. Por lo tanto, esta sección se refiere generalmente al Distrito Federal, ya que éste era el nombre oficial de la ciudad en el momento en que ocurrieron las iniciativas de políticas públicas que describe.

97 Orfe Castillo ha participado en iniciativas para proveer protección a mujeres DDH en México como miembro de Asociadas por lo Justo (JASS) y en Centroamérica con el Grupo Directivo de Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos. También ha sido miembro del Grupo de Evaluación de Riesgos del Mecanismo de Protección de la Ciudad de México y fundadora y consultora de las organizaciones feministas Consorcio para el Diálogo Parlamentario y Equidad AC. María Martín trabaja actualmente con JASS en México. Ha realizado varios trabajos de investigación en el campo de la protección de las defensoras y defensores de los derechos humanos en su papel de Investigadora Titular en PI y consultora para JASS, UDEFEGUA y la Iniciativa Mesoamericana de Defensores de Derechos Humanos. Ha colaborado en el diseño de reglamentos para mecanismos de protección en México y Honduras, y ha colaborado con autoridades judiciales en Honduras y Guatemala en procesos para fortalecer procedimientos especializados de investigación criminal para casos de violencia contra DDH y periodistas.

98 Durante su discurso a favor de la Ley, Miguel Ángel Mancera, jefe del gobierno de la Ciudad de México, se refirió a este aspecto al decir que „la Ciudad de México está trabajando para mantener su reputación como refugio para los periodistas que sienten que sus derechos han sido amenazados en otras jurisdicciones”. Equipo Editorial, Animal Político. “Reubicaciones y chalecos antibalas: así es la ley de protección a activistas and periodistas en el DF”. 10 de agosto de 2015.

disponible en la ciudad era ofrecida como resultado de canales informales de comunicación con las autoridades de la ciudad. Había otros problemas, que incluían debilidades operacionales, conflictos de autoridad con el mecanismo federal (nacional), carencias presupuestarias y el fracaso en la aplicación de medidas que habían sido acordadas previamente. Encarados con estas dificultades, y dada la ausencia de la voluntad política necesaria para resolverlas, los representantes de las organizaciones se retiraron del Comité Consultor del mecanismo⁹⁹.

En respuesta a las significativas desventajas asociadas con el hecho de que el mecanismo no fue apoyado por legislación, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en 2015.¹⁰⁰ La participación de la sociedad civil en el desarrollo de esta ley fue considerable¹⁰¹, y contribuyó a la creación formal del Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, establecido como un organismo descentralizado del gobierno del Distrito Federal, y disfrutando de su propio estatus legal y recursos, así como de “autonomía técnica y administrativa”.

Uno de los elementos positivos del mecanismo es que busca confrontar la discriminación, y sus estatutos incorporan una perspectiva de género, a saber: “los órganos del Mecanismo [...] deberán tomar en cuenta las condiciones particulares de riesgo para cada persona”. Las directivas mencionan expresamente la importancia de tomar en cuenta problemas de género y otras características personales, culturales, sociales y políticas de las víctimas, que puedan afectar los riesgos que enfrentan. La ley también indica que el mecanismo debe garantizar que todo análisis de riesgo y medidas preventivas, protectoras, urgentes y sociales que sean creadas deben incorporar una perspectiva de género y adherirse a los principios de igualdad y no discriminación.¹⁰² Además, la ley ordena que toda política pública y legislación impuesta por el gobierno

99 Proceso. “Se desmorona consejo del Mecanismo de Protección a Periodistas del DF”. 14 de mayo de 2014.

100 Ley para la protección integral de personas defensoras de derechos humanos y periodistas del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de agosto de 2015. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-74ea2ed80b1e8b8607ca0e3c8e566ac8.pdf>

101 Las organizaciones contribuyentes incluyeron a: Amnistía Internacional, Article 19, JASS, Acción Urgente para los Defensores de Derechos Humanos, Cauce Ciudadano, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Servicios Integrales para la Paz, Casa de los Derechos de Periodistas, Comité de Derechos Humanos del Ajusco, Centro Jurídico para los Derechos Humanos, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Colectivo Ustedes somos Nosotros, Comunicación e Información de la Mujer, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Ideas, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Espacio Libre Independiente Marabunta, Legis Monitoreo, Misión para Migrantes y Refugiados, México toma la calle, Movimiento Urbano Popular, Propuesta Cívica, Reporteros sin Fronteras, Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos todos los derechos para todas y todos y Serapaz.

102 Arts. 4, 19, 45, 59 y 62 de la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.

del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) debe proteger, respetar y garantizar los derechos humanos de personas bajo riesgo debido a su labor en defensa o promoción de los derechos humanos, y buscando libertad de expresión y periodismo en la ciudad debe también estar informada por una perspectiva de género.¹⁰³

Además de incluir la relocalización, protección con guardaespaldas y la provisión de elementos de seguridad, tales como chalecos antibalas o material para proteger edificios, el Mecanismo también tiene la capacidad de desarrollar medidas preventivas, tales como cursos de autodefensa, acompañamiento y actos públicos de reconocimiento del trabajo de los DDH y periodistas.¹⁰⁴

Si bien el Mecanismo de la Ciudad de México merece ser evaluado positivamente, no debe olvidarse que la ley que lo regula fue aprobada en un momento particularmente delicado, cuando diversas organizaciones basadas en la Ciudad de México habían sido infiltradas por las autoridades¹⁰⁵ y la comunidad de los DDH y los comunicadores públicos estaban en gran agitación, luego del brutal asesinato de cinco personas en el barrio de Narvarte, incluyendo a un periodista y una mujer los DDH que estaban viviendo en la Ciudad de México luego de haber sido desplazados de su estado natal de Veracruz por las graves amenazas que enfrentaron allí. También sigue viva la memoria de los arrestos y agresiones injustificadas, y los intentos de entorpecer los esfuerzos de los DDH por documentar casos de abusos perpetrados por miembros de la Policía del Distrito Federal contra más de 90 manifestantes –incluyendo a 23 mujeres– durante una serie de manifestaciones llevadas a cabo durante 2013 y 2014, y que llevaron a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal a promulgar las Recomendaciones N.º 9, 10 y 11/2015.¹⁰⁶

A la luz de estas y otras experiencias similares con mecanismos en diferentes partes de México y otros países, es muy importante reconocer que el desarrollo de normas de protección ha sido limitado. Esto es porque el reto enfrentado en la Ciudad de México reside precisamente en establecer el mecanismo y garantizar que ofrezca protección efectiva a todos aquellos que lo necesitan. Está claro que el éxito depende en gran me-

103 Ibid. Art. 61.

104 Ibid. Arts. 47 y 48.

105 El 22 de junio de 2015 se allanaron las oficinas del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS). Se robaron computadoras, cámaras de video y fotográficas y documentos de lectura. Apenas un mes después, los días 24 y 25 de julio, cheques bancarios fueron tomados de las oficinas de la organización Equis Justicia para las Mujeres AC en el barrio de Colonia Roma, proporcionando información que se utilizó para vaciar la cuenta bancaria de la organización. Ver: „CDHDF condena allanamiento de instalaciones del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS)”. Boletín de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 144/2015. 24 de junio de 2015; y Proceso. „Allanan sede de agrupación de mujeres; Solicitan al GDF medidas cautelares „”, 28 de julio de 2015.

106 Las recomendaciones formuladas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México están disponibles en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2015/>

didada de los procesos incluidos en las regulaciones de aplicación de la ley. Estas deben garantizar una coordinación efectiva con organismos especialistas, y asegurar que el sistema de justicia sea capaz de responder a las exigencias hechas por las víctimas, y de identificar y castigar a aquellos responsables por los actos de violencia cometidos contra los DDH y periodistas.

2.5.3 El arduo camino hacia una protección efectiva para DDH y periodistas en Oaxaca

Por Yesica Sánchez¹⁰⁷ y Emilie De Wolf¹⁰⁸ (Consortio Oaxaca)



Sin lugar a duda, México se ha convertido en uno de los países de las Américas más peligroso para llevar a cabo la defensa de los derechos humanos. Frente a esta situación, la aprobación de la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas en abril 2012¹⁰⁹ y la entrada en funcionamiento del Mecanismo de Protección generado por dicha ley, marcaron una etapa importante en un proceso de largo aliento impulsado por organizaciones de la sociedad civil, en aras de crear una instancia efectiva, sensible y respaldada por un marco legal sólido.

Sin embargo, al paso del tiempo se generó un desencanto no sólo de quienes impulsaron esta iniciativa sino también de quienes han recurrido al Mecanismo. Lamentablemente, se han topado con la negativa de reconocerles como DDH, la desestimación de su riesgo, la ausencia de perspectiva de género y una burocracia que hace irreal la aspiración de protección. Aunado a lo anterior, una forma de evadir la responsabilidad federal de protección ha sido devolviendo los casos a las autoridades estatales mismas que carecen de voluntad política y que en numerosos casos son los potenciales agresores.

En el estado de Oaxaca, en el marco de la alternancia política tras prácticamente 80 años de dominación del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se generaron iniciativas encaminadas a construir una política de protección y garantía de los DH. Sin embargo, a casi cinco años de la alternancia, las organizaciones quienes apostamos

107 Yesica Sánchez, feminista, abogada, mujer DDH, miembro del movimiento social oaxaqueño y miembro del grupo de mujeres que promueven la Iniciativa Mesoamericana de Defensores de Derechos Humanos y las redes de mujeres DDH de México y Oaxaca. Forma parte del equipo directivo de las organizaciones feministas ciudadanas Consortio para el Diálogo Parlamentario y Equidad AC (Consortio Oaxaca).

108 Emilie De Wolf, sicóloga, feminista, especialista en la protección de los defensores de los derechos humanos y responsable de defensa internacional en Consortio Oaxaca.

109 Congreso de la Unión. Ley para la Protección de personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Diario Oficial de la Federación. 25 de junio de 2013. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHsP.pdf>

a obtener la política, constatamos una ausencia de resultados contundentes, pues las autoridades estaban más interesadas en una bonita retórica y menos en resultados concretos.

Mencionemos como ejemplo de ello la tentativa de varias organizaciones de impulsar una “Ley estatal de protección a personas defensoras de derechos humanos, ley que buscábamos pudiera romper con algunos vicios de la Ley Federal, en particular con la posibilidad que otorga la Ley Federal que el Estado sea quien defina si la persona solicitante es defensora de DH y quien determine su nivel de riesgo. Desde nuestro punto de vista, lo que le corresponde al Estado más bien es garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Después de varios meses de trabajo en la construcción de un proyecto de Ley Estatal de Oaxaca, este esfuerzo quedó truncado, de nueva cuenta por falta de seriedad del Ejecutivo del Estado, al abandonar las mesas de trabajo.

Asimismo, sus funcionarios comenzaron a justificar ataques contra DDH como el resultado de supuestas disputas particulares, lo que ha significado un aumento de la vulnerabilidad de las mismas. En este contexto y después de más de cuatro años infructuosos tratando de incidir en una política pública de protección; diversas OSC decidimos buscar fortalecer otros espacios.

De ahí que impulsamos la creación de la **Defensoría Especializada para la Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas** (Defensoría Especializada)¹¹⁰, misma que forma parte del órgano autónomo denominado Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO). Sin lugar a duda el desafío no es menor, puesto que durante sexenios anteriores este organismo solamente había jugado el papel de observador pasivo. Sin embargo, hoy y por mandato de Ley, se le exige otra actuación. Sin embargo, la Ley de la DDHPO de 2012,¹¹¹ resultado de un proceso impulsado por la sociedad civil, introdujo un cambio radical hacia una actitud más proactiva, estableciendo un órgano de carácter ciudadano y autónomo.

La Defensoría Especializada fue inaugurada en febrero de 2015. Su rol es el de acompañar DDH y periodistas en su exigencia de protección al Estado. Esta ha jugado un papel activo, ya no de observador ni mediador, lo que ha generado cierta incomodidad al Gobierno del Estado.

Esta nueva apuesta implica retos desde cómo no contribuir a la burocratización de la protección, asegurar que se destine presupuesto y personal suficiente para dar respuesta a la excesiva demanda; efectivamente los ataques han ido en constante aumento, tal es el caso de que durante este sexenio en Oaxaca, hemos registrado

110 La Defensoría Especializada forma parte de la estructura creada por la Ley de Protección a los Defensores de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca propuesta por la sociedad civil. Sin embargo, hasta 2015, la Oficina del Defensor (o Fiscal) Especializado sólo existía en papel.

111 Congreso del Estado de Oaxaca. Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Marzo de 2012. Disponible en: http://www.congresooaxaca.gob.mx/61/decretos/files/DLXI_0823.pdf

alrededor de 400 agresiones sólo a mujeres defensoras, mismas que están en la impunidad.

La construcción y efectiva aplicación de legislación y política con enfoque de derechos humanos es aún el gran pendiente del gobierno de la alternancia en Oaxaca. Esta situación deja ver el incumplimiento del Estado Mexicano a una serie de tratados internacionales y hace evidente la simulación que se vive en el país en materia de derechos humanos. Esta simulación y doble discurso han sido evidenciados recientemente, tanto por la CIDH como por OACNUDH, durante sus visitas oficiales al país. Recordemos en este sentido las palabras del Alto Comisionado quien recalcó la urgencia de tomar medidas para garantizar la protección de DDH al exhortar al Estado Mexicano a: “*En lugar de matar al mensajero, enfoquémonos en el mensaje*”.¹¹²

112 Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, sobre su visita a México. 7 de octubre de 2015. Disponible en: <http://www.OACNUDH.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=E#st-hash.ngo3PRpl.dpuf>



3. ÁFRICA

3.1 Burkina Faso

El gobierno de Burkina Faso ha reconocido tanto que los DDH enfrentan riesgos de seguridad como resultado de su trabajo, y que el Estado tiene una responsabilidad de brindarles protección.¹¹³ El estado de Burkinabé ha ratificado todos los instrumentos africanos e internacionales relevantes al respeto y protección de derechos humanos¹¹⁴ y, recientemente, un proceso para adoptar una ley de protección de los DDH procedía según calendario¹¹⁵ cuando el gobierno del ex presidente Blaise Compaoré inició el proyecto de ley.¹¹⁶ Este último proponía brindar garantías para la protección de los DDH y permitirles llevar a cabo su misión en un entorno seguro y propicio. Sin embargo, aunque la iniciativa incluía contribuciones de actores públicos y privados, fue objeto de fuertes críticas de las OSC de derechos humanos.

En 2014, el proyecto fue enviado al Comité Técnico para el Análisis y Evaluación de Propuestas de Ley (COTEVAL en francés),¹¹⁷ un organismo técnico interministerial que

113 Ministerio de Derechos Humanos y Promoción Cívica. “Politique Nationale des Droits Humains et de la Promotion Civique”. Marzo de 2013. p.55.

114 Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Examen du rapport du Burkina Faso. Soumission conjointe: Mouvement Burkinabé des Droits de l’Homme et des Peuples (MBDHP) et FIDH. 117ava Sesión. 20 de junio - 15 de julio de 2016. p.3.

115 SIDH/ISHR. IHSR. Carta del representante de Burkinabé. Disponible en la página web de IHSR.

116 Entrevista via email con una mujer DDH de Burkinabé. 29 de septiembre de 2015.

117 COTEVAL es responsable de analizar la calidad de los proyectos de ley antes de ser adoptados por los diputados.

funciona dentro de la Secretaría General del Gobierno y el Consejo de Ministros, y también de la Asamblea Nacional.¹¹⁸

Luego de las revueltas y levantamiento a finales de octubre de 2014, la sociedad civil tomó medidas para enmendar y fortalecer el proyecto de ley, agregándole importantes artículos en el caso específico de mujeres los DDH. En junio de 2015, el director de la Unidad de Protección de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia, permitió que se suspendiera el proceso de aprobación para permitir que se realizaran las enmiendas. La ley fue entonces presentada nuevamente a COTEVAL el 23 de noviembre de 2015.¹¹⁹

Tras el golpe de Estado de septiembre de 2015, y las recientes elecciones legislativas y presidenciales (estas últimas ganadas por Roch Marc Kaboré en diciembre del mismo año) que abrieron la posibilidad de una transición a la democracia, se ha producido un cambio de prioridades, y la adopción del proyecto de ley se ha postergado. Esta situación es alarmante, ya que se cometieron muchas violaciones contra los DDH y periodistas durante y después del golpe de Estado, incluido el uso de fuerza excesiva contra manifestantes pacíficos por parte de las fuerzas de seguridad.¹²⁰ No obstante, en 2016, con el apoyo técnico de la Comisión Africana de Derechos Humanos y del Pueblo y la SIDH/ISHR, las OSC sugirieron más enmiendas al proyecto de ley. Las recomendaciones fueron enviadas a las autoridades, y las OSC establecieron un comité de difusión para promover el proyecto. Este comité se ha reunido con la Subcomisión para Asuntos Generales y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional, y con representantes del Alto Comisionado para Derechos Humanos. Al momento de finalizar la redacción de este informe, el proyecto de ley había sido enviado al Consejo de Ministros para su aprobación, luego de lo cual fue aprobado por la Asamblea Nacional el 27 de junio de 2017.¹²¹

3.2 Burundi

Un explosivo periodo electoral en Burundi llevó a una reducción del espacio disponible para el trabajo de los DDH, y actitudes cada vez más autoritarias de parte de las autoridades de Burundi. El clima actual en el país es hostil, violento y represivo, como demuestra el secuestro y desaparición de Jean Bigirimana, periodista del Iwaku Press Group. Diversas fuentes indican que el crimen fue cometido el 22 de julio de 2016, por milicianos

118 Gobierno de Burkina Faso. "Décret N°2013-318/PRES/PM/SGG-CM/MRIRP/MEF du 19 avril 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Comité Technique de Vérification des Avant-projets de loi (COTEVAL)". JO n 32. 8 de agosto de 2013. Arts. 2 y 3.

119 Entrevista via email con una mujer DDH de Burkinabé. 20 de octubre de 2016. SIDH/ISHR. "Updates on State reviews at the 57th African Commission session". 11 de diciembre de 2015.

120 Amnistía Internacional. "Informe Anual 2015-2016". Burkina Faso. pp.123-126. Amnistía Internacional. "Human rights after the coup in Burkina Faso". 24 de septiembre de 2015. Entrevista via email con una mujer DDH de Burkinabé. 20 de octubre de 2016. Le Monde. "Sept questions sur les élections au Burkina". 27 de noviembre de 2015; Le Monde. "Burkina Faso : Roch Marc Kaboré, nouveau président élu dès le premier tour". 1 de diciembre de 2015.

121 Entrevista via email con una mujer DDH de Burkinabé. 20 de octubre de 2016. La ley fue aprobada después de que PI finalizara la redacción de este informe.

Imbonerakure pertenecientes al partido en el poder, el CNDD-FDD, que presuntamente operaron con la complicidad de los Servicios de Inteligencia Nacional. Tal masivo deterioro en el contexto nacional ha limitado cualquier diálogo sobre la protección de los DDH, y la brecha entre los DDH y el gobierno es mayor que nunca.

El presidente Pierre Nkurunziza tomó oficialmente el poder el 23 de agosto de 2015, luego de elecciones disputadas y amplias manifestaciones contra su controvertido tercer periodo presidencial, que muchos consideran que viola la Constitución. La inseguridad generalizada y las violaciones de derechos humanos caracterizaron el periodo de elecciones, y no mostraban señales de disminuir al tiempo de escribir este informe. Muchos de los individuos objeto de acoso habían estado involucrados en las manifestaciones, y ocurrieron muchos arrestos arbitrarios, ejecuciones extrajudiciales y presuntos actos de tortura.

El 3 de agosto de 2015, el destacado defensor de los derechos humanos Pierre Claver Mbonimpa fue atacado con arma de fuego cuando volvía del trabajo a su casa. Milagrosamente, aunque una bala atravesó su cuello y mandíbula, no murió. El simbolismo del ataque pareció claro: Pierre Claver Mbonimpa era uno de los más altos y respetados los DDH en Burundi, y el ataque, junto con una serie de homicidios políticos de alto nivel, le indicó a muchos los DDH que ya no era seguro permanecer en el país.

Una sociedad civil que alguna vez estuvo llena de energía estaba ahora siendo atacada, y muchos de los DDH escaparon a la vecina Ruanda. El reducido número de los DDH que aún trabajaban en Burundi han informado de condiciones más estrictas de trabajo, incluyendo mayor vigilancia y temor de ataque físico. Las actividades de las organizaciones de derechos humanos disminuyeron dramáticamente durante 2015. Se cerraron estaciones de radio independientes luego de un fallido golpe de Estado a principios de mayo, y permanecen cerradas todavía. Algunas OSC vieron sus cuentas de banco incautadas por el *Parquet Général* (Fiscalía General), y los casos legales iniciados para buscar compensación no han progresado. El 23 de septiembre de 2015, el Ministerio del Interior publicó el Decreto 530/1597, que provisionalmente suspendió a 10 de las principales OSC del país. Además, el CNDD-FDD publicó una declaración el 26 de julio de 2016 acusando a un grupo específico de los DDH de hacer acusaciones falsas sobre el riesgo de genocidio en Burundi. Como resultado de estos actos de agresión y difamación, los DDH enfrentan incertidumbre económica y reducida libertad para viajar dentro del país, mientras que los individuos más prominentes se han visto forzados a huir del país.

Finalmente, una Comisión de Investigación dirigida por el Fiscal General, y publicada en agosto, afirmó que los líderes de la sociedad civil habían estado entre los organizadores de las manifestaciones. Consecuentemente, los DDH que están aún en el país y aquellos viviendo en el exilio podrían en potencia enfrentar cargos criminales. El discurso de toma de posesión del presidente aludió a planes para asegurar un mayor control sobre las actividades de las ONG, incluyendo una posible ley nacional que podría limitar las actividades de las OSC en Burundi. Durante 2016, las cosas apuntaban a que las autoridades considerarían el trabajo de derechos humanos como un crimen, en lugar de apoyarlo y de ofrecerle a los DDH la protección que necesitan. El 29 de junio de 2016, un proyecto

de ley de las ONG fue presentado al Consejo de Ministros por el Ministerio de Asuntos Internos y Educación Patriótica. El proyecto de ley fue elaborado en consulta con las OSC que favorecen al gobierno. Allí el gobierno se compromete a adoptar una posición más estricta hacia cualquier organización que pueda haber participado en las protestas contra el tercer periodo del presidente Nkurunziza. El proyecto apunta, en particular, a “poner un fin a la anarquía propiciada por las OSC”. Se propone también limitar sus atribuciones, y forzarlas a registrar sus cuentas bancarias con el Banco Central (BRB), de acuerdo con la ley presupuestaria de 2016. El proyecto de ley está ahora en manos de la Asamblea Nacional, a la espera de ser examinado por una comisión parlamentaria.

Al momento de escribir este informe la situación continuaba siendo suficientemente represiva e incierta para la celebración de discusiones formales sobre mecanismos de protección, o legislación nacional. Esas promesas, incluidas en el Informe Focus de 2014, son hoy sólo una lejana memoria.

3.3 Costa de Marfil

La Ley 2014-388 para la Promoción y Protección de los Defensores de Derechos Humanos, aprobada el 20 de junio de 2014, es reconocida como un hito en la legislación africana. Sin embargo, se han expresado inquietudes respecto a su capacidad de movilizar a las autoridades estatales para proteger eficazmente a los DDH en riesgo.¹²² Además, su decreto habilitante (Décret N° 2017-121) fue sólo adoptado por el presidente Alassane Ouattara el 22 de febrero de 2017. Consecuentemente, más de dos años y medio luego de su adopción, muchos organismos gubernamentales seguían ignorando su existencia, o las responsabilidades de protección que ahora tenían, lo cual dificultaba su ejecución. Fue igualmente sorprendente ver que, a pesar del progreso que esta ley representa, Costa de Marfil se abstuvo de votar a favor de una Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre los DDH en diciembre de 2015.¹²³

Dadas las demoras en adoptar la regulación facultativa necesaria, la Coalición de Defensores de los Derechos Humanos en Costa de Marfil (CIDDH en francés) argumentó a favor de la inmediata adopción del decreto habilitante¹²⁴ y, junto con otras OSC, presentó un proyecto de decreto al Ministerio de Derechos Humanos a principios de 2016, con el fin de poder presentar el proyecto de ley al consejo de Ministros más tarde ese año.¹²⁵

122 Para más información sobre la ley de Costa de Marfil, ver Informe Focus 2014. op. cit. pp.26-27.

123 CIDDH y SIDH/ISHR. “Communiqué de presse conjoint de la Coalition ivoirienne des Défenseurs des Droits Humains et du Service International pour les Droits de l’Homme sur l’abstention de la Côte d’Ivoire concernant le vote à l’Assemblée Générale des Nations Unies de la Résolution sur les Défenseurs des Droits de l’Homme. 19 de diciembre de 2015”.

124 Entrevista via email con un DDH marfileño. 7 de octubre de 2015.

125 Entrevista via email con un DDH marfileño. 17 de octubre de 2016; SIDH/ISHR. “Côte d’Ivoire: Adopt implementation decree for human rights defenders law”. 11 de abril de 2016.

Paralelamente a sus actividades de defensa, el CIDDH también organizó eventos de capacitación entre 2014 y 2016, destinados tanto a la sociedad civil y a entidades estatales, incluyendo la policía y el ejército.¹²⁶ Estos eventos de capacitación fueron parte de un proyecto destinado a aumentar la concienciación de la Ley 2014-388, y reforzar su aplicación. Fueron apoyados en este cometido por la División de Derechos Humanos de la Misión de la ONU en Costa de Marfil (ONU CI en francés). Por ejemplo, en diciembre de 2014 la CIDDH organizó una sesión para intercambiar información sobre la Ley. El evento, al cual asistieron 80 los DDH de organizaciones de derechos humanos, instituciones nacionales e internacionales y periodistas, brindó a los asistentes la oportunidad de discutir el alcance de la ley, expresar sus inquietudes, y hacer recomendaciones.¹²⁷ Otras sesiones de capacitación y concienciación sobre la protección de los DDH y la ley fueron organizados para el ejército y el Cuerpo Prefectural (*Corps Préfectoral*).¹²⁸ En septiembre de 2015, dos talleres fueron organizados para las fuerzas militares y de seguridad en Bouake y Man, en un proyecto implementado por la CIDDH, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Costa de Marfil, y la Red de Educadores para los Derechos Humanos, la Democracia y el Género.¹²⁹

A pesar de la existencia de la Ley de Protección y la creación de un Ministerio para Derechos Humanos y Libertades Públicas, los DDH en Costa de Marfil siguen siendo objeto de acoso e intimidación.¹³⁰ Este problema fue particularmente álgido durante el

126 CIDDH y ONU. "Rapport : séance de présentation de la loi n°2014-388 du 20 juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l'homme ". Abiyán. 16 de diciembre de 2015. p.2; CIDDH. "Formation des forces armées, des forces de sécurité et le corps préfectoral sur les droits de l'homme en période électorale et sur la loi ivoirienne relative a la promotion et a la protection des défenseurs des droits humains". 28 de octubre de 2015; CIDDH. "Atelier de présentation de la loi n° 2014-388 du 20 juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l'homme de Côte d'Ivoire". 25 de febrero de 2016; CIDDH. "Atelier d'appui à la promotion et à la protection des Défenseurs des Droits de l'Homme en Côte d'Ivoire". 11 de marzo de 2016; CIDDH. "Campagne de vulgarisation de la Loi 2014-388 du 20 Juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l'homme". 15 de junio de 2016.

127 CIDDH y ONU. "Rapport : séance de présentation de la loi n°2014-388 du 20 juin 2014...". op. cit. p.2.

128 El Cuerpo Prefectural está compuesto por los Prefectos Regionales (responsables de la administración de las regiones), los Prefectos Departamentales (que gestionan las actividades de los funcionarios públicos y representan el poder ejecutivo en los Departamentos), los Secretarios de Prefecturas (que administran los servicios de prefecturas y los servicios administrativos, económicos y sociales) y los Subprefectos (que representan al estado en el nivel inferior a la Prefectura); Entrevista vía correo electrónico con DDH de Costa de Marfil. 7 de octubre de 2015 y 17 de octubre de 2016.

129 Projet d'appui à la promotion et à la protection des défenseurs de droits de l'homme en Côte d'Ivoire. Rapport general du project. Periode d'exécution décembre 2015-mai 2016. Disponible en: <http://ci-ddh.org/wp-content/uploads/2016/09/Rapport-g%C3%A9n%C3%A9ral-du-projet-3.pdf>

130 SIDH/ISHR. "Profil de défenseur: Pedan Marthe Coulibaly, femme défenseure des droits humains en Côte d'Ivoire". 11 de abril de 2016.

periodo de elecciones presidenciales en octubre de 2015¹³¹, en las cuales Alassane Ouattara fue reelegido con una baja participación de votantes.¹³² En este contexto, el Experto Independiente de las Naciones Unidas en desarrollo de talento y cooperación técnica con Costa de Marfil ha subrayado la necesidad que tiene el país de fortalecer sus instituciones de derechos humanos con miras al retiro de la ONUCI en julio a mediados de 2017.¹³³ Es por ello que la aplicación del decreto habilitante es tan importante.

El 12 y 13 de febrero de 2015 se llevaron a cabo consultas en Abiyán entre los DDH de diez países africanos y el Relator Especial de la Comisión Africana sobre Defensores de Derechos Humanos, Reine Alapini-Gansou. Los participantes discutieron la información y el seguimiento de casos de represalias e intimidación. Cuando este informe estaba siendo redactado, los DDH participantes preparaban un documento para presentarlo al Relator Especial, con sus propuestas para clarificar los procedimientos y las estructuras, incluida la garantía de un punto de enfoque eficaz para presentar información sobre intimidación, y para ocuparse de temas relacionados a la seguridad.¹³⁴

PI está preparando y publicará pronto un análisis de la Ley 2014-388 de Costa de Marfil sobre la Promoción y Protección de Defensores de los Derechos Humanos del 20 de junio de 2014, y su reglamento habilitante, el Decreto presidencial N° 2017-121 del 22 de febrero de 2017.

3.4 República Democrática del Congo

3.4.1 Edicto de Kivu Sur

En la provincia de Kivu Sur, PI ha estado promoviendo cambios en la política pública para la protección de los DDH, junto con la sociedad civil y las Naciones Unidas. En este sentido, el edicto para la protección de los DDH y periodistas en Kivu Sur, promulgado por el gobernador de la provincia en febrero de 2016, recompensó los esfuerzos hechos por la sociedad civil y periodistas en Kivu Sur durante los ocho años anteriores. De hecho,

131 Le Sursaut. "Protection de la société civile: Les défenseurs des droits de l'homme dénoncent les intimidations et les représailles". 13 de febrero de 2015.

132 Le Monde. "Côte d'Ivoire : Ouattara réélu au premier tour". 28 de octubre de 2015.

133 ONUCI (en francés). La Côte d'Ivoire doit renforcer ses institutions des droits de l'homme avant le départ de l'ONUCI – expert de l'ONU. 30 de mayo de 2016.

134 Le Sursaut. "Protection de la société civile ...". op. cit.; SIDH/ISHR. "Human rights defenders urge African Commission to strengthen its response to reprisals". 17 de febrero de 2015.

a pesar de los contratiempos y una serie de iniciativas infructuosas, los periodistas en particular habían presionado a las autoridades –y especialmente al gobernador de la provincia- para aprobar el edicto, destacando continuamente su importancia.

La primera versión fue escrita en 2007 con el apoyo técnico de un equipo de expertos de PI, pero el texto aprobado no recibió el apoyo de la Asamblea Provincial. Otros intentos de adoptar el texto fallaron porque algunos miembros de la Asamblea argumentaron que los DDH buscaban utilizar el edicto para otorgarse a sí mismos ciertas inmunidades. A lo largo de 2015 se celebraron reuniones periódicas con adjuntos influyentes, y se estableció un comité de seguimiento para coordinar las actividades de presión o cabildeo y para monitorear su progreso. Además, el 26 de marzo de 2015, las Naciones Unidas reunieron a representantes de la sociedad civil y representantes provinciales para discutir cómo revigorar el ímpetu para la promulgación del edicto. La reunión constituyó una oportunidad significativa para que la sociedad civil expresara sus opiniones sobre la importancia del trabajo de los DDH y analizara en qué manera la reforma legislativa podría contribuir a su protección. La reunión fue seguida una semana más tarde por cabildeo directo sobre la Comisión Política, Administrativa y Judicial, un organismo encargado de revisar el texto antes de su presentación a la Asamblea Provincial. Durante la sesión parlamentaria de marzo a mayo, las OSC ejercieron extensa presión sobre diputados influyentes, muchos de los cuales habían expresado previamente su apoyo al edicto.

El 3 de junio de 2015 las OSC presentaron la más reciente versión del edicto a su principal partidaria en la asamblea provincial, la Honorable Béatrice Kindja Mwendanga. Sin embargo, el calendario dentro del cual la sociedad civil podría esperar que el edicto sea presentado por la Asamblea Provincial no está claro. A lo largo del año, los periodistas trabajaron con las OSC para hacer públicos los problemas de protección de los DDH en los medios de comunicación en Kivu Sur. Sin embargo, las relaciones entre los periodistas y los representantes se volvieron cada vez más tensas luego de la discusión en los medios de comunicación de un estancamiento político que involucraba al gobernador, y la influencia negativa de los diputados en esta situación. A pesar de estas renovadas tensiones, en su sesión plenaria del 28 de diciembre de 2015, la Asamblea Provincial adoptó el informe de la Comisión Política, Administrativa y Judicial sobre el texto del edicto por un voto mayoritario.

El 30 de diciembre de 2015 la Asamblea Provincial votó sobre cada artículo del edicto, adoptándolo por unanimidad, luego de lo cual pasó al Gobernador Provincial para su aprobación final, que fue otorgada, tal y como se declaró al principio de esta sección, el 10 de febrero de 2016.

PI considera que el edicto tiene el potencial para abordar la impunidad de los crímenes cometidos contra los DDH, así como para sentar las bases para mejorar la protección por medio del fortalecimiento de las instituciones y la reforma legislativa. Una de las metas de la legislación provincial es establecer “un marco jurídico para la protección de los DDH y los periodistas, a fin de crear un ambiente seguro que les permita actuar sin impedimentos, y con total seguridad”.

Sin embargo, fue sólo a principios de junio de 2017, unos cuantos días antes de la finalización de este informe, que el gobierno provincial publicó la versión final del edicto. Es sólo ahora que las autoridades y los actores de la sociedad civil pueden iniciar la difusión del edicto.

3.4.2 Discusiones en Kivu Norte

En 2016, compelida por la situación de los derechos humanos en Kivu Norte, e inspirada por el edicto de Kivu Sur, la red *Synergie Ukingo Wetu* colaboró con periodistas y otros actores de derechos humanos para iniciar una reflexión sobre la posibilidad de legislación para proteger a los DDH en Kivu Norte. Se esperaba que estas discusiones llevaran al desarrollo de estrategias para aplicar presión sobre las autoridades para aprobar dicha legislación. Se organizó un primer taller en febrero de 2016. Un panel de seguimiento fue organizado en agosto, y allí **PI** compartió experiencias de diversos países y de Kivu Sur sobre las políticas públicas para la protección de los DDH. Además, el panel identificó la necesidad de un proyecto de ley de protección para los DDH y periodistas en Kivu Norte, enumeró las prioridades que debía abordar, y creó una comisión para coordinar actividades que garanticen su adecuada promoción.

3.4.3 Proyecto de Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República Democrática del Congo

En la segunda mitad de 2016, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República Democrática del Congo (CNDHRDC en francés) propuso una iniciativa de legislación nacional de protección de los DDH y sus responsabilidades. En este sentido, el CNDHRDC está tratando de revivir proyectos de ley que fueron rechazados inmediatamente por el Parlamento congoleño en los últimos años. En agosto, el CNDHRDC organizó un taller que incluía a miembros del CNDHRDC, representantes de la sociedad civil y ONG internacionales para validar y adoptar como propio el proyecto. **PI** participó en esta reunión, pero expresó su decepción por los bajos niveles de participación de las OSC. Además, algunas provincias no habían sido invitadas al taller; particularmente inquietante fue la ausencia de Kivu Norte y Sur, a pesar de que la legislación pionera para la protección de los DDH había sido promulgada –como se apuntó arriba– o iniciada en esas dos provincias. El taller aprobó el proyecto de legislación con algunas modificaciones. Se lo envió al Senado, que aprobó por unanimidad un proyecto de ley el 15 de mayo de 2017.

En el momento en que se preparaba este informe, el proyecto de ley había sido enviado a la Asamblea Nacional (la cámara baja legislativa) para su posterior discusión.

Sin embargo, con elecciones presidenciales pendientes, y la posibilidad de renovada represión y violencia, está por verse si la iniciativa hará mayores progresos en 2017.

PI ha estado siguiendo durante ya diez años la discusión sobre la legislación de protección de los DDH a nivel nacional y provincial en la RDC. **PI** llevará a cabo un análisis del proyecto de ley nacional discutido en el parlamento tan pronto como su texto esté a disposición de la sociedad civil.

3.5 Kenia

En ausencia de una política pública establecida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia (KNCHR en inglés) se vale de algunas leyes existentes para su trabajo de protección de los DDH, incluyendo el responsabilizar personalmente a los funcionarios de la policía por la criminalización ilícita de los DDH. La comisión invitó a las OSC a una reunión pública de redacción de políticas públicas el 4 y 5 de junio de 2015. La reunión incluyó a un grupo reducido de participantes, cuya tarea principal era preparar un proyecto de política cero que sería luego enmendado y validado por otras OSC. Las organizaciones representadas en la reunión fueron: la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenia (KNCHR en inglés), Artículo 19, la Coalición Nacional de Defensores de los Derechos Humanos de Kenia, Mujeres de Samburu, Bunge La Mwananchi, la Red Mediamax, la Comisión de Derechos Humanos de Kenia, la Asociación Nacional para los Discapacitados Intelectuales, y PI. Este grupo se estableció con el fin de asegurar una amplia representación de las OSC que trabajan en diferentes áreas de derechos humanos (periodistas; discapacidades; organizaciones de base y de derechos de la mujer en comunidades marginadas; organizaciones de protección de los DDH, OSC de nivel nacional, y organizaciones internacionales con amplia experiencia en política pública sobre los DDH).

Aunque el entorno político en Kenia es desfavorable para las OSC, dado su presunto papel en la imputación del Presidente y Vice Presidente de Kenia por parte de la Corte Penal Internacional, se decidió iniciar el proceso de redacción de la ley inmediatamente, porque las leyes toman generalmente un largo tiempo de preparación. La idea era que si ya estaba en vigor un proyecto de ley, debería ser posible responder rápidamente a cualquier oportunidad que pudiera surgir.

El grupo discutió e identificó los objetivos principales del proyecto de ley, sus principios rectores, las principales partes interesadas y las estrategias que la política debería perseguir. Los pilares fundamentales, fuertemente influidos por los principios de la OSCE sobre los DDH, fueron los siguientes:

1. Protección contra ataques, amenazas y otros abusos;
2. Protección contra criminalización, arresto arbitrario, detención y abuso del poder judicial;
3. Confrontación de la marginalización y la estigmatización;
4. Las libertades contenidas en el Capítulo 4 de la Constitución de Kenia de 2010 (la Declaración de Derechos);
5. El derecho de acceso y comunicación con organismos internacionales.

Estos pilares fueron desarrollados como resultado del trabajo en grupo, y al final de la conferencia de dos días se había elaborado un esbozo de proyecto. Todas las organizaciones participantes tuvieron la tarea de introducir diferentes aspectos de la política con

miras a elaborar un documento que pudiera compartirse con la sociedad civil más amplia. El borrador resultante recibió entonces aportaciones de todas las organizaciones participantes y posteriormente se compartió con los defensores de los derechos humanos en diferentes regiones del país para obtener apoyo y sugerencias. Estas incluyeron:

- El documento debe emplear un lenguaje que inspire la colaboración y el apoyo del gobierno;
- Debe hacerse referencia a la constitución como fundamento de la política;
- Las cuestiones que afectan a los DDH y las organizaciones de manera diferente deberían separarse;
- Otros órganos creados en virtud de tratados deberían aportar contribuciones al documento;
- El documento de política debe ser ampliamente compartido para que la gente pueda relacionarse con el documento desde un punto de vista informado.

El Plan Nacional de Acción sobre los Derechos Humanos (PNA) se puso en marcha el 4 de octubre de 2016. El Prefacio de un proyecto anterior afirmaba que “la Política Nacional y el Plan de Acción sobre Derechos Humanos dan efecto al capítulo cuatro de la Constitución, que es el marco legal y constitucional de los derechos humanos en Kenia. El éxito de la aplicación y operatividad del capítulo cuatro requiere el desarrollo y adopción de un marco político coherente general que establezca las metas y prioridades de derechos humanos dentro de los plazos alcanzables y brinde orientación a todos los actores sobre las tareas específicas que se deben cumplir para asegurar que los derechos humanos sean integrados e incorporados en todos los aspectos del programa de desarrollo del Gobierno”.¹³⁵

Aunque el PNA no menciona específicamente a los defensores de los derechos humanos, sí crea funciones y responsabilidades para los organismos estatales, y especifica los presupuestos para los derechos humanos y para aplicar las recomendaciones del EPU. Los DDH podrían enfocar sus actividades de promoción en la búsqueda del desarrollo de una política pública integral para garantizar el respeto al ejercicio del derecho a defender los derechos humanos basado en el PNA.

135 Ver el texto del bosquejo de 2014 del PNA en <http://www.africanhuriplan.org/wp-content/uploads/2016/11/National-Policy-and-Action-Plan-on-Human-Rights-in-Kenya-2014.pdf>

3.6 Mali

Dada la actual situación de seguridad, la población civil y los DDH han estado bajo particular riesgo en Mali.¹³⁶ La Coalición de Defensores de los Derechos Humanos en Mali (COMADDH en francés) inició conversaciones con otras OSC y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre la adopción de una legislación para la protección de los DDH en 2014.¹³⁷

La movilización de la sociedad civil en torno a este proceso se intensificó tras la detención arbitraria de cuatro defensores de los derechos humanos en marzo de 2015.¹³⁸ Además, las observaciones formuladas durante el taller internacional de Abiyán en mayo de 2015 (véase la sección 1.3 supra)¹³⁹ llevaron al COMADDH a volver a la mesa de negociación con la esperanza de enmendar y enriquecer el proyecto de ley para que sea más concreto y completo.¹⁴⁰ El proyecto se hizo público el 29 de octubre de 2015, durante el taller de **PI** con representantes de los DDH de Mali (véase el recuadro más abajo), COMADDH y otros socios de las OSC de Mali. Pero el avance se produjo en 2016 luego que la ministra de Justicia y Derechos Humanos expresara su apoyo a las propuestas para presentar el proyecto de ley a la Asamblea Nacional para su debate y posterior adopción. Este logro fue el resultado de un taller de dos días organizado conjuntamente por el SIDH/ISHR y la COMADDH en Bamako, durante el cual se acordó la versión final del proyecto de ley.¹⁴¹

En el momento de redactar este informe, el proyecto de ley se había presentado al Ministro de Justicia y Derechos Humanos en espera de las etapas legislativas habituales, que verían su eventual aprobación en una ley nacional. Actualmente, COMADDH está haciendo el seguimiento de este proceso.¹⁴²

PI ha estado en contacto con COMADDH desde finales de 2014, sugiriendo algunas mejoras al proyecto de ley, incluyendo un enfoque de políticas públicas para su fortalecimiento.¹⁴³ El 29 de octubre de 2015, COMADDH organizó un seminario nacional con la participación y el apoyo de **PI**. Alrededor de 20 los DDH de la capital y regiones vecinas participaron en el evento. El propósito del seminario fue analizar los proyectos de ley que la COMADDH había elaborado para la protección de los defensores

136 Amnistía Internacional. "Amnesty International Report 2014/2015". 2015; Front Line Defenders. "Mali: No Safety for Human Rights Defenders & Civilians". 15 de septiembre de 2015.

137 Ver Informe Focus 2014. op. cit. p.31.

138 Entrevista vía correo electrónico con DDH maliense. 25 de marzo de 2015.

139 El taller fue convocado por el SIDH/ISHR.

140 Entrevista vía correo electrónico con DDH maliense. 11 de agosto de 2015.

141 SIDH/ISHR. Mali: Significant step towards the legal recognition and protection of human rights defenders. 3 de junio de 2016; Email interview with Malian HRD. 20 de octubre de 2016.

142 Entrevista vía correo electrónico con DDH malienses. 25 de marzo de 2015 y 20 de octubre de 2016.

143 Ibid.

de los derechos humanos y de las víctimas y testigos de violaciones de los derechos humanos antes de presentarlos al gobierno.

Estos documentos fueron examinados durante la reunión, en sesión plenaria y en sesiones de grupos más pequeños. Se modificó el texto, dejando margen para que se hicieran nuevos cambios en futuras reuniones. Contribuyendo su experiencia de las políticas públicas existentes en América Latina y otras regiones, **PI** proporcionó asistencia técnica y participó activamente en los debates. **PI** cree que las diferentes iniciativas lanzadas en la región de África Occidental tras la adopción de la Ley de Protección de los Derechos Humanos en Costa de Marfil representan un desarrollo prometedor. Sin embargo, las OSC locales deben elaborar más a partir de las mejores prácticas y desarrollar sólidos marcos legales para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos, las víctimas y los testigos en el futuro.

Para evitar los defectos de la ley de Costa de Marfil (algunos de ellos ya resaltados en el Informe Focus de **PI** de 2014), será crucial que la ley de Mali se centre en la responsabilidad del Estado de proteger a los DDH, en lugar de centrarse en las responsabilidades de éstos; el proyecto de ley también debe especificar quiénes son los beneficiarios de la ley; reconocer el vínculo entre sus actividades y los riesgos que enfrentan, e incluir un modelo de análisis de riesgo. También debe garantizarse la independencia de las instituciones creadas por la ley, a fin de evitar su aplicación arbitraria y abusiva. Por último, la ley debe establecer claramente cómo se aplicará (presupuesto y recursos) y cuáles son los organismos gubernamentales encargados de su aplicación.

3.7 Níger

Níger pasó del régimen militar a la democracia en octubre de 2010 y, tras la adopción de una nueva constitución, se celebraron elecciones libres en 2011. A pesar de estos cambios, los DDH continúan siendo acusados arbitrariamente de delitos, arrestados y detenidos, y padecen el uso de fuerza excesiva.¹⁴⁴ Además, las autoridades estatales no brindan medidas de seguridad para los DDH en situaciones de riesgo, medidas que son proporcionadas en su lugar por las ONG internacionales y regionales.¹⁴⁵

Después de haber participado en el taller internacional del SIDH/ISHR en Abiyán en mayo de 2015 (ver sección 1.4 más arriba), la red conocida como Organismos Colectivos para la Defensa de los Derechos Humanos y la Democracia (CODDHD en francés) comenzó a trabajar en una iniciativa para la adopción de una ley de protección de los DDH. En

144 SIDH/ISHR, Collectif des Organisations de Défense des Droits de L'Homme et de la Démocratie, Réseau Ouest-Africaine des défenseurs des droits de l'homme. "The situation of Human Rights Defenders: Niger – UPR Briefing Paper de junio de 2015". Junio de 2015. p.1.

145 Entrevista vía Skype con DDH nigeriano. 9 de octubre de 2015.

agosto de 2015, el CODDHD sostuvo conversaciones con el Ministerio de Justicia y recibió una respuesta positiva del Ministro Marou Amadou por su propuesta. La iniciativa también ha contado con el apoyo de la Comisión Nigeriana de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.¹⁴⁶

Las consultas continuaron en septiembre de 2016 con el apoyo del SIDH/ISHR.¹⁴⁷ Al momento de preparar este informe, el CODDHD estaba a punto de presentar un proyecto de ley a la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia para iniciar el proceso legislativo.¹⁴⁸ La intención de las OSC nigerinas involucradas es que la nueva legislación se inspire en la Ley de Costa de Marfil, pero sin reproducir sus defectos.¹⁴⁹

3.8 Sierra Leona

En Sierra Leona, los crímenes cometidos contra periodistas permanecen impunes y las leyes restrictivas sobre libertad de reunión y expresión están contribuyendo a la reducción del espacio de trabajo de los DDH. En particular, los DDH que trabajan en cuestiones relacionadas con la responsabilidad corporativa y las mujeres defensoras de derechos humanos son particularmente vulnerables.¹⁵⁰ Más preocupante aún es que actualmente el gobierno está examinando un proyecto de ley de las ONG que impondrá restricciones a las actividades e independencia de los DDH.¹⁵¹

En estas circunstancias, el ejecutivo nombró una Persona de Contacto Focal para los DDH en la Oficina del Presidente en enero de 2015.¹⁵² Esta posición tenía el poder de recomendar las disposiciones de seguridad que habían solicitado los DDH.¹⁵³ Lamentablemente, la Persona de Contacto Focal fue nombrada Ministro Ejecutivo del Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Seguridad Alimentaria, y nunca fue reemplazada.

El nombramiento de tal posición fue seguido por declaraciones de funcionarios de Sierra Leona destacando la importancia de adoptar una legislación para proteger a los DDH.¹⁵⁴ En este contexto, la Red de Defensores de los Derechos Humanos de Sierra Leo-

146 Ibid. Entrevista vía correo electrónico con DDH nigerino. 2 de octubre de 2015.

147 SIDH/ISHR. "Informe Anual 2017". 2017. p.17.

148 Ibid. Comunicación vía correo electrónico con DDH nigerino. 17 de octubre de 2016.

149 Ibid.

150 SIDH/ISHR. "Sierra Leone: Briefing paper on the situation of human rights defenders". 15 de abril de 2015.

151 SIDH/ISHR. Sierra Leone: Safeguard civil society space and improve the working environment for human rights defenders. 27 de junio de 2016.

152 La posición fue ocupada por el Embajador Profesor Monty Patrick Jones, Asesor Especial del Presidente y Embajador Plenipotenciario, hasta su nombramiento a un nuevo cargo.

153 Entrevista vía correo electrónico con DDH de Sierra Leona. 2 de octubre de 2015.

154 Carta del Embajador de Sierra Leona ante las Naciones Unidas. 28º período ordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos. 2-27 de marzo de 2015.

na (HRDN-SL) inició un debate sobre la formulación de una ley modelo para la protección de los DDH en el país. El 4 de septiembre de 2015, HRDN-SL se reunió con la Persona de Contacto Focal, quien sugirió que la red debería elaborar un proyecto de ley y luego presentarlo al gobierno para su revisión y promulgación. Para ello, la HRDN-SL participó en un taller de formación los días 4 y 5 de octubre de 2016 sobre el desarrollo de la ley. Esta capacitación recibió apoyo técnico del SIDH/ISHR.¹⁵⁵ Al momento de redactar este informe, la HRDN-SL había establecido un comité de redacción para llevar a cabo consultas regionales con los DDH. También estaba planeando organizar una reunión con el Comité Parlamentario de Derechos Humanos, que se ha comprometido a apoyar el proyecto de ley, con el fin de discutir los próximos pasos. La HRDN-SL argumenta que si se promulga, el proyecto de ley contribuirá en gran medida a contrarrestar el impacto negativo del proyecto de ley de las ONG que el gobierno está actualmente tratando de aprobar.¹⁵⁶

3.9 Tanzania

Los DDH no están particularmente en peligro en Tanzania. Sin embargo, enfrentan desafíos relacionados con la financiación y con la concientización pública de su trabajo, y reciben poca protección.¹⁵⁷ Algunas nuevas leyes¹⁵⁸ también infringen los derechos de los DDH y los periodistas, y fomentan su criminalización.¹⁵⁹

Desde 2015, y en el contexto del referéndum constitucional postergado desde abril de ese año, las amenazas a las ONG, a los medios de comunicación independientes y a los DDH han seguido aumentando.¹⁶⁰ En octubre de 2015 se celebraron elecciones presidenciales y parlamentarias. Si bien este contexto provocó disturbios, también creó una oportunidad para institucionalizar aún más la democracia, y para desarrollar nuevas perspectivas para la protección de los DDH.¹⁶¹

En la actualidad, no existe una legislación específica para la protección de los DDH en Tanzania. La Coalición de Defensores de los Derechos Humanos de Tanzania (THRDC

155 Entrevista vía correo electrónico con DDH de Sierra Leona. 18 de octubre de 2016.

156 Ibid.

157 Embajada de Alemania en Dar es Salaam. "European Union Guidelines on Human Rights Defenders Local Implementation Strategy Tanzania". Sin fecha. p.2. Disponible en: http://m.dar-ressalam.diplo.de/contentblob/2795972/Daten/890781/Download_HRD_Tanzania.pdf; Human Rights Watch. "Tanzania: UPR Submission 2015". Septiembre de 2015.

158 Por ejemplo, la Ley de Ciberdelitos de 2015 y la Ley de Estadística de 2015.

159 Entrevista vía correo electrónico con DDH de Tanzania. 11 de octubre de 2015.

160 Proyecto de Defensores de los Derechos Humanos en el Este y el Cuerno de África (EHAHRDP). "Overview of the Human Rights Situation in the East and Horn of Africa Abril de 2014- Abril de 2015". Abril de 2015. p.20.

161 John Mukum Mbaku. "African elections in 2015: a snapshot for Côte d'Ivoire, Tanzania, Burkina Faso and Sudan". 2015. p.53.; The Citizen. "Katiba process in limbo". 15 de abril de 2015.

en inglés) está trabajando para crear una Política Nacional para los DDH. La THRDC también presionó para que se incluyera un artículo para la protección de los DDH en la nueva Constitución, redactada en 2013 (sujeta a referéndum). Sin embargo, esta iniciativa fue abandonada cuando los miembros elegidos que apoyaron el proyecto abandonaron la Asamblea Nacional.¹⁶²

No obstante la ausencia de este artículo, en julio de 2015 se aprobó un proyecto de ley para la protección de denunciantes. La Ley 1) promueve y facilita la denuncia de delincuencia organizada, corrupción, conducta no ética y actividades ilegales y peligrosas; 2) prevé protección para denunciantes y testigos contra posibles represalias o victimización; 3) establece un mecanismo legal para recompensar y compensar a denunciantes y testigos y 4) prevé otros asuntos relacionados.¹⁶³

162 Entrevista vía correo electrónico con DDH de Tanzania. 11 de octubre de 2015.

163 “The whistleblower and witness protection act”. Bill Supplement N.14. 2015. p.3; Center for Law and Democracy. “Tanzania: Whistleblower Protection Law Welcome but Needs Improvement”. 14 de julio de 2016.

A stylized world map composed of numerous thin, wavy lines in shades of blue and orange. The map is centered on the Atlantic Ocean, with the Americas on the left and Europe and Africa on the right. The lines are more densely packed in some areas, creating a sense of depth and movement.

4. ASIA

4.1 Indonesia

Los esfuerzos de la sociedad civil para aumentar los niveles de protección proporcionados a los DDH indonesios por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Komnas HAM) están en curso. En 2015 Komnas HAM creó un equipo para preparar un proyecto de enmienda a la existente Ley de Derechos Humanos de 1999 (UU No. 39, 1999). Los DDH no fueron incluidos en las versiones anteriores de la ley, pero Siti Noor Laila, nombrada Relatora Especial de Komnas HAM para los DDH en 2014, declaró en su momento que el nuevo proyecto incluirá la protección de los DDH.

Las funciones del Relator Especial aún no se han finalizado, y todavía no hay una descripción de sus funciones; tampoco hay instrucciones claras sobre cómo proteger a los DDH más allá de lo que Komnas HAM ya está haciendo actualmente. Desde septiembre de 2015, Komnas HAM ha estado discutiendo su Reglamento Interno sobre Procedimientos para la Protección de Defensores de los Derechos Humanos. Tras la aprobación en una sesión plenaria, finalmente se adoptó el Reglamento bajo el nombre de “Directrices de Komnas HAM para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos que son Vulnerables y Enfrentan Amenazas como Resultado de sus Actividades”.

En los casos de criminalización de los DDH, el Relator Especial (Comisionado) ha hecho uso del artículo 89, párrafo 3 h), de la Ley N° 39 de 1999 sobre Derechos Humanos, que otorga a Komnas HAM el deber y la autoridad “una vez aprobado por el (juez) Presidente de la Corte”, para “presentar información sobre casos concretos que actualmente se encuentran en proceso judicial si el caso involucra violación de los derechos humanos de materia pública e investigación judicial, y la contribución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será comunicada a las partes por el juez”. Este fue el caso cuando -luego

de su intervención- Gusti Gelombang, líder comunitario y DDH en Kalimantan Central, fue absuelto por el tribunal.

El Gabinete de Protección de PI Indonesia ha abogado por la rápida aplicación del Mecanismo de Protección de los DDH coordinado por Komnas HAM; PI también ha alentado la participación pública en este nuevo mecanismo con el fin de ampliar la participación de las OSC y aumentar la participación de las organizaciones de fuera de Yakarta.

El Departamento de Protección también ha hecho esfuerzos para involucrarse con Jaleswari Pramodhawardani, Adjunto del Personal Presidencial para Asuntos Políticos, Legales, de Seguridad y de Derechos Humanos. Y junto con otros socios indonesios de las OSC, PI se reunió con Sidarto Danusubroto, miembro del Consejo Asesor Presidencial de Indonesia (*Watimpres*) en junio de 2016, para discutir la protección y la seguridad de los DDH.

PI también ha abogado con éxito por la incorporación de cuestiones de protección de las mujeres DDH por parte de la Comisión Nacional de Indonesia contra la Violencia hacia la Mujer (*Komnas Perempuan*) en la segunda mitad de 2016.

El 27 de septiembre de 2016, en cooperación con Komnas HAM, PI y HuMA celebraron un seminario con múltiples interesados sobre “Los Retos de la Protección Comunitaria De Los Derechos Humanos En Indonesia”. El diálogo incluyó ponentes de la Presidencia, el Ministerio de Legislación y Derechos Humanos, la Agencia de Protección de Testigos y Víctimas (LPSK en Bahasa), la Policía Nacional, Komnas HAM y *Komnas Perempuan*. También participaron representantes de la Comisión Nacional de Policía (*Kompolnas*), el Fiscal General de Derechos Humanos, la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación y participantes de las ONG, organizaciones comunitarias y medios de comunicación. El diálogo concluyó que, en términos explícitamente legales, los DDH siguen estando desprotegidos, y que el Estado debe abordar la cuestión de la protección y la seguridad de los DDH de manera más sistemática.

4.2 Pakistán

Los DDH en Pakistán enfrentan altos niveles de riesgo, incluyendo asesinatos, amenazas, secuestro, acoso judicial, arresto arbitrario y detención. Los DDH que trabajan en cuestiones relacionadas con las mujeres en las zonas tribales donde los grupos extremistas operan son particularmente vulnerables.¹⁶⁴ Con la fusión entre el Ministerio de Derechos Humanos y el Ministerio de Ley y Justicia, las dos iniciativas de la sociedad civil por establecer protección de los DDH en Pakistán fueron abandonadas.¹⁶⁵ El hecho de que

164 Front Line Defenders. “Pakistan”. 2015.

165 Ver Informe Focus 2014. op cit. p.32.

Pakistán votara en contra de la Resolución de las Naciones Unidas sobre los DDH en diciembre de 2015 también es alarmante.¹⁶⁶

El 7 de mayo de 2015, la Comisión de Derechos Humanos de Pakistán (HRCP en inglés)¹⁶⁷ organizó una consulta a la que asistieron numerosos representantes de la sociedad civil. El objetivo era pedir al gobierno pakistaní que garantizara la seguridad y la protección de los DDH y facilitara su trabajo. La reunión dio como resultado la elaboración de una Carta de Demandas de 11 puntos que se esperaba crearía un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos. La Carta se refiere a las normas jurídicas constitucionales e internacionales que rigen la protección de los DDH, y describe las obligaciones del Estado paquistaní respecto a los DDH.¹⁶⁸

Por último, frente a los crecientes niveles de amenazas, intimidaciones y asesinatos a los que se enfrentan los DDH y las OSC¹⁶⁹, y también con la inercia del gobierno, representantes de la sociedad civil decidieron tomar la iniciativa y crear la Red de Defensores de los Derechos Humanos de Pakistán (PHRDN en inglés) en octubre de 2016. La red abogará por la protección de los defensores de los derechos humanos al involucrar al gobierno y los organismos gubernamentales, y también brindará asistencia inmediata a las personas en riesgo.¹⁷⁰

4.3 Filipinas

En el contexto del prolongado conflicto interno, el aumento de la militarización¹⁷¹, y la explotación de los recursos naturales, la violencia contra los DDH y las comunidades indígenas ha aumentado.¹⁷² Entre julio de 2010 y diciembre de 2015 ocurrieron 17 masacres, 30 desapariciones forzadas, y 307 homicidios extrajudiciales; las detenciones arbitrarias también aumentaron.¹⁷³

166 Hans Thoolen. "Follow up on the Human Rights Defenders Resolution in the UN". 5 de diciembre de 2015.

167 Organismo independiente no gubernamental de derechos humanos en Paquistán.

168 Human Rights Commission Pakistan (HRCP). "HRCP event adopts charter of demands for protecting HRDs". 7 De mayo de 2015; Zohra Yusuf. Alternatives International. "Towards Greater Protection for Human Rights Defenders in Pakistan". 11 de mayo de 2015.

169 Christian Solidarity Worldwide. "Pakistan Urged to Protect Human Rights Defenders". 15 de julio de 2016.

170 Dawn. "Rights Defenders Network Launched". 16 de octubre de 2016.

171 Principalmente en Mindanao y Bicol.

172 Reunión con DDH filipino. Bruselas, Bélgica. 28 de septiembre de 2015; OACNUDH/OACNUDH. Philippines: UN experts urge probe into killings of three Indigenous peoples' rights defenders. 22 de septiembre de 2015; Business and Human Rights Resource Centre. "Philippines: "Development aggression by business blamed for killings of indigenous people in Mindanao". 28 de septiembre de 2015.

173 Karapatan. "2015 Karapatan end of the Year Report on the Human Rights in the Philippines". 2015. p.2, 5 y 16.

Aunque las OSC están trabajando por el reconocimiento y la protección de las personas en riesgo, todavía no existe un mecanismo de protección nacional y el reconocimiento de los DDH en el país es mínimo. La Comisión de Derechos Humanos, controlada por el Jefe de Estado y el partido en el poder, no ha brindado protección eficaz a los defensores de los derechos humanos, ni ha propiciado el respeto de los derechos humanos en general.¹⁷⁴ Los mandatos no se cumplen y los mecanismos de quejas siguen siendo inexistentes. Un proyecto de ley que define ciertos derechos para los DDH (HB01472¹⁷⁵ ha sido bloqueado en el Congreso desde julio de 2013, y seguía bloqueado en el momento de redactarse el presente documento.

El proyecto de ley fue redactado por OSC locales y presentado a la Asamblea de Representantes en el Congreso ese mismo mes.¹⁷⁶ Por último, a pesar de la legislación sobre derechos humanos adoptada por el gobierno en los últimos años para extender la protección de los derechos humanos y alinear al país con las normas internacionales de derechos humanos (como la Ley Contra la Desaparición Forzada de 2012, la Ley Anti-Tortura de 2009 y la Ley de la República N° 10368, también conocida como Ley de Reparación y Reconocimiento de las Víctimas de Derechos Humanos de 2013), no ha sido eficazmente implementada aun, y ha sufrido de negligencia e indiferencia.¹⁷⁷

No se espera que la elección de Rodrigo Duterte en las elecciones presidenciales de mayo de 2016 mejore esta situación. Las violaciones de los derechos humanos y las amenazas a las comunidades continúan produciéndose como resultado de operaciones de contrainsurgencia. El asesinato de 13 campesinos, detenciones ilegales y acusaciones falsas contra dirigentes y miembros de organizaciones sociales ya han sido documentadas en las regiones afectadas por estas operaciones.¹⁷⁸ Además, la guerra contra las drogas lanzada por la administración Duterte después de su elección dio lugar al homicidio de 1,105 usuarios y traficantes de drogas entre el 1º de julio y el 14 de septiembre de 2016.¹⁷⁹

4.4 Sri Lanka

A pesar del fin del prolongado conflicto armado con los Tigres Tamiles en 2009, los defensores de los derechos humanos en Sri Lanka siguen sometidos a detención arbitraria,

174 Ver Informe Focus 2014. op. cit. p.33.

175 República de Filipinas, página web de la Cámara de Representantes. "House Bills and Resolutions".

176 Ver Informe Focus 2014. op. cit. p.33.

177 Karapatan. "Alternative Report on the Philippines submitted to the office of the Hight Commissioner on Human Rights for the 27th Session of the Universal Periodic Review in the United Nations Human Rights Council in May 2017". p.2.

178 Ibid. p.6.

179 Ibid. p.6.

a la presentación de cargos penales e intimidación.¹⁸⁰ Sin embargo, las elecciones parlamentarias celebradas en agosto de 2015 hicieron alentar una alianza entre los dos partidos políticos tradicionales, apoyados por importantes agrupaciones políticas que representan a las minorías étnicas y los intelectuales progresistas. Aunque el progreso ha sido lento hasta el presente, el nuevo gobierno ha tomado una serie de medidas positivas para mejorar la situación de los derechos humanos. Además, se realizaron nombramientos independientes a la Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka (HRCSL en inglés), que es la principal institución independiente que protege los derechos humanos.¹⁸¹

La HRCSL ha elaborado directrices para las autoridades estatales sobre la protección de los DDH (“Guía para la protección de los defensores de los derechos humanos”). El 20 de enero de 2015 se presentó inicialmente un borrador del documento al Comité de la Sociedad Civil. Posteriormente, la HRCSL celebró una serie de reuniones¹⁸² con diferentes representantes de la sociedad civil en toda la isla, con el fin de reunir sus comentarios y mejorar y promover el borrador. La HRCSL también tenía planes de discutir el documento con las autoridades estatales antes de finalizarlo.¹⁸³

Que haya elaborado un documento de este tipo indica que la HRCSL reconoce la importancia de la labor de los defensores de los derechos humanos y los desafíos que enfrentan como resultado de sus esfuerzos para promover y defender los derechos humanos. Aunque las directrices no proporcionan instrucciones claras sobre cómo deben aplicarse las medidas de protección, o quién debe aplicarlas, el documento le recuerda a las autoridades estatales su deber de respetar y promover el derecho a defender los derechos humanos. Estos deberes incluyen, entre otros, la obligación de:¹⁸⁴

- Reconocer las actividades de los DDH para promover y proteger los derechos humanos sin discriminación, teniendo en cuenta el género;
- Respetar y proteger los derechos de los DDH, tales como la libertad de asociación, expresión, movimiento, etc. (según lo establecido en la Constitución);

180 Amnistía Internacional. “Annual Report 2015/2016 on the situation of human rights in the world”. pp.417-421.

181 INFORM Human Rights Documentation Centre. “Human Rights Situation in Sri Lanka”. Agosto 17 2015 – Agosto 17 2016.

182 Estas reuniones tuvieron lugar en Jaffna, Batticaloa, Trincomalee, Vauniya y Anuradhapura entre mayo y julio de 2016. South Asian for Human Rights. “Sri Lanka HR Commission issues guidelines to protect Human Rights Defenders”. 19 de julio de 2015.

183 Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka. “HRCSL Held Island Wide Discussions with Civil Societies to Strengthen the Human Rights Defenders Guideline”. 16 de julio de 2015; Colombo Gazette. “Sri Lanka HR Commission issues guidelines to protect Human Rights Defenders”. 17 de julio de 2015. Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions. “Commission prepares human rights defenders guidelines”. 5 de agosto de 2015.

184 Comisión de Derechos Humanos de Sri Lanka. “Guideline for Protecting Human Rights Defenders”. Disponible en <http://hrsl.lk/english/wp-content/uploads/2015/07/HRD-English.pdf>

- Evitar la criminalización de las actividades lícitas de los DDH, así como las detenciones ilegales y los tratos degradantes;
- Proporcionar una protección eficaz para los DDH, incluidas medidas de protección oportunas y eficaces;
- Asegurar que los defensores de los derechos humanos puedan presentar quejas directamente a las autoridades pertinentes;
- Fortalecer la coordinación con las autoridades estatales;
- Promover y capacitar a los funcionarios estatales; y
- Asignar recursos adecuados para una aplicación efectiva.

Aunque esto es un desarrollo positivo, PI no tiene conocimiento de ninguna aplicación concreta de las directrices hasta hoy. PI también desea subrayar que la existencia de directrices no debe considerarse como un sustituto de una política pública integral sobre la protección de los DDH.

4.5 Tailandia

Un seguimiento de la evolución reciente de la iniciativa del Ministerio de Justicia

La protección de los defensores de los derechos humanos sigue siendo ineficaz en Tailandia. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Tailandia (NHRCT en inglés) ha fracasado con frecuencia al abordar las violaciones graves de derechos humanos de manera oportuna y efectiva.¹⁸⁵ Las instituciones estatales, como el Departamento de Investigación Especial y la Oficina de Protección de Testigos, tampoco toman las medidas necesarias para proteger a los DDH e investigar los crímenes cometidos contra ellos.¹⁸⁶

En 2013, la NHRCT propuso la creación de una “Lista Blanca” que incluya los nombres de los DDH en riesgo, a fin de crear conciencia pública e instar a las autoridades a brindarles protección.¹⁸⁷

Tras el golpe militar del 22 de mayo de 2014, un gobierno interino asumió el poder¹⁸⁸, adoptando una nueva Constitución provisional en julio, que prometía proteger y defender “toda dignidad humana, derechos, libertades e igualdad del pueblo”.¹⁸⁹

Bajo el gobierno interino, el Ministerio de Justicia adoptó el Decreto 412/2557 el 28 de octubre de 2014, que confiere al Departamento de Protección de Derechos y Libertades del Ministerio de Justicia la facultad de elaborar reglamentos y un sistema de protec-

185 La Comisión es independiente en teoría, pero no en la práctica.

186 Front Line Defenders y Protection International. “Joined Submission on Thailand”. 21 de septiembre de 2015. § 48-49.

187 SIDH/ISHR. “Documentation Package, Model National Law on the Protection of Human Rights Defenders”. Bangkok. 23-30 de abril de 2014. p.58.

188 Al Jazeera. “Thai army vows interim government in months”. 13 de junio de 2014.

189 Constitución provisional de Tailandia 2014. Traducción al inglés disponible en https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2014.pdf?lang=en. La constitución provisional fue reemplazada por una nueva constitución ratificada el 6 de abril de 2017.

ción para promover los Derechos Humanos y las Libertades Civiles. A fin de proporcionar medidas eficaces para la protección de los DDH en situación de riesgo (es decir, los de la “Lista Blanca”), el Departamento estableció un Grupo de Trabajo cuya función principal consiste en proponer directrices y trabajar en medidas de protección de los DDH. Sus tareas incluyen también el desarrollo de criterios y la aplicación de las medidas acordadas.¹⁹⁰

Los principales miembros del Grupo de Trabajo son: representantes del Estado (incluidos funcionarios del Departamento de Protección de Derechos y Libertades, la Policía Tailandesa y el Departamento del Juez Abogado General); la NHRCT (independiente), y representantes de la sociedad civil (incluyendo un académico y organizaciones promotoras de los derechos humanos).¹⁹¹

El 24 de julio de 2015, el Grupo de Trabajo se reunió para discutir las conclusiones de dos subgrupos. El primer subgrupo presentó una definición de los DDH en línea con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los DDH, pero excluyó a los DDH que violan la ley. El segundo subgrupo -sobre análisis de riesgos y lecciones aprendidas- sugirió medidas para reconocer, recompensar y participar en el seguimiento con los DDH que trabajan en temas que los ponen en riesgo. Aunque los DDH no tienen representación permanente en el Grupo de Trabajo, los DDH de la comunidad estuvieron presentes.

El Grupo de Trabajo ha organizado varias reuniones, pero no se han tomado medidas concretas desde entonces. Hasta el momento, no ha presentado ningún resultado.¹⁹²

PI participa como asesor técnico del Grupo de Trabajo y ha proporcionado asesoramiento sobre las lecciones aprendidas de otras experiencias de los regímenes de protección de los DDH. **PI** también ayudó a la Federación de Campesinos del Sur de Tailandia (SPFT en inglés) a asistir a las reuniones del Grupo de Trabajo.

PI recomienda, además, que el Departamento de Protección de Derechos y Libertades, que convoca al Grupo de Trabajo, haga lo siguiente: a) incrementar la participación de la sociedad civil y los DDH en el Grupo de Trabajo, invitando a los defensores de los derechos humanos de fuera de Bangkok a asistir; b) garantizar que los DDH sean definidos según criterios que se ajusten a las normas internacionales; y c) trabajar en el establecimiento de un mecanismo de respuesta estatal a las situaciones de emergencia que enfrentan los DDH en riesgo inminente.

190 Ibid.

191 Ibid.

192 Creado en 2006 por el Departamento de Protección de Derechos y Libertades del Ministerio de Justicia.



5. CONCLUSIONES

Esta nueva edición del Informe Focus nos llevó más de dos años para publicar desde el lanzamiento de nuestro informe Focus 2014, porque queríamos registrar y analizar de manera apropiada los desarrollos recientes y rápidos experimentados en el campo de los mecanismos nacionales de protección:

(i) la adopción de una ley nacional en Honduras y legislación a nivel local en México y la República Democrática del Congo; ii) la rápida expansión del interés en las leyes nacionales de protección de los derechos humanos en África occidental; iii) la publicación de una ley modelo por el SIDH/ISHR con sede en Ginebra; iv) el impulso de algunas instituciones nacionales de derechos humanos para intensificar sus esfuerzos por proteger a los DDH; y (v) las discusiones más recientes para adoptar una política pública nacional en Guatemala.

El creciente interés de los gobiernos, las instituciones estatales, las comisiones de derechos humanos y los actores de la sociedad civil para discutir la adopción de leyes de protección y marcos legales a nivel nacional en diferentes continentes es ciertamente un signo prometedor. Es precisamente por esto que el tema sigue siendo parte de la agenda de investigación de **PI**.

Sin embargo, la experiencia actual y las lecciones aprendidas en América Latina -donde todo comenzó- demuestran la necesidad de ir más allá de los enfoques actuales. La brecha en la aplicación sigue siendo un gran dolor de cabeza. Una consideración importante a este respecto es que la adopción de legislación es sólo el primer paso en un proceso más largo. De hecho, la verdadera raíz de una política pública de protección debe ser permitir a las instituciones estatales cumplir con su obligación de promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos. Dicha política debe basarse en la voluntad política y el respaldo de los funcionarios estatales, al tiempo que alienta y permite la participación de los defensores de los derechos humanos en todas sus etapas de regulación, desde la adopción hasta la aplicación y la evaluación. Esto también significa que las políticas de protección deben abordar las causas fundamentales y la violencia estructural contra los DDH y fortalecer un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos. Por otra parte, proteger efectivamente a los que están en riesgo, implica igualmente la derogación de la legislación utilizada para criminalizar y obstaculizar el trabajo de los defensores de los derechos humanos y luchar contra la impunidad de que disfrutaban los perpetradores.

Por último, en lugar de limitarse a crear modelos legislativos uniformes a través de los cuales los países puedan cumplir los deberes consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de Derechos Humanos, lo fundamental es que cualquier desarrollo normativo específico o política pública de protección responda a las necesidades reales de la sociedad civil local y los DDH. Sus objetivos y métodos deben definirse conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, así como las medidas diseñadas para supervisar, evaluar y mejorar los programas una vez que operen en vigor.



Publicado por:

Protection International, Rue de la Linière 11,
B-1060 Brussels, Belgium
Copyright © 2017 Protection International

ISBN: 978-2-930539-46-1

EAN: 9782930539461

Donantes: AJSW, SIDA, SRT, OAK Foundation y
Ford Foundation

Revisión y traducciones:

James Lupton, Thomas Lecloux, Gabriel Porras

Editor: Mauricio Angel

Investigación & redacción: Mauricio Angel,
Charlotte Heymans y Sylvain Lefebvre

Diseño y composición: Magdalena Horanin

Reconocimientos:

A todos los contribuyentes externos y al personal
de PI que contribuyeron con sus análisis a la
elaboración de este informe.

Descargo de Responsabilidad:

El contenido de esta obra no representa
necesariamente la posición de Protection
International ni de las instituciones donantes.
Las contribuciones externas y entrevistas
fueron conducidas de manera individual, y toda
responsabilidad derivada del contenido de esta
obra es de los autores. Ni las personas que
han escrito este trabajo ni los editores pueden
garantizar que la información en él sea completa ni
esté libre de errores, y por lo tanto no pueden ser
responsabilizados por ningún daño asociado con
su uso. Ninguna parte de esta obra puede tomarse
como estándar o garantía de ninguna naturaleza, y
no se la debe utilizar sin los medios necesarios para
evaluar los riesgos y problemas de protección que
enfrentan los defensores de los derechos humanos.

Contribuciones externas: Michael Link, Jovana Kokir (OSCE/ODIHR); Phil Lynch (ISHR); Alice De Marchi
Pereira de Souza (Justiça Global); Yesica Sánchez, Emilie de Wolf (Consortio Oaxaca); Orfe Castillo,
María Martín (JASS).



SIGRID RAUSING TRUST



Creative Commons

Excepto donde se especifique lo contrario, esta obra
ha sido autorizada según los términos de
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

INFORME

FOCUS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE
DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS:
DESAFÍOS ACTUALES Y TENDENCIAS GLOBALES
ACTUALIZACIÓN 2017

Copyright © 2017 Protection International

ISBN: 978-2-930539-46-1

 **PROTECTION**
international

Rue de la Linière 11, B-1060 Brussels, Belgium
www.protectioninternational.org