



# Protección de defensores de derechos humanos: *buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*

---

**Parte I:** Legislación, políticas nacionales y oficinas para defensores

**Parte II:** Aspectos operacionales de la protección de defensores

Unidad de Investigación y Formación  
Protection International

Investigación y texto de María Martín Quintana  
y Enrique Eguren Fernández

# Créditos

**Publicado por:** Protection International  
Rue de la Linière, 11, B-1060 Bruselas, Bélgica

**Primera edición** 2011

**ISBN:** 978-2-930539-04-1

**Diseñado por:** Steve Ashton  
**Maquetación:** Steve Ashton y Ángela Díaz Barrio  
**Impreso por:** Impresora ACO  
Nezahualpilli No.144, Col. Juárez Pantitlán, Cd. Nezahualcoyótl  
Edo. de México C.P. 57460

**Se pueden obtener copias impresas en:**  
Protection International, 11 rue de la Linière, 1060 Bruselas, Bélgica.  
Tfno: + 32 (0) 609 44 07 / +32 (0) 2 609 44 05 / Fax: + 32 (0) 2 609 44 06  
pi@protectioninternational.org

**Precio de las copias impresas:**

- Organizaciones de países del Sur: gratis.
- Organizaciones de países del Norte: 20 Euros (mas empaquetado y costes de envío; reducciones para pedidos con varias copias)

**Copias en versión electrónica:** se pueden bajar gratuitamente de [www.protectionline.org](http://www.protectionline.org)

*Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia está disponible en castellano en inglés y en francés*

**Creative Commons**



Este obra está bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España. (CC BY-NC-ND 3.0)

**Exención de responsabilidades:**

*Los contenidos de esta publicación no representan necesariamente la posición de Protection International ni la de las instituciones donantes. Las personas entrevistadas lo han sido a título individual, y toda responsabilidad que se pretenda derivar del contenido del libro es responsabilidad de los autores. Ni las personas que han escrito esta obra ni quien la publica garantizan que la información contenida en la misma esté completa y exenta de errores, por lo que no son responsables de ningún daño que se pudiera asociar al haberla utilizado. Ninguna parte de este manual puede tomarse como norma o como garantía de nada, y tampoco puede usarse sin los criterios necesarios para valorar los riesgos y los problemas de protección a los que se enfrentan las defensoras y los defensores.*

**La impresión en México se hizo posible con el apoyo de:**



PROTECCIÓN  
DE DEFENSORES  
DE DERECHOS HUMANOS:

*BUENAS PRÁCTICAS  
Y LECCIONES A PARTIR  
DE LA EXPERIENCIA*



# Protección de defensores de derechos humanos:

*buenas prácticas y lecciones  
a partir de la experiencia*

**Parte I:** Legislación, políticas nacionales  
y oficinas para defensores

**Parte II:** Aspectos operacionales de la  
protección de defensores

**Unidad de Investigación y Formación  
Protection International**

Investigación y texto de María Martín Quintana  
y Enrique Eguren Fernández



# Índice de contenidos

<b>Introduction</b>	VI
<b>Parte I: Legislación, políticas nacionales y oficinas para defensores</b>	1
<b>Capítulo 1:</b> Descripción y análisis de las normativas e instancias sobre protección de defensores a nivel internacional y regional	3
<b>Capítulo 2:</b> Descripción de las normativas e instancias nacionales de protección a defensoras	13
<b>Capítulo 3:</b> Análisis de las normas e instancias nacionales de protección a defensores	27
<b>Capítulo 4:</b> Estructuras y mecanismos para la protección de los defensores de derechos humanos en el ámbito estatal	39
<b>Parte II: Aspectos operacionales de la protección de defensores</b>	67
<b>Capítulo 1:</b> Aspectos generales de la relación y respuesta de protección	69
<b>Capítulo 2:</b> La admisión al programa de protección	79
<b>Capítulo 3:</b> El análisis de riesgo en los programas de protección de defensores	93
<b>Capítulo 4:</b> Las medidas de protección de los programas: características y duración	103
<b>Capítulo 5:</b> Las medidas de protección: catálogo y análisis	109
<b>Capítulo 6:</b> El conjunto de la respuesta de protección	121
<b>Anexos de Tablas</b>	127
<b>Tabla 1:</b> Cuadro de sistemas de protección supranacionales	128
<b>Tabla 2:</b> Sistemas de protección nacionales en las Américas	132
<b>Tabla 3:</b> Ejemplo de cuadro de medidas de protección para defensoras (extractado del Programa de Protección de Colombia)	137

<b>Anexos</b>	141
<b>Anexo 1:</b> El manejo del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y capacidades	142
<b>Anexo 2:</b> Brasil: Proyecto de Ley para protección de defensores (2009)	150
<b>Anexo 3:</b> Brasil: Manual de procedimientos de los programas de protección de defensores de los derechos humanos (extracto)	157
<b>Anexo 4:</b> Colombia: Decreto 4065 (2011) por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP)	171
<b>Anexo 5:</b> Colombia: Decreto 2788 (2003), Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección	182
<b>Anexo 6:</b> Guatemala: Política nacional de prevención y protección para defensor@s de derechos humanos y otros grupos vulnerables (2009)	185
<b>Anexo 7:</b> Guatemala: Acuerdo de creación de la Instancia de análisis (2008)	199
<b>Anexo 8:</b> Guatemala: Catálogo de medidas para la prevención y protección de defensor@s de derechos humanos y otros grupos vulnerables (febrero del 2008)	201
<b>Anexo 9:</b> Nepal: Borrador de Proyecto de Ley 2066 sobre defensores de derechos humanos (2009)	221
<b>Anexo 10:</b> República Democrática del Congo: Proyecto de ley sobre la protección de defensores (2008)	226
<b>Anexo 11:</b> Naciones Unidas: Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1998)	230
<b>Anexo 12:</b> Naciones Unidas: Resolución complementaria a la Declaración sobre Defensores –ver anexo anterior– (2009)	235
<b>Agradecimientos</b>	239

## Introducción

En los últimos años hemos asistido al desarrollo de mecanismos nacionales específicos para la protección de defensores por algunos gobiernos. En todos los casos se trata de países en los que hay graves situaciones de desprotección para los defensores, y estos mecanismos (leyes, políticas de actuación, oficinas) han sido creados bajo la presión (y con la colaboración) de organizaciones nacionales e internacionales de defensoras de derechos humanos, y siempre con un apoyo normativo fundamental, la Declaración de la ONU para los Defensores.

En Protection International este desarrollo nos movió a estudiar estas iniciativas nacionales: qué son, en qué consisten, cómo se han creado, cómo hacen su trabajo, qué impacto tienen en la protección de los defensores. Por ello creamos un equipo de estudio (con abogadas y expertos en protección) e iniciamos una serie de entrevistas a defensoras y funcionarios gubernamentales en 16 países de tres continentes.<sup>1</sup> Empezamos también un proceso de recopilación y análisis de los instrumentos legales y operacionales creados a nivel nacional (con una mirada complementaria a los instrumentos universales y regionales existentes). Sólo encontramos iniciativas nacionales no gubernamentales de este tipo en Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú (en América); en Uganda y la República Democrática del Congo (África) y Nepal (Asia). Y aunque existen distintas organizaciones que trabajan en temas relacionados con la protección, y que realizan importantes aportes en esta materia, solo en Guatemala (UDEFEUGA),<sup>2</sup> Uganda (EHAHRDP)<sup>3</sup> y Colombia (Programa Somos Defensores)<sup>4</sup> hay unidades de defensores creadas como tales por la sociedad civil, pioneras en su trabajo, y que junto con los Protection Desks creados por PI<sup>5</sup> y con organizaciones de acompañamiento (como Peace Brigades International) están entre las entidades de la sociedad civil cuya misión es solamente la protección de los defensores desde el terreno.

Dada la amplitud y complejidad de los resultados del estudio, hemos decidido ofrecerlos, bajo el título genérico de “Protección de Defensores de Derechos Humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia” en dos partes. La primera parte, “Legislación, políticas nacionales y oficinas para defensores”, analiza los aspectos normativos y estructurales de estas iniciativas de protección. La segunda parte, “Los programas de protección de defensores/as”, analiza los aspectos prácticos de los programas de protección: qué medidas incluyen, cómo están estructuradas y qué resultados ofrecen; y se centra en los programas de protección gubernamentales analizados: Brasil, Guatemala y Colombia.<sup>6</sup>

La primera parte, muestra como las Unidades de Defensores/as (sean gubernamentales, estatales o no gubernamentales) trabajan la protección a defensores de manera muy variada,

---

1 África (Uganda, Kenia, República Democrática del Congo), América (Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Perú), Asia (Indonesia, Nepal, Tailandia) y Europa (Bélgica, Francia, Reino Unido, Suiza). Estas entrevistas fueron realizadas por la red de Protection Desks que PI tiene, en colaboración con contra-partes nacionales, y por un equipo de investigación dedicado al tema.

2 Unidad de Defensores y Defensoras de Guatemala <http://www.udefegua.org/>

3 East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project <http://www.defenddefenders.org>

4 Programa Somos Defensores <http://www.somosdefensores.org>

5 Los PD creados o en proceso son: Colombia (contraparte: Pensamiento y Acción Social), Guatemala (contraparte: UDEFEUGA), Nepal Tailandia, República Democrática del Congo, Uganda (contraparte: EHAHRDP), Turquía.

6 En Colombia, el actual Decreto 1740 de 2010 define dos programas, el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, y el Programa de Protección de la Policía Nacional. Nos centraremos en general en el programa del Ministerio, dado que el de la policía se enfoca en personalidades y altos cargos del estado y administraciones.

con distintas ópticas, objetivos y presupuestos; e insertadas en estructuras o coordinaciones de organizaciones muy diferentes. Sin embargo, todas ellas tienen en común que realizan su trabajo de protección amparadas por el artículo 18 de la Declaración de la ONU sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos; en ella se señala que:

1. Toda persona tiene deberes con respecto a la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.
3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

Aunque las Unidades de defensores son diferentes entre sí, la segunda parte del estudio aborda su trabajo desde un punto de vista general, que pueda ser aplicado a cualquiera de los tipos de unidades, bajo el denominador común de su principal objetivo de trabajo (la protección). Habiendo estudiado el trabajo de las diferentes Unidades, creemos que este enfoque mixto permite orientarse mejor hacia dicha protección. Por otra parte, destacaremos las principales diferencias observadas siempre que sea necesario. Para simplificar el texto, nos referiremos habitualmente a “programas de protección” o simplemente “programas”. Para mayor detalle, en los anexos figuran los textos relevantes de los programas de protección analizados.

## Precisiones

Hay una importante discusión de fondo, que quisiéramos abordar desde el principio, pues aparece reiteradamente tanto en nuestras entrevistas, como en documentos de organizaciones internacionales.<sup>7</sup> Esta cuestión se refiere a si es necesario que un Estado cree mecanismos (leyes, políticas, oficinas) específicos para la protección de defensores, o si lo más adecuado es asegurar que las instituciones (sistema de justicia, fuerzas de seguridad) cumplan con su obligación de garantizar la debida protección para con este colectivo. La discusión es importante porque además los mecanismos creados *ad hoc* para la protección de defensoras cuentan generalmente con limitada capacidad vinculante, tanto a nivel legal -leyes secundarias- como de ejecución -oficinas que carecen de los recursos suficientes y sin capacidad investigadora o sin el poder político necesario para generar la protección adecuada para los defensores-.

El hecho de que los instrumentos nacionales existentes hayan sido creados tras una fuerte presión de las organizaciones nacionales (y en ocasiones internacionales) de defensoras implica que existe una voluntad por parte de importantes sectores de los defensores en este sentido. Sin embargo los detractores de crear instrumentos *ad hoc* afirman que estos sólo son una respuesta formal ante dicha presión nacional e internacional, y que sirven sobre todo para diluir la presión, ofreciendo un muestrario de respuestas sin impacto real, mientras persiste o crece la impunidad de quienes atacan a los defensores. Otro problema es que a veces estos instrumentos generan una nueva barrera de burocracia que dificulta

<sup>7</sup> Como por ejemplo “For a more effective protection in favour of human rights defenders in Africa - Strategy Note”, del Observatorio Internacional para la Protección de Defensores (2009).

las gestiones de las ONGs para conseguir una debida investigación o enjuiciamiento de hechos contra defensoras. Afirman también que desvían recursos que podrían usarse para mejorar la respuesta de las instituciones del Estado (como la policía o el sistema de justicia).

Los graves problemas mencionados son reconocidos por quienes están a favor de la existencia de esos espacios, pero afirman que estas iniciativas ofrecen una puerta de entrada que puede ser útil para mejorar la protección, bien por facilitar el acceso a otros espacios tradicionalmente herméticos, como el interior de las fuerzas de seguridad, bien por ofrecer medidas operativas inmediatas (como fondos de reubicación, medios para comunicarse, escoltas) que mejoran, al menos a corto plazo, situaciones graves de desprotección. Su planteamiento es que se puede hacer un uso consciente de lo que estos espacios ofrecen, manteniendo la visión de que el Estado en su conjunto (y no sólo una oficina creada) es responsable de la protección, y de que el poder ejecutivo y el judicial son, sobre todo, quienes pueden y deben dar los pasos necesarios para conseguir una protección real para los defensores.

Se da la circunstancia de que en los pocos estados que existen iniciativas de protección de este tipo, la situación de protección de los defensores es muy precaria, en paralelo con un contexto nacional con gravísimas violaciones de los derechos humanos. En nuestro estudio no hemos encontrado ninguna evaluación formal y amplia que pueda precisar que la existencia de instrumentos y oficinas *ad hoc* para protección de defensoras haya generado un impacto relevante en la situación de inseguridad que viven los defensores. Aunque es cierto que técnicamente es muy difícil realizar tal evaluación, sí podemos afirmar que, en conjunto, los defensores entrevistados se decantan más por la opción de utilizar estos espacios *ad hoc* de protección, con plena consciencia de sus limitaciones y problemas.

Nuestro trabajo como ONG internacional está al servicio de las defensoras, y nuestra posición es más cercana a la de recibir críticamente los instrumentos y oficinas creados por el Estado para protección de defensores, sin perder de vista la responsabilidad y el deber conjunto de todas sus instituciones, empezando por el gobierno. Por ello hemos decidido emprender este estudio; nos parece importante entender mejor las iniciativas que existen en todo el mundo en este sentido, y poder ofrecer una mirada acerca de qué piensan los defensores sobre cuáles son las buenas prácticas que se ponen en marcha, y cuáles son las lecciones que se pueden extraer de las mismas. Creemos que este es un trabajo de medio plazo, y por eso hemos creado Focus, un observatorio mundial para las políticas y estructuras nacionales para protección a defensores. Os invitamos a seguir la web [focus.protectionline.org](http://focus.protectionline.org) para estar al tanto de sus avances.

Confiamos en que al poder ofrecer estos proyectos a la comunidad internacional de defensoras estamos dando un paso en la dirección correcta: desarrollar nuevas y mejores prácticas para conseguir la debida y necesaria protección de aquellas personas que día a día, en contra de enormes obstáculos, se obstinan en defender los derechos humanos.

### ***Breves notas adicionales: citas, género y defensoras***

Salvo en algunas excepciones, no hemos vinculado los contenidos del texto con las personas entrevistadas. Decidimos hacerlo así para favorecer el intercambio franco en las entrevistas. Éstas están custodiadas por PI, y respaldan lo afirmado en este documento.

El uso adecuado del género gramatical para reflejar la participación de la mujer sigue siendo una cuestión pendiente en la lengua castellana. Hemos optado por usar indistintamente la expresión “defensoras” y “defensores”. Esperamos que esta táctica haga visible el trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos y no dificulte una lectura fluida del texto.

## **Presentación para la edición mexicana**

Hemos reunido en un solo volumen los dos libros previos publicados con el estudio de PI sobre mecanismos nacionales y políticas públicas para protección de defensores/as. Pensamos que un solo volumen permite una mejor mirada de conjunto al aporte crítico y propositivo de este estudio, y que ha sido ya usado hasta el momento por numerosas instituciones y organizaciones (también en sus actuales ediciones simultáneas en inglés y francés).

América Latina es la región que sigue a la cabeza en estas políticas públicas, con nuevas iniciativas en marcha en México y Honduras (además de las previas en Brasil, Colombia y Guatemala). No es casualidad, en este sentido, que este libro, de ámbito internacional, sea publicado en México: aquí se ha dado desde el 2009 un interesante proceso, con amplia participación de organizaciones de derechos humanos y de la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, para la construcción de un mecanismo gubernamental de protección desde dos sectores del Estado: el poder ejecutivo y el poder legislativo. De hecho en 2012 se presenta una ley de mecanismo en el Senado mexicano y, por otro lado, el gobierno se dispone a anunciar un mecanismo de protección. Cabe señalar que el Protection Desk México, consorcio entre PI y la ONG mexicana Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos, han estado impulsando la iniciativa de ley, que, de lograrse, sería junto con la de Brasil (ésta todavía pendiente de aprobación) única en su tipo en el mundo.

Vemos con sumo interés los procesos en marcha en África (República Democrática del Congo y Sudán del Sur, siendo éste además un país nuevo en la arena internacional) y Asia (en Indonesia, además del proceso -ahora ralentizado- en Nepal), e invitamos al seguimiento actualizado de estos desarrollos en la página web de Focus (Observatorio Mundial para las Políticas Públicas de Protección a Defensores/as).

Desde Protection International y nuestras contrapartes en los países mencionados hemos estado involucrados activamente, en una u otra forma, en estos procesos, porque creemos que, con todas las salvedades y precauciones necesarias, estas políticas públicas son de importancia para los/as defensores/as. Sin embargo, es preciso señalar que en esta investigación únicamente se abordan aspectos de mecanismos gubernamentales, puesto que están ausentes los mecanismos que las organizaciones de derechos humanos, sociales y políticas han desarrollado para su protección y seguridad. Insistiremos en que las defensoras/res de los derechos humanos no podemos depositar sólo en los Estados nuestra seguridad y protección, sobre todo cuando son dichos Estados quienes cometen agresiones contra los/as defensores o dejan las mismas en la impunidad. Pero es claro que los Estados tienen plena responsabilidad en la protección de quienes defienden los derechos humanos, y estas políticas públicas adicionales no serían necesarias si no existiera dicha impunidad para aquellos que agreden a los/as defensores/as.

Sirva, pues, este libro para el enriquecimiento de todas aquellas personas e instituciones que están preocupadas por desarrollar mecanismos de protección para defensores de los derechos humanos en sus diversos países.

*Diciembre de 2011*

**Alejandro Cerezo Contreras**, Coordinador del Protection Desk México y de Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos AC  
**Enrique Eguren**, Protección Internacional



# Protección de defensores de derechos humanos:

*buenas prácticas y lecciones  
a partir de la experiencia*

**Parte I:** Legislación, políticas nacionales  
y oficinas para defensores



# Capítulo 1: Descripción y análisis de las normativas e instancias sobre protección de defensores a nivel internacional y regional

Existen diferentes normativas o conjuntos de leyes para la protección de defensoras. Estas normativas se han aprobado en algunos casos como fruto del trabajo de la sociedad civil y en otros de las estructuras estatales o internacionales.

En este primer capítulo vamos a tratar las normativas o instrumentos internacionales, de carácter universal, y los instrumentos de ámbito regional<sup>1</sup> (dejando para el siguiente capítulo las normativas e instrumentos de carácter nacional, por países).

## 1. Instrumentos e instancias de carácter universal

La Organización de Naciones Unidas ha emitido diferentes instrumentos que son esenciales para el trabajo de las defensoras. Entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyos artículos 19, 20 y 28 proclaman la libertad de opinión, expresión, reunión y de asociación pacíficas, y el derecho al establecimiento de un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en ella se hagan plenamente efectivos; también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que mediante sus artículos 19, 21 y 22 reconoce y garantiza, la libertad de opinión y expresión y el derecho de reunión pacífica y de libre asociación.

Posteriormente, y tras un largo proceso de discusión con fuerte impulso de las organizaciones no gubernamentales, la ONU también tuvo en cuenta la importancia de la labor de los defensores de derechos humanos y la necesidad de garantizar su seguridad; por ello, el 9 de diciembre de 1998, en virtud de la Resolución 53/144, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos**,<sup>2,3</sup> conocida como “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos” (o simplemente, en este documento, Declaración). Dos años después, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pidió al Secretario General que nombrase un Representante Especial sobre la cuestión de las defensoras de los derechos humanos, para vigilar y apoyar la aplicación de la Declaración. De este modo, el 26 de abril del 2000, mediante la Resolución **E/CN.4/RES/2000/61**,<sup>4</sup> se creó la institución del **Representante Especial para Defensores de Derechos Humanos**.<sup>5</sup> En el año 2008, se decidió prorrogar el mandato para el procedimiento especial sobre la situación de los

---

1 Hay una interesante recopilación sobre el mismo tema (instrumentos universales y regionales) realizado en octubre del 2009 por la Federación Internacional para los Derechos Humanos: <http://www.fidh.org/-International-and-regional-protection-of-human>

2 Resolución aprobada por la Asamblea General 53/144.

<sup>3</sup> [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)

<sup>4</sup> [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.RES.2000.61.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.RES.2000.61.Sp?OpenDocument)

<sup>5</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/index.htm>

defensores de los derechos humanos, mediante la **Resolución 7/8**,<sup>4</sup> pero encomendándolo a una Relatoría Especial<sup>3</sup> y no a un Representante del Secretario General.<sup>4</sup>

El mandato de la Relatora consiste en:

*“Buscar, recibir, examinar y responder a la información sobre la situación y de los derechos de cualquiera que actuando individualmente o asociadamente con otros para promover y proteger derechos humanos y libertades fundamentales. Establecer cooperación y conducir el diálogo con los gobiernos y otros actores interesados en la promoción y la implementación efectiva de la declaración; y recomendar estrategias efectivas para proteger mejor a los defensores de derechos humanos y darle seguimiento a estas recomendaciones”.*<sup>5</sup>

La Relatora desarrolla, entre otras, las actividades siguientes:<sup>6</sup>

- Recibe la información que las defensoras le proporcionen, incluidas las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas contra ellos, y utiliza esta información para determinar las cuestiones o preguntas que es preciso plantear a los Estados. Ante la presentación de una denuncia el Representante puede emitir:
  - Cartas “de medidas urgentes” utilizadas para comunicar al Estado una violación en curso o a punto de producirse, para que éste pueda actuar a tiempo
  - Cartas “de denuncia”, que se utilizan para informar al Estado acerca de violaciones ya cometidas o cuyos efectos en la defensora afectada ya no pueden cambiarse.
- Mantiene contactos periódicos con los Estados en foros realizados en el seno de las Naciones Unidas y establece contactos más específicos de carácter bilateral en reuniones o por escrito, que el Representante Especial aprovecha para plantear a los distintos Estados cuestiones concretas que son motivo de preocupación y pedirles su actuación

<sup>4</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/index.htm>

<sup>3</sup> Consejo de Derechos Humanos. **Resolución 7/8. Mandato del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos** [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A\\_HRC\\_RES\\_7\\_8.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_8.pdf)

<sup>4</sup> La Comisión [de Derechos Humanos de Naciones Unidas] les da distintos nombres [a los expertos], como relator especial, experto independiente, representante del Secretario General o representante de la Comisión. Esos títulos no equivalen a una jerarquía ni son indicativos de las facultades concedidas a los expertos. Sencillamente, son la consecuencia de negociaciones políticas. Lo más importante es el mandato del experto como está formulado en las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos. El mandato puede estar centrado en la denuncia de violaciones o en el análisis de un problema o en la contribución a la prestación de asistencia técnica o en una combinación de varios de estos aspectos. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. **Recomendaciones de Mecanismos Extra-Convencionales para Guatemala. Introducción. Los Relatores Especiales de las Naciones Unidas** <http://www.oacnudh.org.gt/documentos/publicaciones/KIT%20INSTRUMENTOS%20INTERNACIONALES/9%20MECANISMOS%20ESPECIALES/9.3%20Introduccion.%20%20Los%20relatores%20especiales%20de%20las%20NU.pdf>

<sup>5</sup> Ver <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/mandate.htm>

<sup>6</sup> Ver: Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos.

- Realiza visitas oficiales a los Estados (por invitación del gobierno), en las que examina la función y la situación de los defensores en el país, aborda las principales preocupaciones y formula recomendaciones acerca de cómo podrían abordarse
- Se reúne con otros agentes importantes para su mandato y sus actividades, como parlamentos, organizaciones intergubernamentales regionales y grupos de Estados que se han comprometido a mejorar la situación de las defensoras de los derechos humanos
- Emite anualmente informes que ha de presentar a la Comisión de Derechos Humanos y a la Asamblea General de la ONU. En estos informes describe las principales tendencias y preocupaciones registradas durante el año y se formulan recomendaciones sobre cómo abordarlas. En algunos de ellos se examinan temas importantes objeto de preocupación, por ejemplo las repercusiones de la legislación en materia de seguridad en los defensores y su trabajo.

Ante las dificultades y dudas que planteaba el concepto de defensor contenido en la Declaración, la Representante publicó el **Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos**,<sup>65</sup> que ayudó a definir más concretamente quiénes son defensores de derechos humanos y el papel que ocupa el Representante especial, y posteriormente la Relatoría Especial, en su protección.

De la misma manera, la Asamblea General ha emitido diferentes resoluciones sobre defensores, y algunos documentos de carácter más instrumental, como las **Directrices para presentar al Representante Especial las denuncias de violaciones de la declaración sobre los defensores de los derechos humanos**.<sup>66</sup>

También es importante mencionar que Naciones Unidas ha aprobado otros documentos que aunque no se dirigen específicamente a la protección de las defensoras sí son de importancia para este estudio, como los **Principios de París**,<sup>767</sup> que establecen unas bases para la regulación y el funcionamiento de que recomiendan unas regulaciones para las **instituciones nacionales de derechos humanos**,<sup>68</sup> dentro de las cuales se suelen establecer las oficinas de protección para defensoras.

## 2. Instrumentos e instancias de carácter regional

Al igual que en el ámbito universal, los instrumentos regionales reconocen y protegen el derecho de asociación y la libertad de pensamiento, opinión y expresión; asimismo, en algunas regiones también se han aprobado instrumentos específicos para la protección de los defensores de derechos humanos, como podemos ver a continuación.

---

<sup>65</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>

<sup>66</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/complaints.htm>

7 Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

<sup>67</sup> <http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>

<sup>68</sup> <http://www.nhri.net/old/?DID=2>

## 2.1. América

En el ámbito americano, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha prestado desde 1999 especial atención a la violencia contra las defensoras, emitiendo anualmente una resolución en esta materia.<sup>8</sup>

En el año 2001, con la **Resolución AG/RES. 1818**,<sup>9</sup> la Asamblea General de la OEA solicitó a uno de los órganos principales de su sistema de protección de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que continuase prestando la debida atención a la situación de los defensores de los derechos humanos en las Américas. Mediante esta misma Resolución, se da paso a la creación de la **Unidad de Defensores de Derechos Humanos de la CIDH**,<sup>10</sup> que tiene como tareas principales recibir información sobre la situación de las defensoras en la región, mantener contactos con organizaciones no gubernamentales y gubernamentales y coordinar el trabajo de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH en relación con las defensoras de derechos humanos en las Américas. La Unidad emitió en 2006 un informe global sobre la situación de los Defensores en las Américas.<sup>9</sup>

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos**,<sup>11</sup> como órgano jurisdiccional del sistema interamericano, ha juzgado a los estados por violaciones a los derechos humanos, entre ellas las cometidas contra defensoras de los derechos, desde 1979. El caso de Eliodoro Portugal vs. Panamá, o Myrna Mack vs. Guatemala, son algunos de los más representativos del sistema. En ambos casos el Estado fue sancionado, y se reconoció su responsabilidad en el asesinato de la antropóloga y en la desaparición forzada del sindicalista. De la misma manera sucedió con el caso del asesinato del defensor Jesús María Valle Jaramillo, en Colombia, que ha supuesto un reconocimiento expreso, por parte del Tribunal, de la importancia de la labor de las defensoras de derechos humanos y la obligación de los estados de protegerlos.

---

8 Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08)  
[http://www.civil-society.oas.org/General\\_Assembly\\_Resolutions/Colombia/AGRES\\_2412\\_SP.doc](http://www.civil-society.oas.org/General_Assembly_Resolutions/Colombia/AGRES_2412_SP.doc)  
Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2280 (XXXVII-O/07)  
[http://www.civil-society.oas.org/General\\_Assembly\\_Resolutions/Panama/AG\\_RES\\_2280\\_ESP.doc](http://www.civil-society.oas.org/General_Assembly_Resolutions/Panama/AG_RES_2280_ESP.doc)  
Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2177 (XXXVI-O/06)  
[http://www.civil-society.oas.org/General\\_Assembly\\_Resolutions/Sto\\_Domingo/Esp/AG\\_RES\\_2177\\_spanish.doc](http://www.civil-society.oas.org/General_Assembly_Resolutions/Sto_Domingo/Esp/AG_RES_2177_spanish.doc)  
Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2067 (XXXVO-O/05)  
<http://cidh.org/annualrep/2005sp/cap.2b.htm>  
Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2036 (XXXIV-O/04)  
[http://www.oas.org/xxxi/vga/spanish/docs/documentos\\_aprobados/defensores\\_2036.htm](http://www.oas.org/xxxi/vga/spanish/docs/documentos_aprobados/defensores_2036.htm)  
Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03)  
<http://www.cidh.org/defenders/reso.ag.htm#AG/RES.1920>  
Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1842 (XXXII-O/02)  
<http://www.cidh.org/defenders/reso.ag.htm#AG/RES.1842>  
Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1818 (XXXI-O/01)  
<http://www.cidh.org/defenders/reso.ag.htm#AG/RES.1818>  
Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1711 (XXX-O/00)  
<http://www.cidh.org/defenders/reso.ag.htm#AG/RES.1711>  
Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1671 (XXIX-O/99)  
<http://www.cidh.org/defenders/reso.ag.htm#AG/RES.1671>

<sup>9</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres\\_1818.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ag01/agres_1818.htm)

<sup>10</sup> <http://www.cidh.org/defenders/defensores.htm>

<sup>9</sup> Ver el Informe en <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm>

<sup>11</sup> <http://www.corteidh.or.cr/>

La Corte ha señalado en diversos casos,<sup>10</sup> entre ellos el de Gilson Nogueira de Carvalho<sup>11</sup> (abogado brasileño asesinado en 1996), que:

*“[...] en una sociedad democrática, el cumplimiento del deber de los Estados de crear las condiciones necesarias para el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción, está intrínsecamente ligado a la protección y al reconocimiento de la importancia del papel que cumplen los defensores de derechos humanos. [...]*

*La Organización de los Estados Americanos ha reconocido, entre otros, la necesidad del “respaldo a la tarea que desarrollan, en el plano nacional y regional, los defensores de derechos humanos, [el] reconocimiento por su valiosa contribución en la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales [...] y la condena [por los] actos que directa o indirectamente impiden o dificultan [su] tarea en las Américas”.*

*El compromiso con la protección de los defensores de derechos humanos ha sido resaltado, además, en otros instrumentos internacionales.[...]*

*El Tribunal considera que las amenazas y los atentados a la integridad y a la vida de los defensores de derechos humanos y la impunidad de los responsables por estos hechos, son particularmente graves porque tienen un efecto no sólo individual, sino también colectivo, en la medida en que la sociedad se ve impedida de conocer la verdad sobre la situación de respeto o de violación de los derechos de las personas bajo la jurisdicción de un determinado Estado”*

10 Cfr. Caso Servellón García y otros, supra nota 11, párr. 108; Caso Ximenes Lopes, supra nota 11, párr.85; Caso de la Masacre de Pueblo Bello. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 113; Caso de la Masacre de Mapiripán. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111; y Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 140.

11 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil. Sentencia de 28 de noviembre de 2006. (Excepciones Preliminares y Fondo). Parr. 74 y siguientes.

Reiterando lo ya afirmado en otras ocasiones por el mismo Tribunal,<sup>12</sup> en la misma Sentencia la Corte añade que:

*Los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”.*

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos también creó una serie de mecanismos de protección para las personas que se encuentran en riesgo, y que habitualmente han sido utilizadas por las defensoras de derechos humanos.

Así, el Reglamento de la Comisión Interamericana,<sup>13</sup> en su artículo 25<sup>14</sup> la faculta para que, a iniciativa propia o a petición de parte, y en una situación de extrema gravedad y urgencia, otorgue medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas. También, el artículo 19.c. de su Estatuto,<sup>15</sup> le otorga la atribución de “solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que tome las medidas provisionales que considere pertinentes en asuntos graves y urgentes que aún no estén sometidos a su conocimiento[...]”.

12 Cfr. Caso de las Personas Privadas de Libertad en la Penitenciaría “Dr. Sebastião Martins Silveira” en Araraquara. Medidas Provisionales, supra nota 52, considerando vigésimo cuarto; Caso Del Internado Judicial De Monagas (“La Pica”). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de febrero de 2006, considerando decimocuarto; Caso Mery Naranjo y otros. Medidas Provisionales, supra nota 52, considerando octavo; y Caso de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de febrero de 2006, considerando décimo segundo.

13 Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aprobado por la Comisión en su 109° período extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, y modificado en su 116° período ordinario de sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 2002, en su 118° período ordinario de sesiones, celebrado del 6 al 24 de octubre de 2003, en su 126° período ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 27 de octubre de 2006 y en su su 132° período ordinario de sesiones, celebrado del 17 al 25 de julio de 2008.

14 Art. 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

1. En caso de gravedad y urgencia y toda vez que resulte necesario de acuerdo a la información disponible, la Comisión podrá, a iniciativa propia o a petición de parte, solicitar al Estado de que se trate la adopción de medidas cautelares para evitar daños irreparables a las personas
2. Si la Comisión no está reunida, el Presidente, o a falta de éste, uno de los Vicepresidentes, consultará por medio de la Secretaría Ejecutiva con los demás miembros sobre la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior. Si no fuera posible hacer la consulta dentro de un plazo razonable de acuerdo a las circunstancias, el Presidente tomará la decisión, en nombre de la Comisión y la comunicará a sus miembros
3. La Comisión podrá solicitar información a las partes interesadas sobre cualquier asunto relacionado con la adopción y vigencia de las medidas cautelares
4. El otorgamiento de tales medidas y su adopción por el Estado no constituirán prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión.

15 Estatuto de la Comisión Interamericana De Derechos Humanos. Aprobado mediante la Resolución N° 447 adoptada por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, octubre de 1979.

De la misma manera, el artículo 25 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>16</sup> permite al Tribunal que adopte medidas provisionales cuando se den las circunstancias de extrema gravedad y urgencia, y siempre con el fin de evitar daños irreparables en las personas.

En la Resolución de 9 de julio de 2004, sobre Medidas Provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de Venezuela, en el Caso Nieto y otros la Corte Interamericana determinó que “*Que los Estados deben otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades, y que es conveniente prestar particular atención a acciones que limiten u obstaculicen su trabajo*”. Pronunciamientos como estos y la necesaria respuesta ante el otorgamiento de medidas cautelares y provisionales, ha impulsado que los estados creasen programas de protección como los incluidos en este estudio. También ha condicionado la ampliación de los sujetos protegidos en estos programas, y un ejemplo de esto es la inclusión, dentro del programa estatal de protección colombiano, de las personas pertenecientes a la Unión Patriótica y al Partido Comunista Colombiano.

Por otro lado, a nivel americano no se puede hablar de la protección de derechos humanos en el sistema regional sin mencionar a la ONG **Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)**,<sup>12</sup> que ha llegado a convertirse un nexo permanente y firme entre las organizaciones nacionales y el Sistema Interamericano, aportando recursos y capacidades que han complementado de manera importante el trabajo de las organizaciones nacionales en el sistema y que han planteado ante la Comisión y ante la CIDH casos de violaciones a los derechos humanos de los defensores.

## 2.2. África

La **Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos**<sup>13</sup> (aunque no incluye mención a defensoras, al ser anterior a 1998) autoriza a los individuos y a las ONG a transmitir quejas por violaciones de los derechos humanos. El artículo 56 de dicha Carta establece para ello ciertas condiciones que deben ser respetadas, como que no contengan un lenguaje ofensivo contra el Estado involucrado o contra la UA, que sean enviadas sólo cuando se hayan agotado los procedimientos internos (o cuando éstos se retrasen indebidamente) y se envíen dentro de un plazo razonable tras acabar estos, y que no se refieran a casos que han sido resueltos de acuerdo a los principios de la Carta Africana.

---

16 Art. 25 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

1. En cualquier estado del procedimiento, siempre que se trate de casos de extrema gravedad y urgencia y cuando sea necesario para evitar daños irreparables a las personas, la Corte, de oficio o a instancia de parte, podrá ordenar las medidas provisionales que considere pertinentes, en los términos del artículo 63.2 de la Convención
2. Si se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión
3. La solicitud puede ser presentada al presidente, a cualquiera de los jueces o a la secretaria, por cualquier medio de comunicación. En todo caso, quien reciba la solicitud la pondrá de inmediato en conocimiento del presidente
4. Si la Corte no estuviere reunida, el presidente, en consulta con la comisión permanente y, de ser posible, con los demás jueces, requerirá del gobierno respectivo que dicte las providencias urgentes necesarias a fin de asegurar la eficacia de las medidas provisionales que después pueda tomar la Corte en su próximo período de sesiones
5. La Corte incluirá en su informe anual a la Asamblea General una relación de las medidas provisionales que haya ordenado en el período del informe y, cuando dichas medidas no hayan sido debidamente ejecutadas, formulará las recomendaciones que estime pertinentes.

<sup>12</sup> <http://www.cejil.org/>

<sup>13</sup> [http://www.achpr.org/english/\\_info/charter\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/charter_en.html)

La Comisión Africana sobre los Derechos humanos y de los Pueblos<sup>14</sup> (creada por la entonces Organización para la Unidad Africana, hoy Unión Africana -UA-) afirmó, en la **Declaración de Grand Bay**<sup>15</sup> (1999), la importancia de la Declaración sobre Defensores, aprobada el año anterior por la ONU, y llamó a los países africanos a implementar la Declaración en África. En 2003, la Comisión emitió la **Declaración de Kigali**,<sup>16</sup> en la que abundó en el papel de las defensoras y en la necesidad de su protección. Ya en 2004 la Comisión Africana adoptó una primera **Resolución sobre la protección de defensores africanos**,<sup>17</sup> en la que se creó la figura de una **Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos en África**,<sup>18</sup> dependiente de dicha Comisión. Además de las mencionadas, desde 2001 la Comisión Africana ha adoptado varias resoluciones que se refieren específicamente a defensores.<sup>17</sup> En conjunto se puede afirmar que los avances en el tema de defensoras en África han sido y son fruto de la presión y apoyo por parte de ONG africanas e internacionales.

El mandato de la Relatora incluye varios aspectos: recibe peticiones urgentes de defensoras y las remite al gobierno involucrado, realiza misiones a países, emite informes de actividad y preguntas relativas a la protección de los defensores durante las sesiones de la Comisión Africana,<sup>18</sup> y se mantiene en contacto con otros actores relevantes sobre la situación de defensoras en la región.<sup>19</sup>

En mayo de 2009, tras la Conferencia Panafricana de Defensores de Derechos Humanos en Kampala, se lanza el denominado Plan de Acción de Kampala (KAPA) para protección de defensores. A esta conferencia asisten, además de miembros de ONG africanas e internacionales y del cuerpo diplomático, cuatro Comisarias/os de la Unión Africana (Reine Alapini-Gansou, Relatora Especial para Defensores), Soyata Maiga, Relatora Especial para los Derechos de la Mujer, Catherine Atoki, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre las Directrices de Robben Island, y Mumba Malila, Relator Especial sobre las Cárceles y Condiciones de Detención. Hassan Shire Sheikh, presidente de la Unidad de Defensores del Este y Cuerno de África y responsable del Secretariado de la Red Panafricana de Defensores, presentó los principales objetivos del KAPA, que incluyen reforzar la colaboración entre las redes africanas de defensoras, mejorar la formación de los mismos en el uso de mecanismos

---

<sup>14</sup> <http://www.achpr.org/>

<sup>15</sup> [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_grand\\_bay\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_grand_bay_en.html)

<sup>16</sup> [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_kigali\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_kigali_en.html)

<sup>17</sup> [http://www.achpr.org/english/\\_info/hrd\\_res\\_appoin\\_3.html](http://www.achpr.org/english/_info/hrd_res_appoin_3.html)

<sup>18</sup> [http://www.achpr.org/english/\\_info/index\\_hrd\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/index_hrd_en.html)

<sup>17</sup> Otra Resolución sobre la situación de defensores en África.: ACHPR /Res.119 (XXXXII)07  
[http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution119\\_en.htm](http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution119_en.htm)

Resolución sobre la situación de defensores en Túnez: ACHPR/Res.56(XXIX)01

[http://www.achpr.org/english/\\_doc\\_target/documentation.html?../resolutions/resolution61\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_doc_target/documentation.html?../resolutions/resolution61_en.html)

Resolución sobre la situación de defensores en Gambia: ACHPR /Res.134(XXXVIII)08

[http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution134\\_en.htm](http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution134_en.htm)

Resolución sobre la situación de defensores en la República Democrática del Congo:

ACHPR/Res.139(XXXVIII)08 [http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution139\\_en.htm](http://www.achpr.org/english/resolutions/resolution139_en.htm)

<sup>18</sup> Ver algunos de sus informes en: [http://www.achpr.org/english/\\_info/hrd\\_intersess.\\_40.html](http://www.achpr.org/english/_info/hrd_intersess._40.html) (2006), <http://www.achpr.org/english/Commissioner%27s%20Activity/44th%20OS/Special%20Rapporteurs/Human%20Rights%20Defenders.pdf>, (2008).

<sup>19</sup> Para ampliar la información sobre el trabajo de la Relatora y sus desafíos, ver el excelente informe del Observatorio para la Protección de Defensores: "For a more effective protection in favour of human rights defenders in Africa - Strategy Note" (abril 2009).

africanos e internacionales de protección, en seguridad, en cabildeo, búsqueda de financiación y género y orientación sexual, y promover que los estados, organizaciones intergubernamentales y ONG respondan a las necesidades de protección de los defensores.

Este plan de acción puede suponer avances importantes en esta materia, en la medida que puede implicar un impulso en la creación de mecanismos de protección nacionales y en la consolidación y fortalecimiento de los mecanismos regionales.

### 2.3. Europa

El continente europeo también ha puesto especial atención a la protección de las defensoras, y se pueden observar diferentes iniciativas en este sentido en el seno de la Unión Europea y en la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE).

#### La Unión Europea y la protección de defensores

Europa aborda la protección de defensoras dentro del mandato más amplio del **Comisionado Europeo para Derechos Humanos**.<sup>19</sup> En 2008 se emite la **Declaración del Consejo de Europa sobre defensores**,<sup>20</sup> en la que el Consejo de Europa refuerza la dedicación del Comisionado hacia los defensores, hace un repaso de los principales obstáculos para el trabajo de los mismos, incluido todo lo concerniente a su protección, y recomienda una serie de medidas a los estados miembros. Entre estas medidas hay algunas especialmente relevantes para este manual, como la de dar competencias a comisiones independientes, ombudspersons o instituciones nacionales de derechos humanos para recibir quejas o hacer recomendaciones sobre violaciones de los derechos de los defensores (medida 10), asegurar que las legislaciones nacionales estén en conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos (medida 11), y promover que los gobiernos consulten con la sociedad civil sobre temas de derechos humanos (medida 17). También recomienda el construir relaciones con “otros mecanismos regionales, tales como los existentes dentro de la Comisión Africana y la Comisión Interamericana” (medida 26).

En el 2004 el Consejo de la Unión Europea emite las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos,<sup>20</sup> las cuales pueden ser estudiadas y analizadas a través de diversas guías y manuales.<sup>21</sup> Mediante estas directrices se ha logrado constituir a las embajadas de los países de la Unión Europea como potenciales instancias importantes en materia de protección, sujetas a desarrollos pendientes y a evaluaciones en cuanto a su funcionamiento e impacto. En 2006 se publica el **primer examen de la aplicación de las directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos**.<sup>21</sup> El análisis y las recomendaciones se basan en información aportada por diversos asociados, en las respuestas a un cuestionario presentadas por los Jefes de Misión de la UE en 79 países y en ejemplos

---

<sup>19</sup> [http://www.coe.int/t/commissioner/activities/themes/hrd\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/activities/themes/hrd_en.asp)

<sup>20</sup> [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2008\)5&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2008)5&Language=lanEnglish&Ver=add&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

20 La versión revisada en 2008 puede verse en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/08/st16/st16332-re02.es08.pdf>

21 Front Line. “Handbook for human rights defenders: What protection can diplomatic missions offer?; o Europa.guidelines” <http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/docs/Frontlinehandbook.pdf>; y Amnistía Internacional, Documento de trabajo: “Hacia la plena y eficaz implementación de las Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos. Un estudio de experiencias”. [http://www.protectionline.org/IMG/doc/051207\\_AI\\_Discussion\\_Paper\\_for\\_EU\\_Forum\\_FINAL.doc](http://www.protectionline.org/IMG/doc/051207_AI_Discussion_Paper_for_EU_Forum_FINAL.doc)

<sup>21</sup> <http://www.protectionline.org/spip.php?article577>

concretos de buenas prácticas que en ellas se recogen. Se apoyan en las provechosas lecciones aportadas por la Campaña de libertad de expresión de la segunda mitad de 2005, que incluyen los aspectos de la sensibilización, la visibilidad y el tipo de acción e incorporan la experiencia local, la de las ONG y la de los propios defensores de los derechos humanos. Reflejan asimismo las recomendaciones formuladas en el seminario sobre defensores de los derechos humanos que se efectuó en el Séptimo Foro Anual de Derechos Humanos de las ONG de la UE (Londres, diciembre de 2005) y las aportaciones de ONG internacionales y de defensoras locales de los derechos humanos. Por último, el examen toma en cuenta las recomendaciones presentadas por la Representante Especial sobre defensores de los derechos humanos en sus informes. A partir de este examen se emiten las **Conclusiones del Consejo sobre las Directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos**,<sup>22</sup> que a su vez constituyeron la base de una revisión de las mismas en 2006, junto con otra revisión efectuada, tras nuevas aportaciones, en 2008. Hay que anotar aquí, como en otras ocasiones, que la promoción, apoyo y presión de las ONG han sido y son fundamentales para la puesta en práctica de un instrumento que de otra manera podría quedarse en papel mojado.

### La OSCE y la protección de defensores

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) ha abordado la protección de defensoras dentro de la **Oficina para Instituciones democráticas y derechos humanos (OIDHR)**.<sup>23</sup> Ésta ha sacado varios informes sobre la situación de los defensores en la región OSCE,<sup>22</sup> y ha creado en 2007 un **Punto Focal**<sup>24</sup> para defensoras e instituciones nacionales de derechos humanos. Este Punto Focal fue creado en consulta, entre otros, con la entonces Representante Especial para Defensores del Secretario de la ONU, y tiene por tareas principales el seguimiento de la situación de defensores en la región, identificación de sus preocupaciones, promoción y protección de sus intereses, y formación. En el momento de realizar este estudio no hemos encontrado informes detallados de actividades, y de acuerdo con la información de nuestras entrevistas y la información públicamente disponible, nos parece que hay un amplio margen de mejora en el desarrollo de este espacio de protección de defensoras.

## 2.4. Asia

A nivel regional existen la **Carta Asiática de Derechos Humanos**<sup>25</sup> y la **Comisión Asiática de Derechos Humanos**<sup>26</sup> y recientemente, en octubre de 2009, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (**ASEAN**)<sup>27</sup> ha creado una Comisión Intergubernamental sobre Derechos Humanos. Pero en conjunto Asia va a la zaga de otras regiones en cuanto al desarrollo de mecanismos regionales de derechos humanos y, en consecuencia, de mecanismos para protección de defensores. La protección de los defensores depende, por tanto, exclusivamente de los gobiernos y de las instituciones nacionales de derechos humanos; y carecen, por tanto, del impulso que en esta materia ofrecen los organismos internacionales en otras regionales.

---

<sup>22</sup> <http://www.protectionline.org/Conclusiones-del-Consejo-sobre-las.html>

<sup>23</sup> <http://www.osce.org/odhr>

22 Informe 2007: Defensores de derechos humanos en la región OSCE: nuestra conciencia colectiva [http://www.protectionline.org/IMG/pdf/28760\\_1004\\_en.pdf](http://www.protectionline.org/IMG/pdf/28760_1004_en.pdf). Informe 2008: Situación de los defensores de derechos humanos en la región OSCE: desafíos y buenas prácticas [http://www.osce.org/odhr/item\\_11\\_35711.html](http://www.osce.org/odhr/item_11_35711.html).

<sup>24</sup> [http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/28244\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/28244_en.pdf.html)

<sup>25</sup> [http://material.ahrchk.net/charter/mainfile.php/eng\\_charter/](http://material.ahrchk.net/charter/mainfile.php/eng_charter/)

<sup>26</sup> <http://www.ahrchk.net/index.php>

<sup>27</sup> <http://www.asean.org>

## Capítulo 2: Descripción de las normativas e instancias nacionales de protección a defensoras

En virtud del artículo 12 de la Declaración de la ONU sobre defensores, los estados deben garantizar la protección de los defensores de derechos humanos:



### Artículo 12 de la Declaración sobre defensores

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales
2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración
3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

A pesar de que la Declaración sobre defensoras no es jurídicamente vinculante y no impone a los estados una obligación en sentido estricto, no se debe perder de vista que la Declaración representa un consenso de la Asamblea General de Naciones Unidas, e implica un fuerte compromiso de los Estados en lo que se refiere a su aplicación.

Sin embargo, más allá de la vinculación de carácter político que ésta impone, está el hecho de que la Declaración incluye una serie de principios y derechos que se basan en normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales que sí son jurídicamente vinculantes, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En respuesta a esto, y por el impulso de la sociedad civil nacional y de la comunidad internacional, los estados han desarrollado normas aplicables en el ámbito interno. Entre ellas, se pueden encontrar las que se dirigen a adecuar el ordenamiento jurídico interno a sus obligaciones, y otras que crean mecanismos nacionales de protección, o que implementan las medidas que éstos ofrecen. Algunos estados han creado programas u oficinas destinadas a la protección de los defensores, e incluso algunos han considerado la posibilidad de adoptar la Declaración como ley nacional de obligado cumplimiento.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver: Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Representante Especial del Secretario General para los defensores de los derechos humanos. Pág 28.

A continuación se expondrán los estudios de casos que mejor reflejan cuáles han sido los mecanismos utilizados por los estados para mejorar la protección de las defensoras.<sup>2</sup>

## Colombia

Colombia fue uno de los primeros países del mundo (junto con México) en definir un programa específico para abordar la protección de los defensores. Así, el artículo 81 de **la Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones,**<sup>3</sup> ordena al Ministerio del Interior poner en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.

Posteriormente, dicha ley sufrió diversas modificaciones<sup>3</sup> que dieron lugar a lo que en la actualidad es el **Programa General de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia,**<sup>4</sup> cuyo fin es apoyar al Gobierno en “la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población” objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. Entre las poblaciones objeto a las que va dirigidas se encuentran los defensores de derechos humanos.

Este programa actualmente se regula mediante el **Decreto Número 2816 de 2006,**<sup>4-63</sup> por medio del cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Su trabajo se articuló mediante los llamados Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos -CRER-, los cuales se regularon por medio del **Decreto No. 2788 de 2003.**<sup>5-64</sup>

Una de las instituciones encargada de brindar seguridad a los defensores, el Ministerio de Defensa, enmarcó sus obligaciones en cuanto a esta población, en la **Directiva Mindefensa 09 de 2003, denominada “Políticas del Ministerio de Defensa Nacional en materia de protección de los derechos humanos de Sindicalistas y Defensores de Derechos Humanos”.**<sup>65</sup>

Posteriormente, el Ministerio de Interior y Justicia a través de la Resolución 2138, adoptó un manual de definiciones, usos y procedimientos de las medidas del Programa de Protección de Derechos Humanos, regulando de este modo las medidas a adoptar por el programa y determinando los mecanismos para ello.

---

2 En esta primera parte haremos un análisis normativo-legal de los programas de protección; en la segunda parte de este trabajo haremos un análisis operacional de los métodos de protección y sus resultados.

<sup>61</sup> <http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/LEY418de1997.pdf>

3 La Ley 418 de 1997, fue prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

<sup>62</sup> <http://www.mij.gov.co/eContent/CategoryDetail.asp?idcategory=142&IDCompany=2&Name=Derechos+Humanos&idmenucategory=142>

4 Este Decreto está incluido en los anexos.

<sup>63</sup> [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/2006/agosto/22/dec2816220806.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2006/agosto/22/dec2816220806.pdf)

5 Este Decreto está incluido en los anexos.

<sup>64</sup> [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretoslinea/2003/octubre/02/dec2788021003.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/2003/octubre/02/dec2788021003.pdf)

<sup>65</sup> <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2003/cp0318.pdf>

## Una valoración del programa

El programa gubernamental de protección en Colombia es de los más veteranos y el mayor, con mucha diferencia, respecto a los otros (con un presupuesto de 40 millones de dólares en 2009, y centenares de defensoras en su cobertura). Este programa ha sido considerado positivo en diferentes aspectos; por ejemplo ha facilitado una interlocución al más alto nivel con instituciones públicas, y ha posibilitado que los representantes de las poblaciones objeto incidan en la toma de decisiones dentro del programa y en la implementación de medidas. Asimismo, la actuación y disposición de muchos de los funcionarios del Ministerio del Interior ha sido valorada positivamente por quienes trabajan de manera habitual con ellos; sin embargo también hay que señalar que los continuados conflictos entre gobierno y sociedad civil, han causado que algunos usuarios no mantengan la misma opinión.

Pero también se han considerado deficiencias importantes; algunas derivadas de la dilación de las evaluaciones del riesgo (lo que supone retrasos en la implementación de medidas), y en cómo se hacen los estudios de riesgo. En muchos casos, sociedad civil y algunas instituciones públicas difieren notablemente de la valoración de riesgo que hacen los cuerpos de seguridad. Esto puede deberse a la falta de capacitación de los funcionarios en materia de derechos humanos y en cuanto a la situación de defensores y los contextos en que trabajan, pero obstáculos de este tipo implican que no se tomen medidas o que éstas sean insuficientes para la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el defensor.

Por otro lado, el hecho de que sea el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- la institución encargada de realizar el análisis del riesgo y de ofrecer medidas de protección genera mucha desconfianza, especialmente desde que se supo que esta institución realizaba labores de inteligencia y **acciones de guerra sucia sobre grupos de defensores de derechos humanos.**<sup>6</sup>

Por ello es habitual que algunas de las personas que solicitan medidas de protección se nieguen a ofrecer la información que se requiere para que esta institución realice la evaluación del riesgo, o rechazan las medidas que implican escoltas de este tipo.

Ante esta situación, y sin consultar a las poblaciones objeto, el Ministerio del Interior y Justicia ha propuesto la privatización de los esquemas de protección. Esta alternativa plantea que sean agencias de seguridad privada las encargadas de la implementación de los esquemas de protección, y lo hace sin tener en cuenta lo planteado en la Evaluación del Programa de Protección del año 2002,<sup>6</sup> en la que se proponía la creación de una Dirección Especial de Seguridad y Protección, que dependiese del Viceministerio del Interior, o de la Dirección General de la Policía Nacional (pudiendo insertarse dentro de la Policía Cívica Pública), o crear un Departamento de Seguridad y Protección en la Dirección del Derechos Humanos del Viceministerio del Interior.<sup>7</sup>

Distintas razones se han argumentado para negarse a la privatización de los esquemas de seguridad. Entre ellas, se pueden señalar que algunos de los integrantes de este tipo de empresas provienen de grupos paramilitares, o de agencias de seguridad del Estado que han sido sancionados por violaciones a derechos humanos, o que mantienen posiciones de confrontación ante los defensores o incluso antecedentes de agresiones o intimidaciones

---

<sup>6</sup> <http://www.elespectador.com/node/177212/print>

<sup>6</sup> Auspiciada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia y la Organización Internacional del Trabajo.

<sup>7</sup> Cfr. Luis Alfonso Novoa Díaz. Consultoría para la creación de una Dirección Especial de Protección y Seguridad dependiente del Estado. Bogotá DC. Septiembre de 2009.

contra los sectores que deberían proteger.<sup>8</sup> Asimismo, en contra de la privatización también se ha argumentado que la labor de protección corresponde al Estado, y éste no puede delegar estas funciones y obligaciones a instituciones privadas que no ofrecen las garantías necesarias y cuentan con limitaciones legales para el desempeño de estas labores. Además esta situación implicaría una disminución del nivel de responsabilidad que tienen los sujetos que han de proteger a las poblaciones objeto del programa (por no contar con la calidad de funcionarios públicos) y diluiría la responsabilidad del Estado en esta materia.<sup>9</sup>

Sin plantear una excepción al resto de los casos abordados, se observan también deficiencias en el trabajo en prevención de ataques, que podrían ser abordadas mediante un trabajo interinstitucional que generara una actuación efectiva y concreta en favor de dicha prevención.

En septiembre de 2009, las organizaciones integrantes de la Campaña Internacional por el derecho a defender los derechos humanos reiteraban, por escrito y por enésima vez, la existencia de problemas crónicos respecto a la protección de defensores en un país en el que, a pesar de la magnitud de este programa, siguen bajo extrema amenaza. Destacaban la importancia de abordar amenazas estratégicas para el trabajo de las defensoras, como por ejemplo la extrema impunidad en que quedan los ataques contra defensores (las propuesta incluyen la centralización de las investigaciones de los mismos y la separación de la justicia civil de la militar entre otras); el uso de los servicios de inteligencia, incluso de los escoltas mismos, contra los defensores; la acusaciones sistemáticas para estigmatizar su trabajo, incluso provenientes de la presidencia; las judicializaciones sin fundamento, etc.

Adicionalmente, las organizaciones proponen medidas encaminadas a revisar aspectos del programa de protección en sí, concertadas con las defensoras, como por ejemplo:

- Que el Ministerio del Interior y de Justicia cree una unidad especial para coordinar los esquemas de seguridad, cuyo diseño debe ser concertado con los defensores
- Que se cree un mecanismo para garantizar que los escoltas o conductores asignados no tengan ni hayan tenido vínculos con grupos armados ilegales y que no realicen labores de inteligencia sobre sus protegidos(as)
- Que en los estudios de riesgo y la aplicación del programa se tengan en cuenta los perfiles de liderazgo, los oficios o trabajos de acompañamiento que adelantan las personas amenazadas, y los informes que elaboran entidades como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las organizaciones sociales, y otras
- Que el Ministerio del Interior y de Justicia brinde protección temporal e inmediata (entre las 48 horas de recibir la solicitud) a la persona/organización que lo solicite mientras que se evalúa su situación de riesgo
- Que la protección de las personas en riesgo no se realice a través de empresas de seguridad privada
- Que el Programa de protección del Ministerio del Interior y de Justicia, una vez sea ajustado y revisado, cuente con los recursos financieros suficientes que garanticen la efectiva ejecución de las medidas asignadas para la protección de los defensores(as).

---

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

A fines de 2009, tras su visita a Colombia, la Relatora Especial Margaret Sekaggya hizo algunas declaraciones y emitió varias recomendaciones para mejorar el Programa de Protección, en las que se hizo eco de las emitidas por las defensoras. Sekaggya afirmó que “...celebro el aumento notable de fondos dedicados al Programa Nacional para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (de 13 millones de dólares en 2002 a 40 millones de dólares en 2009). Apoyo asimismo el trabajo de las Defensorías del Pueblo nacionales y regionales, en particular su sistema de alertas tempranas, y considero que sus informes deben hacerse públicos y ser tenidos en cuenta con mayor frecuencia por el Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT)”. Hizo énfasis en las necesidades específicas de algunos grupos de defensores: “En cuanto a la seguridad de los defensores de derechos humanos, se me informó de que el Gobierno está reformando el Programa de Protección para Defensores de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Justicia. Algunos elementos importantes de dicha reforma deberían tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes. Sugiero encarecidamente que los agentes del Estado que defienden los derechos humanos (magistrados, y miembros de las Defensorías regionales y nacionales) sean incluidos en dicho programa”. Por otra parte insistió en la necesidad de que “debería simplificarse y agilizarse el proceso de solicitud de medidas de protección. También hay que resolver la cuestión del espionaje a defensores de derechos humanos por parte de los escoltas asignados para su protección. Además, deberían ampliarse las medidas preventivas del programa. Por último, los defensores de derechos humanos han manifestado su inquietud por la privatización de este programa, una cuestión que debería ser debatida y resuelta conjuntamente”.

## Guatemala

Debido a la violencia política que el conflicto armado interno generó, los Acuerdos de Paz tuvieron en cuenta la problemática de los defensores de derechos humanos. Así, el **Compromiso 7 del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH)**,<sup>10</sup> firmado el 29 de marzo de 1994 entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), reconoció la importancia de la función que desempeñan los defensores y la necesidad de proteger su integridad y su trabajo. La trascendencia de este documento no solo radica en ser la primera regulación de protección a defensoras en el país, sino que además es previo a la Declaración sobre Defensores.

En línea con este compromiso, y tras considerable presión interna y externa, en el año 2004 el gobierno de Guatemala aprobó el Acuerdo Interno 11-2004 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH),<sup>11</sup> por el que se creó la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales. Esta Unidad está facultada para coordinar (con las instituciones del gobierno encargadas de brindar protección a los beneficiarios) las medidas de protección otorgadas por el Sistema Interamericano o por Naciones Unidas.

10 VII. Garantías y protección a las personas y entidades que trabajan en la protección de los derechos humanos

1. Las Partes coinciden en que todos los actos que puedan afectar las garantías de aquellos individuos o entidades que trabajan en la promoción y tutela de los derechos humanos, son condenables
2. En tal sentido, el Gobierno de la República de Guatemala tomará medidas especiales de protección, en beneficio de aquellas personas o entidades que trabajan en el campo de los derechos humanos. Asimismo, investigará oportuna y exhaustivamente las denuncias que se le presenten, relativas a actos o amenazas que los pudieren afectar
3. El Gobierno de la República de Guatemala, reitera el compromiso de garantizar y proteger en forma eficaz la labor de los individuos y entidades defensoras de los derechos humanos.

<sup>10</sup> [http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS.pdf](http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20GLOBAL%20SOBRE%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf)

11 COPREDEH: [http://www.minex.gob.gt/index.php?Itemid=39&id=1225&option=com\\_content&task=view](http://www.minex.gob.gt/index.php?Itemid=39&id=1225&option=com_content&task=view)

Con el fin de ofrecer una respuesta más completa se propuso la creación de un Programa de Protección a Defensores y otros Grupos Vulnerables; el 2 de noviembre de 2004 el gobierno presentó una Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, Sujetos Procesales, Periodistas y Comunicadores Sociales, un Plan de Acción Nacional de Protección y un Catálogo de Medidas de Protección.<sup>12</sup> Estos documentos fueron debatidos y consensuados por diferentes instituciones estatales y con organizaciones de derechos humanos y, y, aunque la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) en el año 2007 trató de hacerla efectiva a través de un Acuerdo Gubernativo, sin embargo, esto no llegó a producirse y el Programa ha sido postergado, sin haberse decidido sobre él en 2009.<sup>13</sup>

El 10 de enero de 2008 se dio un paso más allá y mediante el **Acuerdo Ministerial No.103-2008. Guatemala**,<sup>14</sup> <sup>8</sup> se creó la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, cuya función es analizar los patrones de violencia contra defensoras. Quizá lo más relevante de esta entidad es la participación de diferentes instituciones encargadas de la investigación (Dirección General de Inteligencia Civil – DIGICi-, Ministerio Público –MP- y Policía Nacional Civil -PNC), con la participación (“invitación”) de dos representantes de ONG de derechos humanos a nivel nacional y uno a nivel internacional. Este espacio ha permitido una cierta coordinación en actuaciones en la investigación y algunas acciones concretas de protección para defensores en riesgo.

### **Una valoración del programa**

A partir de las opiniones de las defensoras podemos colegir que la Unidad de Defensores de COPREDEH trata de articular respuestas oficiales en materia de protección ante medidas cautelares, provisionales y llamamientos urgentes de instancias internacionales; sin embargo, y aunque se han desarrollado propuestas no podemos afirmar que se haya logrado generar una política o un programa de protección como tal.

Asimismo, la falta de una capacidad de incidir en las decisiones que se toman dentro del Ministerio de Gobernación refleja una importante limitación, pues la mayoría de las medidas de protección se ofrecen a través de la Policía Nacional Civil, y en éstas es el Ministerio quien decide sobre todos los aspectos de su ejecución.

Por otro lado, es conveniente señalar que la actuación de los representantes del Ministerio de Gobernación en la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala no es respaldada institucionalmente, lo cual da lugar a importantes restricciones en su funcionamiento.

---

<sup>12</sup> Estos documentos, junto con otros de interés, están en Focus (Observatorio de PI para las legislaciones nacionales para la protección de defensores), en [focus.protectionline.org](http://focus.protectionline.org). En los anexos figuran extractos de las partes más relevantes de los mismos.

<sup>13</sup> Ver: En el nudo de la impunidad. Informe sobre Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Enero a Diciembre del 2008. Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEQUA).

<sup>14</sup> Ver dicho Acuerdo en los anexos.

<sup>8</sup> <http://www.congreso.gob.gt/archivos/acuerdos/2008/gtamx103-2008.pdf>

## México

### Defensores y las oficinas Ombudsman

En 1997, la Oficina Ombudsman de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),<sup>15</sup> creó, a través de su Consejo, la Coordinación General del **Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**<sup>16</sup>. Sobre esta base se creó en 2005 la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos,<sup>16</sup> que tiene como objetivo atender las quejas por violaciones a derechos humanos cometidas en contra de ambos grupos.

Sin embargo, México no sólo se ocupó de esto a través de sus instituciones nacionales, pues en 2007 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF),<sup>17</sup> estableció la **Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos**.<sup>10</sup> El 30 de mayo de 2007, con la publicación del acuerdo del Consejo de la CDHDF, ésta quedó formalmente establecida y el 16 de junio de 2007 comenzó a funcionar con el objetivo de sistematizar la información de lo que sucede en la ciudad de México en materia de libertad de expresión y de defensoras de derechos humanos, así como de crear procesos de capacitación y sensibilización para la prevención.<sup>18</sup> Sin embargo el resto de Comisiones estatales no tiene un espacio específico para tratar la protección de defensores, ni distingue esta categoría entre las quejas que reciben.

### Entidades gubernamentales y defensores

Por su parte, desde el gobierno se creó el Programa de Atención a Defensores de Derechos Humanos (mediante un Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación), que quedó insertado en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH)<sup>19</sup> de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). Cabe destacar que, dentro de la limitada información sobre actuaciones que ofrece la UPDDH, en su página web abre un “registro de defensores”<sup>20</sup> que quieran solicitar medidas de protección (lo que no parece a priori un sistema adecuado para introducir tal información).

---

15 El sistema Ombudsman en México está compuesto por las 32 comisiones estatales de derechos humanos y por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

<sup>9</sup> <http://www.cndh.org.mx/progate/agoperio/presenta.htm>

16 Esta Dirección Nacional del Programa de Agravios fue creado dentro de lo que se denomina Quinta Visitaduría General: <http://www.derechoshumanos.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=def-organismos-nac>

17 Esta comisión es la oficina Ombudsman de la Capital Federal.

<sup>10</sup> <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol10907>

18 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Boletín de prensa 109/2007 <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=bol10907>. La CDHDF anuncia el inicio de la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. 2 de junio de 2007.

19 <http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=upddh> Fue creada en 2002 para “el diseño y ejecución de la política de derechos humanos del Estado”.

20 Ver en: <http://www.derechoshumanos.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=1&nIdPanel=61&nIdLateral=2&nIdFooter=3>

Por otra parte, en el Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 se recogen algunas necesidades de protección de los defensores y qué organismos son responsables, en su estrategia 1.4.<sup>21</sup>

- “... (Secretaría de Seguridad Pública, Procuraduría General de la República-PGR, Secretaría de Gobernación) Definir los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a las y los defensores de los derechos humanos
- (PGR) Establecer un protocolo específico que permita la investigación de ilícitos cometidos en contra de las y los defensores de derechos humanos
- (Administración Pública Federal -APF-) Fomentar la capacitación de las organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos
- (APF) Promover apoyos de diversa índole para que las organizaciones de la sociedad civil lleven a cabo proyectos para la promoción y defensa de los derechos humanos...”

### *Algunas cifras*

Dentro de la limitada información de que disponemos, el informe de finales de 2009 sobre los defensores en México<sup>22</sup> de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) destaca el bajo número de quejas presentadas ante las oficinas Ombudsman en relación con una presunta violación a los derechos humanos de las y los defensores. Entre los 12 OPDHS que respondieron al cuestionario de la OACNUDH, en los últimos cuatro años sólo registraron en conjunto once quejas de esta naturaleza. Particularmente, la CDHDF recibió durante 2007-2008 un total de seis quejas por presuntas violaciones a los derechos de las y los defensores. Por su parte, la CNDH recibió un total de 65 quejas de enero de 2006 a mayo de 2009. También son significativamente escasas las recomendaciones emitidas que abordan específicamente violaciones cometidas en contra de defensores: entre las 12 oficinas Ombudsman de estados que respondieron el cuestionario sólo se habían emitido dos recomendaciones en los últimos cuatro años y la CNDH había emitido un total de cinco recomendaciones desde 1998 hasta mayo de 2009.

### *Una valoración del programa*

El citado informe de OACNUDH comenta que entre las defensoras hay “una opinión en general negativa del desempeño de los OPDHS, y una percepción de desconfianza. En ocasiones las razones subyacentes tienen que ver con las limitaciones institucionales y presupuestarias de los propios OPDHS, aunque también señalan que su ineficacia se debe a la falta de sensibilidad e interés de parte del o la titular del organismo o su falta de autonomía e independencia. Se conocieron inclusive casos en los que existe una actitud hostil de parte de las y los titulares de las OPDHS con relación a ciertas defensoras y defensores que han mantenido actitudes críticas a su gestión”.

El informe reconoce “los esfuerzos realizados por el Estado mexicano para garantizar el derecho a defender los derechos humanos y, en particular, el compromiso asumido en el Programa Nacional de Derechos Humanos”, pero señala que “la respuesta que el Estado ha

---

21 Ver <http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/images/docs/pndh20082012.pdf> y

22 “Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo”: <http://www.hchr.org.mx/documentos%5Cinformes%5Cinformepdf.pdf>

dado a las y los defensores es desigual”, siendo necesario “que el Estado adopte el tema como una de sus prioridades y fortalezca una política integral en la materia”, para lo que recomienda, entre otras medidas, “la consolidación y/o creación de programas especializados de atención dentro de los organismos públicos de derechos humanos”, “la creación de un mecanismo nacional de protección” y “la adopción de protocolos especiales para la investigación de agresiones”. En líneas generales esto coincide plenamente con los resultados de las entrevistas realizadas para este estudio, lo mismo que sucede respecto a los problemas respecto de las medidas de protección, cuyos principales problemas son “la tardanza en la respuesta de parte de las autoridades, la renuencia a reconocer la gravedad de la situación, el que las medidas se reduzcan en la mayoría de los casos a otorgar teléfonos y otros medios de comunicación o asignar escoltas que ‘cuidan a las y los defensores’ y que, en ocasiones, las mismas instituciones de las que tienen temor son las encargadas de brindarles protección”. Por otra parte, no existe un mecanismo de evaluación de riesgo por parte de la referida Unidad de la SEGOB, ni un protocolo que defina el procedimiento a seguir y que establezca criterios claros para evaluar si las medidas deben mantenerse o si deben ser levantadas; no hay tampoco reglas claras de coordinación entre las instancias federales y locales, ni tampoco un presupuesto para afrontar los gastos que implican las medidas de protección.

## Brasil

Tras fuertes presiones por parte de las ONG nacionales de derechos humanos, y tras un buen número de reuniones de grupos de trabajo (durante más de un año), finalmente el Programa Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos (PPDDH en sus siglas en portugués) fue lanzado oficialmente por el gobierno el 26 de octubre de 2004 en Brasilia, durante una audiencia pública de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de los Diputados. Este Programa se ubicó en la **Secretaría Especial para los Derechos Humanos (SEDH)**,<sup>11</sup> dependiente de la **Presidencia de la República**.<sup>12</sup> Así, fue mediante el **Decreto N° 6.044, de 12 de febrero de 2007**<sup>23-13</sup> que se aprobó la Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, que tiene por finalidad establecer principios y directrices de protección y asistencia a las personas físicas o jurídicas, grupos, instituciones, organizaciones o movimientos sociales que promuevan, protejan o defiendan derechos humanos, y en función de esa actuación se encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad.

En paralelo, y con el objetivo de garantizar un marco legal de protección para los defensores, inicialmente se pretendía incluir un capítulo sobre protección de defensores en una ley sobre protección de víctimas y testigos.<sup>24</sup> Este proyecto no llegó a materializarse, y fue sustituido por un proceso de debate sobre elevar a categoría de ley el Programa Nacional de Protección (PPDDH), que en el momento de elaboración de este texto todavía está en discusión, y que discutiremos más adelante.<sup>25</sup>

---

<sup>11</sup> [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/)

<sup>12</sup> [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sedh/protecao/defensores/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/protecao/defensores/)

<sup>23</sup> Decreto N° 6.044, de 12 de fevereiro de 2007. Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos- PNPDDH, define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências.

<sup>13</sup> [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC\\_6.044-2007?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC_6.044-2007?OpenDocument)

<sup>24</sup> Se presentó ante la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley 3.616/2004, mediante el cual se pretendía incluir un capítulo para la protección a defensoras de derechos humanos amenazados en la Ley 9.807/99 (Ley del programa de protección para las víctimas y los testigos).

<sup>25</sup> Ver en los anexos, al final del libro, el contenido completo de este Proyecto de Ley.

El PPDDH inició un proceso de descentralización con programas piloto en los estados de Pernambuco, Pará y Espírito Santo (aparte de la Oficina de coordinación estatal en Brasilia). En cada estado se crea una coordinación y una oficina estatal del programa, con representantes de distintos sectores, como la Policía Civil, Federal y Militar, la Defensoría Pública (que asume la coordinación del Programa en el estado de Pará, por ejemplo), el Ministerio Público, además de representantes de la sociedad civil (ONG, sindicatos, etc.).

Durante el desarrollo del programa, se han mantenido reuniones de coordinación nacional, rotando por los distintos estados incluidos en el Programa, con participación de todos los sectores involucrados en el programa.

El presupuesto del programa comenzó en unos 500 mil reales en 2004, alcanzando los 2,5 millones de reales (casi un millón de Euros) en 2008, en que según la SEDH 45 defensores estaban bajo la protección del mismo.<sup>26</sup>

### *Una valoración del programa*

A finales de 2009, con ocasión de los debates sobre el proyecto de ley de protección para defensores antes citado, el Comité Brasileño de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos ha enviado una carta abierta al gobierno de Brasil con una valoración del Programa y una serie de recomendaciones.<sup>27</sup> Entre otras cosas, las defensoras brasileñas señalan los problemas estructurales que son causa de ataques contra defensores (como la lucha por la tierra y un modelo de desarrollo económico basado en megaproyectos). Aluden también a que se han señalado reiteradamente los problemas crónicos que han lastrado el Programa desde su inicio, y que dividen en varios apartados:

- A nivel institucional y estructural: falta de coordinación y de asunción de responsabilidades entre los niveles central y estatal, la excesiva burocratización
- Ampliación de las redes: necesidad de incluir asesoría jurídica, apoyo psicológico y protección efectiva para las defensoras, priorizar la protección local del defensor y fortalecimiento de Defensorías, entre otras
- Sobre el marco legal: necesidad de hacer del programa una política de estado
- Necesidad de hacer un diagnóstico nacional
- Sobre la gestión del Programa: se reconocen como fortalezas la participación de la sociedad civil y del estado y la continuidad del personal a cargo desde 2007. Mencionan la necesidad de planes de trabajo más claros, coordinar las visitas a nivel local, una mejor definición metodológica, la fragilidad estructural y falta de recursos.

Hay que mencionar también que el proyecto de Ley que adelanta el gobierno de Brasil es el único en su tipo a nivel mundial, ya que todos los demás programas de protección se basan en decretos o medidas políticas, sin alcanzar ese importante grado de institucionalización.

---

<sup>26</sup> Ver nota acompañante a este Proyecto de Ley, en Focus (observatorio de PI para las políticas nacionales de protección a defensores, en [focus.protectionline.org](http://focus.protectionline.org)).

<sup>27</sup> Este documento y otros relevantes estará disponible en Focus ([focus.protectionline.org](http://focus.protectionline.org)).

## El actual Proyecto de Ley para protección de defensores

Según la SEDH, el actual Proyecto de Ley pretende institucionalizar la protección de las defensoras, superando las contradicciones y los vacíos que afectan al programa (en relación con cuestiones constitucionales y conflictos de competencias entre distintos organismos estatales y federales). Asimismo cabría destacar el rango legal que se le pretende dar, su concepción transversal (entre las distintas instancias estatales que tienen que ver con derechos humanos) y su estructura descentralizada. También se ampliarán las oficinas estatales de protección (que hasta ahora están en los estados de Pernambuco, Pará y Espírito Santo, con unos 45 defensores incluidos en el programa), y concluiría un diagnóstico nacional de la situación de los defensores. Además pretende una mayor cooperación internacional en la protección de defensores y el intercambio de experiencias a ese nivel (ver más adelante para valoraciones sobre el contenido de la ley).

## Perú

El 22 de febrero de 2007, mediante Oficio, la Ministra de Justicia solicitó al Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República la adopción del Proyecto de Ley No. 175/2006 sobre “Proceso de Beneficios por Colaboración Eficaz y sobre el Sistema de Protección de Colaboradores, Agraviados, Testigos y Peritos”.<sup>28</sup> A través de esta iniciativa se pretendió modificar la **Ley N° 27378, que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada**,<sup>29</sup> sumando a los sujetos de protección incluidos en esta ésta, colaboradores, agraviados, testigos y peritos en las investigaciones en las investigaciones o procesos penales por violaciones a los derechos humanos, a sus convivientes, ascendientes, descendientes, hermanos, u otras personas relacionadas, como los abogados o defensoras de derechos humanos.

Sin embargo, a la fecha de la elaboración de este documento no se ha llegado a la adopción del proyecto.

## República Democrática del Congo (RDC)

La República Democrática del Congo, a pesar de no contar con una ley vigente, es pionera en el continente africano en esta materia, pues desde 2007 la sociedad civil elaboró un borrador de Proyecto de Ley sobre Protección de Defensores de Derechos Humanos, que se debatió aunque nunca llegó a ser aprobado.

Dado que su texto<sup>29</sup> incorpora los elementos esenciales de la Declaración sobre Defensores, su aprobación y entrada en vigor supondría incorporar ésta al ámbito normativo interno y darla plena vigencia en el país, generando de esta manera una obligación directa del Estado en materia de protección a defensoras. Sin embargo, a diferencia de las normas de otros países, este proyecto de ley no prevé un mecanismo especial de protección, y tiene algunos vacíos en cuanto a los derechos de las defensoras.

28 Este documento y otros relevantes se pueden encontrar en Focus (observatorio sobre políticas nacionales de protección a defensoras), en [focus.protectionline.org](http://focus.protectionline.org)

<sup>29</sup> [http://74.125.45.104/search?q=cache:rSFtAHwBu4QJ:www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2\\_per\\_ley\\_27378\\_sp.pdf+Ley+N%BC+27378,+que+establece+beneficios+por+colaboraci%97n+eficaz+en+el+%87mbito+de+la+criminalidad+organizada&hl=es&ct=clnk&cd=2](http://74.125.45.104/search?q=cache:rSFtAHwBu4QJ:www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_per_ley_27378_sp.pdf+Ley+N%BC+27378,+que+establece+beneficios+por+colaboraci%97n+eficaz+en+el+%87mbito+de+la+criminalidad+organizada&hl=es&ct=clnk&cd=2)

29 Ver este documento en los anexos.

Por otro lado, esta materia también quiso tratarse en la República Democrática del Congo desde el ámbito provincial: en 2007 organizaciones defensoras de derechos humanos de South Kivu presentaron una propuesta de legislación regional ante la asamblea legislativa provincial. Lamentablemente el 14 de febrero de 2009 fue rechazada por la Asamblea, sin que siquiera que llevase a cabo un debate sobre la misma.<sup>30</sup> Mientras las organizaciones de South Kivu van a volver a insistir en la propuesta, en North Kivu están trabajando también sobre una iniciativa similar para presentar ante su asamblea legislativa provincial.

## Otros países africanos

Aunque en la mayoría de los países africanos no existen normas o instituciones dirigidas específicamente a la protección de defensores, en algunos de ellos, como Kenia, hay legislaciones que tienen que ver con la protección de determinados individuos, dentro del cual se puede entender incluidos cierto tipo de defensoras, pues aunque va dirigida especialmente a testigos, se pueden llegar a incluir dentro de su esfera de protección, a aquellos que denuncien hechos de corrupción, violaciones a derechos humanos y otros crímenes.<sup>31</sup> También se debe tener en cuenta que dentro del mandato del Ombudsman en Kenia y en Uganda se incluye la protección de defensores, aunque todo esto se lleva a la práctica en muy contadas ocasiones.<sup>32</sup>

## Nepal

En Nepal la organización **Informal Sector Service Center (INSEC)**<sup>315</sup> ha presentado en la segunda mitad de 2009 un borrador de Decreto<sup>33</sup> sobre defensores de derechos humanos para su discusión por las autoridades nepalíes.

- El borrador incluye una referencia expresa a la Declaración de la ONU sobre defensores, y desarrolla una definición de defensor y de sus derechos y responsabilidades congruente con dicha declaración.
- Propugna la creación de una Comisión de Defensores de Derechos Humanos (sic), que sería creada por el Gobierno, pero como institución “autónoma”, y que estaría compuesta por un representante del Gobierno (Ministerio del Interior), otro del Poder Judicial (pero nombrado por el Gobierno), un experto legal del Colegio de Abogados,<sup>34</sup> un periodista nombrado por la Federación de Periodistas Nepalíes, y cuatro defensores (con al menos una mujer) nominados por el gobierno (a partir de las recomendaciones hechas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos). Además de la marcada participación gubernamental en las decisiones sobre la composición de la Comisión, estos representantes deben cumplir unos requisitos, como tener titulación académica superior y entre 25 y 70 años, entre otros. Sin embargo, en esta comisión no se incluye a ningún representante de las fuerzas de seguridad, lo que resta oportunidades de generar comunicación y confianza y actuación respecto a situaciones de riesgo para las defensoras. Tampoco hay representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

---

<sup>30</sup> Initiative Congolaise pour la Justice et la Paix. ICJP. Comunicado de Prensa de 17 de febrero de 2009.

<sup>31</sup> Información de entrevistas realizadas.

<sup>32</sup> Información de entrevistas realizadas.

<sup>315</sup> <http://www.insec.org.np>

<sup>33</sup> Human Rights Defenders Bill 2066, First Draft (este documento está incluido en los anexos).

<sup>34</sup> Nepal Bar Association.

- En cuanto a los recursos, reconoce diferentes fuentes posibles de financiación, desde fondos gubernamentales a fondos no gubernamentales, incluyendo fuentes cuestionables como “cuotas (*fees*)” de los defensores mismos o fondos “de cualquier otra fuente”. El personal será provisto por el gobierno, incluyendo sus salarios.
- Entre las responsabilidades de esta Comisión estarían actuar o hacer que otros actúen en relación con la debida protección de las defensoras, formular un “código de conducta” para defensores, formular políticas de protección, ayudar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al gobierno a implementar la Declaración de Defensores, etc. Sin embargo no especifica los mecanismos de coordinación o actuación, ni su fuente de autoridad para hacer efectivas estas actuaciones. Tampoco detalla el alcance o utilidad del código de conducta, que puede servir para definir el trabajo de los defensores (por ejemplo especificando el no uso de la violencia) pero también puede ser usado para excluir a sectores de defensores.
- El borrador incluye un capítulo de medidas sobre la seguridad de las defensoras, en que destaca la responsabilidad que todas las instancias gubernamentales o administrativas o cuerpos de seguridad tienen de apoyar a los defensores en el curso de su trabajo, así como que éstos no pueden ser detenidos ni encausados mientras cumplen con sus obligaciones (excepto si cometen un crimen). Tampoco podrían ser obligados a testificar o declarar sobre información conocida en su papel como defensoras. Ambas medidas son importantes para evitar la criminalización de los defensores.

El análisis de este borrador es interesante, en cuanto que es el más reciente intento de crear un instrumento legal para protección de defensores en un país. Cabe destacar que, aún asumiendo el espíritu de la Declaración de la ONU, reproduce muchos de los errores y carencias mencionados por organizaciones de defensoras y en informes de la Relatora especial sobre defensores, y recogidos en este libro. Sin embargo, los puntos mencionados sobre los derechos de las defensoras en el transcurso de su trabajo son totalmente novedosos.

## Iniciativas de países de la Unión Europea

La legislación y las iniciativas en países de la Unión Europea suelen ser garantistas respecto a los derechos de quienes actúan en la defensa de los derechos humanos. Desde varios estados se han llevado a cabo iniciativas respecto a la situación de los defensores de derechos humanos fuera de sus fronteras. Así, el Bundestag (parlamento) alemán elaboró la **Moción sobre la protección de defensores de derechos humanos amenazados**;<sup>16</sup> el Congreso de los Diputados del Estado Español emitió su Proposición no de **Ley sobre la Protección de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos**<sup>17</sup> y en Bélgica, el Senado emitió su **Resolución sobre la protección de defensores de derechos humanos**,<sup>18</sup> y la **Cámara de Representantes la Resolución sobre los Defensores**.<sup>19</sup>

De nuevo tenemos que mencionar que las iniciativas de la sociedad civil han sido fundamentales para conseguir estos avances (de hecho, PI ha tenido un papel fundamental en promover estas iniciativas parlamentarias).

---

<sup>16</sup> <http://www.protectionline.org/spip.php?article221>

<sup>17</sup> <http://www.protectionline.org/spip.php?article3919>

<sup>18</sup> <http://www.protectionline.org/spip.php?article216>

<sup>19</sup> <http://www.protectionline.org/spip.php?article189>



## Capítulo 3: Análisis de las normas e instancias nacionales de protección a defensores

Las normativas de protección a defensoras suelen darse en dos sentidos:

1. A través de normas que generan la incorporación de la Declaración al ordenamiento jurídico interno, y que determinan quiénes son los defensores y que obligaciones tiene el Estado con ellos.
2. Por medio de normas que implican la creación de mecanismos nacionales de protección y que establecen las funciones y labores que éstos desarrollarán.

Lo deseable sería que los estados contasen con ambos tipos de normas, y que partiesen de la incorporación de la Declaración a la legislación nacional, como base a partir de la cual se desarrollen los mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones que se imponen en la Declaración. Lamentablemente en la mayoría de los casos esto no ha sido así, aunque las normas en general sí han tenido en cuenta, al menos, la Declaración, con un reconocimiento expreso del valor vinculante de la misma.

A continuación vamos a analizar el conjunto de normativas.

### Defensores como sujetos protegidos

Uno de los elementos más importantes del estudio de las normas señaladas son, sin duda alguna, los sujetos a los que va destinada la protección; y en este sentido, la referencia que vamos a utilizar para su análisis serán los instrumentos emitidos por la Organización de Naciones Unidas, concretamente la Declaración sobre Defensores.

### Definición de defensoras

A partir de 1998, términos como activista, profesional, observador o agente de derechos humanos dejaron de ser tan frecuentes, pues con el reconocimiento expreso en 1998, del “derecho y el deber de promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional”, el término defensor de derechos humanos ha sido cada vez más utilizado.<sup>1</sup>

Después de cincuenta años de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de veinte del inicio de negociación del proyecto de la “Declaración sobre Defensores”, Naciones Unidas finalmente reconoció la realidad de miles de personas que promueven y protegen los derechos humanos en el mundo. Así, en febrero de 1998 vio la luz la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”.

Como ya se mencionó, esta declaración, en su artículo 12.1 reconoce el derecho de todas las personas a participar, individual o colectivamente, en actividades pacíficas contra las

---

<sup>1</sup> Ver: Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Representante Especial del Secretario General para los defensores de los derechos humanos. Nota al pie 2.

violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>2</sup> Esta afirmación condujo a una definición de defensor tan amplia como lo requería la situación, y reconoció la variedad de personas que se dedican a la promoción y protección de los derechos humanos.

Antes de entrar más a fondo en la definición de defensor de derechos humanos, quisiéramos abordar una breve definición de derechos humanos que ayude a concretar mejor lo planteado.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se encuentra constituido por un conjunto de normas que reconocen al individuo una serie de derechos y libertades frente a los estados, que son quienes asumen las obligaciones correlativas de no violarlos y de garantizar que dichas normas se cumplan.<sup>3</sup>

Así, los derechos humanos “*pueden definirse como las prerrogativas que, conforme al Derecho Internacional, tiene todo individuo frente a los órganos del poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del Estado en áreas específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del Estado, para satisfacer sus necesidades básicas, y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte*”.<sup>4</sup>

De acuerdo con lo expresado hasta este punto, queda claro que el trabajo de los defensores de derechos humanos implica actuación cuando el Estado viola los derechos humanos o cuando no los garantiza, incluyendo también en este punto, la intervención cuando el Estado no cumple con su obligación de adecuar su legislación interna a los instrumentos internacionales.<sup>5</sup>



### Requisitos esenciales del defensor de derechos humanos

- Defiende, promueve o protege derechos humanos
- Actúa de manera no violenta
- Acepta la universalidad de los derechos humanos

El documento de Naciones Unidas titulado “**Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos**”<sup>6</sup><sup>61</sup> determinó que defensor de derechos humanos es un término utilizado para describir a personas que, individualmente o con otros, promueven o protegen los derechos humanos desde una práctica no violenta. Así se puede afirmar que un defensor de derechos humanos puede ser cualquier persona, sin importar su género, su edad, o su origen. No se requiere ningún tipo de cualificación profesional, ni

<sup>2</sup> Art 12.1. “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

<sup>3</sup> Cfr., Art. 30 Declaración Universal de Derechos Humanos, art; 1 (Obligación de respetar los derechos humanos) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; parte 1, deberes y derechos, Capítulo 1, artículo 1 (Derechos Humanos y de los Pueblos) de la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (CARTA DE BANJUL); y art. 1, inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>4</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales, Héctor Ledesma Faúndez. 4 ed., 2004. Págs. 5 y 6.

<sup>5</sup> Algunos instrumentos han incluido dentro de la obligación de garantizar los derechos humanos, la de adecuar su legislación interna a estas obligaciones, eliminando o modificando aquellas que los violen o legislando para que se vean cumplidos o garantizados. Cfr., art. 1, Carta Africana de Derechos Humanos y art. 2 Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>6</sup> Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Representante Especial del Secretario General para los defensores de los derechos humanos.

<sup>61</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>

que la actividad de defensa sea parte de una actividad laboral. Un defensor puede trabajar solo, o integrado en una ONG, en instituciones internacionales, dentro del aparato estatal, desde el gobierno o para el sector privado. Pero el defensor de derechos humanos debe cumplir tres requisitos esenciales; defender, promover o proteger derechos humanos, desarrollar su labor de defensa desde la no violencia y aceptar el carácter universal de los derechos humanos (o sea, no puede rechazar ninguno de los derechos humanos reconocidos).

No se debe concluir este apartado sin señalar que, a pesar de todo lo expuesto y de los diferentes esfuerzos por difundir este concepto en la sociedad, e incluso entre los propios defensores, se pueden encontrar posiciones que sostienen visiones tradicionales desde las que se comprenden a los defensores de derechos humanos como aquellos que trabajan en el ámbito de los derechos civiles y políticos o los que realizan esta labor mediante un pago. Otros únicamente consideran defensores a aquellos que se encuentran dentro de organizaciones sociales, e incluso algunos la reducen aun más aplicándola únicamente a los abogados que llevan causas relacionadas con los derechos humanos. Sin embargo, como ya se ha explicado, tanto las Naciones Unidas como los sistemas regionales hacen uso de un concepto amplio de defensor, tal y como aquí se ha descrito.

## **Las acciones de los defensores/as**

Un elemento fundamental para llegar a la definición de defensor/a de derechos humanos es la calidad de la acción de defender derechos humanos. La dificultad de definir esto con claridad y precisión llevó a que el documento de Naciones Unidas citado<sup>7</sup> señalase que los defensores de derechos humanos se identifican sobre todo por lo que hacen, y es mediante una descripción de sus acciones y de algunos de los contextos en que trabajan como puede explicarse mejor este término.

Para concretar aun más quienes pueden ser defensoras, el mismo documento detalla como han de ser estas acciones de defensa, y de él se puede extraer un listado de acciones típicas de defensa de los derechos humanos, y de las características de éstas (ver recuadro).

### **Características de las acciones de defensa**

- Han de promover o defender cualquier derecho humano (civiles y políticos o derechos económicos, sociales y culturales - o libertades fundamentales)
- Pueden desarrollarse de manera individual o colectiva
- Pueden llevarse a cabo desde cualquier espacio (incluyendo el aparato estatal, gubernamental o la empresa privada)
- Deben ser no violenta o pacífica
- Pueden dirigirse a los derechos de sectores concretos de población
- Pueden llevarse a cabo en el marco de actividades remuneradas o gratuitas, (dentro del ámbito laboral, o fuera, a través de trabajo voluntario)
- Pueden realizarse de manera permanente, o de forma ocasional
- Pueden llevarse a cabo en cualquier parte del mundo
- Pueden desarrollarse a nivel local, nacional, regional, o internacional

<sup>7</sup> Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Representante Especial del Secretario General para los defensores de los derechos humanos.

## Acciones características de la defensa de los derechos humanos

- Investigar sobre violaciones a los derechos humanos o recoger y difundir esta información
- Apoyar a las víctimas de violaciones de derechos humanos
- Asegurar la rendición de cuentas y acabar con la impunidad
- Apoyar una política de gestión pública y de gobierno más eficaz
- Contribuir a la aplicación de tratados de derechos humanos
- Educar y capacitar en materia de derechos humanos



### Art. 3 de la Declaración sobre defensores

*“El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades”.*

El requisito de la legalidad en las acciones es para muchos discutible, pues aunque los instrumentos internacionales requieren la no violencia en las acciones de los defensores, no se refiere de manera expresa a la legalidad de las mismas. Algunos de los expertos que hemos entrevistado para este estudio afirmaron que la acción de los defensores no debe generar un ilícito penal; sin embargo restringir la acción de los defensores a acciones legales, especialmente en contextos de conflicto, represión, o incluso en estados de excepción,<sup>8</sup> puede implicar

- 8 Los estados de excepción, alarma o sitio son situaciones en las cuales los Estados tienen la potestad de restringir o limitar garantías. Estos momentos han sido tradicionalmente aprovechados en gobiernos autoritarios para limitar las actuaciones de sus opositores.
- En este punto es importante subrayar el que tanto la Convención Europea como la Americana contienen previsiones que permiten a los estados derogar algunas de las garantías establecidas por dichos instrumentos en casos excepcionales. En ese sentido, la Convención Europea indica que “[e]n caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, cualquier Alta Parte Contratante podrá tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanan del derecho internacional”. Sin embargo, esta disposición no autoriza a la derogación del derecho a la vida, así como tampoco permite la derogación de la prohibición de la tortura ni de la esclavitud
  - En términos más amplios, pero con más precisión, el artículo 27 de la Convención Americana, permite a los estados, en casos excepcionales como la guerra, el peligro público u otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado, adoptar disposiciones que limiten algunas garantías, pero únicamente por “[...] el tiempo estrictamente limitado a las exigencias de la situación [y que no ] sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social”. Al igual que la Convención Europea, la Convención Americana excluye de esta posibilidad suspender las garantías que protegen los derechos a la vida, a la integridad personal y las que prohíben la esclavitud, pero agrega otros derechos no mencionados por el Convenio Europeo que, en el caso de dicho Convenio, deben deducirse de la obligación que impone el artículo 15, en el sentido que “[...] tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanan del derecho internacional”.
  - De acuerdo a lo señalado, queda claro que en estados de carácter excepcional, la legalidad de las acciones de los defensores no puede ser limitada por los estados cuando se trata de la defensa de derechos o garantías que por virtud de las convenciones o del derecho internacional son inderogables. Para precisar definitivamente la discusión de las acciones de defensa en estados de excepción, se subraya que tanto el Convenio Europeo como la Convención Americana, obligan a los estados a informar a los respectivos secretarios generales sobre los derechos y garantías que suspenden, sobre los motivos por los cuales se toma esa medida, y de la fecha cuando cesa su aplicación.

una exclusión realmente injusta. Una respuesta a esta cuestión se puede encontrar en el artículo 3 de la Declaración de Defensores, pues afirma que el derecho interno es el marco en el cual se debe materializar y ejercer la defensa de los derechos humanos, pero sólo en la medida en que éste no vulnere los instrumentos mencionados. Así, si un defensor realizase una acción considerada como *illegal* dentro de su derecho interno, su acción sería legítima si la legislación violada fuese contraria a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Pero se debe ir más allá y señalar que resulta habitual que los estados “criminalicen” las acciones de defensa de los derechos humanos, y lo suelen hacer de dos maneras distintas. La primera se da cuando los estados tipifican como delictivas conductas de resistencia o defensa de derechos humanos. Éste es el caso de las restricciones excesivas al derecho de reunión y manifestación, las aplicaciones extensivas del delito de conspiración y terrorismo, etc.<sup>9</sup> Y la segunda, cuando la acusación contra un defensor se produce por la aplicación arbitraria de una norma ambigua, es decir, cuando la norma es aplicada sin las debidas garantías (reconocidas por los instrumentos internacionales). En estas normas ambiguas los supuestos de hecho están redactados de manera muy amplia, o no llegan a determinarse de manera precisa, y permiten una interpretación de los mismos, que posibilita sancionar acciones muy diversas. Es por eso que en este punto tiene especial relevancia una concreta tipificación de los delitos, especialmente de aquellos de los que pueden ser acusados los defensores en el transcurso de su trabajo. Un buen ejemplo de medida preventiva para esto está recogido en el borrador de decreto de Nepal, según el cual los defensores no podrían ser detenidos ni encausados mientras cumplen con sus obligaciones (excepto si cometen un crimen). Tampoco podrían ser obligados a testificar o declarar sobre información conocida en su papel como defensoras. Ambas medidas son importantes para evitar la criminalización de los defensores.<sup>10</sup>

Dando un paso más allá, en algunos países el derecho de resistencia se encuentra reconocido en sus legislaciones,<sup>11</sup> lo que implicaría, que muchas de las acciones a las que se está haciendo referencia ni siquiera fueren ilegales.

## ¿Responde la definición de defensoras de las legislaciones nacionales al concepto de defensor incluido en los textos internacionales?

Las normas nacionales dirigidas a la protección de defensoras deberían determinar claramente cuál es su población objeto. Casi todas estas normas incluyen el término de *defensoras*, pero no todas establecen algo tan elemental como una definición de defensor (en gran medida esto puede deberse a que las normas asumen la definición de defensor incluida en la Declaración).

En Guatemala la propuesta de Política Pública de Protección para Defensores de Derechos Humanos y otros Grupos Vulnerables, incluye algunos de los elementos aportados por el Folleto Informativo N° 29, sin embargo lo incluye en un apartado denominados

---

9 Manual para atención, monitoreo y verificación de casos de violaciones en contra de defensores y defensoras de derechos humanos. Claudia Samayoa. Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUA).

10 Human Rights Defenders Bill 2066, First Draft (este documento, junto con otros relevantes, puede ser encontrado en Focus ([focus.protectionline.org](http://focus.protectionline.org))).

11 Por ejemplo, el artículo 45 de la Constitución Política de la República de Guatemala señala que. “La acción para enjuiciar a los infractores de los derechos humanos es pública y puede ejercerse mediante simple denuncia sin caución ni formalidad alguna. Es legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución”.

“Antecedentes”, y cuando se refiere a su población objeto afirma que la política de protección “debe dirigirse a ciertas categorías o sectores de la sociedad, tales como:

- a) Dirigentes y activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
- b) Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas, comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
- c) Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.
- d) Víctimas de delitos, abuso de poder, y/o testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan o no iniciado los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.
- e) Periodistas y comunicadores sociales que asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimientos de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, o ejerzan el derecho a la libertad de expresión.
- f) Alcaldes, concejales y síndicos que por razón del ejercicio de sus cargos estén en riesgo”.

Aunque esta Política Pública ofrece elementos importantes en cuanto a la definición de defensores, cuando define a quien debe dirigirse no toma este concepto, y ofrece un listado de distintos grupos. Aunque con esta enumeración no se pretenda dar una lista cerrada, sí puede generar confusión y riesgo de exclusión, lo cual no es recomendable en un punto tan importante como éste.

Por su parte, el **Programa General de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia**<sup>62</sup> va dirigido a distintas poblaciones objeto, aunque quienes integran estas poblaciones no son definidos normativamente como defensoras en todos los casos.<sup>12</sup> La regulación del programa<sup>13</sup> se dirige a:

1. Dirigentes o activistas de grupos políticos, de grupos de oposición organizaciones sociales, cívicas, comunales, gremiales, sindicales, campesinas, de grupos étnicos, ONG's de DDHH y miembros de la Misión Medica
2. Testigos de casos de violación a los DDHH y DIH
3. Dirigentes y Miembros de la Unión Patriótica (UP)<sup>14</sup> y el Partido Comunista Colombiano (PCC)
4. Periodistas y Comunicadores Sociales
5. Alcaldes, Concejales, Diputados y Personeros<sup>15</sup>

---

<sup>62</sup> <http://www.derechoshumanos.gov.co/>

<sup>12</sup> Según Jorge Cubides, Coordinador Interinstitucional del Programa Gubernamental de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia, esto fue así para no excluir a nadie.

<sup>13</sup> Decreto 2816/06 de 22 de agosto de 2006 “Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.

<sup>14</sup> Partido político colombiano.

<sup>15</sup> Los personeros son agentes del Procurador General de la Nación. Y el artículo 277 de la Constitución Política de Colombia les asigna funciones dirigidas a proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad; defender los intereses de la sociedad. y los intereses colectivos; velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y vigilar la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas; entre otras.

6. Dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento
7. Funcionarios y ex funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la política de DDHH o de paz del Gobierno Nacional.

El Proyecto de Ley en discusión en Brasil y el Proyecto de Decreto en Nepal aceptan e incluyen la definición de la Declaración; pero hay otros casos, en los que además se establecen otros aportes importantes en la definición de defensor, como el Proyecto de Ley de la República Democrática del Congo, que en su artículo 6 incluye un listado de acciones típicas de los defensores:

*“[...]los defensores de derechos humanos se encargan de :*

- poner en evidencia los hechos de violencia*
- aportar asistencia jurídica, médica, psicológica o de otra índole, para que las víctimas de esas violaciones puedan hacer valer sus derechos ante la justicia*
- combatir la cultura de la impunidad que sirve para ocultar las violaciones sistemáticas y reiteradas a los derechos humanos y libertades fundamentales”*

Para los funcionarios de los programas de protección de defensores éste no es un concepto desconocido, y suelen considerar aplicable la definición incluida en los instrumentos internacionales.<sup>16</sup> Sin embargo, en algunas ocasiones las normas que regulan estos programas son confusas y aunque el objetivo de las mismas sea la protección de los defensores no se refiere a ellos de manera clara, evitando incluso esta denominación. Como ejemplo se puede señalar que el programa de la oficina Ombudsman de México se dirige a *“defensores civiles”* de derechos humanos, el cual es un término poco claro, que puede generar confusión en cuanto a algo tan importante como determinar quienes constituyen el grupo protegido.

En conclusión, no se puede decir que las diferentes normas nacionales sean contrarias a los instrumentos internacionales, e incluso puede afirmarse que la mayoría los programas de protección aplican un concepto amplio de defensor en su práctica cotidiana, semejante al que se recoge en los instrumentos internacionales. Sin embargo, la no definición escrita puede originar que se excluya a algunos defensores cuando no haya voluntad de incluirlos por parte de las instituciones, o cuando los funcionarios no cuenten con una capacitación adecuada.

***Las normas nacionales de protección deberían incluir un concepto de defensor y para ello utilizarse la definiciones incluidas en los instrumentos internacionales***

<sup>16</sup> Entrevista con Hugo Enrique Martínez Juárez. Director de la Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales de la COPREDHE de Guatemala.

## Las normativas nacionales: ¿regulan únicamente la protección de defensoras o brinda protección a otros sectores?

Es habitual que las normas sobre protección no se dirijan únicamente a defensores de derechos humanos, y que las medidas se ofrezcan también a periodistas, testigos, y otros grupos que también suelen encontrarse en situación de riesgo (y que en algunos casos también pueden considerarse como defensoras).

En México, mientras que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación tiene como objetivo prevenir violaciones a los derechos humanos, entre las que se incluyen, aunque no expresamente, aquellas que se dirigen contra defensores, el Programa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México se dirige únicamente a periodistas y defensoras civiles de derechos humanos.

En Guatemala y en Colombia la Propuesta de Política Pública y el Programa de Protección, como ya se ha visto, atienden a un grupo muy amplio de personas. El hecho de que estas normas se dirijan a la protección de grupos diferentes y diversos puede generar dificultades a la hora de ofrecer a cada grupo las especialidades y particularidades que requiera su protección. No tener en cuenta este aspecto puede generar poca efectividad en las medidas que se tomen.

En Brasil se especifica que la protección se extiende a familiares que tengan convivencia con el defensor, e incluso a su patrimonio si éste estuviera en riesgo en relación con las amenazas.

Por todo esto, es recomendable que las normas que regulen las medidas de protección tengan en cuenta las diferentes necesidades que precisa cada grupo (o que éstas se regulen por separado).

*Las necesidades específicas de protección de los defensores deben ser tenidas en cuenta cuando la legislación se dirige a grupos diferentes*

### ¿Se incluye a testigos?

Aunque no se puede afirmar que los programas de protección de Colombia y Guatemala vayan dirigidos a testigos, de manera general, cabe mencionar que, entre otros grupos, ambos programas incluyen la protección a testigos de casos de violación a los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.<sup>17</sup>

En el caso de Perú, al no contarse con un programa gubernamental o estatal de protección a defensores, se trató de incluir a los defensores dentro del programa de protección a testigos, que había surgido para la protección de aquellos que participaron en los procesos iniciados después de la Comisión de la Verdad. Para algunos, esto fue una buena propuesta, pues trataba de garantizar la protección de los defensores, aprovechando las estructuras ya existentes. Sin embargo, para otros ésta no era una alternativa adecuada, porque un programa para testigos no refleja necesariamente las particularidades que requiere la protección de defensores, lo que podría incidir en la eficacia y efectividad de las medidas.

<sup>17</sup> En Colombia, el Decreto 2816/06 tiene como población objeto "Víctimas de delitos, abuso de poder, y/o testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan o no iniciado los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos". En Guatemala la Propuesta de Política Pública incluye entre los sujetos protegidos a testigos y otros sujetos procesales.

Por otro lado, se ha de señalar que en los casos en los que coexisten ambos programas, uno de protección a defensoras, dependiente por ejemplo del Ministerio de Gobernación o Interior, y otro de protección a testigos, dependiente del Ministerio Público o de Justicia, frecuentemente esto da lugar a problemas de competencia cuando el testigo es además un defensor de derechos humanos. Este conflicto de competencia suele producirse en detrimento de la protección del defensor, pues genera que el otorgamiento de las medidas se retrase considerablemente.

*En el caso de que coexistan distintos programas debe tenerse en cuenta la necesidad de determinar los criterios de acceso a cada uno, a fin de evitar dilaciones en el acceso a estos por un conflicto de competencia*

En Colombia, el Decreto 28/16 incluye a testigos de violaciones a los derechos humanos. No obstante, el Programa de protección coordina el trabajo con la Fiscalía,<sup>18</sup> porque cuando estos casos coinciden con los criterios del programa de protección a testigos, son remitidos a éste porque algunas de sus medidas, como los cambios de identidad y el aislamiento, se consideran más efectivos para este tipo de situaciones. Lo mismo podría ocurrir en el caso de servidores públicos colombianos de elección popular (como los alcaldes), que aunque no son necesariamente defensores, también son objeto del Programa (en estos casos las medidas de protección se otorgan únicamente cuando los organismos de seguridad del Estado o las corporaciones públicas a las que pertenecen no cuentan con los recursos o los medios para asumir su protección).

Sería, por tanto, recomendable que en estos casos la legislación tuviese prevista esta situación, trazando criterios claros que permitiesen determinar rápidamente a que programa ha de acogerse el defensor o el testigo, y aplicando en cada caso medidas acordes con las necesidades específicas de protección.

### ¿Se excluye a algún tipo de defensor?

Los listados de usuarios, como el incluido en el programa colombiano (ver más arriba), por muy exhaustivos que sean, puede implicar que se queden fuera del programa determinados tipos de defensores, que sí se encuentran incluidos dentro de las definiciones ofrecidas por los instrumentos internacionales. Por ejemplo, los defensores que se dedican a la educación en derechos humanos desde centros docentes (o en cualquier espacio ajeno a las organizaciones sociales) quedarían fuera del programa, aunque es un sector que tradicionalmente ha sido víctima de la violencia política. En otro ejemplo, el programa colombiano limita una de sus poblaciones objeto a los afiliados a dos partidos políticos,<sup>19</sup> lo puede dejar sin protección a otros partidos actuales, o de creación futura, que realicen un trabajo de defensa de derechos humanos y por ello puedan encontrarse en una situación de vulnerabilidad.

18 Entrevista con Jorge Cubides. Coordinador Interinstitucional del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Colombia.

19 El incluir a miembros de los partidos Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano responde a razones históricas (represión sistemática contra los miembros de ambos partidos) y muy posiblemente al conocimiento de estos hechos por parte de organismos regionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso del proyecto de ley peruano, aunque se refiere a defensoras de derechos humanos solamente se incluye a aquellos que participen en los procesos judiciales, con lo cual los defensores que no desarrollen su actividad de defensa en el marco de un proceso judicial quedarían fuera del ámbito de aplicación de la norma.

En la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, el concepto de “defensor civil” parece excluir a aquellos que no se integren dentro de alguna organización no gubernamental dedicada a la defensa de los derechos, lo cual implica que los defensores no organizados o aquellos que realizan una labor de defensa desde instituciones estatales o internacionales no serían protegidos; además se ha de mencionar que la exclusión también viene determinada por el sujeto agresor, pues parece que dicha Comisión tampoco atiende a aquellos defensores que no hayan sido agraviados por agentes del Estado, lo que plantea un problema añadido, pues en muchos casos no es posible determinar la procedencia del ataque.<sup>20</sup>

Otro ejemplo de posible restricción se encuentra en el Proyecto de Decreto de Nepal, en donde se alude a la creación de un “código de conducta”: según cómo se defina éste, diferentes grupos de defensores se pueden ver excluidos.

Como ya se explicó previamente, el carácter violento de una acción de defensa impide que aquel que la lleve a cabo sea considerado defensor, y que sea excluido de las acciones de protección. Sin embargo, se debe señalar que algunos funcionarios parecen confundir el criterio de la “no violencia”, con una necesidad de legalidad de los actos cometidos por el defensor, lo cual puede excluir a defensoras de las medidas por un criterio erróneo.

## Obligaciones que las normas imponen al Estado respecto a los defensores

Cuando las normas nacionales de protección se dirigen a grupos amplios y no únicamente a defensores, los estados basan el desarrollo de estas leyes en su obligación de garantizar la seguridad de las personas que se encuentren en su territorio, derivada del reconocimiento de diferentes derechos y libertades en la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>21</sup> y en otros instrumentos universales y regionales. Cuando las normas se dirigen a los defensores como grupo específico, normalmente, además de la obligación genérica de protección, se atiende a las obligaciones que impone la Declaración de defensores, pues la protección a este grupo no solo implica la necesidad de preservar el derecho a la vida o la integridad, sino también el derecho a defender derechos humanos.

Por ello, cuando se aborda la violencia contra los defensores desde esta perspectiva, se ofrece un planteamiento mucho más amplio, que permite que las normas y mecanismos que se deriven de estas obligaciones respondan íntegramente a las necesidades que plantean.

Así, cuando la Declaración sobre defensoras, destaca *“el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales”* y reconoce en su articulado el derecho a defender derechos humanos, le impone a los Estados, a través del artículo 12, la obligación de protegerlos en los términos ya señalados.

20 El principal objetivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es atender de cerca todos los casos en los que algún trabajador de los medios de comunicación o integrante de alguna Organización No Gubernamental dedicada a la defensa de los derechos humanos, resulte agraviado por alguna autoridad mientras desempeña sus respectivas actividades.

21 Art. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. *“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración[...].”*

## **Sobre los contenidos de una legislación nacional sobre defensores**

A modo de síntesis, podemos decir que la legislación sustantiva en materia de protección a defensoras debe incluir al menos los siguientes contenidos:

- En cuanto a los sujetos protegidos:
  - Deben ser definidos expresamente como defensores y en el texto se ha de incluir una definición amplia y clara de defensor, acorde con los instrumentos internacionales
  - Si se realiza una enumeración de quienes pueden ser usuarios, se debe determinar que ésta no es una lista cerrada, dado que la amplitud del término defensor hace casi imposible una determinación detallada sin que genere exclusiones
  - Es conveniente que la protección a defensores se regule de manera independiente de otro tipo de grupos protegidos, para que la legislación contenga las especialidades que requiere
  - Si se incluye a otros grupos es importante que los defensores cuenten con un apartado específico, en el que se tengan en cuenta las particularidades de la protección que requieren los defensores, de modo que no se vean difuminadas por la necesidad de regular de manera conjunta la protección de diferentes grupos.
- En cuanto a las obligaciones estatales:
  - La determinación de las obligaciones debe partir de un reconocimiento de la labor desarrollada por los defensores, pues en ese reconocimiento se basa también la obligación de protección
  - La determinación de las obligaciones que asume el Estado debe incluir la obligación genérica de garantizar los derechos humanos, pero no se debe desvincular del deber de proteger el derecho a defender los derechos humanos.



## Capítulo 4: Estructuras y mecanismos para la protección de los defensores de derechos humanos en el ámbito estatal

Deseamos hacer en primer lugar una afirmación importante: aunque la existencia de espacios de protección dentro del Estado puede ser el reflejo de una voluntad política real, y en algunos casos ha implicado avances sustanciales en esta materia, su mera existencia no tiene por qué suponer una mejora en la situación de los defensores. En varios de los países estudiados hay sofisticadas normas estatales de protección y sin embargo los defensores sufren continuos ataques que además quedan impunes. Es claro que la protección depende en última instancia de la voluntad política y acción y colaboración efectiva de las autoridades responsables, especialmente del gobierno, fuerzas de seguridad y sistema judicial.

Por otra parte, en un plano más técnico, problemas como la asignación de recursos insuficientes o funcionarios poco capacitados pueden dar como resultado una oficina estatal de protección muy poco efectiva. Así lo señala la Defensoría del Pueblo de Perú, al afirmar que *“cualquier pretensión de mejoramiento del sistema de protección [...], requiere necesariamente que se provea a dicho sistema de suficientes recursos económicos y personal especializado que le permita implementar y adoptar eficazmente medidas de protección, adecuadas y oportunas”*.<sup>1</sup> Similares críticas hacen, por ejemplo, las organizaciones de defensoras hacia el programa federal en Brasil. Han sido obstáculos como estos por lo que muchos han visto en este tipo de iniciativas una estrategia de imagen de los estados frente a la comunidad internacional. Los detractores de estas instituciones consideran que, ante la ausencia de una voluntad real de atacar el problema, estas oficinas se han convertido en una mera estrategia de imagen que en poco, o en nada colaboran en la protección. En un número de casos se ha llegado a afirmar que han empeorado la situación, pues opinan que han conducido a evitar la acción efectiva presión internacional.

Por otro lado, la desconfianza de algunos defensores frente a sus estados impide que muchos de ellos acudan a estos programas. Entre las principales razones aducidas está la de que la información que la policía obtiene del defensor, al estudiar su protección, ha servido de hecho para atacar al propio defensor. En este sentido es impactante el creciente flujo de información sobre la guerra sucia emprendida por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia contra amplios sectores de defensores (entre otros grupos sociales), máxime cuando es el DAS quien está encargado de muchas labores de protección a los mismos defensores.

A pesar de todo lo apuntado anteriormente, no se debe perder de vista que es en los estados en los que recae la obligación de protección, y que como veremos en algunas ocasiones un programa estatal puede abrir un espacio adecuado para brindar protección, entre otras razones, por la cantidad de recursos económicos, humanos y logísticos con los que los estados cuentan.

A partir de este punto analizaremos cómo son los procesos de creación de las oficinas estatales de protección, y cuáles son las mejores prácticas para que éstas generen una respuesta efectiva.

---

1 Defensoría del Pueblo de Perú. Informe Defensorial N° 112. Diciembre del 2006.

## Orígenes de las oficinas estatales de protección

Algunas de las entidades encargadas de brindar protección a los defensores de derechos humanos han sido creadas con ese fin, como en el caso de Colombia o Brasil o la propuesta de Nepal, mientras que otras han sido creadas dentro de estructuras que ya existían. La creación de una nueva entidad permite diseñarla según las necesidades de la protección de defensoras y puede desarrollar su mandato sin las inercias o pesos que pueda tener un organismo preexistente. Sin embargo, debe encontrar su espacio en un escenario global, tiene que ser dotada adecuadamente, etc. Por otra parte, la utilización de estructuras ya instauradas dentro del Estado puede ser una buena oportunidad para que las instituciones estatales que aborden un trabajo “semejante” dediquen un esfuerzo a trabajar hacia los defensores; sin embargo, las especificidades de la protección de los defensores deben verse reflejadas en la manera de atender esta situación. En una determinada coyuntura política, puede haber menos resistencias a iniciar una oficina de protección de defensoras si ésta se incluye dentro de una estructura preexistente. Como ya se ha visto, en el caso de Perú se planteó la atención de los defensores en riesgo a partir de la legislación destinada a la protección de testigos, dándose este proceso en el marco de la tramitación judicial de casos generados a partir de la Comisión de la Verdad; en la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México surgió a raíz de un programa de protección a periodistas.

En todos los casos estudiados, las oficinas estatales de protección han sido creadas a partir de la presión política de las organizaciones de derechos humanos, en general ejercida durante años. Incluso algunas de estas oficinas, como las de Guatemala y Colombia, fueron creadas, a modo de figura en espejo, tras la creación de entidades de protección por los propios defensores (la Unidad de Defensores en Guatemala y el Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos, ver en la Parte II de este estudio).

Otro tema a tener en cuenta respecto al origen de las oficinas es el momento político en el que produce el surgimiento de las mismas. Por ejemplo en México, el cambio de gobierno y las presiones nacionales e internacionales para el esclarecimiento del asesinato de la defensora Digna Ochoa, unido a las posteriores amenazas a reconocidos defensores, generaron una situación en que la seguridad de los defensores llegó a convertirse en un punto importante en la agenda política. Esto fue aprovechado por las organizaciones de derechos humanos que, contando ya con las herramientas que les ofreció el Primer Encuentro Latinoamericano de Defensores, reclamaron la creación de una oficina de protección. Se creó así la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

*Es importante que en el proceso de creación de la oficina participe la sociedad civil y otros expertos en la materia*

Además de la importancia de la participación nacional, también se debe hacer referencia a la participación de expertos internacionales en el diseño de estas oficinas. En el caso de Brasil, para la preparación del diseño normativo del programa se contó con la participación de organizaciones nacionales de la sociedad civil y de expertos internacionales. Este tipo de intervenciones pueden dar pautas importantes en el proceso de creación del programa, especialmente para compartir experiencias y buenas prácticas para su aplicación en los países en los que previamente no ha habido un afrontamiento de este problema.

## Objetivos de las oficinas de protección

En general, en todos los casos estudiados las oficinas de protección como objetivo principal la protección a un grupo de defensoras más o menos amplio, encontrándose las grandes diferencias en los mecanismos que usan para ello o en la amplitud con la que se aborde este trabajo. Otro factor común es que para muchos sectores críticos de defensores, y en todos los países estudiados, la creación de estas oficinas responde al fin último de aliviar la presión internacional que recae sobre los estados por la situación de violencia que viven los defensores.

El Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia tiene por objeto:

*“[...] apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto del Programa que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias”.<sup>2</sup>*

Por su parte, la Propuesta de Política Pública de Guatemala plantea como objetivo número 2 algo muy parecido;<sup>3</sup> sin embargo se ha de tener en cuenta que esta propuesta es mucho más ambiciosa pues plantea un objetivo general más amplio:

*“Asegura[r] el ambiente propicio para el desarrollo de la labor de los defensores de derechos humanos, sindicalistas, operadores y administradores de justicia, sujetos procesales, víctimas de delitos, periodistas, comunicadores sociales así como otros grupos vulnerables”.<sup>4</sup>*

Así, esta propuesta plantea como objetivos específicos la lucha contra la impunidad y la promoción de la cultura de derechos humanos, así como el diseño e implementación de un plan de acción nacional de protección, la formación de un sistema de alerta temprana y, por supuesto, la mejora y fortalecimiento de los mecanismos y programas de protección en derechos humanos.

La propuesta de legislación de la República Democrática del Congo, en una muestra magnífica de cómo incorporar la Declaración de defensoras al ámbito interno, plantea:

*“El Estado tiene la responsabilidad y el deber de proteger, promover y de que sean efectivos todos los derechos humanos y libertades fundamentales, en particular, adoptando las medidas necesarias para instaurar las condiciones suficientes, así como las garantías jurídicas necesarias para que todas las personas sometidas a su jurisdicción, incluidos los defensores de derechos humanos puedan, individualmente o en asociación con otros, poner en práctica todos estos derechos y libertades”.<sup>5</sup>*

---

2 Decreto Número 2816 de 2006. 22 de agosto de 2006, “Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones”.

3 Objetivo 2 de la Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables de Guatemala. “Desarrollar mecanismos de prevención, mejorar y fortalecer los mecanismos y programas de protección ya existentes en beneficio de los y las defensoras de derechos humanos, sujetos procesales, comunicadores sociales, y otros grupos vulnerables que se encuentran amenazados o en situación de riesgo inminente en su vida, integridad física, libertad, seguridad y otras libertades universales por causas relacionadas con la violencia, provocada por la violencia común, crimen organizado, cuerpos ilegales, clandestinos y paralelos de seguridad”.

4 Objetivo General de la Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables de Guatemala.

5 Ver documento en los anexos.

Éste sería un marco ideal para la creación de un programa de protección, porque con las obligaciones que impone podría generar un programa que respondiese a los objetivos de protección que plantea la Declaración y que implicaría para la oficina el desarrollo de acciones dirigidas a prestar las medidas necesarias para asegurar que las autoridades competentes protejan a los defensores<sup>6</sup> e intervenir en las investigaciones de los casos concretos,<sup>7</sup> combatir la impunidad,<sup>8</sup> e impedir el rechazo de los defensores de los derechos humanos que está en condiciones de huir de la persecución hacia otro Estado cuando su vida estaba en peligro.

## ¿Dónde está alojada la oficina de protección?

Tradicionalmente, el trabajo directo de protección desde el Estado se ha llevado a cabo desde varios espacios diferentes: comisiones de derechos humanos, Defensoría del pueblo (Ombudsman), Procuraduría, y oficinas de derechos humanos vinculadas al poder ejecutivo, normalmente dentro de la estructura de un ministerio de gobernación o de interior (o su equivalente). En casi todos los casos estudiados, la oficina de protección ha sido creada por el gobierno y alojada en estructuras gubernamentales. Pero también hay, como en México o Brasil, en los que se ha alojado en la oficina del Ombudsman una estructura ad hoc para defensoras.

Al analizar los pros y los contras de dónde insertar la oficina de protección, podemos establecer la distinción de si es una estructura del gobierno (en un ministerio por ejemplo), o si es independiente del mismo (en una Defensoría u oficina del Ombudsman, por ejemplo).

Muchas son las razones por las que es pertinente que la oficina del Ombudsman cuente con un espacio de protección para defensores. Indudablemente la independencia con la que, en teoría, cuenta la hace, a primera vista, un lugar adecuado para este trabajo. Esta independencia constituye un elemento clave para el desarrollo de la labor de protección y para la confianza de los defensores, que en muchos casos se niegan a acudir a las oficinas gubernamentales. También está el efecto que sus resoluciones tienen porque, aunque no implican una sanción, pueden obligar a una respuesta de las instituciones del Estado; así como la estabilidad en el tiempo que ofrece esta institución. Todos estos son elementos positivos que ofrece la creación de una oficina de protección en este espacio.

Por otra parte, una oficina gubernamental no ofrece sólo desventajas con respecto a una oficina del Ombudsman, sino que puede implicar importantes aportes en el trabajo de protección. Podemos citar el acceso a otras estructuras gubernamentales y cadenas de mando (como ministerio del interior y fuerzas de seguridad, por ejemplo), la apertura de espacios de diálogo con el poder ejecutivo, para a través de éste llegar a acuerdos políticos, e incluso la posibilidad de llevar a cabo una labor integral que abarque a distintos ministerios, secretarías y autoridades locales; los recursos económicos y humanos con los que cuenta y las posibilidades de modificaciones legislativas a través de la iniciativa de ley con que cuenta el gobierno.

---

6 Art. 26: el Estado deberá prestar todas las medidas necesarias para asegurar que las autoridades competentes protejan a los defensores de derechos humanos, individualmente o en asociación con otros, de toda violencia, amenazas, represalias, discriminación jurídica o de hecho u otra acción arbitraria generada en el ejercicio legítimo de los derechos y las libertades garantizadas por los instrumentos nacionales e internacionales de los derechos humanos.

7 El art. 25 afirma que en caso de tener conocimiento o existir denuncia de violaciones a los derechos humanos de un defensor el Estado deberá realizar una investigación rápida e imparcial.

8 Art. 29: Acentuar la necesidad de combatir el problema de la impunidad llevando a cabo investigaciones profundas e independientes y poniendo fin a la violencia perpetrada contra los defensores de derechos humanos.

Por último, cabe señalar que existe la posibilidad de crear un programa mixto, que incluya aportes del gobierno y de la oficina Ombudsman. Por ejemplo en el estado de Pará (Brasil) la oficina del programa gubernamental de protección de defensoras se encuentra albergada en y coordinada por la Defensoría pública, y en ella además tiene una fuerte participación la sociedad civil. Iniciativas como ésta, que generan una respuesta colegiada, implican una unión de esfuerzos y aportes diferentes que pueden enriquecer sustancialmente el abordaje de la protección de los defensores.

## **¿Quiénes participan en el manejo del programa de protección?**

Desde un punto de vista normativo, las obligaciones que imponen los instrumentos internacionales se dirigen a los estados en su conjunto, y no únicamente a los gobiernos, por lo que su actuar en cuanto a estos compromisos debería implicar la intervención de los distintos poderes e instituciones del estado. Teniendo en cuenta lo anterior, pero añadiendo un punto de vista operacional, el trabajo de una oficina de protección de defensores requiere una fuerte colaboración con otras instituciones, tanto gubernamentales, como estatales, como ajenas al Estado. Se suelen generar relaciones de trabajo con ministerios y secretarías de gobernación o interior, así como con altos cargos de las fuerzas de seguridad, ministerio público, etc. Por ello es importante que las normas que regulen las oficinas de protección tengan esta necesaria red de relaciones institucionales en cuenta.

Aunque en algunas ocasiones este tipo de coordinación no se ha establecido de manera formal, sí se pueden observar casos en los que estas instituciones, y otras, participan de manera directa en la toma de decisiones del programa. Así, en Colombia el Comité de Evaluación de Riesgos –CRER–, que es un órgano asesor del programa, está presidido por el Viceministro del Interior o su delegado,<sup>9</sup> y compuesto por el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, el Director del Programa Presidencial de Promoción de los DDHH y aplicación del DIH, el Director General del DAS, o su delegado de la Dirección de Protección, el Director de la Policía Nacional, el Director de la Red de Solidaridad Social, un representante de la Procuraduría General de la Nación, un representante de la Defensoría del Pueblo y un representante de la Contraloría General de República. La propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos y otros Grupos Vulnerables de Guatemala incluye también la creación de un Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección, y plantea una estructura muy parecida, adecuándola a las instituciones propias de su Estado, y en la que además se agrega un delegado del Ministerio Público.

---

<sup>9</sup> Todos estos cargos en el CRER pueden ser sustituidos por un delegado, lo que puede diluir su capacidad ejecutiva en ciertos momentos.

Un aspecto fundamental es la participación de las organizaciones de defensoras en estas estructuras. Dentro de las distintas normas que se han analizado, resultan especialmente interesantes las de Colombia y Brasil y la Propuesta de Política Pública de Guatemala, en la medida en que ofrecen participación a la sociedad civil. En el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de Colombia se sientan cuatro representantes de los grupos de población objeto,<sup>10</sup> quienes recomiendan la adopción de las medidas más convenientes para cada caso.

En Guatemala la propuesta de política pública también daría entrada a dos delegados de las organizaciones de la sociedad civil y otros del sector de periodistas y comunicadores sociales en el Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección – CERMP-, que participarían en la evaluación de los niveles de riesgos y en la recomendación y adopción de medidas de protección.

En Brasil, la Proyecto de Ley presentado a la Presidencia el 30 de octubre de 2008 determina la participación de la sociedad civil en la máxima instancia del programa, el Consejo Deliberativo Nacional, razón por la cual participarán en las deliberaciones que se den respecto a la implementación de la Política Nacional de Protección y la inclusión de casos en el Programa; decidirán sobre los recursos interpuesto contra las decisiones de los consejos locales u otras instancias del Programa, apoyarán la implementación de programa en los diferentes estados, y participarán en otros asuntos en la medida su Reglamento otorgue nuevas competencias al Consejo.

Sin embargo, en la propuesta de Nepal los 4 defensores incluidos en la Comisión Nacional lo son a título individual, y elegidos por el gobierno tras propuesta de otro órgano (la Comisión Nacional de Derechos Humanos). Además han de tener entre 25 y 70 años y titulación superior, lo que excluye la participación de sectores de defensores.

La intervención de las organizaciones de defensores no sólo permite participar en las discusiones y toma de decisiones, en lo que se refiere a los casos que llegan al programa, sino también en la elaboración de planes y procedimientos. En el programa colombiano las políticas de protección fueron concertadas inicialmente con las poblaciones objeto, pero, tras años de funcionamiento del programa, la necesidad de concertar las medidas de protección se ha convertido en una de las principales críticas y recomendaciones para la mejora de dicho programa. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que integren el programa pueden aportar una cercanía con los usuarios, además de una aportación crítica, lo cual puede facilitar la confianza de los defensores en el mismo.

Aunque formalmente sólo los programas mencionados permiten la entrada a la sociedad civil, en otros hay una colaboración que, sin estar definida, funciona como un canal de intercambio de información y un apoyo para contactar con los defensores. Evidentemente, parece preferible que la participación de la sociedad civil organizada esté establecida de

---

<sup>10</sup> **Líderes sindicales:** Un representante de la CUT, un representante de la CGT y un representante de la CTC. **Líderes de DDHH:** Un representante de MINGA. **Alcaldes, concejales, personeros y Diputados:** Un representante de la Federación Colombiana de Municipios, un representante de la Federación Colombiana de Concejales, un representante de la Asociación Nacional de Personeros y un representante de la Asociación Nacional de Diputados. **Periodistas:** Un representante de la Fundación para la Libertad de Prensa – FLIP, un representante de ANDIARIOS, un representante de ASOMEDIOS y un representante de Medios para la Paz. **UP – PCC:** Un representante de REINICIAR, dos representantes del PCC y un representante de la UP. **Desplazados:** Un representante de ASODESAMUBA, un representante de la Fundación Mujer y Trabajo y un representante de la Coordinadora Nacional de Desplazados. **Líderes indígenas y afrocolombianas:** Un representante de la comunidad indígena y un representante de la comunidad Afrocolombiana.

manera explícita pues, de otro modo, las organizaciones carecen de capacidad de decisión y los cambios en el personal de los programas o en la coyuntura política pueden cerrar estos canales de comunicación.

Por otro lado, la participación de instituciones internacionales puede ser muy útil. En el programa colombiano, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) participa en el Comité de Evaluación de Riesgos, y aunque carece de voto en la toma de decisiones, su intervención ha dado diversos aportes técnicos y ha servido para llevar algunos casos al programa, pues la oficina monitorea el país, conocen casos y reciben denuncias. En Guatemala, aunque la OACNUDH todavía no está establecida como un órgano asesor del programa gubernamental, sí ha participado con algunas iniciativas exitosas. A modo de ejemplo, se puede señalar que la OACNUDH convocó un taller de defensoras, en el que se dio un intercambio sobre las visiones de los mecanismos de protección. Este espacio fue utilizado por la gubernamental Comisión Presidencial para los Derechos Humanos COPREDEH para presentar algunas propuestas y para incluir las experiencias en el diseño de una nueva legislación en la materia. Siguiendo esta línea, en la recientemente creada Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos se incluye una persona representante de una entidad internacional.

Puede señalarse que la participación de las OACNUDH (u otras instituciones) pueden aportar una mirada externa que sirva como monitoreo (no formal) y un punto de encuentro, cuando sea necesario, entre las instituciones estatales y la organizaciones no gubernamentales.

En los proyectos de Brasil, Nepal y República Democrática del Congo no se incluye la participación internacional en la asesoría o en la gestión del programa de protección.

*Las normas nacionales de protección deberían incluir un concepto de defensor y para ello utilizarse la definiciones incluidas en los instrumentos internacionales*

### **Deben participar en la protección**

- Fuerzas de seguridad y Ministerio de Gobernación
- Fuerzas especializadas en protección
- Sociedad civil
- Delegados de los sectores protegidos
- Instituciones Internacionales
- Representantes de los grupos protegidos
- Representantes de la oficina de derechos humanos del Ejecutivo
- Ministerio del Interior o justicia
- Ministerio Público y otros órganos de investigación e inteligencia (y órganos especializados en investigación de estos casos)
- Ministerio de Previsión social o Solidaridad social o equivalente
- Organismo judicial
- Ministerio de salud
- Como órganos de control
  - Oficina Ombudsman
  - Procuraduría General
  - Contraloría

## **La relación de los programas de protección con otras instituciones que participan en la protección de defensores**

Pero no sólo son estas instituciones las que trabajan en esta área, pues, como ya se explicó previamente, el trabajo en protección requiere coordinación entre diferentes instituciones del Estado, y se precisa que ésta se encuentre recogida en las normas que regulan su actuación. Así, se ha llegado a algunas respuestas conjuntas de distintas instituciones. Vamos a analizar algunas experiencias de coordinación con las fuerzas de seguridad y con el sistema judicial.<sup>11</sup>

### *Coordinación con las fuerzas de seguridad*

La coordinación con las fuerzas de seguridad y conseguir su respuesta para prevenir y actuar contra agresiones contra defensores es en general uno de los caballos de batalla de las organizaciones de defensores en todos los programas estudiados.

La escolta policial para defensores en riesgo se ha convertido en una medida habitual de seguridad otorgada por el estado. No todos los defensores están de acuerdo con esta medida, independientemente de que la usen o no. Para algunos defensores el uso de las armas, aún las ofrecidas por el estado, está reñido con su ética. En otros casos se califica dicha protección de inefectiva o contraproducente. De hecho, hay referencias a numerosos casos en los que un defensor o defensora ha declinado tal medida de seguridad, aduciendo que le es difícil contactar con otros defensores u organizaciones de base cuando tiene una escolta policial, o que dicha escolta se ha convertido en fuente de información sobre sus actividades, información que puede ser usada para un ataque directo (existen muchos casos documentados) o para campañas u otras actuaciones en su contra.<sup>12</sup> Es importante destacar que los defensores insisten en que el hecho de declinar una escolta policial no implica que el estado está libre de su responsabilidad de protección al defensor.

Entre las experiencias negativas en el uso de escolta policial, en ocasiones las medidas se han ejecutado a través de efectivos sin la preparación requerida, lo cual ha llevado a que los usuarios hayan manifestado descontento; en otras, este tipo de medidas se prestan a través de cuerpos especializados, que suele generar una respuesta de protección más efectiva y con la que los usuarios sienten una mejora real ante su situación de vulnerabilidad. Este es el caso del Programa Brasileño, en el que se las organizaciones reivindican la designación de una fuerza policial capacitada por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública para dar protección especializada a los defensores de derechos humanos.

En Guatemala actualmente las medidas son prestadas por la División de Protección y Seguridad (DIPROSE) y la Dirección de Protección a Personalidades (DPP), cuerpos que han sido formados para la protección de personas en riesgo; sin embargo la nueva propuesta, que fue objetada por el Ministerio de Gobernación, planteó la creación de un Cuerpo de Élite de Seguridad y Protección (CESP) que, mediante escoltas, brindasen seguridad personal y también en las instalaciones de trabajo y viviendas. Según esta propuesta, sus integrantes

---

11 El análisis a fondo de los programas operativos de protección es el tema de la segunda parte de este estudio, todavía en elaboración, que será publicado en la primera mitad de 2010.

12 Por ejemplo, la Relatora Especial Margaret Sekaggya mencionó el tema en su informe preliminar tras su visita a Colombia en septiembre de 2009: "...hay que resolver la cuestión del espionaje a defensores de derechos humanos por parte de los escoltas asignados para su protección..."

[http://www.protectionline.org/IMG/pdf/Statement\\_UNSpecialRapporteur\\_\\_Colombia\\_Spa.pdf](http://www.protectionline.org/IMG/pdf/Statement_UNSpecialRapporteur__Colombia_Spa.pdf)

serán elegidos entre aquellos que se encuentren adscritos a un cuerpo de seguridad del Estado, separados de las actividades de inteligencia y contrainteligencia, y deberán contar con la capacitación adecuada, incluyendo en este punto capacitación en derechos humanos y responsabilidad internacional del Estado. Además, han de tener dedicación exclusiva y en su elección participarán representantes de las poblaciones objeto.<sup>13</sup>

También se prevé en la propuesta guatemalteca la posibilidad de que los escoltas no cumplan con las necesidades de protección de determinados usuarios, razón por la cual, siempre que hubiera causa justificada, se podría contratar a personal de la confianza del defensor, que será capacitado por el Estado (esta experiencia se puso en práctica en Colombia, contratando por ejemplo a ex guerrilleros reinsertados, que pasaban a ser formados por el Departamento Administrativo de Seguridad antes de integrarse en las labores de escolta. Actualmente ya no se realiza).

De igual manera, en Perú, se ha planteado la posibilidad de crear una unidad especializada de protección policial, independiente de la Policía Nacional. Pero, la Defensoría del Pueblo de Perú ha afirmado que la ejecución de las medidas de protección para las víctimas, testigos y familiares de víctimas de casos de violaciones a derechos humanos debería estar a cargo de una entidad de composición mixta, en la que participen tanto el Estado como organizaciones de la sociedad civil.<sup>14</sup> La Defensoría señaló también que la efectividad de las medidas de protección que puedan adoptarse depende entre otras cosas del temor que subsiste en las víctimas y sus familiares hacia los miembros de la Policía Nacional y del Ejército”.<sup>15</sup>

Sin embargo, la intervención policial no se debe limitar únicamente a este tipo de medidas; en Guatemala, el teléfono de emergencia 110, que es un servicio dirigido a todos los ciudadanos, generó un servicio especializado para defensores y defensoras ofreciendo una atención focalizada para estos casos, ofreciendo por ejemplo responder a hechos de vigilancia y persecución (a los que usualmente no se respondía), así como informar inmediatamente a unidades especializadas de la policía ante hechos cometidos en contra de defensoras como lo son el asesinato y el robo.<sup>16</sup>

Asimismo, la policía guatemalteca, a través de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación del Crimen (DINC) estableció una unidad cuya función es responder ante los delitos cometidos contra los defensores para coadyuvar a la investigación de los casos. La Unidad responde a la solicitud del Ministerio Público o del defensor o defensora en riesgo y se pone a disposición del fiscal a cargo de la investigación; este aspecto hace que la unidad no solo requiera, como cualquier institución de este tipo, capacitación y recursos, sino además una coordinación previa con el Ministerio Público y una determinación clara de competencias y requisitos técnicos de las investigaciones.<sup>17</sup>

---

13 Ver: Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensores de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables. Hugo Enrique Martínez Juárez. Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales de la COPREDHE de Guatemala.

14 Defensoría del Pueblo de Perú. Informe Defensorial N° 112. Diciembre del 2006.

15 Defensoría del Pueblo de Perú. Informe Defensorial N° 112. Diciembre del 2006.

16 Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEFUGUA). Venciendo barreras. Informe sobre Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Enero a Diciembre del 2007.

17 Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEFUGUA). Venciendo barreras. Informe sobre Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Enero a Diciembre del 2007.

También se puede señalar, y como una iniciativa novedosa, la creación de la Instancia de Análisis de Ataques en contra de Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, en la que participan el Ministerio de Gobernación, la Dirección General de Inteligencia Civil, la División de Investigación del Crimen (DINC)-PNC, organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales y el Ministerio Público y ahora, la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU. Esta Instancia tiene como función “*el análisis de los patrones en dichos ataques, en caso que estos existieran, mediante una metodología científica definida, aprobada y consensuada por los integrantes de la instancia que se crea;*”<sup>18</sup> para poder desarrollar políticas de prevención y eventualmente, poder apoyar los esfuerzos de investigación que se desarrollan desde las instituciones obligadas a hacerlo<sup>19</sup> (Cabe señalar que, de nuevo, esta Instancia de Análisis es creada a imagen del trabajo de análisis de los ataques contra defensoras que desde hace años viene realizando la no gubernamental Unidad de Defensores de Guatemala).

Una fuente de alarma para las organizaciones de defensoras en Colombia es la posibilidad de que el estado subcontrate a cuerpos privados de seguridad para las labores de protección a defensores, en detrimento del uso de las fuerzas de seguridad pública.<sup>20</sup>

### ***Coordinación con el ministerio público***

El Ministerio Público, como órgano encargado de las investigaciones, es también un elemento importante en esta materia, y no solo en lo que se refiere a poner fin a los procesos de impunidad, sino que también es un elemento esencial para evitar la criminalización de la protesta social, por contar esta institución con iniciativa penal. La importancia del Ministerio Público en estos aspectos se ha visto reflejada en Guatemala, donde se cuenta con una fiscalía que trabaja únicamente sobre ataques a defensores, la Unidad Fiscal de Delitos Contra Activistas de Derechos Humanos, que se encuentra integrada dentro de la Fiscalía de Derechos Humanos. Aunque la labor de estos no ha sido considerada como exitosa en cuanto a resultados, la existencia de este departamento, con personal capacitado y recursos, sí puede ser un elemento esencial para el fin de la impunidad, pues el análisis de patrones de ataques y la centralización de los casos en una misma fiscalía pueden una mejorar la capacidad de investigar dichos casos.

### ***Coordinación con el sistema judicial***

La colaboración de las oficinas de protección con el sistema judicial, puede ser realmente relevante para el trabajo en protección, y no sólo como un elemento fundamental en la sanción a los responsables de ataques a defensoras. Un buen ejemplo de esta afirmación se encuentra en la sentencia que emitió la Corte Constitucional de Colombia el 20 de octubre de 1998,<sup>21</sup> en la que se pronunció sobre el deber del Estado de proteger a los defensores de derechos humanos. Así, este tribunal se resolvió afirmando que la actividad de los defensores de los derechos humanos en Colombia está rodeada de innumerables peligros y que esto convierte a los defensores en un sector vulnerable de la sociedad, por lo que el Estado tiene

---

18 Acuerdo Ministerial No.103-2008. Guatemala, 10 de Enero de 2008.

19 Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUA). Venciendo barreras. Informe sobre Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Enero a Diciembre del 2007.

20 Estos y otros temas operacionales serán objeto de mayor análisis en la segunda parte de este estudio.

21 Sentencia de Acción de Tutela T-590 de la Corte Constitucional de Colombia de 20 de octubre de 1998.

la obligación de privilegiar la protección de éstos.<sup>22</sup> También señaló que “en razón de la falta de protección a los defensores de derechos humanos por parte del Estado existía un “estado de cosas inconstitucional”.<sup>23</sup> De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal un estado de cosas inconstitucional se declara cuando “(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas -que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales- y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales”.<sup>24</sup>

En la referida sentencia de acción de tutela, la Corte decidió hacer un llamado a la prevención a todas las autoridades de la República para el cese de tal situación; y solicitó al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo que, dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos, favorecieran de modo especial la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos, e hizo un llamado a todas las personas que habitan en Colombia para que se diese cumplimiento al mandato del artículo 95 de la Constitución que los obliga a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica.<sup>25</sup>

### Coordinación con otras instancias

En cuanto a la colaboración en atención en salud para los defensores, por ejemplo, se han de tener en cuenta actuaciones como las de la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, que en sus acciones a tomar en cuanto a la protección de defensoras de derechos humanos incluyen la derivación a las instituciones públicas de salud en las que se atienden las lesiones físicas o psicológicas que pueden derivarse de los ataques.

Por último, es importante comentar que aunque hasta ahora sólo hemos hecho referencia a las instituciones que de manera específica trabajan en protección de defensores, hay otras instituciones que, dentro de su trabajo normal, se han encargado en alguna medida de la protección a defensoras. De hecho, en algunas de las oficinas Ombudsman y programas gubernamentales de derechos humanos, aunque no se haya establecido un espacio específico para defensores, sí han intervenido en algunos casos en los que se han violado sus derechos humanos.

---

22 Sentencia T-590 de la Corte Constitucional de Colombia. Recogido de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. 27 de noviembre de 2008.

23 Sentencia T-590 de la Corte Constitucional de Colombia. Recogido de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. 27 de noviembre de 2008.

24 Cfr. sentencia SU-250 de la Corte Constitucional de Colombia de 26 de mayo de 1998. Recogido de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. 27 de noviembre de 2008. Nota 41.

25 Sentencia T-590 de la Corte Constitucional de Colombia, supra nota 39 (f. 1409). Recogido de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. 27 de noviembre de 2008. Parr.84.

## El desarrollo de un trabajo eficaz por parte de las oficinas de protección

Los denominados **Principios de París**<sup>61</sup> recogen un amplio consenso internacional sobre las características deseables que deben cumplir las instituciones nacionales de derechos humanos. A partir de dichos Principios, en el documento *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*<sup>26</sup> se señalan una serie de factores necesarios para hacer a dichas instituciones más eficaces. Al aplicar dicho documento a la evaluación de las oficinas nacionales de protección tenemos que hacer dos matizaciones importantes.



### Prácticas para la eficacia de las oficinas de protección

- *Legitimidad ante la ciudadanía*
- *Accesibilidad*
- *Cultura organizacional abierta*
- *Consulta con la sociedad civil*
- *Garantizar la integridad, calidad y diversidad de sus integrantes*
- *Tener un mandato amplio*
- *Desarrollan vínculos internacionales eficaces*
- *Tramitan las quejas de manera rápida y eficaz*
- *Su competencia abarca todos los sectores*
- *Tienen la facultad de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones*
- *Tratan sistemáticamente las cuestiones de derechos humanos*
- *Cuentan con suficientes recursos presupuestarios y ofrecen rendición de cuentas.*

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que los Principios de París se aplican a las instituciones nacionales de derechos humanos y el presente estudio se dirige a analizar únicamente una parte de ellas, las oficinas de protección; y en segundo lugar que los Principios se refieren sólo a las instituciones de carácter independiente, razón por la cual no se incluirían las gubernamentales (por otra parte, hay que tener en cuenta que el análisis más operacional de la actuación de las oficinas y programas de protección está incluido en la segunda parte de este estudio).

Decíamos entonces que tanto los Principios de París como el documento de evaluación mencionado pueden aportar elementos de gran utilidad para analizar el trabajo de las oficinas de protección, ya se encuentren éstas insertas dentro de una institución

independiente, en el gobierno, o incluso en ámbitos no gubernamentales. Con base en los documentos mencionados se puede afirmar que para que las oficinas de protección sean eficaces las normas que las regulan deberían tener en cuenta los siguientes elementos:

### *Legitimidad ante la ciudadanía*

El primer criterio a tener en cuenta es si la oficina de protección tiene legitimidad pública o popular; esta se derivará, en gran medida, de la institución en la que se encuentre inserta, y dependerá de si esta cuenta con un fundamento jurídico u oficial y si se percibe como una instancia que protege los derechos de los indefensos contra otro tipo de intereses más poderosos, y si actúa con justicia cuando aborda asuntos de su competencia.<sup>27</sup>

<sup>61</sup> <http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>

<sup>26</sup> Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. 2005 Pag. 16 y siguientes.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

## Accesibilidad



### La accesibilidad de las oficinas depende de:

- Dar a conocer su trabajo
- La posibilidad de contactar con ellas
- Acercarse a los más vulnerables
- Su capacidad de descentralizarse a través de oficinas propias o coordinación con otras instituciones.

Las oficinas de protección deberán dar a conocer lo que hacen, y tanto el público, como los órganos oficiales y las organizaciones no gubernamentales deben poder contactar con ellas. Sus oficinas, por tanto, deberán ser accesibles, y se alentará a los grupos más desfavorecidos de la sociedad a acudir a ellas.<sup>28</sup>

## Descentralización

En gran medida, la accesibilidad de la oficina dependerá de su capacidad para realizar un trabajo descentralizado, pues si se cuenta con oficinas o trabajadores en diferentes áreas del país se posibilitará el acercamiento de personas que trabajen fuera de la capital o en ámbitos no urbanos.

En este sentido, los gobiernos locales representan un elemento de gran importancia; como bien señala el documento *“Gobierno local y derechos humanos: rindiendo un buen servicio”*,<sup>29</sup> las autoridades locales son esenciales en el trabajo en derechos humanos, pues proveen el acceso de los ciudadanos a sus propios derechos. Por ello es altamente recomendable la existencia de organismos públicos de derechos humanos en el ámbito local, que además cuenten con espacios dedicados a la protección de defensoras.

La descentralización del trabajo no sólo tiene importancia para facilitar el acceso a los programas, sino también en cuanto a la posibilidad de otorgar medidas eficaces, pues la cercanía con los usuarios ayuda a conocer su realidad y con ello se puede favorecer la realización de un trabajo que atienda las necesidades reales de los usuarios. A este respecto la Defensoría del Pueblo de Perú afirma que *“la efectividad de las medidas de protección que puedan adoptarse en cada caso depende de las particularidades sociales y culturales de la persona que se pretende proteger, [...] existen circunstancias especiales que deben ser consideradas al evaluar posibles medidas de protección, tales como la lejanía de las zonas en las que residen...”*<sup>30</sup>

Sin embargo, la realidad muestra que labor de las oficinas de protección suele realizarse de manera centralizada, contando con sedes únicamente en las capitales o ciudades más importantes y funcionarios que sólo en algunos casos se desplazan a las distintas regiones.

Los Estados federados, posibilitan en mayor medida este tipo de trabajo, pues su propia estructura genera una descentralización de las oficinas públicas. Así, se puede observar que en Brasil el Programa Nacional de Protección de Defensores tiene tres oficinas con personal propio en los estados priorizados por el Programa (Pará, Espíritu Santo y Pernambuco). Sin embargo, las defensoras señalan, en su valoración del Programa, los

28 Ibidem.

29 International Council on Human Rights Policy. *“Local Government and Human Rights: Doing Good Service. 2006. “In this sense, human rights and local governance are both essentially concerned with the provision of certain entitlements, including participation in local political processes and access to essential services”.*

30 Defensoría del Pueblo de Perú. Informe Defensorial N° 112 Diciembre del 2006.

vacíos de responsabilidad y los conflictos de competencias que se han causado por una inadecuada planificación de esta descentralización.



### La descentralización puede darse:

- *De manera directa:*
  - *A través de distintas oficinas de protección*
- *De manera indirecta:*
  - *A través de las sedes de la institución en que se encuentran insertas*
  - *A través de la sociedad civil:*
    - Mediante organizaciones de protección que trabajan con defensores del interior*
    - Mediante organizaciones que se encuentran en las áreas rurales.*

Asimismo, el trabajo del Ombudsman de México se desarrolla no solo a través de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sino también desde las oficinas del ombudsman de los distintos estados. Sin embargo, y a pesar de que las comisiones estatales pueden ser espacios apropiados para la réplica de este sistema, sólo la Comisión del Distrito Federal ha designado un espacio para el trabajo en la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

Tanto en Colombia como en Guatemala, aunque las oficinas de protección se

encuentran en la capital, se ha acudido a otros mecanismos para acercar el trabajo en protección al interior del país. Así, aunque no se cuenta con personal especializado para esta labor, en Colombia hay 16 personas encargadas de los 16 departamentos en los que se realiza un trabajo de prevención a violaciones de los derechos humanos; y en Guatemala se utilizan otras sedes de la gubernamental Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) para la verificación de casos de defensoras o el seguimiento a las medidas en esta región.

La descentralización también puede darse a través de la participación en el programa de las organizaciones de la sociedad civil. En el caso de Guatemala, la oficina gubernamental de protección ha resaltado que el trabajo de la sociedad civil ha posibilitado el acercamiento a defensores de áreas rurales.<sup>31</sup>

Obviamente, entre todas las alternativas planteadas la mejor opción resulta aquella que implica que la oficina de protección cuente con sedes en distintas zonas del país y pueda relacionarse directamente con los defensores que atiende.

### Cultura organizacional abierta

Para que una institución de este tipo sea eficaz, responda adecuadamente a las necesidades de su población objeto, y sea capaz de identificar las deficiencias de su propia práctica precisa una comunicación constante con los usuarios actuales o potenciales. Por esto será necesario que éstos y las organizaciones con las que se coordina se sientan bien acogidos en la oficina de protección y seguros de que se les tomará en serio.

31 Entrevista a Hugo Enrique Martínez Juárez. Director de la Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales de la COPREDHE de Guatemala.

**Que se dé cabida en la oficina a la sociedad civil  
y la población objeto es un factor importante  
para mejorar su efectividad**

Sin embargo, la desconfianza de muchos defensores ante las instituciones del Gobierno o del Estado, o la existencia de instituciones muy cerradas, o poco dispuestas a la colaboración o la autocrítica ha generado que sean pocos los casos en los que haya habido una comunicación constante y procesos de análisis y crítica constructiva.<sup>32</sup>

### **Consulta con la sociedad civil**

En el ámbito que nos ocupa, la consulta con la sociedad civil y población objeto, las defensoras y defensores, tiene especial relevancia para asegurar un vínculo eficaz entre las instituciones nacionales y los defensores, especialmente los más vulnerables, y para incidir en el diseño y ejecución del programa para que las medidas sean más efectivas y que se ajusten a las necesidades de protección de los defensores.

### **Garantizar la integridad, calidad y diversidad de sus funcionarios**

La calidad y eficacia del trabajo de estas oficinas depende en gran medida de sus funcionarios. Por ello, se deberían asegurar procedimientos que garanticen que el personal será seleccionado en base a sus méritos, y así se facilitará que ésta esté integrada por profesionales independientes.

Por otro lado, para ser abiertas y accesibles, las oficinas precisan que sus integrantes representen la composición social, étnica y lingüística de la sociedad, y de la misma manera es esencial contar con un equilibrio de géneros.<sup>33</sup>

### **Mandato amplio**

El artículo 2 de los Principios de París,<sup>34</sup> señala que las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos dispondrán del mandato más amplio posible. Esto es también aplicable, como ya hemos visto, a las oficinas de protección de defensores. En este sentido, será de especial relevancia que incluyan en su mandato no sólo acciones de protección sino también de prevención (ver apartado más abajo, “Actuación preventiva vs. reactiva”); y será de suma importancia la definición que se aplique de defensor de derechos humanos, pues de ello dependerá en gran medida su capacidad de actuación (ver anteriormente en este documento la discusión sobre la definición de defensoras).

El desarrollo efectivo del mandato de la oficina se puede ver limitado por cuestiones presupuestarias o de recursos humanos. Sin embargo, la falta de recursos puede ser un

32 Ver: Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. 2005.

33 Ver: Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. 2005.

34 Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. Los Principios De Paris. Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. Marzo de 1992 Art. 2. “La institución nacional dispondrá del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia”.

elemento meramente coyuntural, y no debe marcar el proceso de definición de su mandato, porque éste puede abrir campos de actuación a desarrollar en el futuro.

### *Su ámbito de competencia abarca a todos los sectores involucrados*

Es importante que la institución cuente con competencia para abarcar en sus labores a todos los sectores involucrados, pues la credibilidad de las instituciones de derechos humanos se pone en entredicho cuando ciertas autoridades que pueden tener un importante impacto en los derechos humanos (como por ejemplo las fuerzas de seguridad) quedan excluidas de su ámbito de actuación.<sup>35</sup> Por ejemplo, la Comisión de Nacional de Derechos Humanos de México no deja fuera de su ámbito de actuación a ningún tipo de funcionario pero, como ya se ha mencionado, únicamente atiende a aquellos defensores que han visto violados sus derechos por agentes del Estado, lo que no siempre logra establecerse. Además, los defensores son víctimas de ataques por una gran diversidad de grupos, que, como el crimen organizado, no tienen porqué estar formalmente vinculados al Estado. Sin embargo, cuando la agresión proviene de un particular, la CNDH no puede intervenir desde el momento en que se produce el ataque, sino hasta que, como consecuencia del ataque, el Estado incumple con las obligaciones que tiene en cuanto a la investigación de los hechos, o la protección de la víctima.

Sin embargo, el planteamiento de atención que esta institución tiene resulta limitado, ya que la violencia contra los defensores se da de manera sistemática, y como plantea la Corte Constitucional de Colombia en la Sentencia ya mencionada,<sup>36</sup> esto no es imputable únicamente a una autoridad en concreto, sino que reposa en factores estructurales<sup>37</sup> de los que sí es responsable el Estado.

### *Desarrollo de vínculos internacionales*

La oficina de protección puede convertirse en un punto clave de encuentro entre el sistema nacional y los mecanismos internacionales y regionales de protección de defensoras, e incluso puede plantearse como un órgano coordinador y supervisor de las medidas impuestas desde el ámbito internacional. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que esto puede generar un conflicto de competencias, pues suele ser una labor asumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otra parte, esta labor coordinadora o supervisora de la oficina de protección no puede servir para eludir la responsabilidad y rendición de cuentas de otra parte del estado, como por ejemplo las fuerzas de seguridad.

### *Actuación preventiva versus reactiva*

Debe señalarse que uno de los principales reclamos de la sociedad civil se basa en que dentro del mandato de las oficinas de protección no se encuentran atribuidas funciones para actuar de manera preventiva, o si las hay, estas no se desarrollan. Aunque en algunos casos, como el de Colombia, dentro del programa inicial había cierta idea de trabajo en este sentido, pronto se desechó y se dirigió a una actuación reactiva, que implicó la intervención del Estado sólo una vez que el ataque se había producido.

---

<sup>35</sup> Ver: Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. 2005.

<sup>36</sup> Sentencia de Acción de Tutela T-590 de la Corte Constitucional de Colombia de 20 de octubre de 1998.

<sup>37</sup> Cfr. sentencia SU-250 de la Corte Constitucional de Colombia de 26 de mayo de 1998. Recogido de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. 27 de noviembre de 2008. Nota 41.

Aunque ciertas normas habilitan para la actuación preventiva, éstas suelen enfocarse en la capacitación en temas de autoprotección y suelen dirigirse únicamente a evitar futuras agresiones contra aquellos que ya han sido víctimas de algún tipo de ataque. Además, por las limitaciones presupuestarias, se ha dado prioridad en todos los programas a la atención directa y protección física de los defensores que ya han sido víctimas de algún tipo de agresión (entendiendo por tal no solo el ataque físico sino también las amenazas o intimidaciones).

En este camino han quedado de lado elementos de prevención que, desde el punto de vista de la sociedad civil, se consideran muy importantes. Tenemos por ejemplo la necesidad de que se promuevan actuaciones de protección tras amenazas severas, antes de un ataque, la necesidad de que se hagan campañas de legitimación de la labor de defensa de derechos humanos, evitar y sancionar las campañas de desprestigio por parte de los funcionarios del Estado, y la capacitación en temas de protección y autoprotección a aquellos que se encuentren en situación de riesgo aunque no hayan recibido ataques.

Por otro lado, los defensores consideran que la mejor manera de prevenir la violencia contra ellos pasa, necesariamente, por el castigo a los responsables de los ataques previos, es decir, la lucha contra la impunidad que disfrutaban quienes atacan a los defensores, pero ésta es una medida que apenas se ha tenido en cuenta por estos programas, y si se ha trabajado ha sido de manera poco efectiva.

En respuesta a esto, en Guatemala, y con el fin de preventivo, se estableció un mecanismo que ya se ha mencionado, la Instancia de Análisis de Ataques en contra de Defensores de Derechos Humanos (ver más arriba) que, como ya se explicó, tiene como función el desarrollo de políticas de prevención y de apoyo a las investigaciones que se desarrollen.<sup>38</sup> También es un avance la creación de un Servicio de Alertas Tempranas (SAT) que ya se ha puesto en funcionamiento en Colombia y que ha tratado de implementarse en Guatemala, a través de la propuesta ya mencionada. Mediante estos SAT se pretende generar una alerta que permita identificar riesgos y amenazas para los sujetos protegidos en determinadas regiones, de acuerdo con el contexto social, político y cultural.<sup>39</sup>

*La actuación de manera preventiva genera que el trabajo en protección sea más efectivo y representa un mayor compromiso del Estado con las defensoras*

Sin embargo, no puede decirse que los resultados de estos intentos hayan supuesto un gran avance en las actuaciones preventivas.

En síntesis, responder a los ataques con protección es un primer paso, pero no debe ser el único. Es necesario, por tanto, prevenir los ataques y dirigirse a sus causas y a la persistencia de los mismos.

<sup>38</sup> Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUA). Venciendo barreras. Informe sobre Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Enero a Diciembre del 2007.

<sup>39</sup> Ver: Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensores de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables. Hugo Enrique Martínez Juárez. Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales de la COPREDHE de Guatemala.

### ***Tramitación de quejas rápida y eficazmente***

Para que una oficina de protección sea efectiva, los procedimientos a desarrollar en ella deberán ser sencillos, accesibles, económicos (preferiblemente gratuitos) y rápidos. Pero también la oficina deberá ser eficaz.

Cuando los defensores acuden a instituciones nacionales, esperan que éstas tengan la autoridad para interpelar a los órganos encargados de protegerlos; si esto no es así, la efectividad de la oficina se verá muy limitada. También es de vital importancia que la oficina pueda vigilar que se cumpla con sus recomendaciones. Por ejemplo deberían tener la facultad de referir los resultados de sus indagaciones a los tribunales especializados para su adjudicación en caso de que sus buenos oficios no den resultado. Valga como ejemplo de ineficacia el planteado por UDEFEGUA<sup>40</sup> respecto a la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), que aunque ha dado apoyo a los defensores en casos específicos, rara vez éstos reciben información referente a la resolución sobre sus denuncias, con lo cual afirman que el paso por la PDH se constituye en una diligencia más sin respuesta ni resultados. También las organizaciones de defensoras en Colombia consideran que es fundamental reducir los tiempos de respuesta en actuaciones de protección, o incluso generar una respuesta inmediata de protección, hasta tanto se completa el expediente para el defensor en riesgo. Similares críticas hacen las defensoras de Brasil y México.

### ***Tener la facultad de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones***

Estrechamente vinculado con lo anterior, se encuentra la necesidad de que las oficinas de protección tengan el poder de vigilar el grado en que las autoridades pertinentes siguen sus consejos y recomendaciones. Sin esta medida de verificación de cumplimiento, la existencia de esta oficina tendría poco sentido. Además, respecto a esto se ha de agregar que este control debe ser una práctica permanente.

### ***Tratar sistemáticamente las cuestiones de derechos humanos***

Como ya se planteó, la eficacia de las oficinas depende, en gran medida, de la institución en la que se encuentre inserta, y del trabajo que éstas realice; por ello, los espacios de protección deberán insertarse en una institución que desarrolle su trabajo en el ámbito de los derechos humanos, y que deberá identificar y responder a cuestiones de preocupación general, y en sus labores utilizar instrumentos útiles, como investigaciones e informes sobre políticas públicas.

### ***Suficientes recursos presupuestarios***

Las oficinas pueden resultar ineficaces por falta de recursos; por ello, las instituciones del Estado deberían asegurar que a éstas se les asigne un presupuesto suficiente. Al mismo tiempo, para que la oficina pueda mantener su independencia, el control sobre sus asignaciones presupuestarias debería ser independiente del gobierno de turno.

Los organismos de cooperación internacional financian a estas oficinas en muchas ocasiones, y sobre esto puede crearse una cierta polémica, como por ejemplo en el caso de

---

<sup>40</sup> Ver: En el nudo de la impunidad. Informe sobre Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. Enero a Diciembre del 2008. Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEGUA).

Colombia. En cifras de 2007, según Jorge Cubides (Coordinador Interinstitucional del Programa gubernamental de protección), más del 75% del presupuesto del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia proviene del presupuesto del Estado, con solo un pequeño porcentaje llega de la cooperación.<sup>41</sup> Sin embargo, organizaciones de derechos humanos señalan que la mayor parte del presupuesto de este programa (que alcanzó los 40 millones de dólares en 2009) provienen de la cooperación internacional, sobre todo de la Agencia Internacional de Desarrollo de Estados Unidos (USAID). Ambas versiones son posibles si se considera que los fondos internacionales entran a formar parte de los presupuestos del estado en varias áreas.

Para que la oficina cuente con legitimidad, se debe asegurar que los muchos o pocos recursos con los que cuente sean utilizados de manera adecuada, y para ello debe haber una rendición de cuentas.

Dicha rendición de cuentas debe incluir la procedencia de los fondos, pues este punto puede tener mucho que ver con la independencia con la que la institución actúa. En este sentido, y además de la polémica citada más arriba, no resultaría adecuada la posibilidad que abre el proyecto de decreto de Nepal, que acepta fuentes de financiación cuestionables como “cuotas (*fees*)” de los defensores mismos o fondos “de cualquier otra fuente” (*sic*).

## Las funciones específicas de una oficina de protección

Del mandato con el que cuente la oficina dependerá sustancialmente las funciones que podrá desempeñar (ver más arriba).

Sin embargo, las funciones de una oficina de protección deberá analizarse no sólo a la luz de los Principios de París, que señala cuáles son las atribuciones y modalidades de funcionamiento de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos; también ha de tenerse en cuenta la Declaración sobre Defensores, pues en sus artículos 2, 9, 12, 14 y 15 impone obligaciones a los estados, que en buena lógica, pueden desarrollarse en parte a través de las oficinas de protección.

Así, dado que la Declaración obliga a proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos, así como a garantizar la aplicación efectiva de los mismos a través de la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias,<sup>42</sup> impone una serie de actuaciones que en parte deberían realizarse desde las oficinas de protección insertas en instituciones nacionales de derechos humanos. Con base en los Principios de París, algunas de estas actuaciones pueden ser:

- Elaborar informes sobre la situación nacional en materia de defensoras
- Presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección de los defensores; y podrán hacerlos públicos

---

<sup>41</sup> Estas informaciones provienen de nuestras entrevistas en persona.

<sup>42</sup> Artículo 2 de la Declaración de la ONU sobre defensores.

- Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales relativos a defensores de los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva. Además, se debería alentar la ratificación de esos instrumentos internacionales o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación.

Por otro lado, la declaración indica que los Estados han de proporcionar recursos eficaces a las personas que denuncien haber sido víctimas de una violación de los derechos humanos; y deben realizar sobre estos hechos una investigación rápida e imparcial.<sup>43</sup> En este mismo sentido, el apartado C, de los Principios de París dice que la institución deberá:

- Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante
- Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia.

Los Principios de París señalan que en la medida en que no se genere una respuesta de los Estados, la institución deberá acudir a los mecanismos internacionales de protección y esto, aplicado al trabajo sobre defensoras, debería implicar que las instituciones tendrán entre sus funciones:

- Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, o a las instituciones regionales en materia de defensores, y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto
- Cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en materias relativas al derecho a defender derechos humanos.

En virtud de que la Declaración sobre defensores impone la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de toda persona frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la Declaración,<sup>44</sup> las instituciones de protección a defensoras dentro del aparato estatal, en virtud de los Principios de París, deberán:

- Velar por la situación de seguridad de los defensores, señalando al gobierno las situaciones en las que se viole el derecho a defender derechos humanos, así como proponiendo medidas para la superación de éstas y emitiendo dictámenes sobre la posición y reacción del gobierno ante esto.

Ya que la Declaración obliga a promover la comprensión pública de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles de la educación y la formación profesional oficial,<sup>45</sup> la oficina de protección, según los Principios de París deberá:

---

43 Artículo 9.5 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

44 Artículo 12.2 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

45 Artículo 15 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

- Dar a conocer la labor que realizan los defensores de derechos humanos, sensibilizando a la opinión pública respecto a la importancia y legitimidad de su trabajo.

La realidad muestra que estos principios no se han aplicado en relación a esta materia pues, en la mayoría de los casos, las funciones de las oficinas son muy limitadas, y básicamente se concretan en una serie de acciones de carácter más operativo que se dirigen a tratar de garantizar la seguridad física de los defensores. Las acciones que normalmente desarrollan las instituciones suelen ser:

- Recibir y tramitar las solicitudes e información relacionadas con violaciones al derecho a defender derechos humanos.
- Analizar y verificar la documentación relacionada con las solicitudes; solicitar información complementaria para analizar la situación particular del solicitante y realizar una entrevista personal con el solicitante, para ampliar la información relacionada con su situación particular.
- Coordinar con las entidades competentes la implementación de las medidas de prevención y protección otorgadas.
- Trasladas a las autoridades competentes las solicitudes o información que no sean competencia del Programa.
- Suministrar la información requerida por los organismos de control del estado y demás autoridades competentes.
- En otros casos también pueden desempeñar acciones relativas a:
  - Velar por la conservación y uso apropiado de los bienes y elementos entregados como medida de protección personal.
  - Dar seguimiento a las medidas de protección implementadas y a las que estén pendientes de implementación.
  - Cuando los programas realizan evaluación del riesgo del defensor, como en el programa colombiano, se establecen las siguientes funciones:
    - Solicitar a la Policía Nacional o la institución correspondiente, la realización de los estudios de nivel de riesgo y grado de amenaza de las personas que soliciten protección al Programa.
    - Presentar ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) las solicitudes de protección, con sus respectivos soportes, para que se hagan las recomendaciones pertinentes.
    - Ejercer la secretaría técnica del CRER.
    - Notificar las recomendaciones del CRER a los beneficiarios.
    - Implementar las medidas de protección recomendadas por el CRER.

Algunas oficinas de protección han ido más allá de la evaluación del riesgo y la coordinación de las medidas de protección, para por ejemplo contribuir al impulso y diseño de políticas públicas en materia de defensoras.

### **Funciones de las oficinas de protección**

- Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante
- Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia
- Elaborar informes sobre la situación nacional en materia de defensores
- Presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección de los defensores; y podrá hacerlos públicos
- Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales relativos a defensoras en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva; a través de recomendaciones; y alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación
- Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, o a las instituciones regionales, y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto
- Cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en materias relativas al derecho a defender derechos humanos
- Deberán velar por la situación de seguridad de los defensores, señalando al gobierno las situaciones en las que se viole el derecho a defender derechos humanos, así como proponiendo medidas para la superación de éstas y emitiendo dictámenes sobre la posición y reacción del gobierno ante esto
- Deberán dar a conocer la labor que realizan los defensores de derechos humanos, sensibilizando a la opinión pública, respecto a la importancia de su trabajo.

### **Compromisos de los beneficiarios**

En la mayoría de los casos, los usuarios de los programas no sólo cuentan con beneficios a la hora de acogerse a estos, sino que han de asumir una serie de compromisos. Aunque muchos programas no lo han regulado, el programa colombiano ha determinado minuciosamente los compromisos que se deben cumplir; el beneficiario debe, de la siguiente manera:

1. Poner en conocimiento de los organismos de seguridad o de control del Estado los hechos por los cuales teme por su vida, integridad, libertad y seguridad

2. Acatar las recomendaciones formuladas por los organismos de seguridad del Estado y el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia
3. No solicitar, ni aceptar inscripción en otro programa de protección del Estado
4. Conservar los elementos entregados en buen estado
5. Usar los elementos entregados exclusivamente como medida de protección personal
6. Ceñirse a los procedimientos establecidos en relación con el uso de los bienes entregados.
7. Colaborar con los organismos de investigación, de control y seguridad del Estado, en el esclarecimiento de los hechos que motiven sus amenazas
8. Abstenerse de asumir conductas que puedan poner en peligro su seguridad
9. Asistir a los Cursos de autoprotección y autoseguridad
10. Informar con antelación, sobre cualquier desplazamiento que requiera coordinación interinstitucional
11. Reportar de inmediato la pérdida, hurto o daño, de cualquier elemento suministrado por el Programa
12. Asumir el valor correspondiente al deducible del seguro que ampara cualquier elemento suministrado por el Programa, en caso de reposición por pérdida, hurto o daño, del mismo
13. Devolver en buen estado los elementos entregados como medios de protección
14. Colaborar con los organismos de seguridad del Estado, para la realización del estudio del nivel de riesgo y grado de Amenaza
15. Mantener la reserva de la información relacionada con su situación particular
16. Suscribir el acta de compromiso
17. Los demás inherentes a la naturaleza de beneficiario del Programa y los que recomiende el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER.

En el caso de programa en Guatemala, la única causa recogida por escrito para retirar las medidas es el uso de las mismas con fines distintos a los originales.

En el caso del proyecto de Nepal, cabe destacar que las defensoras tienen la responsabilidad de “ser cuidadosos al recopilar y difundir información relacionada con la seguridad nacional, la soberanía y la indivisibilidad; la armonía social y religiosa y la unidad”; este requisito pareciera que introduce un compromiso o requerimiento para el defensor que va más allá de las consideraciones relativas a la protección de los derechos humanos.

La práctica habitual es que las obligaciones queden tasadas en la firma de un compromiso por ambas partes al momento de entrega de las medidas, o con la puesta a disposición de las escoltas. Sin embargo, estas actas no siempre recogen de manera detallada cuáles son las obligaciones que asume el usuario, y por ello éste constituye un elemento que necesariamente debe incluirse en el desarrollo normativo de los programas de protección.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> En la segunda parte de este estudio haremos un análisis más pormenorizado de todas las cuestiones operaciones relativas a los programas de protección de defensoras.

## **Prototipo de legislación de desarrollo de una oficina de protección**

Cabe concluir, como resumen de lo planteado en este apartado, que las normas que crean oficinas de protección y que desarrollan en trabajo que éstas van a realizar deben contar con los siguientes elementos:

- **En cuanto a los orígenes de las normas**

- Los programas pueden surgir de la modificación de normas que regulan la actuación del Estado en protección de otros grupos, o pueden surgir como normas nuevas. En el primer caso es importante que la modificación incluya un abordaje específico de la protección a los defensores
- En el diseño de las normas que determinarán el funcionamiento y la estructura de las oficinas de protección es importante la participación de la sociedad civil y de expertos en la materia (nacionales e internacionales)
- Ha de tenerse en cuenta que la existencia de determinadas coyunturas pueden ser útiles para promover que el Estado apruebe estas normas y programas, y que en este proceso el papel de la sociedad civil es determinante para generar la necesaria voluntad política.

- **En relación con los objetivos de las oficinas de protección**

- Las normas de protección y los mecanismos que crean deben responder a unos objetivos mucho más amplios que la mera protección física de los defensores. Deben incluir entre sus objetivos la búsqueda de un ambiente propicio para el desarrollo de la labor de defensa y para ello han de atender a:
  - La creación de un plan de acción nacional de protección, que implique un abordaje integral del problema en el que intervengan diferentes instituciones del Estado
  - La creación de un sistema de prevención (alertas tempranas, capacitación, etc.)
  - La lucha contra la impunidad
  - La promoción de la cultura de derechos humanos y la legitimación de la labor de los defensores.

- **Respecto a donde está alojada la oficina de protección**

- El trabajo en protección puede requerir la creación de instancias que se dediquen de manera exclusiva al trabajo en protección a defensoras
- Las oficinas suelen abrirse en espacios especializados en derechos humanos. Las oficinas Ombudsman o las direcciones de derechos humanos del poder ejecutivo son los lugares más utilizados para ello, pero también cabe la posibilidad de crear oficinas mixtas, en las que se integren esfuerzos de diferentes instancias, incluida la sociedad civil.

- **En referencia a quienes participan en el programa**

- El trabajo en protección requiere que un gran número instituciones con diferentes capacidades desarrollen un esfuerzo común; por ello, la legislación debe crear espacios de trabajo en los que confluyan diferentes instituciones del Estado. En estos espacios se puede incluir delegados de:

- Fuerzas de seguridad y Ministerio de Gobernación
- Cuerpos de seguridad especializadas en protección
- Sociedad civil
- Los sectores protegidos
- Instituciones internacionales de derechos humanos
- La oficina de derechos humanos del Ejecutivo
- Ministerio del Interior o Justicia
- Ministerio Público y otros órganos de investigación (y órganos especializados en investigación de este tipo de casos, cuando existan)
- Ministerio de Previsión Social o Solidaridad Social o equivalente
- Organismo judicial
- Ministerio de Salud
- Como órganos de control
  - ◆ Oficina Ombudsman
  - ◆ Procuraduría General
  - ◆ Contraloría.
- **En cuanto a otras instituciones que participan en la protección**
  - Las normas deben establecer coordinación con otras instituciones que también colaboran en la protección aunque no formen parte de su estructura, como son:
    - Otras fuerzas de seguridad con vinculación al trabajo en protección
    - Servicios de atención inmediata frente a situaciones de vulnerabilidad
    - Otros órganos de investigación, como servicios de inteligencia
    - Servicios de atención médica
    - Poder Judicial.
- **En relación al desarrollo de un trabajo eficaz**
  - Si se pretende que la oficina desarrolle eficazmente su trabajo, ésta debe contar con elementos normativos que garanticen los siguientes puntos:
    - Legitimidad ante la ciudadanía
    - Accesibilidad y descentralización
    - Cultura organizacional abierta
    - Consulta con la sociedad civil
    - Integridad, calidad y diversidad de sus integrantes

- Tener un mandato amplio
  - Desarrollan vínculos internacionales eficaces
  - Tramitación de manera rápida y eficaz
  - Su competencia ha de abarcar todos los sectores
  - Facultad de vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones
  - Tratan sistemáticamente las cuestiones de derechos humanos
  - Cuentan con suficientes recursos presupuestarios y ofrecen rendición de cuentas.
- Respecto a sus funciones
    - Entre las funciones que deberá comprender las normas se deben encontrar
      - Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante.
      - Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;
      - Elaborar informes sobre la situación nacional en materia de defensores
      - Presentar, a título consultivo, al gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección de los defensores; y podrá hacerlos públicos.
      - Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales relativos a defensoras en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva; y alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación;
      - Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, o a las instituciones regionales, y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto
      - Cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en materias relativas al derecho a defender derechos humanos
      - Velar por la situación de seguridad de los defensores, señalando al gobierno las situaciones en las que se viole el derecho a defender derechos humanos, así como proponiendo medidas para la superación de éstas y emitiendo dictámenes sobre la posición y reacción del gobierno ante esto;
      - Dar a conocer la labor que realizan los defensores de derechos humanos, sensibilizando a la opinión pública, respecto a la importancia de su trabajo
  - En relación con los compromisos que asumen los beneficiarios.
    - Las normas deberán incluir los compromisos, claramente regulados y detallados, que asumen los defensores al aceptar las medidas de protección.

- Deben evitarse compromisos que vayan más allá de los inherentes a la protección de los derechos de las defensoras.

## **Unas reflexiones finales para esta primera parte**

Deseamos incluir aquí algunas reflexiones finales tras esta primera parte, a modo de diálogo abierto que esperamos se enriquezca a través de diálogo en el observatorio sobre políticas nacionales Focus<sup>47</sup> o con correspondencia directa con las defensoras que así lo deseen:

- ✓ Aunque la Declaración de la ONU sobre defensores fue aprobada en 1998, existen muy pocas experiencias respecto a la institución de normativas e instancias nacionales para protección de defensoras. Y la inmensa mayoría de éstas se hallan en América Latina. Si tuviéramos que aventurar sugerencias del por qué de esto, diríamos que probablemente se debe a la presión de una sociedad civil fuerte y reivindicativa en materia de derechos humanos, y a la existencia de un estructurado sistema regional de derechos humanos. Quizá entre ambos hayan podido generar la necesaria voluntad política en los gobiernos nacionales para esto.
- ✓ Hay un importante espacio de mejora para estos programas de protección, en todos los casos estudiados. La experiencia acumulado en alguno de ellos es ya importante, y esperamos que este estudio pueda contribuir a ello.
- ✓ Creemos que se puede afirmar que en ninguno de los casos estudiados se ha pasado de un nivel táctico de protección (asignación de medidas de protección, sin más) a un nivel más estratégico de protección (con prevención de ataques en vez de medidas reactivas, con la investigación y juicio de los responsables de los ataques contra defensoras, con la institucionalización de una cultura democrática en derechos humanos, etc.), a pesar de la constante reivindicación y colaboración por parte de las organizaciones de defensores.
- ✓ Como decíamos en la introducción a esta parte, el desafío sigue estando donde siempre ha estado: en reconocer y hacer efectiva la responsabilidad del estado respecto a la debida protección de las defensoras de derechos humanos y la lucha contra la impunidad. Desde este punto de vista, más que valorar los resultados inmediatos de los programas nacionales de protección, tendríamos que valorar la capacidad de la sociedad civil para generar esta debida respuesta por parte del estado (sin perjuicio de que la creación de uno de estos programa de protección sea parte de la respuesta, pero no toda la respuesta).
- ✓ El creciente flujo de información sobre el involucramiento del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) de Colombia en actividades de “guerra sucia” contra defensores es un ataque directo al programa colombiano de protección. En el momento de cerrar el texto de este trabajo para su publicación todavía no sabemos las consecuencias últimas que puede tener, dado que este programa de protección es el más amplio y dotado de todos los casos estudiados.
- ✓ Suele decirse que “el diablo está en los detalles”. En la siguiente parte de este estudio analizamos en profundidad los aspectos operacionales de las actuaciones en protección para los defensores, lo que constituye el día a día del trabajo de estos programas.

---

47 En <http://focus.protectionline.org>



# Protección de defensores de derechos humanos:

*buenas prácticas y lecciones  
a partir de la experiencia*

**Parte II:** Aspectos operacionales de la  
protección de defensores



# Capítulo 1: Aspectos generales de la relación y respuesta de protección

## 1. Los programas estudiados en esta parte

Han sido varias las experiencias estudiadas para realizar esta parte, y hemos tenido que hacer un esfuerzo de concreción para exponerlas del modo más sintético posible. Las principales (que no únicas) experiencias analizadas han sido a nivel nacional, y son las siguientes:

- Brasil:
  - Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos (Secretaría Especial para los Derechos Humanos, Presidencia de la República).
  - Grupo de seguimiento para el programa nacional de protección de defensores (sociedad civil: Justicia Global, Terra de Direitos y otras).
- Colombia:
  - Decreto 1740 de 2010.
  - Programa no Gubernamental de protección de defensores, Programa Somos Defensores (ambos no gubernamentales).
- Guatemala:
  - Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensor@s de Derechos Humanos y otros grupos vulnerables (Comisión Presidencial de Derechos Humanos, COPREDEH).
  - Unidad de Protección para Defensores Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (UDEFEFUGUA, no gubernamental).

Hemos procurado realizar análisis que nos permitan extraer algunas conclusiones, y por ello en distintos puntos destacamos estas conclusiones con los siguientes símbolos:

-  “Buena práctica”
-  “Mala práctica”
-  “Llamada de atención”
-  “Lección aprendida”

## 2. Objetivos y estrategias de un programa de protección de defensores

Como decimos en otras partes de estos dos volúmenes de estudio, la protección de los defensores de derechos humanos ha de ser integral, es decir, ha de abarcar los principales aspectos de la misma, que al menos (en un listado abierto) podrían ser:

- La existencia de un marco legislativo adecuado y de políticas en materia de derechos humanos y hacia las defensoras.

- La investigación penal y enjuiciamiento de quienes agredan de cualquier forma a los defensores.
- La concienciación social sobre la necesidad y legitimidad del trabajo de defensa de los derechos humanos.
- Y, si fuera necesario, la existencia de programas de protección más específicos para los defensores, que incluya medidas preventivas y reactivas.

Sin embargo, en los tres programas (o propuestas) gubernamentales de protección aquí analizados, los de Brasil, Colombia y Guatemala, la protección se reduce sobre todo al último punto (medidas de protección) y proporciona una respuesta fragmentaria y reactiva.

En dos de los tres países (Colombia y Guatemala) existen líneas de trabajo estables en protección de defensores por parte de organizaciones no gubernamentales, que de hecho han sido antecesores y modelos para la creación (a modo de espejo) de los respectivos programas gubernamentales de esos países. Si analizamos el trabajo en protección de los actores no gubernamentales en conjunto, veríamos que su cobertura se acerca a la protección integral de la que hablábamos antes. Por supuesto las ONG no legislan ni deciden políticas, pero sus propuestas y aportes han permitido diseñar leyes y programas que serían mucho más potentes si los gobiernos hubieran hecho honor a dichos aportes. Las ONG tampoco enjuician, pero sus aportes en investigación y en seguimiento de procesos penales han sido imprescindibles para las escasas condenas emitidas contra quienes agreden a las defensoras. Y las ONG han realizado las más extensas campañas para la legitimación social de los defensores, y han puesto en marcha mecanismos de protección comparables a los gubernamentales, aún salvando el abismo de la diferencia de recursos disponibles.

 *El empuje pionero y el apoyo, acompañamiento, críticas y presión de las organizaciones de defensoras han sido fundamentales para concebir la mirada cualificada que hoy tenemos de lo que debe ser un programa integral de protección de defensores.*

En el recorrido y evolución de los programas de protección, diversas instituciones nacionales han contribuido a su diseño. En el orden nacional, es de interés destacar el aporte de la Corte Constitucional de Colombia y su reconocimiento de la obligación estatal respecto a los riesgos que el ciudadano no tiene el deber de soportar:<sup>1</sup> “...las autoridades tienen el deber primario de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de todos los residentes en el país”. Este Tribunal también reconoce el derecho a la seguridad personal como el “derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”, y activa la obligación estatal de adoptar medidas de protección para cada caso concreto, las cuales “deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo”. Es por ello que se debe determinar si éstos son “riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto”. Igualmente precisó que, ante este tipo de riesgos, las autoridades constitucionales tienen la obligación de preservar el derecho a la seguridad personal de quienes se ven enfrentados a ellos; esta obligación incluye los siguientes aspectos:

---

1 Sentencia T-719 de 2003.

- “1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.
2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (...) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.
3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.
4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas (...) de tal forma que la protección sea eficaz.
5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.
7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados”.

A partir de esta base, el programa colombiano ha tenido que ir adaptando sus contenidos, y por otra parte la Corte Constitucional ha promulgado varias resoluciones en las que obliga a dicho programa a tomar o retomar medidas de protección para líderes de población desplazada, como el Auto 107/08 (en que se da orden al Comité de riesgos “para que se aplique el Programa de protección por presunción constitucional de riesgo de mujer como líder de la población desplazada”), o la Sentencia T-134 de 2010 por la que se ordena al Ministerio de Justicia que realice una nueva determinación del nivel de riesgo de un defensor para tomar las medidas de protección adecuadas.

Creemos que esta jurisprudencia es muy importante en Colombia y a nivel internacional pero, en la práctica, sus resultados se concretan en los resultados del programa de protección colombiano, con sus luces y sombras, como veremos más adelante.

### **3. Principios para enmarcar las medidas de protección**

Las medidas de protección se otorgan siguiendo una serie de principios que se pueden resumir de la siguiente manera (en una única lista, elaborada a partir de los diferentes programas):

- **Voluntariedad**

Tanto el ingreso en los programas como la aceptación de medidas serán libres y voluntarias para el beneficiario. Hay un consentimiento informado (por escrito) por parte de éste.

- **Exclusividad**

Las medidas están destinadas exclusivamente a quienes sean beneficiarios del programa. Esto no implica que estas medidas únicamente se refieran al defensor amenazado o agredido, pues otras personas, como los familiares o compañeros, también pueden estar en riesgo y convertirse así en beneficiarios.

- **Prevención**

Las instituciones responsables de la protección adoptarán estrategias efectivas que prevengan ataques, intimidaciones o actos cometidos en contra de defensores y otras personas de la población objeto de protección.

- **Tutelaridad**

Salvo aquellos requisitos exigidos para los procedimientos ordinarios jurisdiccionales, las acciones de protección no prejuzgarán sobre el fondo del asunto y serán adoptadas inmediatamente para garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos y libertades universales, operando bajo el principio pro persona;<sup>2</sup> al tratarse de medidas precautorias o cautelares la rigurosidad no puede ser la misma que para otros mecanismos de prevención y protección contemplados en las legislaciones nacionales.

Asimismo, se deberán desarrollar las medidas necesarias para implementar mecanismos judiciales de protección en el ámbito nacional.

- **Principio de concertación y consulta**

Es indispensable que las instituciones del Estado, las personas beneficiarias y la sociedad civil generen canales de consulta e interlocución estable para conocer las necesidades y evaluar el desempeño del programa.

- **Causalidad**

Las medidas de protección se basarán en los factores de riesgo y amenaza y en la actividad o cargo que desempeñe el beneficiario.

- **Proporcionalidad**

Las medidas otorgadas corresponderán a las circunstancias de modo, tiempo y lugar del riesgo particular de cada usuario del programa.

- **Efectividad**

Las medidas han de proteger de modo efectivo a las personas usuarias del programa.

- **Sostenibilidad de las medidas**

Las medidas han de ser sostenibles para el programa y para las defensoras mismas.

- **Reversibilidad de las medidas**

Si las medidas no funcionan o cambia la situación de riesgo, ha de ser posible una vuelta atrás a la situación previa de seguridad del defensor (como mínimo, a ser posible, ha de conseguirse una mejora global de su seguridad).

- **Confidencialidad**

Por la naturaleza de la materia, toda la información relativa a la protección de personas ha de mantenerse bajo estricto secreto.

---

<sup>2</sup> Principio pro persona [sic] o principio pro homine, que en derecho internacional significa que el Estado, al aplicar legislación nacional que refleje el derecho internacional, está obligado a usar la norma que sea mas favorable al respeto de los derechos de la persona, frente a los suyos propios.

- **Temporalidad**

Las medidas de protección serán de carácter temporal, mientras existe la situación de riesgo, y estarán sujetas a revisión periódica.

- **Responsabilidad y colaboración**

Toda la población objeto del programa tiene el deber de respetar y apoyar a las autoridades y colaborar activamente en la implementación del mismo y en su autoprotección (incluyendo el proporcionar información relevante, que pueda tener impacto en su nivel de riesgo, durante el desarrollo del programa).

- **Igualdad de trato, no discriminación, enfoque diferencial**

El programa observará la garantía de igualdad de trato y no discriminación por género, etnia, condición social o económica, preferencia u orientación sexual, idioma, nacionalidad, religión, opinión política, ni cualquier otra para la prestación del servicio. Sin embargo se debe mantener un enfoque de género y, cuando sea necesario, discriminación positiva, además de un enfoque diferencial para defensores que requieran del mismo por su potencial mayor riesgo o vulnerabilidad.

- **Oportunidad**

Las medidas se prestarán de forma oportuna (en el momento en que han de ser prestadas).

- **Complementariedad**

Las medidas de protección serán complementarias con las medidas adoptadas por otras entidades (específicamente por las entidades territoriales, en relación a las autoridades regionales en un país).

#### 4. Aspectos generales de la relación con organizaciones y defensores protegidos

La relación entre los programas de protección y los defensores y organizaciones vinculadas no siempre es fácil. Esto no es de extrañar, dadas las dificultades y tensiones que entrañan las situaciones de riesgo para las defensoras y el número de actores, a veces con intereses contrapuestos, que intervienen en un programa de protección. Por ello hay algunas buenas prácticas, dificultades y actuaciones a evitar en la relación entre los programas de protección y los defensores que, a la luz del estudio realizado, nos gustaría destacar.

 *Los defensores colaboran en la construcción de las respuestas de protección y participan en la decisión sobre las mismas en cada caso.*

Es importante que tanto las defensoras afectadas que entren al programa, como los defensores que colaboran en general con dicho programa, participen activamente en la construcción de la respuesta de protección. Como en todo programa, esta participación mejorará la co-responsabilidad de defensor y la calidad, eficacia y efectividad de la respuesta.

Está claro que la participación no siempre va a poder ser homogénea. A veces sucede que el programa promueve la participación, pero un actor involucrado en la respuesta de protección puede no tenerlo en cuenta (como por ejemplo la policía). Se trata de conseguir una cultura de participación que se desarrolle paulatinamente en todo el entramado del programa y sus componentes.

👉 El programa ofrece respuestas adaptadas a las diferentes necesidades de protección de las diferentes defensoras, teniendo en cuenta, además, sus circunstancias.

Los diversos tipos de defensores y los diferentes riesgos que enfrentan generan diferentes necesidades en materia de protección, ante las cuales los programas deben poder adaptar sus respuestas de protección. No tiene las mismas necesidades de protección una abogada que reside en la capital y que recibe una amenaza de muerte, que un líder comunitario que sufre presiones por terratenientes locales, por poner dos ejemplos al azar.

📖 **Es importante tener en cuenta al menos las siguientes categorías de defensores:**

- Mujer<sup>3</sup>
- Defensores aislados en el medio rural
- Grupos con marcadas características propias: indígenas, por ejemplo
- Grupos que pueden sufrir discriminación como defensores: trabajadores sexuales, defensores de derechos sexuales y reproductivos,<sup>4</sup> etc.

👉 Es importante ofrecer apoyo específico (discriminación positiva) a grupos de defensores que puedan verse discriminados habitualmente, y ofrecer medidas de protección acordes con sus necesidades específicas.

👉 Es necesario integrar las relaciones con las defensoras rurales en la práctica de trabajo del programa: necesidad de cubrir lo rural, prever posibilidades de puntos de contacto u oficinas “antena” para favorecer accesibilidad (oficinas propias o alojadas en otras instituciones, personas de contacto -de modo formal o informal-), prever campañas de comunicación hacia el mundo rural, etc.

👉 Evitar los programas con respuesta única, o rígida, que no se adapta a las necesidades de protección que demanda el riesgo de la defensora: “Tenemos muchos otros casos, esto es lo que podemos ofrecerle”, “si lo quiere lo toma, si no lo deja”...

📖 En el estudio hemos detectado una relación entre las respuestas de protección impuestas al defensor, y no totalmente aceptadas ni vividas como propias, y la insatisfacción con el programa de protección, junto con un posible mal uso de las medidas de protección

📖 La protección es un derecho de la defensora y una obligación del Estado, no un servicio que éste ofrece

3 En relación con los riesgos que afrontan las mujeres defensoras, ver el capítulo 1.9 del Nuevo Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos (Protection International, 2009).

4 En relación con los riesgos que afrontan los defensores en derechos en sexualidad, ver el Manual de Protección para Defensores LGTBI (Protection International, 2009).

 *El defensor o la organización rechaza colaborar con el programa.*

Hay casos en que una defensora o una organización rechaza colaborar con el programa, bien tras el primer contacto o bien durante la implementación de la respuesta de protección. Esta posibilidad debe estar prevista en el acuerdo de protección firmado al inicio de dicha respuesta. El rechazo a colaborar puede ser debido a muchas razones, y vamos a abordar aquí algunas de las que pueden ser más relevantes, de cara a buscar soluciones para las mismas.

- Un defensor rechaza el uso de una escolta armada del Estado.

Ha habido casos en que un defensor ha rechazado el uso de una escolta armada, por ejemplo por razones éticas -rechazo del uso de la violencia- o prácticas -evidencias de que la escolta armada realiza labor de inteligencia sobre el defensor-. En otros casos la defensora expresa que la presencia de escolta policial hace que las personas con las que se desarrolla su trabajo desconfíen (por ejemplo en comunidades), o incluso pueda ponerlas en riesgo (víctimas o testigos de casos de violencia policial, por ejemplo).

- Un grupo de defensoras rechaza el uso de las medidas de protección a modo de protesta por considerarlas insuficientes o inútiles.

Ha habido varios casos en que un grupo de defensoras rechaza las medidas de protección como protesta por considerarlas insuficientes o inútiles (algunos hablan de medidas placebo). Por ejemplo, en Colombia un grupo de defensores devolvieron sus chalecos antibalas, teléfonos celulares e incluso carros blindados, ya que se seguían produciendo ataques contra defensores y el Estado no realizaba las debidas actuaciones contra los mismos, como investigar, detener y juzgar a sus responsables.

 *En estos casos, una consideración básica es que el Estado no queda eximido de su responsabilidad de proteger a las defensoras, y es necesario realizar las debidas gestiones en la arena social y política para restablecer acuerdos de protección (acuerdos alternativos, por ejemplo en el caso del rechazo a la escolta armada, o negociar para restablecer acuerdos, en el caso de la entrega de medidas como protesta por la inacción estatal).*

 *Evitar la revictimización de los defensores.*

En el caso de los defensores que han sufrido ataques y se han convertido en víctimas a su vez, es fundamental evitar que durante el proceso de respuesta de protección el defensor sufra una revictimización, es decir, se vea expuesto en repetidas ocasiones a revivir los traumas sufridos, a reiterar explicaciones ante diferentes instancias o a tener que justificar situaciones ya justificadas.

## Momentos de riesgo de revictimización, que se deben a la necesidad de prestar testimonios o responder a entrevistas reiteradamente:

-  *Para entrar al programa de protección.*
-  *Durante el análisis de riesgo (con otras instancias, como policía).*
-  *Ante otras instancias (otros organismos estatales, sistema judicial, organizaciones internacionales, etc.).*
-  *Pautas para reducir la posibilidad de revictimización:*
  - *Protocolizar el mínimo de entrevistas necesarias, tanto dentro del programa como con los colaboradores habituales.*
  - *Acordar dentro del programa y con las instituciones.*
  - *Formación del personal en el trato con víctimas.*
  - *Acompañar a la defensora durante el proceso de entrada y valoración.*
  - *Que sea una misma persona (funcionaria) la que acompañe durante todo el proceso, incluyendo los trámites en en otras instituciones.*
  - *Si fuera necesario, un contacto regular con la misma funcionaria.*
  - *Incluir apoyo psicológico especializado desde el principio.*
  - *Prever y afrontar barreras idiomáticas y culturales.*

## 5. Las actas de compromiso

La implementación o entrega de las medidas protectoras se suele formalizar con la firma de un acta de compromiso por los beneficiarios, en donde se detallan los elementos de seguridad entregados (como por ejemplo chalecos antibalas) y el estado de los mismos, los beneficios y compromisos, la duración de las medidas y las consecuencias por su uso indebido.

A modo de ejemplo, incluimos en los anexos el acta de compromiso que firman los usuarios del programa brasileño, y ponemos aquí a continuación la lista de compromisos para las usuarias del programa colombiano. Esta lista de compromisos ha ido evolucionando con la experiencia adquirida a lo largo del programa, y refleja un buen número de situaciones prohibidas, anómalas o difíciles en cuanto a las medidas de protección, por lo que varias de estas normas serán analizadas en el capítulo 5 (sobre las medidas de protección).

## Ejemplo del Programa Colombiano: Compromisos de las usuarias y usuarios

Se ha de tener en cuenta que en la mayoría de los casos los sujetos de protección no sólo cuentan con beneficios a la hora de acogerse a los programas de protección, sino que para poder disfrutar de las medidas que éstos ofrecen han de asumir una serie de compromisos. El programa colombiano es el único que ha regulado detalladamente los compromisos que se deben cumplir:

### **Decreto 1740 de 2010, Artículo 34. Compromisos de los beneficiarios.**

*Son compromisos de los beneficiarios:*

1. *Acatar las recomendaciones formuladas por los organismos de seguridad del Estado y el Programa de Protección.*
2. *No solicitar ni aceptar inscripción en otro programa de protección del Estado durante la vigencia de las medidas.*
3. *Renunciar a uno de los programas, en caso de estar vinculado en más de uno de los programas de protección del Estado.*
4. *Conservar los elementos entregados en buen estado y hacer buen uso de ellos.*
5. *Usar los elementos o apoyos entregados, exclusivamente como medida de protección.*
6. *Colaborar con los organismos de investigación, de control y seguridad del Estado, para el esclarecimiento de los hechos que motiven sus amenazas, con observancia a la excepción constitucional para declarar.*
7. *Asistir a las instrucciones de Autoprotección, sugeridas por los responsables de cada uno de los programas, las cuales se llevarán a cabo en el lugar que para el efecto determine la autoridad que dispone las medidas.*
8. *Informar mínimo con 24 horas de antelación, sobre cualquier desplazamiento que requiera coordinación institucional en diferentes lugares del país.*
9. *Abstenerse de asumir conductas que puedan poner en peligro su seguridad.*
10. *Dar respuesta a los requerimientos que en relación con el mal uso de las medidas de protección le hagan el respectivo Comité, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y/o la autoridad que haya asignado la medida, con el fin de controvertir y/o aclarar las razones y pruebas sobre el uso e implementación de las medidas de protección.*
11. *Reportar de inmediato la pérdida, hurto o daño, de cualquier elemento suministrado por el Programa de Protección.*
12. *Colaborar con la autoridad que haya asignado la medida de protección para la verificación del debido uso de las medidas de protección.*
13. *Colaborar con la Policía Nacional, para la realización del estudio del nivel de riesgo. De la no disposición o renuencia para permitir la práctica del mencionado estudio se dejará constancia escrita y se pondrá tal situación en consideración del respectivo Comité.*
14. *Mantener la reserva y confidencialidad de la información relacionada con su situación particular.*
15. *Suscribir un acta de compromiso al momento de recibir las medidas de protección, en donde se señalarán los elementos entregados y el estado de los mismos, sus beneficios y compromisos, el lapso de la medida adoptada y las consecuencias por uso indebido de los mismos.*
16. *Devolver los elementos entregados, como medida de protección, una vez finalice su vinculación al Programa de Protección.*
17. *Poner en conocimiento de los organismos de seguridad o de control del Estado los hechos por los cuales teme por su vida, integridad, libertad y seguridad.*
18. *Asumir el valor correspondiente al deducible del seguro que ampara cualquier elemento suministrado por el Programa, en caso de reposición por pérdida, hurto o daño, del mismo, en los casos que se compruebe culpa grave del protegido.*
19. *Las demás inherentes a la naturaleza del beneficiario del servicio de protección y las que recomiende el respectivo Comité.*



## Capítulo 2: La admisión al programa de protección

### 1. Contacto de los defensores con el programa de protección (cómo llegan los casos)

El primer contacto con un programa (sea gubernamental o no gubernamental) puede darse de varias maneras:

- La defensora contacta directamente con el programa.
- Una entidad intermediaria (como una organización, una iglesia, etc.) pone en contacto a la defensora con el programa, con el consentimiento de la defensora.
- El programa se pone en contacto con el defensor o con una entidad intermediaria, al conocer de una situación.<sup>1</sup>

Estos contactos se producen de forma cotidiana, y en la práctica es difícil saber qué factores pueden hacer este contacto más fácil o más difícil. A partir del estudio y documentación, hemos elaborado estas dos listas de barreras y de factores de accesibilidad para el primer contacto.

#### Barreras para el contacto de los defensores con el programa de protección:

- Falta de difusión y comunicación del trabajo del programa.
- Percepción de parcialidad en el programa, de que éste solo atiende a determinados grupos o personas.
- Falta de confianza en el programa o en sus resultados, especialmente en aquellos casos en los que hay una fuerte confrontación entre el gobierno y los defensores (para los programas gubernamentales).
- Falta de confianza en el programa o en sus resultados, especialmente en aquellos casos en los que hay una fuerte confrontación entre el gobierno y los defensores (para los programas gubernamentales).
- La lejanía física de los defensores, en el caso de las áreas rurales mal comunicadas o países grandes.
- Muchas defensoras no se reconocen como tales y por tanto no se consideran parte de la población objeto del programa, lo que hace que difícilmente acudan al mismo.
- Barreras idiomáticas, culturales y de falta de recursos económicos.

1 La Corte Constitucional de Colombia establece que las autoridades tienen la “obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado” (sentencia T-719 de 2003). Sin embargo, el Decreto 1740 de 2010 vigente para el programa colombiano no recoge esta iniciativa de dirigirse a personas amenazadas entre las funciones del programa de protección.

### Factores de accesibilidad para el contacto con el programa de protección:<sup>2</sup>

- Legitimidad: que el programa sea visto con legitimidad pública o popular, dependerá de si cuenta con un fundamento jurídico, u oficial, o de su aceptación dentro de las comunidades de defensores, de si se percibe como una instancia que se preocupa por la protección y bienestar de sus usuarios, etc.
- Descentralización: depende de la cercanía física de oficinas distribuidas por un país (o de sus antenas o puntos de contacto), y del desplazamiento de funcionarios a las zonas fuera de las capitales, donde se realiza gran parte del trabajo de las defensoras. La descentralización del trabajo no sólo tiene importancia para facilitar el acceso a los programas, sino también para otorgar medidas eficaces, pues la cercanía con los usuarios ayuda a conocer su realidad.
- Cultura organizacional abierta y mandato amplio: es importante que los defensores se sientan bien acogidos en la oficina de protección, y seguros de que sus necesidades en protección serán escuchadas con seriedad.
- Integridad, calidad y diversidad de sus funcionarios: la calidad del trabajo de estas oficinas depende en gran medida de sus funcionarios. Por ello, se deberían asegurar procedimientos que garanticen que el personal será seleccionado en base a sus méritos, y así se facilitará que ésta esté integrada por profesionales independientes. Por otro lado, para ser abiertas y accesibles, las oficinas precisan que sus integrantes representen la composición social, étnica y lingüística de la sociedad, y de la misma manera es esencial contar con un equilibrio de géneros.
- Tramitación de procedimientos ágil, eficaz y respetuosa: para que una oficina de protección sea efectiva, los procedimientos a desarrollar en ella deberán ser sencillos, accesibles, gratuitos (o muy asequibles) y rápidos. Pero también la oficina deberá ser eficaz; cuando los defensores acuden a instituciones nacionales, esperan que éstas tengan la autoridad para interpellar a los órganos encargados de protegerlos. También es de vital importancia que la oficina (sea gubernamental o no gubernamental) pueda vigilar o monitorear que se cumpla con sus recomendaciones. También es importante, en general, reducir los tiempos de respuesta en actuaciones de protección, o incluso generar una respuesta inmediata de protección.

## 2. Apertura y establecimiento de un caso

Una vez que una defensora ha contactado con el programa de protección, hay que tomar una decisión sobre si entra a dicho programa o no. Deseablemente esta decisión ha de ser tomada aplicando unos criterios ágiles, claros y preestablecidos.

### *Respecto de los criterios de admisión al programa*

En el programa colombiano de protección, los criterios para la evaluación de la solicitud de protección son bastante generales, y se refieren a la pertenencia a la población objeto del programa, a que la amenaza esté vinculada a la actividad de defensa de los derechos

<sup>2</sup> Para una discusión más amplia de la accesibilidad de un programa de protección, ver el capítulo 4 de la Parte I de este estudio.

humanos, y al tiempo transcurrido (la petición ha de hacerse dentro de los 3 meses de suceder los hechos).

La propuesta guatemalteca recoge, entre otros, los siguientes criterios: pertenencia a una de las poblaciones objeto y aval de la misma, relación del caso con el trabajo del defensor, haber presentado denuncia judicial, conocimiento del caso por las autoridades “locales o regionales”, y el hecho de que el riesgo no debe “superar” “la seguridad o el esquema de protección del Ministerio de Gobernación” (en el supuesto de que las necesidades de seguridad del defensor superen la capacidad de protección asignada al programa).

En el programa brasileño los criterios son muy generales, y se refieren a si la persona es o no defensora de derechos humanos, y si existe causalidad entre la actividad del defensor y la amenaza. Cabe destacar que si su solicitud es rechazada, la persona puede recurrir ante el Consejo Nacional del Programa, mientras que los demás programas no recogen la posibilidad de recurrir la decisión.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La Corte Constitucional de Colombia ha emitido Autos y Sentencias favorables a revisar de nuevo la admisión de una persona al programa, a partir de alegaciones hechas por personas rechazadas por el programa de protección.

## Cuadro-resumen de los criterios de inclusión en los programas

Criterios incluidos en al menos dos de los tres programas analizados	
Tema	Criterios
<b>Población objeto del programa</b>	<p>Pertenencia a dicha población.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Colombia: pertenencia a organizaciones o estructuras que estén legalmente constituidas, desde ONG a entidades comunitarias.<sup>4</sup></li> <li>Guatemala: si pertenecen a una organización, deben aportar aval de la misma. O su liderazgo debe estar demostrado y avalado por organizaciones y/o entidades locales.</li> </ul>
<b>Motivo u origen de la amenaza o agresión</b>	<p>La amenaza o agresión han de ser consecuencia directa de la actividad de defensor/a.</p>
Criterios incluidos en sólo uno de los programas analizados	
<b>Tiempo</b>	<p>Colombia: la petición ha de hacerse dentro de los 3 meses de suceder los hechos.</p>
<b>Actuación ante otras instituciones</b>	<p>Guatemala:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se requiere adjuntar la denuncia presentada por los hechos (ante juez o policía).</li> <li>En su caso se requiere que las autoridades locales o regionales competentes tengan conocimiento de la situación de riesgo o amenaza del peticionario.</li> </ul>

<sup>4</sup> Criterios de de pertenencia del programa en Colombia (2010):

1. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
2. Dirigentes o activistas de organizaciones de derechos humanos y miembros de la misión médica.
3. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.
4. Periodistas y comunicadores sociales.
5. Dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
6. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
7. Exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de las políticas de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
8. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista - CRS, el Ejército Popular de Liberación - EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores - PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame - MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados - MIR - COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburra y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998, se reincorporaron a la vida civil y por sus actividades políticas, sociales, periodísticas, humanitarias o profesionales tienen un nivel de riesgo extraordinario o extremo.

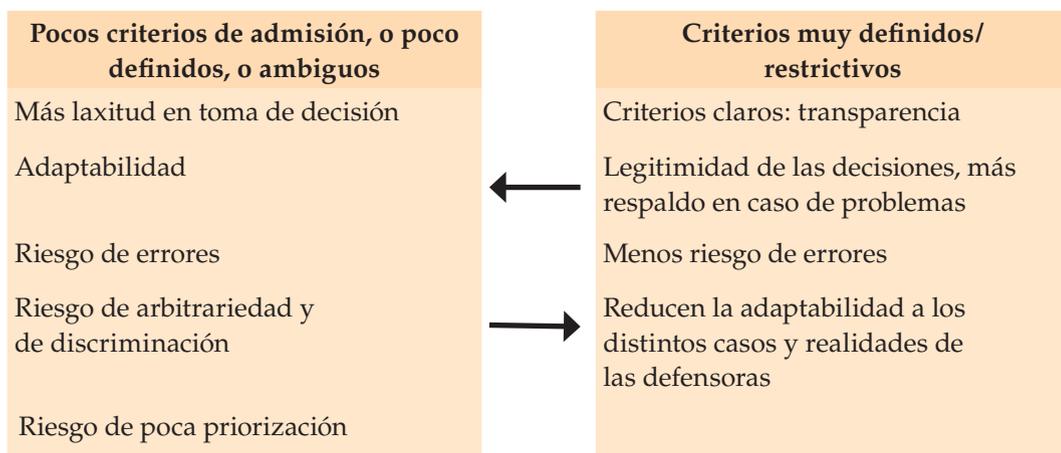
<b>Lugar</b>	Colombia: la zona de riesgo ha de ser el territorio nacional.
<b>El objetivo de la petición de protección</b>	Guatemala: la solicitud de protección, no debe estar motivada por un interés distinto al de preservar y proteger la vida, integridad, seguridad o libertad personal.
<b>Competencia</b>	Guatemala: la protección demandada no debe ser de la competencia de otro organismo estatal, caso en el cual se remitirá a la entidad respectiva.
<b>Capacidad del programa</b>	La admisión del candidato o candidata a proteger, no debe constituir “un factor que afecte en forma insuperable la seguridad o el esquema de protección del Ministerio de Gobernación”.

📖 Los principales criterios de inclusión en un programa de protección son la pertenencia demostrada a la población objetivo del programa y que la amenaza o ataque sea consecuencia de la actividad del defensor

👉 *Ha sido útil que las defensoras participen en la definición de los criterios de inclusión en el programa, durante su creación y en las sucesivas revisiones del mismo, a la luz de la experiencia adquirida.*

Hay que tener en cuenta que el programa de protección de Colombia cubre a otras poblaciones objeto además de a los defensores y, aparte del programa de su Policía Nacional (dedicado a altos cargos del gobierno y estado), el programa del Ministerio de Interior y Justicia, que es el que nos ocupa en este trabajo, incluye a miembros reinsertados de movimientos guerrilleros, testigos, periodistas, etc. (ver nota al pie en página anterior). Esto ha sido motivo de preocupación para las organizaciones de derechos humanos, porque es difícil, dados los recursos limitados, conseguir que un programa que cubre a poblaciones objeto dispares pueda responder a las necesidades específicas de las defensoras de derechos humanos.

Podemos decir que los criterios de admisión influyen claramente en la decisión sobre la admisión de la persona peticionaria de la siguiente manera:



## **Respecto de los criterios de exclusión para la entrada al programa**

El único programa que tiene proyectados criterios de exclusión para la entrada al programa es la propuesta de programa guatemalteco: se excluirá de entrada a los defensores que “realicen o hayan realizado actos contrarios a la ley o se encuentren sujetos a proceso penal en el sistema de justicia nacional - para los casos de protección nacional o por disposición de protección supranacional”. Sin embargo, se destaca que “esta regla no se aplicará para las personas privadas de libertad cuya circunstancia constituya un riesgo a derecho a la vida”.

 *Esta cláusula puede afectar negativamente a la protección de defensores, porque si hay leyes en vigor que discriminen o criminalicen a defensores, los programas de protección no van a actuar en favor de los defensores; esto significaría cerrar el círculo de agresiones legales contra los mismos.*

Otros criterios no escritos que se han tenido en cuenta en las deliberaciones de los correspondientes comités de evaluación han sido el uso de la violencia por parte del defensor y su “mala fama sostenida” (recordemos la ambigüedad, pero también la adaptabilidad, que este criterio conlleva).

## **Respecto al carácter colegiado de la decisión sobre la admisión**

La participación de diversas personas en la dirección del programa y en la toma de decisiones respecto a la inclusión o no de una persona en el programa presenta ventajas e inconvenientes que se mostrarán más adelante. La toma de decisiones de manera de manera conjunta ha sido habitual en los programas analizados.

En el programa colombiano el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) se constituye como “órgano asesor” del programa y es “de carácter participativo, democrático y pluralista, en el cual los representantes de la entidades del Estado, en colaboración con los representantes de la población objeto, evalúan en cada caso particular, según las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el grado de amenaza y el nivel de riesgo de los peticionarios y recomiendan las medidas de protección a adoptar”.

En la propuesta de Guatemala el Comité de Evaluación de Riesgo es también colegiado y determina quienes participarán en el mismo estableciendo los cargos que deben tener sus integrantes. En el caso de Brasil no se especifica en detalle, aunque sí se establece que la decisión de entrada al programa corresponde a la coordinación estatal o “dependiendo de las circunstancias” -que no se especifican- a la coordinación general (a nivel nacional). Asimismo, se recomienda que la entrevista que se debe realizar con el defensor para su inclusión en el programa se hagan “por más de un técnico y preferentemente con la presencia de un abogado”.

### 3. Composición de los organismos rectores de los diversos programas de protección

Programa/ Entidad	Colombia <sup>5</sup>	Guatemala <sup>6</sup>	Brasil <sup>7</sup>
Nombre del organismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER (órgano asesor).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección (CERMP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Deliberativo Estatal y Nacional.</li> </ul>
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministro del Interior y Justicia (puede delegar en su Viceministro), quien presidirá el CRER.</li> <li>Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presidente de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos -COPREDEH- (que lo preside).</li> <li>Delegado de la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, adscrita al Viceministro de Seguridad del Ministerio de Gobernación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes del Gobierno (no se especifica, excepto el Coordinador Ejecutivo Nacional del programa).</li> </ul>
Organismos que participan	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos.<sup>8</sup></li> <li>Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Director o delegado de la Dirección General de Inteligencia Civil.</li> <li>Representante de la Unidad de Relaciones Internacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.</li> <li>Representante del Ministerio Público (invitación especial).</li> </ul>	

5 Según Decreto 1740 de 2010.

6 Según propuesta de “Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensor@s de Derechos Humanos y otros grupos vulnerables” (febrero 2008).

7 La información reflejada en esta tabla es la que figura en el Proyecto de Ley, pendiente de aprobación en el Congreso Brasileño en el momento de redactar este texto (diciembre de 2010).

8 El nombre completo es: Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Organismos estatales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes (sólo con derecho a voz) de la Procuraduría General de la Nación y la Defensora del Pueblo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Delegado del Procurador de los Derechos Humanos.</li> <li>Delegado del Procurador General de la Nación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes del “Poder Público” (no se especifica).</li> </ul>
Fuerzas de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional.</li> <li>Coordinador del Grupo de Derechos Humanos de la Policía Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representante de la División de Protección a Personalidades y/o División de Protección y Seguridad Públicay/o de la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional Civil, según sea el caso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes del “Poder Público” (no se especifica).</li> </ul>
Sistema de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representante (sólo con derecho a voz) de la Fiscalía General de la Nación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representante del Organismo Judicial o un delegado de la Unidad de Seguridad.</li> </ul>	
Organizaciones de Defensores	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cuatro representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección (<i>invitados especiales</i>, sólo asistirán a las sesiones que traten de dichas poblaciones objeto).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos delegados de la Sociedad Civil a nivel nacional (organizaciones de derechos humanos, sindicalistas y organizaciones gremiales de administradores y operadores de justicia).</li> <li>Dos delegados por el sector de periodistas y comunicadores sociales, a nivel nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes de organizaciones de la sociedad civil (no se especifica, excepto que su presencia será “paritaria” con los representantes del “Poder Público”).</li> </ul>
Organismos Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<i>invitado especial</i>).</li> </ul>		

Como puede verse en el cuadro anterior, los únicos programas que incluyen participación del sistema de justicia es el colombiano y el guatemalteco. Asimismo, el único programa participativo de un organismo internacional es el colombiano.

En general, podemos decir que las decisiones colegiadas tienen pros y contras según el número de personas que las tomen:

Decisión por muy pocas personas		Decisión colegiada por varias personas
Flexibilidad, agilidad, reacción inmediata.	←	Más lentitud en la toma de decisiones.
Riesgo de arbitrariedad y de discriminación.	→	Menos riesgo de arbitrariedad y discriminación, más legitimidad en decisiones.
Riesgo de cometer errores.		Menor riesgo de errores.

👉 Es útil e importante que los integrantes de estos órganos tengan capacidad de toma de decisiones sobre las medidas y la implementación del programa en general (porque si tienen que consultar a superiores se pierde información -al transmitirla-, se alargan los tiempos y se alejan las decisiones del contacto directo con la defensora).<sup>9</sup>

### Respecto de los procedimientos y plazos para determinar la admisión al programa

El procedimiento **ordinario** para el inicio de la implementación de las medidas suele constar de las siguientes etapas:

- Recepción de la solicitud escrita presentada por el defensor o a través de un tercero.
- Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto y de los demás criterios vigentes en cada programa, como la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, etc. En caso de ser necesario, se realiza una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.
- Realización del estudio de nivel de riesgo por parte del organismo correspondiente (policía u otros).
- Presentación de la situación particular ante el organismo del programa, tras la determinación del nivel de riesgo, valora la situación para que se hagan las recomendaciones pertinentes en cuanto a medidas de seguridad.
- Discusión de las recomendaciones y medidas con los beneficiarios y acuerdo sobre las mismas (acta).
- Implementación de las medidas de seguridad acordadas.

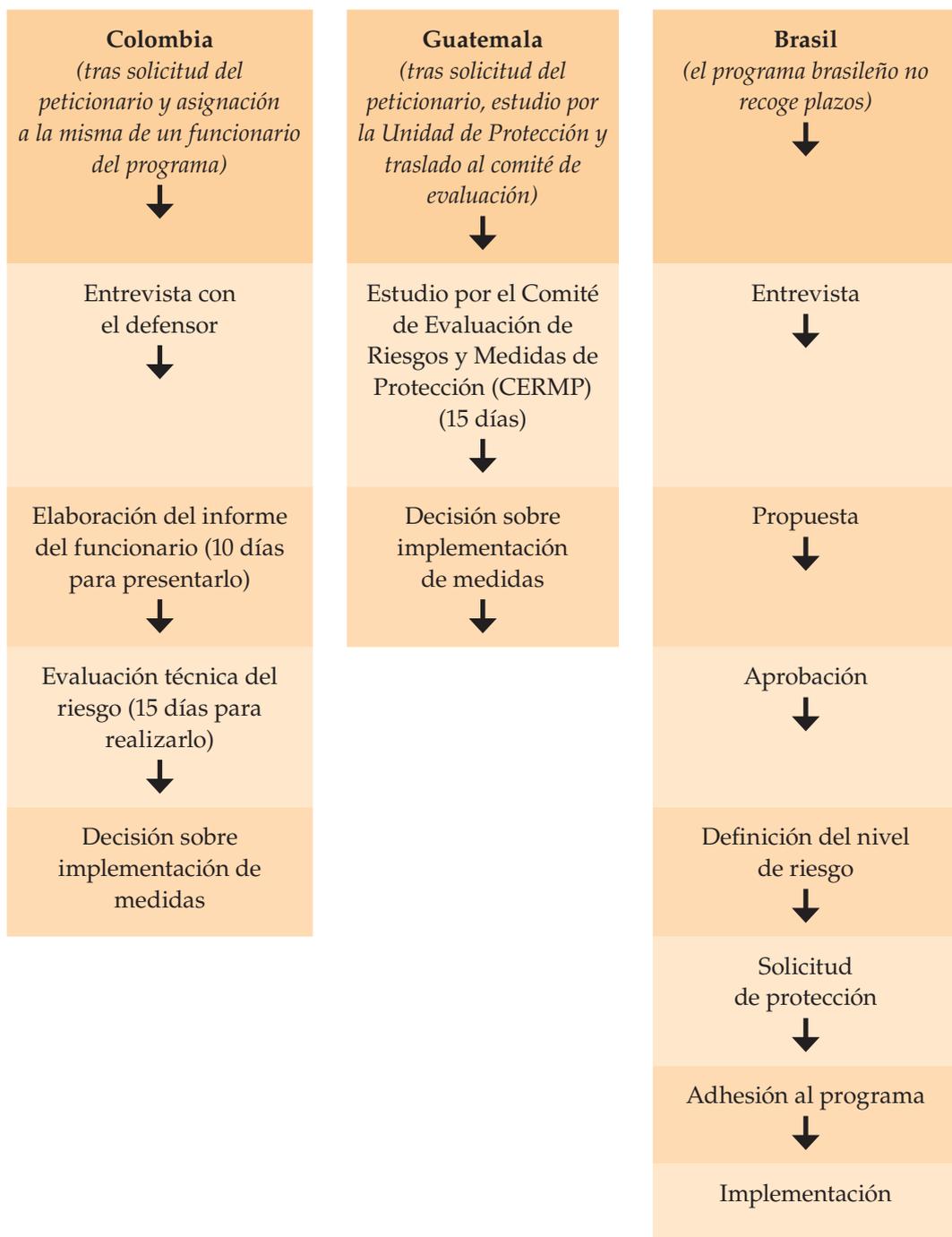
En los plazos es importante la frecuencia con que se reúnen los órganos de toma de decisiones:

- CRER (Colombia): mensual (con reuniones extraordinarias del comité “cuando las necesidades de protección lo ameriten”).

<sup>9</sup> El Decreto 1740 del programa en Colombia especifica que los miembros del CRER, en caso de delegar, la delegación debe recaer en funcionarios del nivel directivo y ha de constar por escrito (artículo 7).

- CERMP (Guatemala): cada dos semanas (y “extraordinariamente cuando sea necesario y de conformidad con la extrema gravedad y urgencia de las circunstancias que lo motive”).
- Consejo Deliberativo Nacional (Brasil): no se especifica.

En los casos de Colombia y Guatemala se establecen plazos de varias semanas para el procedimiento ordinario de admisión al programa. Los plazos no siempre son claros ni siempre se cumplen debidamente.



👉 En algunos casos la implementación de las medidas de protección pueden tardar semanas o incluso meses, tras la inclusión de la defensora en el programa, sobre todo cuando dichas medidas dependen de instituciones no pertenecientes al programa, como un cuerpo local de policía, por ejemplo.

📖 En estos casos podría ser útil establecer convenios de colaboración con las instituciones que han de participar en la ejecución de las medidas (a nivel de sus órganos directores respectivos), y que puedan dar obligatoriedad a lo establecido en el programa, si no hay voluntad política por parte de la institución encargada de ejecutar

### Procedimientos y plazos para casos urgentes

Ninguno de los programas define qué es un “caso urgente”, pero recogen procedimientos abreviados para los mismos. En el programa brasileño se establece para estos supuestos la necesidad de tomar una decisión justo después de realizar la propuesta (aunque tampoco aporta plazos). La propuesta de programa guatemalteco plantea que las medidas en estos casos tendrán una vigencia de dos meses, tras los cuales se realizaría el estudio del mismo como un caso normal. El programa colombiano menciona el traslado o reubicación de la defensora como una primera medida, tras la cual se ha de presentarse de inmediato ante “la autoridad competente” para iniciar los trámites.

Los procedimientos de urgencia brindan medidas de protección en casos de riesgo alto o muy alto, determinado en una primera valoración por la persona u órgano designado para ello. En estos casos un programa puede adoptar o solicitar medidas, sin necesidad de estudio de riesgo y grado de amenaza y recomendación previa. Posteriormente se informaría de las mismas al comité que evalúa el riesgo, en la primera oportunidad disponible, para seguir, en la medida de lo posible, con el procedimiento ordinario y que se adopten las medidas definitivas. En todo caso sería necesario el recoger un acta (o documento) similar con las medidas de emergencia acordadas, con la persona defensora o si llegara el caso con la organización que la asesore. Este acta podrá ser un documento firmado en persona, un fax o un correo electrónico, o incluso la grabación de una conversación telefónica en la que se acuerden las medidas de emergencia (la grabación también debería ser autorizada verbalmente, durante la llamada misma).

Durante los procedimientos de emergencia, y debido precisamente a la falta de tiempo para valorar riesgos y actuaciones, se pueden cometer errores que pueden afectar al programa o a la misma defensora. Para reducir las posibilidades de error, puede ser útil:

- Usar protocolos de actuación pre-establecidos, que en general prioricen la “reducción de la exposición” del defensor frente a la amenaza.
- Que las medidas de protección otorgadas sean de carácter conservador, es decir, que prioricen la seguridad de la defensora como si la amenaza fuera cierta, para evitar que las dudas limiten la capacidad de proteger rápidamente.

Debe quedar claro que una actuación de emergencia en protección no tiene que condicionar las actuaciones siguientes, ya cuando el riesgo haya sido analizado y se puedan tomar decisiones en mejores condiciones; es decir, puede haber actuaciones como la evacuación inicial de una defensora que después se vean como no adecuadas, y eso puede implicar el

retorno de la defensora; y al revés, en una emergencia pueden decidirse actuaciones en protección que después se vean como insuficientes.

📖 Si hay la sospecha fundada de que corre peligro la vida de un defensor, la medida más rápida, eficaz y en principio menos dañina es el traslado inmediato del mismo a un sitio seguro. Creemos que esta medida de emergencia se puede protocolizar para hacerla de la manera más segura posible para el defensor y si fuera necesario su familia

👉 *Una medida de emergencia puede ser necesaria, pero entraña riesgos para los defensores. Creemos que todo programa debe tener protocolizadas sus medidas de emergencia, y han de estar bien definidas, con adecuado seguimiento y evaluación inmediata.*

### **Respecto de la documentación a aportar para abrir un caso**

Todos los programas piden una solicitud por escrito para la entrada al programa. Este es su único elemento común (y el único documento inicial, en el programa brasileño). A partir de ahí, la propuesta del programa guatemalteco solicita como requisito adicional una copia de la denuncia interpuesta sobre los hechos, y el programa colombiano añade además una lista con unos seis documentos (desde certificado de antecedentes penales a constancia de actividad laboral en los últimos tres años; el programa da unos plazos de entre 5 y 10 días para completar la documentación solicitada).

📖 El soporte documental es necesario para sustentar el análisis y las decisiones sobre un caso, pero no puede convertirse en barrera para iniciar las medidas de protección, especialmente en los casos de riesgo alto o cuando la defensora ha tenido que ser evacuada del lugar donde vive. Solamente los documentos directamente relacionados con el caso han de ser solicitados, y hay que dar plazos adecuados para aportar los mismos cuando sean necesarios

## **4. Verificación de casos**

Una vez que llega un caso al programa, es fundamental verificar la información relativa al mismo, tanto para conocer sus circunstancias con seguridad y poder establecer que el ataque se debe a su trabajo como defensor, como para poder valorar el riesgo y tomar las adecuadas medidas de protección. Los programas usan diferentes procedimientos (unos reglados y otros no) para verificar un caso.

Entre los procedimientos de verificación reglados ya hemos mencionado, dentro de los criterios de entrada al programa, la pertenencia a una organización, o el aval de la misma, o el conocimiento del tema por autoridades locales, o haber denunciado antes los hechos. Este último requisito se debe a que la interposición de una denuncia falsa puede tener consecuencias jurídicas importantes, por ello esta exigencia reduce considerablemente la posibilidad de que lleguen al programa casos que no son reales.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Además este requisito trata de poner en marcha mecanismos legales que reduzcan la impunidad y eviten que un programa se convierta en refugio de protección sin la participación de las instituciones del sistema de justicia, como se verá más adelante.

Otros procedimientos de verificación requieren de un estudio más detallado para conocer el caso. Este estudio puede ser hecho por el personal del programa, como hace habitualmente el programa no gubernamental de UDEFEGUA, o bien puede ser encargado a una organización de confianza en la zona en que se haya amenazado o atacado a la defensora. Si no se tiene la capacidad para realizar un estudio *in situ*, los programas lo hacen a distancia, comunicándose por diversos medios con otras fuentes de información. Es evidente que esta verificación es menos consistente que las anteriores, y puede inducir a errores.

-  *La defensora ha de expresar por escrito su consentimiento para el uso de información por parte del programa. Se pueden dejar abiertos momentos de consulta entre el programa y la defensora para evaluar qué información se puede usar y cuál no.*
-  *Cuando alguna entidad integrante de un comité solicite información sobre un caso, ha de suscribir un acta de compromiso sobre la confidencialidad de dicha información.<sup>11</sup>*

 Al realizar un estudio adicional del caso, el manejo adecuado de la información cobra aún más importancia. Si se habla con terceros se puede romper la confidencialidad, y es necesario el consentimiento del defensor (sobre todo si éste contactó en primer lugar con el programa). Es fundamental saber qué se puede preguntar o decir a otros interlocutores, y determinar exactamente qué se quiere averiguar

-  *Es necesario que un programa establezca un mecanismo de filtro de información entre el expediente del caso, que contiene información que puede ser confidencial, y las salidas de información hacia terceros (durante la verificación, durante el estudio de riesgo, y durante la implementación de las medidas de seguridad). Una dificultad para esto puede ser la necesidad de justificar una medida de protección sin poder hacer uso de información confidencial.*

En general, los defensores hacen un uso honesto y adecuado de la entrada a los programas de protección. No obstante, ha habido casos en que un defensor ha solicitado la entrada a un programa por afán de notoriedad o por deseos de salir de una región o del país. En otras ocasiones es el miedo el que induce a un defensor a interpretar erróneamente los hechos o a manipularlos para acceder a un programa. Los pocos casos comprobados de uso fraudulento del acceso a un programa de protección reciben mucha difusión dentro de un programa, lo que puede llevar a la percepción, errónea, de que se dan en más ocasiones de lo que sucede en realidad.

11 Artículo 50 del Decreto 1740 (2010), Colombia.



## Capítulo 3: El análisis de riesgo en los programas de protección de defensores

En general podríamos decir que los análisis de riesgo a los que hemos tenido acceso durante este estudio<sup>1</sup> son poco claros y poco concretos; de alguna manera son más una “lista de necesidades” y clasificaciones de tipos de riesgo, que un sistema eficaz para analizar el riesgo que de hecho asume una defensora. Como pueden ser consultados en los anexos de este libro, no los detallaremos aquí. En vez de ello, abordaremos algunas cuestiones claves en cuanto al análisis de riesgo.

Es importante que la evaluación del riesgo responda a la realidad y a las necesidades de los defensores. Si los sistemas que use la policía no cumplen esta función, los programas de protección han de tener su propio sistema de análisis de riesgo, bien para intentar acordar con la policía una adaptación de los que usen, o bien para aplicarlos directamente con las defensoras. Si lo análisis de unos y otros difieren se pueden producir conflictos de interpretación, pero en todo caso los programas podrían adaptarse mejor a las distintas situaciones.

Es también importante intentar definir qué es riesgo, pero no resulta fácil, porque en realidad no existe una definición consensuada sobre lo que es el riesgo. El programa colombiano define riesgo como “la probabilidad objetiva de que un peligro contra un individuo o grupo de individuos se materialice en daño o agresión”.<sup>2</sup> De manera similar, en el Nuevo Manual de Protección para Defensores<sup>3</sup> decimos que “riesgo” hace referencia a “acontecimientos posibles, sean lo inciertos que sean, que causan daño”. El riesgo depende de las amenazas que se tengan, pero también de cómo de vulnerable se es frente a dichas amenazas, y de qué capacidades se tiene frente a ellas. Por ejemplo, ante una amenaza general contra “todos los que trabajen en derechos humanos” en una ciudad, no tendrá el mismo riesgo la organización que tenga más capacidades (con plan de seguridad, cuidados de su oficina, redes de apoyo, etc.), que otra que tenga muchas vulnerabilidades (sin conciencia de cuidar la seguridad, oficina descuidada, información sin proteger en el computador, etc.). Así, el manejo del riesgo se enfoca en actuar sobre las amenazas, vulnerabilidades y capacidades (para un tratamiento a fondo de este tema, pueden verse los anexos).<sup>4</sup>

El riesgo es *circunstancial* (porque depende del contexto y circunstancias), *cambiante* (porque cambia cuando suceden cosas relevantes) y *subjetivo* (porque cada persona u organización puede percibirlo de forma diferente). En otras palabras, el riesgo no se puede “medir”, y por ello es necesario llegar a acuerdos sobre el nivel de riesgo existente.

Algunos programas de protección usan un sistema de numeración para determinar el nivel de riesgo.<sup>5</sup> Otros sólo extraen una conclusión aproximada, basada en la valoración de

---

1 Los que figuran en los programas de Guatemala y Brasil. No hemos tenido acceso al de Colombia, ni a los protocolos que usan las distintas policías para evaluar el riesgo.

2 Decreto 1740 de 2010, artículo 3.

3 Ver dicho manual, se puede consultar en <http://www.protectionline.org/-Publicaciones-de-Protection-.html>

4 Adaptación del capítulo 1.2 del Nuevo Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos (bibliografía).

5 Es el caso del programa (no gubernamental) de UDEFEGUA (Unidad de Defensores/as de Guatemala).

quien analiza el riesgo. En este capítulo vamos a ofrecer un proceso para determinar de modo consensuado un nivel de riesgo existente,<sup>6</sup> en dos pasos: primero, determinación del nivel de riesgo; segundo, cómo manejar el riesgo según el nivel determinado.

### **Antes de continuar queremos diferenciar y separar el análisis de amenazas del análisis de riesgo**

El análisis de amenazas sirve para estudiar una amenaza e intentar determinar **qué posibilidades hay que de que una amenaza** se ejecute en forma de ataque a un defensor. Por ejemplo, si un defensor ha tenido una amenaza telefónica de muerte, es útil analizar si esa amenaza puede ejecutarse en forma de una agresión física directa. Pero esto no es un análisis de riesgo, que es más complejo porque tiene más cosas en cuenta.

Por eso recomendamos realizar *primero* el análisis de amenazas, y *después* el análisis de riesgo.

## I. Determinación del nivel de riesgo

Al determinar el nivel de riesgo, no se pretende “medirlo” de modo objetivo, sino interpretarlo, es decir, acordar cómo se entiende desde el punto de vista de la protección de la defensora. El programa colombiano define el “estudio de nivel de riesgo” como “el resultado del análisis técnico de seguridad sobre la gravedad e inminencia de la situación de riesgo y amenaza en que se encuentra una persona natural, familia o grupo de personas, así como de las condiciones particulares de vulnerabilidad que les afectan”.<sup>7</sup>

Aunque hay distintas maneras de determinar el nivel de riesgo, en general se trata de determinar si el nivel del mismo es “alto, medio, o bajo” según la probabilidad de que algo suceda y el impacto que tendría si sucediera.

**Probabilidad de una agresión:** *cuál es la probabilidad de que suceda una agresión (contra personas o la organización).*

Para *caracterizar* la probabilidad se puede aplicar la siguiente tabla.<sup>8</sup>

6 Lo vamos a hacer a la luz de los resultados del estudio y mediante la aplicación de nuestra experiencia previa en el tema.

7 Decreto 1740 de 2020, artículo 3.

8 Adaptada del Nuevo Manual de Protección para los Defensores de Derechos Humanos (ver bibliografía).

Cuadro para caracterizar la posibilidad de que una agresión determinada suceda en los próximos ... (días o meses)											
Probabilidad		Reflexión previa / a modo de resumen		Factores con influencia							
				Amenazas y acciones directas emprendidas hasta el momento por al AP	Capacidad de actuar en la zona analizada	Habilidades y recursos del AP	Móvil político, o militar, o de hegemonía en la zona	Móvil económico	Agresiones (al mismo o a otros defensores)	Actitudes o intenciones	Capacidad de las fuerzas de seguridad para evitar que se den las agresiones
<b>Agresión muy probable</b>	Es muy probable que suceda, casi podemos darlo por seguro, tenemos que contar con ello casi como un hecho.	Conjunción de amenazas y acciones clara, y enfocada a agredir	Amenazas claras y explícitas Acciones directas, como otras agresiones, u operativos de vigilancia	AP con control de la zona, o actúa con facilidad en ella	Los tiene	El defensor daña claramente sus objetivos, beneficia a oponentes, etc)	AP necesita desesperadamente equipamiento o dinero en efectivo	Claros casos anteriores	Agresividad –claras amenazas en el presente	Nula, no hay voluntad (las fuerzas de seguridad colaboran con o son AP)	Limitado (dependiendo de las circunstancias) o nulo
<b>Agresión probable</b>	Es de esperar que suceda, es más probable que suceda que no suceda.										
<b>Agresión posible</b>	Puede suceder, no sería de extrañar si sucediera.	Amenazas y acciones menores; no parece haber voluntad directa de agredir	Amenazas claras y explícitas. Acciones menores (vigilancia de bajo nivel o irregular)	AP actúa en zonas próximas y podría actuar en la zona	Tiene algunos, o puede adquirirlos	Parcial – el defensor pone coto a sus objetivos políticos o de hegemonía	AP interesado en el equipamiento, dinero en efectivo u otro tipo de ingresos (p.e. secuestros)	Algún caso	Indiferentes Amenazas ocasionales Advertencias frecuentes	Baja	De medio a bajo
<b>Agresión poco probable</b>	Podría suceder, aunque sería algo raro, pero no se puede descartar.	Amenazas no enfocadas a agresión directa	Amenazas veladas o no explícitas o anónimas. No ha habido acciones	Poca capacidad para actuar en la zona	Pocos o no tiene para una agresión como la analizada	Ninguno – el defensor no obstaculiza sus objetivos	AP no necesita nuestro equipamiento ni dinero	Ningún caso, o excepcionales	Manifiestan cercanía, afinidad, o son indiferentes	Existe	Bueno
<b>Agresión muy poco probable</b>	Sería extremadamente raro que sucediera, no ha sucedido otras veces, no hay antecedentes así.										

**Ejemplo de la probabilidad de agresiones directas:** El agresor potencial controla las zonas donde la defensora actúa, pero no tiene motivos económicos para agredirla. El trabajo de la defensora limita sólo en parte sus objetivos políticos y militares, y no existen precedentes de agresiones similares en la zona. Su actitud es indiferente, y está claro que no le compensa pagar el precio de atraer la atención o la presión nacional o internacional por atacar a la defensora. Sin embargo, emite, usando a terceros, amenazas veladas contra el trabajo de la defensora.

**Conclusión:** La probabilidad de agresiones directas contra la defensora, en este escenario, se considera de baja a media.

Como puede verse, nos referimos siempre a una “agresión determinada”, o a la ejecución de una amenaza específica recibida, etc. Es importante referirse a agresiones o amenazas *concretas*.

Es también importante fijar de antemano un plazo de tiempo (15 días o 2 meses o 6 meses, etc.) para realizar el análisis de probabilidad. Por ejemplo, ¿cuál es la probabilidad de una agresión como ésta en los próximos 6 meses? O bien, ¿puede repetirse esta agresión en los próximos 15 días?.

**Impacto de una agresión:** cómo de grande sería el impacto que esa agresión tendría sobre la defensora o la organización (según diferentes aspectos).

Para poder caracterizar el impacto que tendría una agresión, se puede usar la siguiente tabla:

Cómo caracterizar el impacto que tendría una agresión				
Impacto	Sobre las personas (las analizadas u otras vinculadas)	Sobre las propiedades, recursos e información (las analizadas o las de terceros vinculados)	Sobre la reputación e imagen (la analizada o de terceros vinculados)	Sobre la continuidad del trabajo (el analizado o de terceros vinculados)
Muy alto	Vidas claramente en peligro, quizá ya ha habido otras muertes	Pérdidas o daños fatales	Afectación total	No se podrá seguir
Alto	Vidas en peligro, o integridad física en cuestión (ataques graves), encarcelamiento prolongado, etc.	Pérdidas o daños graves	Grave afectación	Grave dificultad, se cuestiona si se podrá seguir adelante

<b>Medio</b>	Ataques no graves, arresto breve	Pérdidas moderadas	Se ven afectadas parcialmente	Seguirá adelante, con dificultades a superar
<b>Bajo</b>	Insultos o similar	Pérdidas leves	Muy poco afectadas	Apenas se afecta
<b>Muy bajo</b>	No	No	No se afectan	No se afecta

Para determinar el nivel de riesgo, hay que combinar la probabilidad de que algo suceda con el impacto que tendría. Así podremos clasificar el riesgo en muy alto (MA), alto (A), medio (M), bajo (B), o muy bajo (MB), usando la siguiente tabla:

Determinación del nivel de riesgo					
Impacto \ Probabilidad	Muy bajo o nulo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
Muy probable	B	M	A	MA	MA
Probable	B	M	A	A	MA
Posible	MB	B	M	A	A
Poco probable	MB	B	B	M	M
Muy poco probable	MB	MB	MB	B	B

Podemos ver que el nivel de riesgo “muy alto” correspondería a un ataque “muy probable” que “ponga en peligro la vida de la defensora” (por ejemplo, un atentado). El riesgo muy bajo correspondería a una actuación “muy poco probable” que produjera “presiones” u “hostigamiento verbal”.

 Para llegar a determinar el nivel de riesgo en esta tabla es preciso debatir y llegar a conclusiones, y no siempre es fácil ponerse de acuerdo. En caso de falta de acuerdo entre dos niveles de riesgo, conviene inclinarse por el nivel mayor, de modo que el beneficio de la duda siempre vaya en favor de la seguridad.

## La presunción constitucional de riesgo, el riesgo extraordinario y el programa colombiano

La Corte Constitucional de Colombia ha hecho referencia al concepto de “presunción constitucional de riesgo” y se vincula con el “deber de especial atención hacia la población en situación de desplazamiento por parte de las autoridades”, cuando se cumplen “las condiciones que activan la presunción de riesgo”. Estas condiciones son:

- a. la presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada,
- b. la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente,
- c. la petición presenta información que demuestra, prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Unico de Población Desplazada, y
- d. en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques...

Esta presunción de riesgo debe ser observada por las autoridades hasta que se determine su fundamento por un “estudio técnico de seguridad específico”. El actual decreto del programa colombiano ha recogido por primera vez la presunción de riesgo para las personas desplazadas.<sup>9</sup>

La nueva regulación del programa colombiano distingue<sup>10</sup> el riesgo “ordinario” como “aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad, genera para el Estado la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un servicio de policía eficaz”. A partir de éste, define el riesgo “extraordinario” como “aquel que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar y conlleva el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte de sus autoridades”. Creemos que esta distinción jurídica tiene mucha importancia, porque especifica un derecho a la protección que no figuraba en versiones anteriores del programa. Se basa, al menos y entre otras fuentes, en la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-719 de 2003 y el Auto 200 de 2007. El programa colombiano recoge la caracterización que la Corte Constitucional hace del riesgo extraordinario:<sup>11</sup>

- a. Que sea específico e individualizable.
- b. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.

<sup>9</sup> Decreto 1740 de 2010 (Capítulo III).

<sup>10</sup> Ver en anexo el Decreto 1740 de 2010 (artículo 3).

<sup>11</sup> Decreto 1740 de 2010 (artículo 3).

- c. Que sea presente, no remoto ni eventual.
- d. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos, integridad física, psíquica y sexual para la víctima o testigo.
- e. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
- f. Que sea claro y discernible.
- g. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
- h. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

También recoge la definición de “**riesgo extremo**” como “aquél que amenaza los derechos a la vida e integridad, libertad y seguridad personal y se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario. Adicionalmente, este tipo de riesgo debe ser grave e inminente, y dirigido contra la vida o la integridad, libertad y seguridad personal, con el propósito evidente de violentar tales derechos”.

El programa brasileño recoge las mismas características del riesgo que las que el programa colombiano asigna al riesgo extraordinario.

Una vez acordado el nivel de riesgo en que se halla el defensor o la organización, vamos al siguiente paso: el manejo del riesgo.

## II. El manejo del riesgo: decisiones y procesos a poner en marcha

Para tomar decisiones sobre el manejo del riesgo, vamos a ver primero qué se puede hacer con el riesgo, según la tabla siguiente:

¿Qué se puede hacer con el riesgo? Decisiones estratégicas (antes que nada)		
Nivel de riesgo	Qué se puede hacer	Cómo hacerlo
Riesgo muy bajo o bajo	Acceptar el riesgo	Seguir con el trabajo habitual, sin olvidar el monitoreo del contexto y del riesgo, por si hay cambios.
Riesgo bajo, medio o alto	Reducir el riesgo	Se trata de <b>actuar sobre el riesgo</b> para reducirlo. Para ello podemos aplicar la ecuación del riesgo (reducir las amenazas, reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades: ver los anexos del libro).  Otra alternativa es <b>compartir el riesgo</b> : al actuar junto con aliados se comparte el riesgo de agresión y puede reducirse el riesgo de la misma.

<b>Riesgo alto o muy alto</b>	<b>Evitar el riesgo</b>	Cuando el riesgo es alto o muy alto, es difícil actuar a corto plazo para intentar reducirlo, y es necesario poner en marcha medidas inmediatas para <b>evitarlo</b> . Estas medidas generalmente interrumpen el trabajo o las actividades habituales y generan cambios drásticos durante un tiempo por determinar. Al mismo tiempo, se deben poner en marcha medidas para reducir el riesgo a medio plazo.
-------------------------------	-------------------------	---

Es importante recordar que cuando el riesgo es alto o muy alto, es difícil seguir con la actividad diaria de la misma forma que antes, porque generalmente se requieren medidas drásticas para reducir el riesgo: cambios en rutinas, implementar medidas de seguridad, dedicar parte del tiempo y recursos a evitar y reducir el riesgo (actuar para reducir las amenazas y las vulnerabilidades), etc., como indica la tabla siguiente:

<b>Cómo influye el nivel de riesgo en la situación y vida del defensor/a u organización</b>					
<b>Riesgo</b>	<b>Situación</b>	<b>Cómo es la situación en general</b>	<b>Continuidad de actividades normales</b>	<b>Plan de seguridad y medidas de seguridad</b>	<b>Tiempo de dedicación a la seguridad</b>
<b>Muy alto</b>		Muy peligrosa e impredecible	No	Prioridad absoluta	Todo el necesario
<b>Alto</b>		Peligrosa e impredecible	No, salvo excepciones	Prioridad	Todo el necesario
<b>Medio</b>		Peligrosa pero predecible o manejable	Sí, con cambios en las actividades más ligadas al riesgo.	Importante: integrado en actividades	Parte del tiempo (se reduce el tiempo habitual para hacer las actividades normales)
<b>Bajo</b>		Poco peligro y manejable	Sí, en general	Normal	Normal
<b>Muy bajo</b>		Manejable	Sí	Normal	Normal

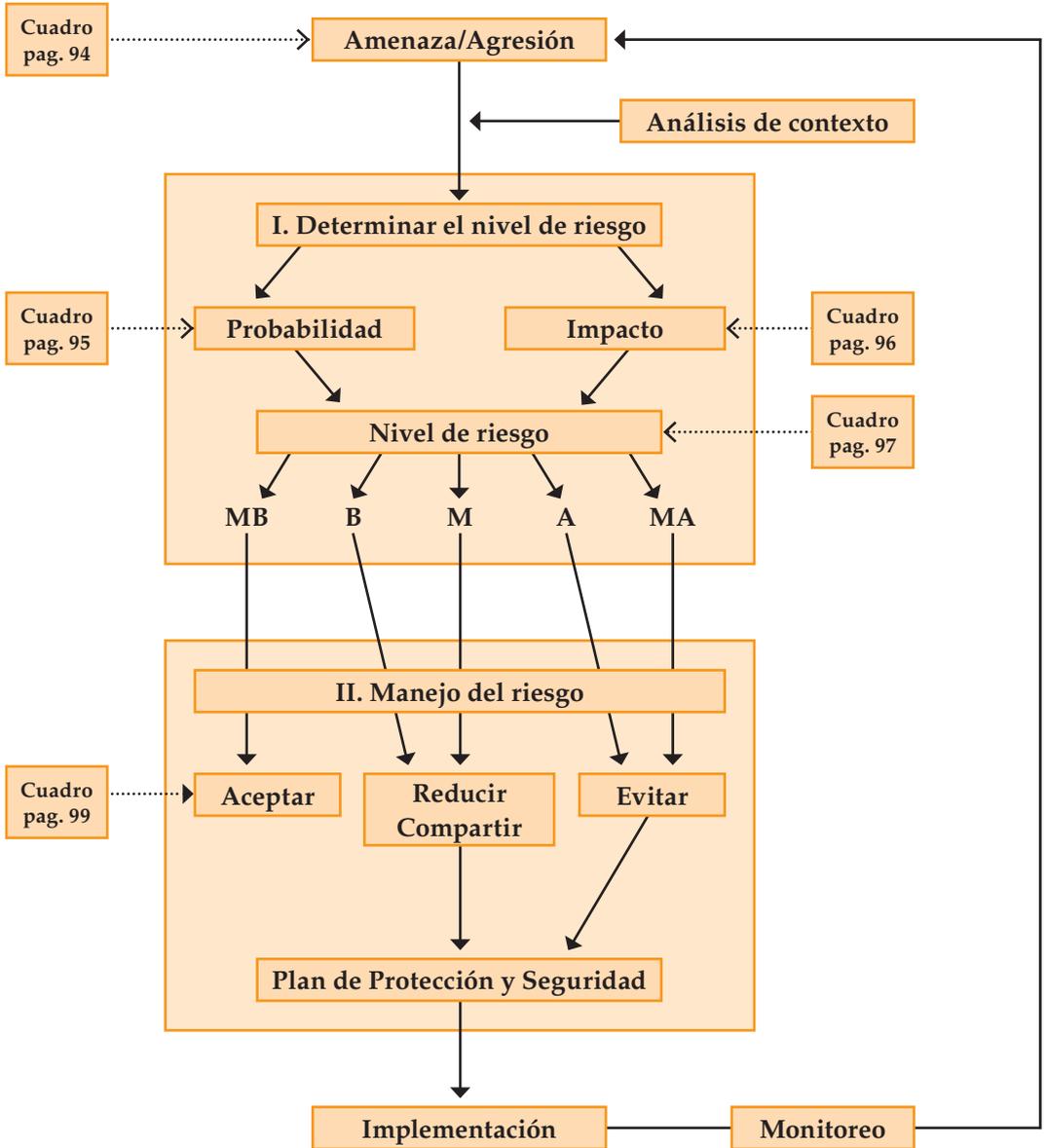
### *El análisis de riesgo enfocado al manejo del riesgo: tomando decisiones sobre seguridad*

En el siguiente paso es necesario analizar el riesgo desde el punto de vista de sus componentes, para poder hacer un plan de protección y seguridad. Decíamos al principio del capítulo que podemos entender que el riesgo se refiere a “acontecimientos posibles,

sean lo inciertos que sean, que causan daño”. Decíamos también que el riesgo depende de las amenazas que se tengan, pero también de **cómo de vulnerable** se es frente a dichas amenazas, y de qué capacidades se tiene frente a ellas, por lo que el manejo del riesgo se ha de enfocar en actuar sobre las amenazas, vulnerabilidades y capacidades. Nos remitimos de nuevo, para un tratamiento a fondo de este tema, a los anexos.<sup>12</sup>

**Resumen: el proceso de análisis y manejo del riesgo**

En este cuadro resumimos el proceso de análisis y manejo del riesgo, con referencias a los cuadros y herramientas expuestos hasta ahora.



12 Adaptación del capítulo 1.2 del Nuevo Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos (bibliografía).

Por último, recordemos que:

- Al determinar el nivel de riesgo, no pretendemos “medirlo” de modo objetivo, sino interpretarlo, es decir, acordar cómo lo entendemos desde el punto de vista de la protección de la defensora.
- Es importante separar el análisis del riesgo (determinar el nivel de riesgo) de las decisiones sobre cómo se va a manejar el riesgo existente (el plan de protección y seguridad).

Es frecuente que al analizar una situación mezclamos el análisis del riesgo con el análisis de cómo se puede manejar ese riesgo. Sin embargo, es importante separar ambos, y realizar *primero* el análisis del riesgo (para determinar el nivel de riesgo) y *después* determinar cómo se va a manejar ese riesgo (el plan de protección y seguridad).

*Por ejemplo, un riesgo “medio” puede ser manejable mediante un sencillo plan de protección.*

## Capítulo 4: Las medidas de protección de los programas: características y duración

### 1. La adecuación de las medidas de protección

Las medidas de protección han de ser adecuadas para el defensor y acordes con el riesgo que corre. Es interesante el Auto 200/07 de la Corte Constitucional de Colombia en la que se define la adecuación de una medida de protección como:

- “(i) adecuada fácticamente a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar el riesgo;
- (ii) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la oportunidad de la medida, como su idoneidad para alcanzar el objetivo de protección-, y
- (iii) adecuada temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar (...) Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario por qué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal”.

Queremos destacar, de este último párrafo (iii) que la explicación que han de ofrecer las autoridades sobre la adecuación de una medida ofrece una clave fundamental: la concertación de las medidas entre la defensora (y su organización) y el programa de protección. El trabajo de defensa de los derechos humanos tiene características específicas, y esta concertación hará más posible conciliar la debida protección con la continuación del trabajo del defensor, si el riesgo lo permite (en relación con este tema, ver el capítulo 3 -sobre análisis del riesgo- y el capítulo siguiente -capítulo 5-, donde se analizan las medidas específicas).

### 2. La duración de las medidas de protección

Todos los programas plantean que las medidas de protección son temporales, pero sólo dos establecen de entrada plazos fijos para la permanencia del defensor con las mismas en el programa: hasta 12 meses el colombiano, y hasta 6 meses el guatemalteco (prorrogables en ambos casos, por decisión del comité del programa). Las medidas se pueden suspender antes de dicho plazo, pero se mantendrán mientras persista el riesgo.

### 3. Revisión periódica del riesgo y de las medidas de protección

Cuando las medidas se ofrecen por un periodo de tiempo definido es necesario que antes de que el plazo finalice se realice otro análisis de riesgo para determinar si las medidas se han de mantener. Por ello, algunos programas se plantean realizar análisis periódicos de los casos (por ejemplo, el programa colombiano lo haría cada tres o seis meses, dependiendo de que se trata de un nivel de riesgo ordinario o extraordinario).

Para revisar el riesgo y la implementación de las medidas, los programas realizan actuaciones como:

- Entrevistas periódicas con la defensora y la organización con la que está vinculada (cuando exista).
- Informes de los funcionarios del programa y de los servicios de escolta (cuando los hay).
- Averiguaciones sobre los procesos de investigación policial o penal vinculados al caso.
- Información sobre nuevos hechos acaecidos vinculados al caso y que puedan influir sobre el riesgo del defensor.

En general podemos decir que los programas tienen poca capacidad para dar seguimiento a las medidas de protección y revisar el riesgo que afrontan las defensoras. En muchos casos las medidas se mantienen formalmente por largos períodos, incluso años, aunque no se esté revisando el riesgo existente, ni las medidas se estén implementando debidamente.

 Es importante plantearse revisiones periódicas del riesgo y de la adecuación de las medidas otorgadas, durante el período previsto y en todo caso antes de que finalice el mismo. Asimismo es necesario hacer una revisión extraordinaria del riesgo cuando suceden nuevos hechos contra la defensora

 *La falta de seguimiento de los casos se justifica en muchas ocasiones por los escasos recursos humanos que se asignan en relación con el volumen de trabajo de los programas.*

 El aporte y acompañamiento de las organizaciones de defensores es fundamental para monitorear la implementación y efectividad de las medidas de protección. Este aporte puede y debe ser integrado formalmente en el seguimiento del programa (tanto por la defensora afectada como por estructuras de seguimiento compuestas por organizaciones de defensores que apoyen el programa: en los tres países analizados existen estructuras de defensores activas en el seguimiento y acompañamiento de los programas institucionales de protección, que combinan un enfoque crítico con un cierto nivel de apoyo necesario)

 *El programa brasileño realiza, entre otras, una reunión anual nacional, con amplia asistencia de defensoras, técnicos y cargos políticos, a veces con invitados externos, para tratar temas relacionados con la protección de defensores.*

Hay que destacar que se dan frecuentes retrasos en el inicio de las medidas de protección, y que a veces éstas se ven suspendidas por diversas razones; entre las más frecuentes están:

- La negativa de la institución encargada de implementarlas, como por ejemplo un cuerpo de policía (aduciendo que no tiene policías disponibles para este área de trabajo y tiene otras prioridades), o una autoridad local o regional (a veces por discrepancias políticas o de poder con el gobierno central).
- Falta de liquidez y de fondos.
- Lentas gestiones burocráticas.

👉 Una realidad en todos los programas analizados es que hay escasez de fondos, falta de liquidez, problemas burocráticos, y frecuentes retrasos en el inicio de la implementación de las medidas, así como suspensiones de las mismas.

#### 4. La modificación y terminación de las medidas de protección

Las medidas de protección se pueden terminar formalmente por:

- Cumplimiento de plazos (si no persiste riesgo).
- Desaparición del riesgo de la usuaria del programa.

El riesgo puede disminuir por varias razones:<sup>1</sup>

- Porque desaparece la amenaza (si por ejemplo la actuación de quien amenaza cesa de modo efectivo por la acción policial o judicial).
- Por cambio de actividad del usuario (por ejemplo, si trabajaba como defensor deja el trabajo en derechos humanos o asume otro que implica menos riesgos).
- Cambio de residencia de la usuaria (se muda a otro lugar en que no tiene riesgo).

- A solicitud del defensor.

En este caso se suele pedir solicitud por escrito.

- Uso indebido de las medidas. (ver al final del capítulo).
- Licencias (salvo la licencia por maternidad) (Colombia).
- Entrada en prisión o detención domiciliaria (Colombia); o si el defensor “realiza o ha realizado actos contrarios a la ley o se encuentren sujeto a proceso penal en el sistema de justicia nacional” (propuesta guatemalteca).

Como decíamos en otras partes de este trabajo, si las defensoras se ven discriminadas o criminalizadas por leyes ad hoc, pueden perder el amparo de los programas creados para esa necesaria protección, con lo que se cerraría un círculo de ataques al trabajo en derechos humanos.

- El programa colombiano recoge un motivo adicional para suspender las medidas de protección: la “recomendación motivada y unánime de los miembros del CRER”. En similar línea de ambigüedad de criterio, el programa guatemalteco recoge un motivo adicional: “cualquier otra causa que defina el CERMP”. Dada la complejidad de las relaciones de protección, puede ser entendible que un programa se quiera dotar de “cartas blancas” para tomar decisiones, pero en todo caso es necesario que estas decisiones ofrezcan la debida transparencia (con exposición de motivos, al menos a los órganos de seguimiento). Además estas decisiones *ad hoc* se pueden incorporar, en forma de criterios o lecciones aprendidas, al programa en sí (en este sentido es llamativa la evolución de las lista de usos indebidos de las medidas de protección del programa colombiano, ver al final del capítulo).

---

1 Ver capítulo 3, sobre análisis del riesgo.

Las medidas de protección se pueden modificar (incrementar o reducir) según se modifique el riesgo al que se enfrenta el defensor:

**Reducción de las medidas:** Las medidas de protección se pueden reducir cuando disminuye el riesgo, lo que puede suceder por las mismas razones expuestas en el párrafo anterior (porque disminuye la amenaza, o porque la defensora cambia de actividad o se traslada a vivir a otro lugar).

**Incremento de las medidas:** de modo similar, las medidas de protección se deben incrementar cuando aumenta el riesgo de la defensora. Es el caso, por ejemplo, de que sucedan nuevos hechos en contra de la misma (nuevas amenazas, ataques a su entorno o a la defensora misma, etc.).

Hay varios factores que dificultan la toma de decisiones sobre la retirada de medidas de protección:

- En todos los programas hay una preocupación de fondo sobre las consecuencias y costes que tendría el que un defensor al que se le han terminado las medidas de protección sufriera un ataque directo. En una de las entrevistas para este estudio, desde un programa gubernamental de protección se nos aseguró que “es mejor invertir en seguridad que dejar desprotegido a alguien”.
- Para algunos defensores hay distintas fuentes de amenaza, que pueden originar distintos niveles de riesgo difíciles de compatibilizar; es el caso, por ejemplo, de un defensor que además sea líder de un partido de oposición (sus amenazas pueden provenir de su trabajo como defensor o por el hecho de estar en política).
- Cuando los defensores mismos tienen peso en las decisiones del programa, puede haber conflicto de intereses a la hora de tomar decisiones sobre retirada de medidas de protección (las propias o las otorgadas a colegas), especialmente si el programa es financiado externamente (si los defensores no toman conciencia de los límites de los recursos existentes).
- En algunos casos puede haber un interés de algunos defensores en mantener sus medidas porque perciben que les reportan beneficios directos, como por ejemplo cuando las medidas incluyen vehículo blindado con chófer, o cuando el hecho de “tener escolta” se asocia a una imagen de “importancia” o “peso político”.

 *Las medidas de protección que se mantienen indefinidamente en el tiempo, sin razón clara, pueden malgastar los recursos de un programa y dificultar el acceso de otras defensoras a dicho programa.*

### Para facilitar la toma de decisiones sobre la retirada de las medidas de protección, un programa debería tener:

- Un sistema competente para hacer análisis de riesgo adecuados.
- Criterios pre-establecidos claros y consensuados para la toma de decisiones (a partir de los análisis de riesgo).

Los criterios pre-establecidos reducen la variabilidad y la arbitrariedad, permiten el consenso previo entre diferentes partes y agilizan la toma de decisiones.

- Claro respaldo en la toma de decisiones por parte de la comunidad de defensores y de las instituciones pertinentes.
- Un sistema *ad hoc* de monitoreo del riesgo para el período post-retirada de medidas (con duración de varios meses).

Así se aseguraría un seguimiento especial que permitiría detectar elevaciones del nivel de riesgo y actuar a tiempo. Este monitoreo podría estar a cargo de la institución que maneja el programa, pero para optimizar recursos también podría ser implementado por la organización o el entorno del defensor.

- Un sistema ágil para retomar las medidas de protección en caso de que sea necesario.

 Podríamos decir que, como mínimo y desde un punto de vista práctico, el poner plazos a las medidas de protección podría facilitar que éstas no sean indefinidas, en el caso de que el programa de protección tenga poca capacidad para reevaluar el riesgo cuando éste llegue a ser bajo o moderado. En todo caso, no se puede olvidar que debe primar la debida protección al defensor en riesgo, durante el tiempo que sea necesario si el riesgo permanece

## 5. El uso indebido de las medidas de protección

Los programas en general recogen un listado de motivos de retirada de las medidas, relacionados con el uso indebido de las mismas. Este es un tema polémico que muestra por una parte las dificultades para conciliar las necesidades de los defensores con los esquemas de los programas de protección, y por otra parte, las necesidades de todo programa de conseguir que sus recursos se usen de modo adecuado.

La propuesta de programa guatemalteco y el programa colombiano recoge un listado de usos indebidos de las medidas de protección; el programa brasileño lo resume en un punto general. Como los programas pueden ser consultados en los anexos, vamos a centrarnos en enumerar y analizar los aspectos que vemos más importantes, a la luz de la experiencia y del estudio.

Se considera que existe uso indebido de las medidas de protección por parte de la persona beneficiaria cuando:

- Acude a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad, y desatiende las observaciones o recomendaciones de autoprotección y seguridad que formule el personal de su esquema de seguridad o por los organismos de seguridad del Estado.

Como hemos comentado en otras partes de este trabajo, es necesario conciliar la continuidad del trabajo del defensor con las restricciones que puede suponer el que ese defensor tenga un alto riesgo por su trabajo. Por otra parte, la percepción e incluso el análisis del riesgo pueden ser diferentes para distintas personas e instituciones. Los “lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad” pueden ser los lugares donde se desarrolla su trabajo habitual, y la defensora puede pensar que tiene que seguir haciéndolo. Para buscar el equilibrio es necesario que los defensores se involucren en los análisis de riesgo (puede ser más fácil para un defensor influir sobre otro para hacerle entender el riesgo que corre) y que los programas de protección hagan suyo, de alguna manera, el trabajo de las defensoras, de modo que se haga todo lo posible porque las medidas de seguridad no obstaculicen su trabajo (siempre que sea posible).

- Abandona o evade el esquema de protección, desplazándose a lugares sin el acompañamiento del personal asignado para la seguridad.
- Impide el acompañamiento del esquema de protección en lugares cerrados o abiertos al público, poniendo en riesgo su vida. O una vez finalizado el servicio de protección por decisión del protegido, abandonar el lugar donde se encuentra. O regresa a la zona de riesgo sin informar a las autoridades correspondientes.

Además de lo comentado en el punto anterior, hay que tener en cuenta que los defensores a veces trabajan con sectores sociales oprimidos que ven con desconfianza a la policía. Una defensora no va a poder hacer igual su trabajo si va a entrevistarse con testigos acompañada de dos policías. Por otra parte, en algunos países, como Colombia, hay graves antecedentes de cuerpos de seguridad que utilizan el trabajo de escolta para reunir información sobre la actividad de los defensores. Creemos que éste no puede ser un caso de uso indebido de las medidas de protección, sobre todo si se hace bajo la responsabilidad del defensor.

- Autoriza el uso de las medidas por personas diferentes a las determinadas por las autoridades para el caso, o intenta comerciar u obtener beneficio con los medios de protección dispuestos en su favor.
- Exige al personal de conducción de vehículos o escolta u otros, desarrollar actividades que no tienen relación con el servicio de seguridad.
- Agrede física o verbalmente o amenaza al personal que está asignado a su esquema de protección.
- Se comporta con riesgo para su vida e integridad personal o la de su esquema, como:
  - Conducir vehículos bajo el efecto de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas.
  - Incumplir las normas de tránsito (o presionar al personal para que lo haga).
  - Portar armas sin el correspondiente permiso.
- Autoriza permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de la entidad a cargo de su protección.
- Ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección.
- Causa daño intencionalmente a los medios de protección físicos y humanos asignados por el programa.

## Capítulo 5: Las medidas de protección: catálogo y análisis

Los programas analizados recogen, con mayor o menor detalle, diferentes medidas de protección que vamos a examinar. Pero queremos, de entrada, destacar algunos comentarios generales sobre dichas medidas.

Hay grandes diferencias presupuestarias entre los distintos programas, si bien es cierto que en el caso de mayor presupuesto, el colombiano, su programa de protección del Ministerio de Justicia e Interior da también cobertura a colectivos distintos al de defensoras (como periodistas, testigos, población ex-guerrillera reinsertada, etc.). Estas diferencias de presupuesto también pueden hacer posible que se ofrezcan distinto tipo de medidas (pago de transporte, autos blindados, etc.). En el caso colombiano se ofrece un catálogo más amplio que en la propuesta de programa de Guatemala, o de Brasil, donde se ofrecen sobre todo medidas policiales. Evidentemente, contar con un abanico más amplio de posibilidades de protección es una ventaja teórica frente a tener sólo medidas policiales, pues el defensor tendrá la posibilidad de acceder a medidas que se acerquen más a sus necesidades; pero también ha de tenerse en cuenta que, en la práctica, muchas de las medidas ofertadas lo son sólo sobre el papel.<sup>1</sup>

 *En muchos casos, los catálogos recogen más medidas de las que de hecho se llevan a la práctica. Esto, se deba a limitaciones estructurales o presupuestarias, no es una buena práctica y puede ofrecer una imagen agrandada del programa que no refleja su realidad.*

Los programas clasifican las medidas de diferentes maneras. Unos se refieren a “medidas preventivas” y “medidas de protección”. Otros las clasifican en “blandas” y “duras” (según si usan o no escolta armada). Algunos hacen una descripción detallada de los operativos o “esquemas” de escolta, mientras otros abren la puerta a medidas de carácter menos técnico y más político, como formación en derechos humanos para las fuerzas de seguridad, etc. Para realizar un mejor análisis de las medidas, en este texto vamos a intentar agruparlas y ordenarlas siguiendo la lógica del análisis de riesgo (ver anexos): el riesgo es proporcional a las amenazas y a las vulnerabilidades del defensor, e inversamente proporcional a las capacidades en seguridad: por ello es fundamental que las medidas confronten las amenazas, reduzcan las vulnerabilidades y aumenten las capacidades de los defensores. En primer lugar hay que hacer referencia a que la inmensa mayoría de las medidas de protección tienen que ver con reducir las vulnerabilidades (medios para comunicarse, chalecos antibalas, pago de boletos para viajar y alejarse del foco de riesgo, etc.), y casi las únicas que confrontan las amenazas directas son las que ofrecen escolta armada. Por todo esto, de entrada el conjunto de las medidas no aborda el riesgo de modo equilibrado, sino escorado hacia los aspectos técnicos y la protección armada.

Se han dado casos de diversificación de fondos y programas para defensores, de modo que a veces un defensor ha sido desviado a uno u otro fondo o programa, según diversas razones (si es desplazado, o si es indígena, o según cuál sea la medida de protección -salida de la región, o del país, etc.).

---

1 La Relatora de la ONU para defensores, M. Sekaggya, también ha expresado su preocupación al respecto: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=111&LangID=E>

👉 Es necesario evitar la práctica de “un defensor para cada fondo”, porque genera problemas de falta de coordinación, retrasos en la protección y mala gestión de los recursos.

📖 Aunque existan distintos fondos para defensoras, es posible lograr una integración entre los mismos si se ponen en común los criterios de acceso y los procesos de implementación de las medidas de protección

## 1. Medidas para reducir las vulnerabilidades

### *Medidas para reducir la exposición de la defensora*

- **Evacuación**, sacando al defensor y a su familia de una zona. Esto suele incluir (de urgencia o de modo planificado) el pago del transporte (terrestre o aéreo, según las características de la zona).
- **Reubicación temporal** en otra zona sin riesgo (a veces puede ser fuera del país, pero habitualmente será dentro del mismo).
  - Apoyo monetario (suele ser limitado; por ejemplo el programa colombiano detalla que será de “hasta tres salarios mínimos hasta por tres meses, renovables”; el programa brasileño estipula que la ayuda será “por tiempo determinado”).
  - Apoyo monetario para la mudanza.

Un problema frecuente ha sido el disponer de los fondos necesarios a tiempo para realizar una evacuación o una reubicación temporal. En general es necesario aumentar la agilidad de los programas en estos casos. Se han dado situaciones en las que un programa no gubernamental de defensores, o una organización, ha tenido que adelantar dinero y esperar su devolución por el programa gubernamental.

- **Pasantías** (nacional o internacional): a veces la reubicación incluye una pasantía o período de colaboración voluntaria o pagada en otra institución de derechos humanos, para hacer un mejor uso del período de reubicación, reducir el impacto psicosocial del mismo y favorecer el intercambio de experiencias.
- Protección del **desplazamiento cotidiano**:
  - Vehículo para desplazamientos (con o sin chófer o escolta, según el nivel de riesgo, que también se tiene en cuenta para determinar si el vehículo es blindado o no).
  - Uso de medios de transporte seguros (automóviles privados, o pago de uso de taxis para evitar el uso de transporte público que puede aumentar la vulnerabilidad (esperas en las paradas, paradas y rutas prefijadas, desplazamiento a pie desde parada del transporte al domicilio u oficina, etc.).

### *Medidas para mejorar la capacidad de comunicación*

Medios para comunicarse, en caso de necesidad o emergencia:

- Teléfonos celulares (o pago de tarifas prepagadas para su uso en emergencias)
- Radios o radioteléfonos
- Teléfono vía satélite

## Medidas para proteger oficinas, sedes y domicilios, y a los defensores mismos

- Blindajes de puertas y ventanas
- Videoportero, circuito cerrado de televisión
- Detector de metales
- Chalecos antibalas

## Medidas para incrementar las capacidades de los defensores

Los programas gubernamentales mencionan la medida de “Capacitación en materia de protección y autoprotección”, aunque las actuaciones de formación más adelantadas son desarrolladas por organizaciones no gubernamentales.<sup>2</sup>

## 2. Medidas para confrontar las amenazas directas

Estas medidas están dirigidas a confrontar la amenaza directa, es decir, a reducir la posibilidad de que un agresor potencial ataque directamente a un defensor. La mayoría de estas medidas se basan en la presencia continua o discontinua de personal armado, aunque hay que mencionar también el acompañamiento internacional desarrollado por ONG como Brigadas Internacionales de Paz,<sup>3</sup> por ONG nacionales, por la presencia de funcionarios de Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja u otras instituciones, incluidas algunas estatales, como algunos programas de Defensorías u oficinas de Ombudsman.

### La escolta o protección armada

La escolta o protección armada se basa en la presencia continua o discontinua de personal armado, y puede estar dirigida a una organización (cuando por ejemplo se protege su sede) o a defensores amenazados (escolta individual). La protección armada tiene muchas facetas de importancia para las defensoras, que vamos a analizar a continuación.

### ¿Quién la lleva a cabo?

Existen diferentes modalidades de escolta armada:

- Escolta armada formada por integrantes de un cuerpo de seguridad, como la policía.

Esta es la modalidad más frecuente, porque su alcance es amplio (en teoría trabaja en todo el territorio nacional de un país). Tiene ventajas, pero también desventajas que han sido motivo de gran preocupación para los defensores (ver cuadro más abajo). Por ello ha habido varias propuestas de creación de un cuerpo de seguridad especializado (como se recoge en el siguiente punto). En todo caso, como mínimo las defensoras demandan que se creen mecanismos para garantizar que las escoltas o conductores tengan expedientes “limpios”, sin vínculos con grupos armados u otros cuerpos de seguridad que hayan tomado parte en actividades represivas. Asimismo se plantea que

---

2 Entre las pocas organizaciones especializadas en este trabajo se halla Protection International y los Protection Desk que PI ha creado junto con organizaciones nacionales de defensores en varios países (para más información, consultar [www.protectioninternational.org](http://www.protectioninternational.org)).

3 Para más información ver [www.peacebrigades.org](http://www.peacebrigades.org), o “En buena compañía. Acompañamiento internacional para la protección de los derechos humanos” (por Liam Mahony y Luis Enrique Eguren, Editorial Universidad de Cantabria -España-, 2007).

sean formados y sensibilizados en materia de derechos humanos, y que sean recién salidos de la academia. Todo esto, a fin de evitar que los escoltas sean parte de las redes criminales que se oponen al trabajo de los defensores o que sean cooptados por ellas y que así sean utilizados para agredir u obtener información de sus protegidos.

- Escolta armada formada por un cuerpo de seguridad especializado.

La propuesta del programa guatemalteco recoge la creación de un “Cuerpo Élite de Seguridad y Protección” (CESP), integrado en un organismo público de seguridad, pero especializado en la protección de personas. Las organizaciones de defensoras en Colombia han hecho propuestas en la misma dirección, sobre la creación de una unidad especial para coordinar los esquemas de seguridad, y cuyo diseño “debe ser concertado con los beneficiarios/as”. En Brasil ha habido discusiones similares. Este planteamiento no solo se debe a la pretensión de que los escoltas tengan las capacidades necesarias para el desarrollo de su cargo, sino que con ello también se pueda lograr un reconocimiento especial para quienes lo integran y así contribuir a crear espíritu de cuerpo y reducir el riesgo de “compra de voluntades”.

- Escolta armada formada por personal “de confianza” del defensor.

Son personas, en las que el defensor confía, con formación en uso de armas (en Colombia y Guatemala se trata muchas veces de ex-guerrilleros reinsertados). A veces estos escoltas realizan su trabajo como servicio privado, y para el desempeño de esta función es habitual que formalmente sean incorporados de manera temporal (y solo para este servicio) como personal de algún cuerpo de seguridad, como fue el caso en Colombia en que pasaban a formar parte, tras formación adicional como escoltas, del Departamento Administrativo de Seguridad. Esta modalidad figura entre las medidas propuestas en el documento guatemalteco en los casos en que “las personas beneficiarias deciden no aceptar a los agentes (...) por razones debidamente justificadas:” el Estado contrataría al escolta, le capacitaría y le proporcionaría el armamento; podría estar bajo el mando del cuerpo oficial de protección, o como seguridad privada, a cargo del CESP<sup>4</sup> pero “en dependencia de los beneficiarios”, según cita textual de la propuesta del programa.

- Escolta armada formada por compañías privadas de seguridad.

En la actualidad el programa colombiano ofrece escolta y vigilancia armada subcontratada a una compañía privada de seguridad. Esto ha recibido numerosas críticas por parte de las organizaciones de defensoras y de la Relatora Especial de la ONU para Defensoras, Margaret Sekaggya<sup>5</sup> (ver cuadro a continuación), que plantean su eliminación.

---

4 Cuerpo Élite de Seguridad y Protección (cuerpo de la policía que sería creado para protección), ver Propuesta de Programa apartado 3.4.

<sup>5</sup> <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=111&LangID=E>

Cuadro comparativo de las diferentes modalidades de protección armada		
	Ventajas potenciales	Objeciones
Escolta armada formada por el personal habitual de un cuerpo de seguridad	<p>Presentes en todo el territorio.</p> <p>Probablemente menos costoso.</p> <p>Posibilidad de acceso a información de inteligencia de la policía sobre posibles agresiones contra la defensora (si existe tal información, y si es transmitida al programa de protección).</p> <p>Pueden tener más personas en un operativo y alta capacidad de fuego (armas).</p>	<p>Falta de experiencia, falta de dedicación (disponible según otras prioridades de la policía) o de recursos (a veces el defensor tiene que pagar la comida de su escolta).</p> <p>Falta de sensibilidad: son habituales los prejuicios contra los defensores de derechos humanos (concebidos como “defensores de guerrilleros” o “de delincuentes”, o como personas que obstaculizan el trabajo de las fuerzas de seguridad).</p> <p>Posibles conexiones directas o indirectas con estructuras represivas de los cuerpos de seguridad.</p> <p>Riesgo de que ejerzan vigilancia o filtren información sobre/contra la defensora o sus contactos y su trabajo (hay antecedentes).</p> <p>Necesaria coordinación con el programa de protección (son instituciones distintas).</p>
Escolta armada formada por el personal habitual de un cuerpo de seguridad especializado	<p>Mayor formación y dedicación.</p> <p>Menor riesgo de conexiones estructurales con sectores represivos, menor riesgo de vigilancia y de filtración de información.</p> <p>Potencialmente, mejor coordinación estructural con el programa de protección.</p> <p>Posibilidad de acceso a información de inteligencia de la policía sobre posibles agresiones contra la defensora (si existe tal información, y si es transmitida al programa de protección).</p> <p>Pueden tener más personas en un operativo y alta capacidad de fuego (armas).</p>	<p>Probablemente sea más costoso crearlo.</p> <p>Su creación puede tardar por demoras burocráticas.</p>

<p>Escolta armada formada por personal "de confianza"</p>	<p>Mayor compromiso social y político con el trabajo de los defensores.</p> <p>Ausencia de riesgo de conexiones estructurales con sectores represivos, ni de vigilancia ni de filtración de información.</p>	<p>Menos capacidad de acceso a información de inteligencia sobre posibles agresiones contra el defensor (si la hubiera).</p> <p>Puede estar sujeto a situaciones conflictivas con las fuerzas de seguridad (si éstas son hostiles a los defensores), como arrestos si actuaran en circunstancias confusas, etc.</p> <p>Generalmente tienen capacidad de fuego limitada (por número de escoltas y armas).</p> <p>La relación de confianza con el defensor en ocasiones genera conflictos o no desempeñan su trabajo con la debida profesionalidad.</p> <p>La responsabilidad del Estado se ve diluida.</p>
<p>Escolta armada formada por compañías privadas de seguridad</p>		<p>El Estado es responsable de la protección, y una compañía privada no es una autoridad estatal; por tanto es muy difícil para el Estado delegar adecuadamente su autoridad y su responsabilidad (dado que la rendición de cuentas <i>-accountability-</i> es alta para un agente estatal y mucho más difusa para una escolta privada).</p> <p>Las compañías suelen ser creadas por ex miembros de los cuerpos de seguridad y pueden estar infiltradas por sectores que reprimen a las defensoras (hay cosas documentados en Colombia).</p> <p>No hay el debido control sobre trabajadores de empresas privadas como sobre funcionarios del Estado.</p> <p>No cuentan con la formación básica con la que cuentan los agentes públicos de seguridad, y mucho menos con formación en materia de derechos humanos.</p>

Este cuadro de objeciones y ventajas potenciales ha de ser considerado desde el punto de vista del riesgo y de las necesidades de las defensoras. Por ejemplo, si el riesgo de vigilancia y espionaje sobre los contactos del defensor es alto, la escolta armada de la policía puede no ser una opción viable para el defensor. Pero a veces no es posible elegir, y el defensor se halla en la tesitura de tener que elegir entre esa escolta o nada. Otras veces una defensora opta por una protección diferente a la escolta armada, como el acompañamiento internacional (ver comentario al respecto en capítulo 1), o el acompañamiento -en situaciones de riesgo- por otras personas de la misma organización o de otras organizaciones. Cabe destacar que la propuesta de programa de Guatemala prevé el apoyo al desarrollo de "mecanismos de

acompañamiento nacional y/o internacional (...) para reducir o prevenir las agresiones” (incluyendo, por ejemplo, el facilitar visados a los acompañantes internacionales).<sup>5</sup>

Una posible alternativa es la vigilancia no armada, que es muy usada para cuidar locales, por ejemplo. No podemos perder de vista que unos y otros acompañamientos y escoltas tienen que ser analizados a la luz del riesgo existente, porque a veces unos u otros no son viables para proteger.

### ¿Cómo se lleva a cabo la escolta o protección armada?

La escolta o protección armada suele ser continua, o por períodos largos de tiempo durante el día y/o la noche. Consiste en un operativo (o “esquema”) con uno o más escoltas, con o sin vehículo, que se comportan según protocolos de seguridad al acompañar a la persona protegida. Al salir de un edificio, salen a la calle antes que la persona protegida, comprueban los lugares cerrados o semicerrados en los que entra la persona escoltada, prevén las rutas para los desplazamientos, y en general tienen que tener un criterio técnico establecido para la gama de actividades diarias de un defensor escoltado. Estas actuaciones son necesarias, por lo que una escolta no puede quedarse en “dos armados que van con el defensor aquí y allá”. La efectividad de la escolta se basa en su capacidad de disuadir frente a un ataque (esto lo tiene en común con el acompañamiento nacional e internacional), y en el caso de que se planificara uno, de detectarlo para evitar que se pueda dar, y en última instancia de repelerlo sin daños para la persona protegida (ni para sí mismo).

 *Una escolta desinteresada y pasiva no va a poder prevenir un ataque ni reaccionar adecuadamente ante el mismo si se produjera.*

### Presencia armada discontinua

Es el caso de rondas o patrullajes en torno a una sede o a un domicilio. Su objetivo principal no suele ser el actuar contra una agresión en el momento que suceda, sino prevenirla. Para que las rondas sean efectivas, han de ser de frecuencia irregular pero suficiente, de modo que un potencial agresor no pueda predecir cuándo va a haber una ronda, y han de realizarse varias veces al día, especialmente en los momentos de mayor riesgo (como la entrada y salida a la oficina, el anochecer, etc.; la frecuencia también puede variar según el nivel de riesgo). Las rondas no deben consistir en un mero “pasar por allí”, sino que requieren de una actitud activa para realizar contravigilancia (detectar si hay vigilancia sobre el lugar protegido) y a ser posible averiguaciones a nivel local (inteligencia sobre el entorno del lugar protegido), para poder captar signos de alarma y actuar. Es también necesario tener en cuenta, como recoge la propuesta guatemalteca, la iluminación de la zona, los lugares de estacionamiento, el flujo de tráfico y la disposición de la entrada, escaleras, ascensores, etc.

 *En las rondas policiales, algunas malas prácticas detectadas son la baja frecuencia de las rondas y el carácter rutinario de las mismas (el coche solamente “pasa por allí” y “siempre a las mismas horas”).*

---

<sup>5</sup> Ver propuesta de Guatemala, capítulo 4.

📖 Para generar mayor frecuencia en las visitas o al menos dejar evidencia de cuáles eran los agentes que no cumplían con su obligación algunas organizaciones que contaban con este tipo de medidas acordaron con la policía que en sus sedes existiría un registro de las visitas que realizaban los agentes, en los que se hacía constar día y hora, así como número de efectivos y sus nombres y sus firmas

También podríamos incluir aquí, bajo presencia armada discontinua, la habilitación de teléfonos directos para una reacción policial rápida si el defensor sufre algún incidente de seguridad. Durante un tiempo en Colombia se habilitó un sistema de comunicación en red, mediante radiotelefonos, entre defensores y un sector asignado de la Policía Nacional, de modo que una defensora se podía comunicar de inmediato con dicho personal, que a su vez enviaba una patrulla al lugar donde sucedían los hechos. En Guatemala hay una experiencia similar, pero usando un teléfono de emergencia (110), que es un servicio que existe para todos los ciudadanos, pero al que se le asignó un servicio especializado para defensores. El balance de la efectividad de estas medidas no está claro, porque ha habido respuestas positivas en algunos casos y respuestas negativas en otros.

### **¿Como gestionar la escolta armada?**

El programa de protección, en primer lugar, y las defensoras mismas (las organizaciones que apoyan al programa, y las organizaciones y personas escoltadas) tienen que dar el adecuado seguimiento a la implementación de la escolta armada. Veamos cuáles son algunos de los problemas más frecuentes en la práctica de los programas, y cómo intentar resolverlos.

- Desacuerdo de fondo o forma sobre el nivel de riesgo de la defensora o el tipo de escolta a proporcionar.

Si la institución que hace la evaluación de riesgo no es la misma que la que proporciona la protección armada, puede haber desacuerdos sobre el nivel de protección que requiere el defensor. En la misma línea, los limitados recursos para escoltas y el todavía reducido peso que tienen los defensores en la escena social puede hacer que un cuerpo de policía tienda a reducir la prioridad de su protección.

Otras veces el desacuerdo tiene motivos políticos o ideológicos; es el caso, por ejemplo, cuando mandos de la policía están en contra del trabajo en derechos humanos, cuando las agresiones contra los defensores provienen de las propias fuerzas de seguridad, o cuando el mando de la policía recae en un gobierno local de línea opuesta a la del gobierno central (y dispuesto a actuar contra los intereses de éste).

Hay varias maneras de abordar estas situaciones. A nivel técnico, podría ser útil que quien proporciona la escolta participe de alguna manera en la evaluación de riesgo, para aportar sus criterios y favorecer su compromiso; igualmente, puede ser útil que quien proporcione la escolta esté desligado, en lo operacional, de los núcleos clásicos de la policía. Pero si el problema de fondo es la falta de voluntad política, la única solución que tiene es precisamente generar dicha disposición, o sea, aumentando el peso y respeto de las defensoras a nivel social y haciendo efectivas las líneas de autoridad y el seguimiento de las órdenes dadas. En este estudio hemos conocido experiencias de todo tipo sobre estas dificultades, y no hay conclusiones claras sobre qué solución es la

mejor, porque depende de los contextos, pero en general no se ha conseguido la necesaria voluntad política para allanar los obstáculos que encuentran las medidas de protección (no digamos entonces para que se implementen las medidas más globales de las que hablamos en el siguiente capítulo).

- La coordinación entre el programa y el cuerpo que implementa la escolta.

Un problema recurrente es la falta de coordinación entre el programa y el cuerpo armado que proporciona la escolta, tanto en el inicio de la misma, como en su implementación. También puede darse este obstáculo cuando hay distintos cuerpos de seguridad involucrados en la escolta. La falta de coordinación incluye también un tema que pareciera menor pero que resulta delicado, como es el de los presupuestos y costes: por ejemplo, ¿quién paga los gastos de la escolta? (dietas, gasolina, desplazamientos fuera de la ciudad, etc.). Sucede demasiado a menudo que es el defensor mismo quien paga dietas y otros costes conexos...

Los programas proponen diferentes maneras de abordar la falta de coordinación. El colombiano define una “ruta de la protección” como estrategia para articular y coordinar la actuación de las autoridades a nivel nacional, departamental y municipal. Esta “ruta” define las responsabilidades de cada nivel con cierto detalle.<sup>6</sup> Asimismo, el programa establece la creación de una base de datos única para el registro de beneficiarios del programa. En Guatemala se estableció la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, actualmente División Especial de Investigaciones Criminales (DIEC), cuya función es responder ante los delitos cometidos contra los defensores para coadyuvar a la investigación de los casos en coordinación con los fiscales a cargo de los mismos. La Unidad responde a la solicitud del Ministerio Público o puede responder a la solicitud de la defensora en riesgo, y entonces ponerse a disposición del fiscal a cargo de la investigación. Durante un período de tiempo, esta Unidad, aun siendo un equipo pequeño que requería de apoyo en la capacitación y en la dotación de más recursos, ha mostrado una gran capacidad de despliegue y de atención de casos a nivel nacional, de modo que los resultados iniciales prometían la ruptura de la impunidad. Lamentablemente, la falta de coordinación con el Ministerio Público o incluso la obstrucción desde esta instancia ha dejado interrumpidos muchos de estos casos.

En lo que tiene que ver con los gastos de las escoltas, el programa colombiano estipula solamente que se implementará una estrategia de difusión ante las entidades territoriales para que incluyan en sus presupuestos los gastos generados por los programas de protección. En el programa brasileño se establece que este brindará “la colaboración y apoyo necesarios”, incluyendo asistencia económica, a los cuerpos de policía.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Decreto 1740 de 2010, capítulo IV.

<sup>7</sup> Manual de procedimientos, pág. 31.

📖 Es importante que la supervisión de las escoltas no dependa sólo del programa, sino también de las organizaciones de defensores. Para ello las organizaciones han de generar su propia política de actuación respecto a la protección armada, en coordinación con otras organizaciones y sin dejar que sea el defensor quien tenga que gestionar por sí mismo las dificultades en la implementación de la escolta

- La desconfianza de los defensores, o de las poblaciones con las que las defensoras trabajan, hacia la policía.

En los tres programas analizados las defensoras mantienen un alto grado de desconfianza hacia los cuerpos policiales que ejecutan la escolta. Ha habido numerosos antecedentes de espionaje por parte de dichos cuerpos hacia el colectivo de defensores, así como actuaciones directas e indirectas por parte de fuerzas de seguridad contra ellos. Entre los que han alcanzado más resonancia están, en Colombia, las escuchas ilegales contra defensores y otros grupos sociales y políticos por parte del ejército colombiano, y especialmente la campaña del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en su contra.<sup>8</sup> También los escoltas pueden facilitar los procesos de criminalización, pues se conocen casos en los que éstos han testificado contra la defensora. El mismo riesgo existe frente a los agentes que realizan los análisis de riesgo, pues en éstos la policía obtiene abundante información relativa al defensor y a su trabajo.

Entre las maneras en que se ha abordado esto están (además de las necesarias investigaciones y actuaciones judiciales) las propuestas de creación de cuerpos policiales independientes (ya analizadas), la necesidad de tener un referente de contacto dentro de la policía, accesible, con quien se establezca una relación de confianza suficiente, y que pueda tomar medidas e incluso investigar a nivel interno si se diera alguna de las situaciones mencionadas previamente.

Es habitual que la población con la que trabajan los defensores manifiesten resistencia a colaborar con alguien acompañado por personas armadas, (sean éstas o no integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado). En estos casos suele haber comprensión ante las situaciones de riesgo, y es por ello que el defensor escoltado suele explicar abiertamente cuál es la situación de riesgo en que se encuentra. Por otro lado, también se suele evitar que la escolta conozca los contactos o las localizaciones de esta población (por ejemplo en el caso de testigos de procesos, o de líderes de movimientos de base que prefieren trabajar con “bajo perfil”). Esto a su vez genera múltiples conflictos con el programa, ya que a veces las defensoras entran a un lugar sin avisar a su escolta, o piden a ésta que permanezca en un punto mientras ellas hacen su trabajo, o a cierta hora “despiden” a su escolta y siguen con su trabajo. Sin embargo, esta segunda alternativa no siempre es posible, pues las situaciones señaladas han sido incluidas en el programa colombiano como “mal uso” de las medidas de protección y pueden ser motivo de suspensión de las mismas.

<sup>8</sup> Las protestas por este espionajes y estas actuaciones contra defensoras han alcanzado todos los ámbitos, incluida la Relatora Especial para Defensores/a de la ONU, M. Sekaggya: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=111&LangID=E>.

📖 Es necesario que las medidas de protección sean compatibles con el desarrollo del trabajo del defensor, si el nivel de riesgo lo permite. Tanto la Corte Constitucional de Colombia como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han estipulado que las medidas de protección han de ser adecuadas para el defensor y consultadas con éste. *La propuesta de Ley de protección de defensores en Brasil así lo recoge: “La adopción de medidas que lleven a la interrupción de las actividades del defensor de derechos humanos en su lugar de actuación solamente será implementada cuando sea estrictamente necesario para su seguridad o la de sus integrantes”<sup>9</sup>*

- La escolta que genera riesgo.

La escolta policial puede generar riesgos para los defensores en determinados contextos. Por ejemplo, los defensores que trabajan en las favelas brasileñas plantean que su riesgo se incrementa cuando entran a las mismas acompañados por policía uniformada (los escoltas plantean lo mismo). No hemos conocidos soluciones sencillas para estos casos. En ellos se cruzan dos tipos de riesgo diferentes, que son el que pueda afrontar el defensor y el que pueda afrontar la escolta, proveniente de otro tipo de amenazas distintas. En muchas ocasiones esta situación ha dado lugar a la interrupción de la escolta en las zonas de riesgo, lo que debilita notablemente su capacidad de protección.

### 3. Otras medidas de protección

Como puede verse, la mayoría de las medidas propuestas por los programas se reducen a la protección física de la defensora amenazada. Sin embargo, todos los defensores coinciden en afirmar que la mejor protección sería que se terminara la impunidad de quienes les agreden: si los casos son investigados, se detiene a los agresores, y éstos son juzgados y condenados, se daría un gran avance en protección. Otro avance significativo sería el crear un ambiente social de respeto y valoración hacia el trabajo de las defensoras. En esto son pioneras, como sucede habitualmente, las organizaciones de defensores, con amplias y prolongadas campañas. Por su parte, la propuesta de programa guatemalteco incluye una serie de medidas que van más allá de la protección física; y en la misma línea, el programa colombiano también ha incluido algunos aspectos –aunque mucho más limitados-. En el siguiente capítulo queremos centrar nuestra atención en otras medidas de protección, de carácter más amplio, que van más allá de las medidas físicas analizadas en este capítulo.

---

9 Artículo 10 de dicha Ley (ver anexos).



# Capítulo 6: El conjunto de la respuesta de protección

## 1. La respuesta de protección ante un caso

Como decíamos en el capítulo anterior, es necesario que los programas amplíen el foco de la respuesta de protección más allá de las medidas físicas ya analizadas. Los objetivos de una protección integral deben incluir acabar con la impunidad de quienes agreden y dar a los defensores el respeto y reconocimiento social que merecen. Como recoge la propuesta de Ley de Brasil, es fundamental “la adopción de medidas con vistas a superar las causas que llevaron a la inclusión en el Programa”.<sup>1</sup> Para ello sería importante que los programas gubernamentales, que se centran mucho en medidas físicas y de carácter reactivo, adoptaran las medidas y tácticas desarrolladas por algunos programas no gubernamentales, como veremos a continuación.

## 2. El proceso de investigación penal de las agresiones contra defensores

Todos los defensores coinciden en afirmar que las agresiones que sufren disminuirían si se acabara la impunidad de quienes las perpetran. Es por ello que puede afirmarse lo siguiente:

 La investigación penal, juicio y sentencia contra quienes agreden a los defensores es una de las principales bases de su protección

Un programa debe ser concebido teniendo en cuenta que no puede ser una “burbuja” que aisle al defensor de su entorno, ni en lo que tiene que ver con su trabajo ni respecto al proceso de investigación policial o judicial sobre las amenazas o ataques sufridos.

 *El programa de protección incluye en su estructura representantes de los organismos policiales y judiciales encargados de las investigación de los ataques contra el defensor.*

Al mismo tiempo es fundamental prevenir las posibles fugas de información sobre la situación de la defensora. Por ejemplo, la propuesta de ley brasileña incluye el “mantener en secreto la identidad, imagen y datos personales” de la defensora y estipula que “las medidas y providencias relacionadas con el programa serán ejecutadas y mantenidas en secreto por los defensores de derechos humanos y por los agentes implicados en su ejecución”.<sup>2</sup>

 *Un programa debe mantener la debida confidencialidad y prevenir posibles fugas de información sobre la situación de protección de la defensora (y si se detectan han de ser investigadas). Es más probable que esto suceda cuando los victimarios son miembros de las fuerzas de seguridad que puedan tener conexiones con funcionarios cercanos al programa (las escoltas, por ejemplo).*

## 3. La protección de defensoras como política pública

Si se quiere hacer de la protección de defensores una política pública, es necesario que esté regulada por una ley, y no solamente por directrices o decretos *ad hoc*. Brasil es el único

1 Artículo 10 de dicha Ley (ver el texto en los anexos).

2 Artículo 10 de dicha Ley (ver el texto en los anexos).

país del mundo, en el momento de escribir este texto, que se encuentra cercano a aprobar una ley de protección para defensores.<sup>3</sup> En todos los demás casos se trata de políticas *ad hoc* (Colombia) o de propuestas (Guatemala, y más recientemente México).

#### 4. La necesaria coordinación intersectorial entre los organismos del gobierno y del estado

Una respuesta integral de protección requiere de coordinación entre los distintos órganos del gobierno y del estado con responsabilidad en protección. La propuesta de ley en Brasil plantea que “la Secretaría Especial de Derechos Humanos podrá crear una comisión intersectorial nacional para la coordinación de los órganos, entidades públicas y entes federales con atribuciones relacionadas con las políticas de programas de protección de derechos humanos”, pero no la concreta. Se da similar situación en el caso guatemalteco. Sin embargo, en el nuevo Decreto que rige el programa colombiano se crea un ente de alto nivel, el Comité Intersectorial de Protección<sup>4</sup> (ver cuadro).

Colombia: el Comité Intersectorial de Protección	
<b>Miembros</b>	El Ministro del Interior y de Justicia, quien la presidirá El Ministro de Defensa Nacional El Fiscal General de la Nación El Procurador General de la Nación El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH El Defensor del Pueblo El Contralor General de la República (la participación en este comité es indelegable)
<b>Funciones</b>	Orientar los lineamientos de política en materia de protección Coordinar la implementación y terminación de medidas de protección en casos excepcionales que sean generadas por nivel de riesgo extremo y solicitadas por el Ministerio del Interior y de Justicia o la Policía Nacional Revisar periódicamente los informes de seguimiento a los diferentes programas de protección y emitir recomendaciones Evaluar el proceso de transición de las poblaciones objeto de cada uno de los programas Invitar a las personas que consideren necesarios

3 Ver, para más información, la Parte I de esta publicación.

4 Decreto 1740 de 2010.

<b>Sesiones</b>	La Comisión establecerá su propio reglamento de funcionamiento y determinará la periodicidad de las sesiones  Las recomendaciones y decisiones de la Comisión serán consignadas en un acta, que suscribirán el presidente y el secretario de la misma
-----------------	---

## 5. Las medidas impuestas por organismos internacionales

Algunos organismos regionales, como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tienen la capacidad legal de imponer a un Estado miembro medidas cautelares o provisionales cuando un defensor está en grave riesgo. En algunos casos estas medidas se implementan en el país de manera inmediata, considerando que el criterio de necesidad de las mismas del ente internacional las hace inmediatamente aplicables. En otros casos, el programa de protección o un cuerpo de seguridad hacen una valoración del riesgo, y en virtud de esto deciden qué tipo de medidas otorgarle, lo que ha llevado a situaciones en las que un defensor tenía solicitadas medidas cautelares por su alto riesgo, pero el análisis policial arrojó un resultado de “riesgo bajo”, con el consiguiente conflicto institucional.

La implementación de medidas de protección a partir de medidas provisionales o cautelares requiere de una cierta concertación entre el programa de protección correspondiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería (por ser el interlocutor de organismos internacionales), los cuerpos de seguridad y los defensores. En general, la implementación de estas medidas de protección adolece de las mismas dificultades que las ya analizadas para la implementación del resto de medidas de los programas.

## 6. Otras medidas de protección

Hay otras medidas de protección sobre el papel, tanto en la propuesta de programa guatemalteco como en la propuesta de ley brasileña que, junto con acciones que llevan a cabo las organizaciones de defensores, dibujan un panorama mucho más amplio de posibilidades de actuación en protección para los defensores. Veamos un listado y breve reseña de algunas de estas medidas.

### *Apoyo jurídico y en gestiones ante las administraciones*

- Acompañamiento a organismos oficiales.
- Seguimiento de evolución del caso y presión sobre el proceso.
- Vigilancia del debido proceso en los casos de judicialización o criminalización de defensores (como actuación mínima; la adecuada sería informar en contra de la legislación o de las políticas que criminalizan a defensores).
- Sensibilización del sector judicial y policial sobre la protección de defensores.

 *Ejemplo: el programa estatal de Pernambuco (Brasil) tomó en 2010 la iniciativa de convocar a sectores judiciales y policiales a una jornada de análisis e intercambio sobre la protección de defensores.*

- Derecho a la información: la propuesta de programa de Guatemala recoge que “las instituciones del Estado proporcionen la información requerida por las defensoras, a los fiscales y jueces, para apoyar las investigaciones y procesos judiciales”.<sup>5</sup>
- La propuesta de Ley de Brasil prevé la “suspensión temporal de las actividades de funcionariado, sin perjuicio de los respectivos vencimientos o ventajás, cuando se trate de un funcionario público o militar”.<sup>6</sup>

### *Apoyo médico y psicosocial*

El apoyo médico y psicosocial, en el caso de defensores que ha sido atacados, es muy importante en el proceso de protección. Se debe realizar una valoración inicial para detectar cuándo es necesaria ayuda especializada. Esta ayuda especializada se puede realizar por el programa de protección (por ejemplo, el programa en Brasil y el programa no gubernamental de UDEFEGUA<sup>7</sup> tiene psicólogos entre su personal), o puede ser contratado con otra institución para los casos necesarios.

### *Realización de pronunciamientos por órganos del Gobierno y del Estado en favor de las defensoras*

Cuando los defensores sufren ataques públicos en medios de comunicación, bien por grupos de presión, bien por funcionarios públicos u otros, es importante que el Gobierno y el Estado se pronuncien en favor de ellos y condenen dichos ataques. Ha habido numerosos ejemplos de estas situaciones. Los pronunciamientos pueden tomar la forma de declaración pública, pero también de decretos presidenciales, cartas circulares a cuerpos de seguridad, directrices administrativas, resoluciones parlamentarias, etc., etc.

Asimismo los organismos de control del estado (como las procuradurías o, en su defecto, las fiscalías) pueden iniciar de oficio procesos disciplinarios contra los funcionarios que por sus comentarios, acciones u omisiones promuevan o permitan agresiones a defensoras.

### *La respuesta de protección como refuerzo de redes nacionales e internacionales*

Un componente importante de cualquier respuesta en protección es el desarrollo de redes de organizaciones a nivel nacional e internacional. La propuesta de programa de Guatemala recoge este apartado específicamente,<sup>8</sup> con apoyo a dichas redes, a la creación de directorios de contactos (integrando lo gubernamental y lo no gubernamental), etc. En cualquier caso, la creación de redes es una estrategia efectiva practicada por las organizaciones de defensoras.

### *Las campañas públicas y por sectores. Educación en derechos humanos*

Las campañas públicas sobre el papel de las defensoras son importantes. Ha habido experiencias muy interesantes entre las organizaciones de defensoras, como las realizadas por la “Campaña internacional por el derecho a defender los derechos humanos en Colombia” o las realizadas por UDEFEGUA en Guatemala, aunque se conoce poco de su impacto. Igualmente se conoce poco del impacto de las campañas de educación sobre derechos humanos dirigida a cuerpos de seguridad.

---

5 Ver: Propuesta guatemalteca en anexos (punto 4).

6 Artículo 10 de dicha Ley (ver el texto en los anexos).

7 Unidad de Defensores y Defensoras de Guatemala (no gubernamental).

8 Capítulo 4 de la propuesta guatemalteca.

### ***Sobre archivos de inteligencia relativos a defensores***

Las organizaciones de defensoras reivindican la desclasificación (con acceso a la información) y posterior cierre de archivos de inteligencia militar o policial que tengan información ilegal sobre defensores, así como el cese del espionaje sobre defensores por parte de los organismos de inteligencia. En este sentido, la propuesta de programa de Guatemala recoge que “el estado se ve amenazado por quienes violan los derechos humanos y no por quienes los denuncian”, y plantea una serie de medidas sobre los archivos de inteligencia.<sup>9</sup>

### ***Actuaciones contra judicializaciones sin fundamento y contra legislación que restrinja el derecho de las defensoras a promover los derechos humanos***

La judicialización de defensores es un fenómeno creciente, que reduce los costes políticos que pueda tener una agresión contra un defensor y al mismo tiempo es eficaz para detener su trabajo. A veces se realiza al amparo de legislaciones ad hoc que restringen el derecho de los defensores a promover los derechos humanos. Tanto las judicializaciones como las legislaciones represivas son dos aspectos muy importantes a tener en cuenta para la debida protección de los defensores.

### ***La gestión de la información sobre agresiones contra defensoras***

Las agresiones contra defensores siguen tendencias y patrones que responden a las estrategias y necesidades de los victimarios. La documentación de estas agresiones y su análisis proporciona importante información para diseñar las políticas y medidas de protección más efectivas. De nuevo en este aspecto los programas no gubernamentales llevan un gran adelanto sobre los gubernamentales. Los informes que regularmente produce la Unidad de Defensores/a de Guatemala (UDEFEQUA) arrojan luces sobre las tendencias en agresiones contra defensoras, según las áreas de trabajo, la ubicación geográfica, el tipo de victimario, etc.<sup>10</sup> A nivel internacional son únicos en su género, y una buena muestra de lo que se puede lograr con el tratamiento adecuado de la información.<sup>11</sup>

---

9 Capítulo 4 de la propuesta guatemalteca.

10 Ver [www.udefegua.org](http://www.udefegua.org)

11 Protection International, en colaboración con sus contrapartes (Protection Desks), y siguiendo la estela de UDEFEGUA, está iniciando la instauración de bases de datos en varios países.



# Protección de defensores de derechos humanos:

*buenas prácticas y lecciones  
a partir de la experiencia*

**Anexos de tablas**

# Tabla 1: Cuadro de sistemas de protección supranacionales

Instrumentos	Estructuras institucionales	Mecanismos de protección
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos<sup>01</sup></li> <li>• Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos Folleto informativo N° 29<sup>02</sup></li> <li>• Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales. Principios de París<sup>03</sup></li> <li>• Directrices para presentar al Representante Especial denuncias de violaciones de la declaración sobre los defensores de los derechos humanos<sup>04</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>05</sup></li> <li>• Relatoría Especial para defensores de ONU<sup>06</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncias individuales</li> <li>• Presentación de denuncias al Relator sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos</li> <li>• Misiones a países</li> <li>• Informes periódicos ante la ONU</li> </ul>

## Ámbito Universal

<sup>01</sup> [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144.Sp?OpenDocument)

<sup>02</sup> <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>

<sup>03</sup> <http://www.nhri.net/pdf/ParisPrinciples.spanish.pdf>

<sup>04</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/complaints.htm>

<sup>05</sup> <http://www.ohchr.org/SP/Pages/WelcomePage.aspx>

<sup>06</sup> <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/index.htm>

**Tabla 1: Cuadro de sistemas de protección supranacionales (continuación)**

Instrumentos	Estructuras institucionales	Mecanismos de protección
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08)<sup>Ⓒ7</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2280 (XXXVII-O/07)<sup>Ⓒ8</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2177 (XXXVI-O/06)<sup>Ⓒ9</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2067 (XXXVO-O/05)<sup>Ⓒ10</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 2036 (XXXIV-O/04)<sup>Ⓒ11</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1920 (XXXIII-O/03)<sup>Ⓒ12</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1842 (XXXII-O/02)<sup>Ⓒ13</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1818 (XXXI-O/01)<sup>Ⓒ14</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores AG/RES. 1711 (XXX-O/00)<sup>Ⓒ15</sup></li> <li>• Resolución de la OEA sobre defensores. AG/RES. 1671 (XXIX-O/99)<sup>Ⓒ16</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organización de Estados Americanos<sup>Ⓒ17</sup></li> <li>• Unidad de Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de derechos Humanos CIDH<sup>Ⓒ18</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>Ⓒ19</sup></li> <li>• Medidas Cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>Ⓒ20</sup></li> <li>• Casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>Ⓒ21</sup></li> <li>• Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>Ⓒ22</sup></li> <li>• Misiones a países<sup>Ⓒ23</sup></li> </ul>

**América**

Ⓒ7 [http://www.civil-society.oas.org/General%20Assembly%20Resolutions/Colombia/AGRES\\_2412\\_SP.doc](http://www.civil-society.oas.org/General%20Assembly%20Resolutions/Colombia/AGRES_2412_SP.doc)

Ⓒ8 <http://www.civil-society.oas.org/General%20Assembly%20Resolutions/Panama/AG%20RES%202280%20ESP.doc>

Ⓒ9 <http://www.civil-society.oas.org/General%20Assembly%20Resolutions/Sto%20Domingo/Esp/AG%20RES%202177%20spanish.doc>

Ⓒ10 <http://cidh.org/annualrep/2005sp/cap.2b.html>

Ⓒ11 [http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs/documentos\\_aprobados/defensores\\_2036.htm](http://www.oas.org/xxxivga/spanish/docs/documentos_aprobados/defensores_2036.htm)

Ⓒ12 <http://www.oas.org/dil/esp/AG02290512.DOC>

Ⓒ13 <http://www.oas.org/dil/esp/AG02041508.DOC>

Ⓒ14 <http://www.oas.org/dil/esp/AG01788506.doc>

Ⓒ15 <http://www.oas.org/dil/esp/ag01511s07.doc>

Ⓒ16 <http://www.oas.org/dil/esp/ag01249s08.doc>

Ⓒ17 <http://www.oas.org/main/spanish/>

Ⓒ18 <http://www.cidh.org/defenders/defensores.htm>

Ⓒ19 <http://www.cidh.org/Default.htm>

Ⓒ20 <http://www.cidh.org/medidas.esp.htm>

Ⓒ21 <http://www.corteidh.or.cr/>

Ⓒ22 <http://www.corteidh.or.cr/medidas.cfm>

Ⓒ23 <http://www.corteidh.or.cr/medidas.cfm>

**Tabla 1: Cuadro de sistemas de protección supranacionales (continuación)**

Instrumentos	Estructuras institucionales	Mecanismos de protección
<p><b>Europa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer examen de la aplicación de las directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos. Primer examen de la aplicación de las directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos<sup>924</sup></li> <li>• Conclusiones del Consejo sobre las Directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos, Conclusiones del Consejo sobre las Directrices de la UE sobre defensores de los derechos humanos<sup>925</sup></li> <li>• Declaración del Consejo de Europa sobre defensores<sup>926</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Europa y su Comisionado para Derechos Humanos<sup>927</sup></li> <li>• Comisionado Europeo para Derechos Humanos: Defensores<sup>928</sup></li> <li>• Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR)<sup>929</sup></li> <li>• OSCE: Punto Focal para defensoras e instituciones nacionales de derechos humanos<sup>930</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misiones a países</li> <li>• Informes ante órganos</li> </ul>

<sup>924</sup> <http://www.protectionline.org/spp.php?article577>

<sup>925</sup> <http://www.protectionline.org/Conclusiones-del-Consejo-sobre-las.html>

<sup>926</sup> [http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2008\)5&Language=lanEnglish&Ver=ad&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2008)5&Language=lanEnglish&Ver=ad&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75)

<sup>927</sup> [http://www.coe.int/t/commissioner/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/default_en.asp)

<sup>928</sup> [http://www.coe.int/t/commissioner/activities/themes/hrd\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/activities/themes/hrd_en.asp)

<sup>929</sup> <http://www.osce.org/odhr/>

<sup>930</sup> [http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/28244\\_en.pdf.html](http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/28244_en.pdf.html)

**Tabla 1: Cuadro de sistemas de protección supranacionales (continuación)**

Instrumentos	Estructuras institucionales	Mecanismos de protección
Declaraciones sobre defensores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración de Grand Bay (1999)<sup>631</sup></li> <li>• Declaración de Kigali (2003)<sup>632</sup></li> <li>• Resolución sobre la protección de defensores africanos (2004)<sup>633</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos en África<sup>634</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación de denuncias al Relator Especial de Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos</li> <li>• Misiones a países</li> <li>• Informes ante la Unión Africana</li> </ul>

<sup>631</sup> [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_grand\\_bay\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_grand_bay_en.html)

<sup>632</sup> [http://www.achpr.org/english/declarations/declaration\\_kigali\\_en.html](http://www.achpr.org/english/declarations/declaration_kigali_en.html)

<sup>633</sup> [http://www.achpr.org/english/\\_info/hrd\\_res\\_appoin\\_3.html](http://www.achpr.org/english/_info/hrd_res_appoin_3.html)

<sup>634</sup> [http://www.achpr.org/english/\\_info/index\\_hrd\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/index_hrd_en.html)

## Tabla 2: Sistemas de protección nacionales en las Américas

País	Declaraciones, legislación y políticas sobre defensores/as	Legislación y políticas sobre testigos y víctimas	Estructuras estatales e institucionales	Estructuras no gubernamentales para defensores
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay legislación de protección a defensoras</li> <li>El 22 de febrero de 2007, mediante Oficio, la Ministra de Justicia solicitó al Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República que incluya dentro del Proyecto de Ley No. 175/2006, referido al “Proceso de Beneficios por Colaboración Eficaz y sobre el Sistema de Protección de Colaboradores Agraviados, Testigos y Peritos”, medidas específicas para brindar protección a los defensores de derechos humanos, pero a la fecha no se ha implementado nada<sup>Ⓔ1</sup></li> <li>Informe de la Defensoría (Informe Defensorial No.112) que recomendó incluir defensores en proyecto ley 175/2006<sup>Ⓔ2</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley 27378 que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada<sup>Ⓔ3</sup></li> <li>Proyecto de Ley No. 175/2006<sup>Ⓔ4</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de Protección a testigos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comité de Evaluación de Riesgos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos</li> </ul>

Ⓔ1 [http://www.justiciaoia.org.pe/nuevos/2005/septiembre/29/defensorial97\\_recomendaciones.pdf](http://www.justiciaoia.org.pe/nuevos/2005/septiembre/29/defensorial97_recomendaciones.pdf)

Ⓔ2 <http://www.defensoria.gob.pe/descarga.php?pb=917>

Ⓔ3 <http://190.41.250.173/rrij/> - ver en “anticorrupción”, “el caso peruano”

Ⓔ4 [http://www.justiciaoia.org.pe/nuevos/2005/septiembre/29/defensorial97\\_recomendaciones.pdf](http://www.justiciaoia.org.pe/nuevos/2005/septiembre/29/defensorial97_recomendaciones.pdf)

**Tabla 2: Sistemas de protección nacionales en las Américas (continuación)**

País	Declaraciones, legislación y políticas sobre defensores/as	Legislación y políticas sobre testigos y víctimas	Estructuras estatales e institucionales	Estructuras no gubernamentales para defensores
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="374 885 598 1719">Ley 418 de 1997 Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones, que ordena al Ministerio del Interior poner en funcionamiento un programa de protección a personas que se encuentren en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno<sup>95</sup></li> <li data-bbox="598 885 701 1719">Directiva Mindefensa 09 de 2003. Políticas del Ministerio de Defensa Nacional en materia de protección de los derechos humanos de Sindicalistas y Defensores de Derechos Humanos<sup>96</sup></li> <li data-bbox="701 885 830 1719">Decreto No. 2788 de 2003. Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia<sup>97</sup></li> <li data-bbox="830 885 933 1719">Decreto Número 2816 de 2006. "Por el cual se diseña y reglamenta el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y se adoptan otras disposiciones"<sup>98</sup></li> <li data-bbox="933 885 1040 1719">Resolución 2138 del Ministerio de Interior y Justicia Por la cual se adopta el manual de definiciones usos y procedimientos de las medidas del Programa de Protección de Derechos Humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="374 643 495 885">Programa de Protección a testigos de la Fiscalía<sup>99</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="374 401 689 643">Programa General de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia<sup>100</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="374 154 689 401">Programa no gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos de Colombia. (PNGPDDH): "Somos Defensores"<sup>101</sup></li> </ul>

<sup>95</sup> <http://www.disaster-info.net/desplazados/legislacion/LEY418del1997.pdf>

<sup>96</sup> <http://www.hcltr.org.co/publico/comunicados/2003/cp0318.pdf>

<sup>97</sup> [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretos/linea/2003/octubre/02/dec2788021003.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretos/linea/2003/octubre/02/dec2788021003.pdf)

<sup>98</sup> [http://www.presidencia.gov.co/prensa\\_new/decretos/linea/2006/agosto/22/dec2816220806.pdf](http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretos/linea/2006/agosto/22/dec2816220806.pdf)

<sup>99</sup> <http://www.fiscalia.gov.co/PAG/general/Sistemapenal/Proteccion.htm>

<sup>100</sup> <http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=1467&idcompany=2&idmenucategory=142>

<sup>101</sup> <http://www.somosdefensores.org/>

**Tabla 2: Sistemas de protección nacionales en las Américas (continuación)**

País	Declaraciones, legislación y políticas sobre defensores/as	Legislación y políticas sobre testigos y víctimas	Estructuras estatales e institucionales	Estructuras no gubernamentales para defensores
<b>Guatemala</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso 7 del Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH) firmado el 29 de marzo de 1994 entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)<sup>12</sup></li> <li>• Acuerdo Interno 11-2004 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH) creó la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales</li> <li>• Proyecto de Política Pública de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, y Otros Grupos Vulnerables</li> <li>• Propuesta de Manual para la Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, y Otros Grupos Vulnerables</li> <li>• Propuesta de Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, y Otros Grupos Vulnerables</li> <li>• Acuerdo Ministerial No.103-2008. Guatemala, 10 de Enero de 2008<sup>13</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal<sup>14</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH)<sup>15</sup></li> <li>• Unidad Fiscal de delitos contra activistas de derechos humanos, operadores de justicia, sindicalistas y periodistas divididas en tres agencias fiscales y compuestas por tres fiscales cada uno</li> <li>• Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, adscrita al Primer Viceministerio del Ministerio de Gobernación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (UDEFEGUA)<sup>16</sup></li> </ul>

<sup>12</sup> <http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/ACUERDO%20GLOBAL%20SOBRE%20DERECHOS%20HUMANOS.pdf>

<sup>13</sup> <http://www.congreso.gob.gt/archivos/acuerdos/2008/igtamx103-2008.pdf>

<sup>14</sup> [http://www.congreso.gob.gt/mostrat\\_ley.asp?id=868](http://www.congreso.gob.gt/mostrat_ley.asp?id=868)

<sup>15</sup> [http://www.minex.gob.gt/index.php?Itemid=39&id=1225&option=com\\_content&task=view](http://www.minex.gob.gt/index.php?Itemid=39&id=1225&option=com_content&task=view)

<sup>16</sup> <http://www.udfefegua.org/>

**Tabla 2: Sistemas de protección nacionales en las Américas (continuación)**

País	Declaraciones, legislación y políticas sobre defensores/as	Legislación y políticas sobre testigos y víctimas	Estructuras estatales e institucionales	Estructuras no gubernamentales para defensores
<b>Brasil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto N° 6.044, de 12 de fevereiro de 2007. Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos - PNPDDH, define prazo para a elaboração do Plano Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e dá outras providências<sup>17</sup></li> <li>Proyecto de ley para protección de defensoras/es (en discusión en 2009; ver en anexos de este volumen)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos<sup>18</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación de organizaciones de defensoras en dicho programa nacional</li> </ul>

<sup>17</sup> [http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Vivo\\_Identificacao/DEC%206.044-2007?OpenDocument](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Vivo_Identificacao/DEC%206.044-2007?OpenDocument)

<sup>18</sup> [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/scdh/protacao/defensores/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/scdh/protacao/defensores/)

**Tabla 2: Sistemas de protección nacionales en las Américas (continuación)**

País	Declaraciones, legislación y políticas sobre defensores/as	Legislación y políticas sobre testigos y víctimas	Estructuras estatales e institucionales	Estructuras no gubernamentales para defensores
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglamento Interior mediante el que se crea el Programa de Atención a Defensores de Derechos Humanos, inserto en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación</li> <li>Acuerdo del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por el que se reforman y adicionan diversos artículos del reglamento interno de la comisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de Testigos Protegidos de la Procuraduría General de la República (PGR)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Unidad para la Atención de las Organizaciones Sociales, de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación México (UAOS)<sup>19</sup></li> <li>Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>20</sup></li> <li>Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos<sup>21</sup></li> <li>Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)<sup>22</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Red “Todos los derechos para todos”</li> </ul>

<sup>19</sup> <http://www.organizacionessociales.segob.gob.mx/Portal/PTMain.php?nIdHeader=104&nIdPanel=81&nIdFooter=79>

<sup>20</sup> <http://www.cndh.org.mx/progate/agaperio/presenta.htm>

<sup>21</sup> <http://www.cndh.org.mx/index.php?id=bol10907>

<sup>22</sup> <http://www.gobernacion.gob.mx/Portal/PTMain.php?pagina=upddh>

**Tabla 3: Ejemplo de cuadro de medidas de protección para defensoras (extractado del Programa de Protección de Colombia)<sup>1</sup>**

**Medidas Preventivas**

- Capacitación
- Curso de Auto-Protección y Auto-seguridad
- Instructivo de Medidas Preventivas
- Rondas de la Policía. Nacional

Medidas de Protección Individuales o colectivas	Medidas Blandas	Traslado	Reubicación temporal sacando al defensor y a su familia de una zona, estableciéndola en otra, que pueden incluir:	Medidas de protección
		Medios de comunicación		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte aéreo nacional</li> <li>• Apoyo de transporte terrestre</li> <li>• Apoyo de reubicación temporal, hasta tres salarios mínimos hasta por tres meses</li> <li>• Apoyo de Trasteo</li> </ul>
		Medidas a las sedes o casas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celulares</li> <li>• Radiotelfonos, donde no hay señal o cobertura de celular</li> <li>• Antenas o un medio de comunicación satelitalo</li> </ul>
	Medios de transporte	Medios de transporte seguros, para evitar el uso de transportes que aumentan la vulnerabilidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blindajes de puertas y ventanas</li> <li>• Circuito cerrado de televisión</li> <li>• Detector de metales</li> <li>• Automóviles o pago de uso de taxis</li> </ul>
	Blindajes			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Automóviles blindados</li> <li>• Chalecos blindados</li> </ul>

**Tabla 3: Ejemplo de cuadro de medidas de protección para defensoras (extractado del Programa de Protección de Colombia)<sup>1</sup> (continuación)**

Medidas de Protección Individuales o colectivas	Medidas duras	Escoltas	Esquemas de protección individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escoltas capacitados como tal (con la posibilidad de que estas seas ofrecidas por diferentes entidades o cuerpos de seguridad</li> <li>• Escoltas de confianza en el que la persona que garantiza la seguridad del defensor, es elegido por el, pasan a ser parte del DAS, y es así siempre y cuando reúnan los requisitos tanto técnicos (manejo), como de confiabilidad.</li> </ul>
---	---------------	----------	-----------------------------------	--

<sup>1</sup> Como decíamos en otra parte de este documento, el segundo volumen de este estudio profundiza en el análisis de estas y otras medidas operacionales para protección de defensoras





# Protección de defensores de derechos humanos:

*buenas prácticas y lecciones  
a partir de la experiencia*

**Anexos**

# Anexo 1: El manejo del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y capacidades

No existe una definición consensuada sobre lo que es el riesgo. Aquí diremos que “riesgo” hace referencia a “acontecimientos posibles, sean lo inciertos que sean, que causan daño”. El riesgo depende de las amenazas que se tengan, pero también de cuán vulnerable se es frente a dichas amenazas, y de qué capacidades se tiene frente a ellas.

En cualquier situación dada, todas las personas que trabajan en derechos humanos pueden encontrarse ante un mismo nivel de peligro, pero no todo el mundo es vulnerable a ese riesgo general de la misma manera por estar en un mismo lugar. La **vulnerabilidad**, la posibilidad de que un defensor o una defensora o su grupo sufra un ataque o un daño, varía de acuerdo a diversos factores, como veremos a continuación.

**Un ejemplo:** pongamos que existe un país donde el gobierno es en sí una amenaza general para cualquier tipo de trabajo de derechos humanos, lo que significa que cualquiera que defienda los derechos humanos está en peligro. Sin embargo, algunas defensoras o defensores estarán corriendo más peligro que otros: una ONG grande sólidamente establecida en la capital no será tan vulnerable como una ONG pequeña que esté en un pueblo. Es lógico, pero es interesante analizar por qué esto es así, porque eso nos ayudará a comprender y a abordar mejor las cuestiones de seguridad que afectan a quienes defienden los derechos humanos.

El nivel de riesgo al que se enfrenta un grupo de defensoras o defensores de derechos humanos aumenta en relación a las amenazas recibidas y a la vulnerabilidad y la capacidad del grupo antes esas amenazas, como representamos en la siguiente ecuación:<sup>1</sup>

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{AMENAZAS X VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDAD}}$$

## Las amenazas

Las amenazas representan la posibilidad de que alguien dañe la integridad física o moral de otra persona, o su propiedad, mediante una acción intencionada y a menudo violenta.<sup>2</sup> La valoración de las amenazas nos será útil para saber qué probabilidad hay de que éstas se lleven a cabo (como veremos en el siguiente capítulo).

En un escenario de conflicto, las y los defensores pueden enfrentarse a muchos tipos de amenazas: si va dirigida a alguien se la conoce como **targeting** y si emana del contexto es una amenaza **incidental**. Desde otro punto de vista, puede haber amenazas **declaradas**, cuando son directas o explícitas, o declaradas hacia otras personas, próximas a ti, las amenazas **indirectas**.

El targeting es el tipo más común de amenaza para las y los defensores de derechos humanos. Tiene el objetivo de frenar o variar el trabajo del grupo o de influir en el comportamiento de sus miembros. Se suele producir directamente por el trabajo que éstos realizan y también por los intereses y necesidades de quienes se oponen a este trabajo.

Las **amenazas incidentales** surgen al menos por:

- Encontrarse en zonas de enfrentamientos armados (“estar donde no tienes que estar en el peor momento posible”).
- Ataques por delincuencia común, en especial si el trabajo de derechos humanos se hace en zonas especialmente peligrosas. Hay que señalar, no obstante, que muchos casos de delincuencia común encubren casos de targeting.

1 Adaptado de Van Brabant (2000) y REDR.

2 Dworken (1999).

El targeting (amenazas con un propósito concreto) puede hacerse a través de amenazas directas (declaradas), por ejemplo cuando las y los defensores reciben una amenaza de muerte (ver capítulo 1.3 para cómo evaluar las amenazas declaradas), y a través de amenazas indirectas, cuando por ejemplo un defensor próximo a tu trabajo recibe una amenaza y existen razones para pensar que a ti puede tocarte después.

#### Resumen de los tipos de amenazas:

- Targeting: amenazas que surgen por el trabajo que hacemos (pueden ser amenazas directas, contra alguien, e indirectas, contra personas relacionadas).
- Amenazas incidentales: emanan del contexto en que trabajamos (amenazas por delincuencia común, o por enfrentamientos armados en zonas de conflicto).

### Vulnerabilidad

La vulnerabilidad hace referencia al grado en que la gente es sensible a la pérdida, el daño, el sufrimiento y la muerte al ser objeto de un ataque. Varía de persona a persona y de grupo a grupo; y también, para la misma persona o grupo, varía en el tiempo. La vulnerabilidad siempre es relativa, porque todas las personas y todos los grupos son de alguna manera vulnerables. No obstante, todo el mundo tiene su propio nivel y tipo de vulnerabilidad, dependiendo de sus circunstancias. Veamos algunos ejemplos:

- Vulnerabilidad y lugar físico: una defensora puede ser más vulnerable cuando está de viaje haciendo una visita de campo que cuando está en una oficina conocida por todos, pues es probable que en la oficina siempre haya testigos si se produce un ataque.
- La vulnerabilidad puede relacionarse con no tener acceso a un teléfono, con poder usar transporte terrestre seguro o con tener buenos cerrojos en las puertas de una casa. Pero también está relacionada con la falta de redes de contactos y de acción conjunta de las y los propios defensores.
- Vulnerabilidad, trabajo en equipo y miedo: si un defensor recibe una amenaza, tendrá miedo, y su trabajo se verá afectado por ese miedo. Si no sabe controlar su miedo (si no encuentra con quién hablarlo, buenos compañeros, etc.), es posible que cometa errores o que no tome la mejor decisión posible, lo que puede aumentar los problemas de seguridad.

(Al final de este capítulo ofrecemos un listado sobre posibles puntos vulnerables y capacidades de respuesta).

### Capacidad

La capacidad (de respuesta) en protección alude a los puntos fuertes y a los recursos que tiene un grupo o una persona para conseguir un grado razonable de seguridad. Algunos ejemplos son los cursos de formación dedicados a temas de seguridad o en temas legales, el trabajo en equipo, la posibilidad de usar un teléfono o un medio de transporte seguro, una buena red de contactos, una buena estrategia para controlar el miedo, etc.

*En la mayoría de los casos, la vulnerabilidad y la capacidad son dos lados de una misma moneda.*

**Por ejemplo:** *No saber lo suficiente sobre nuestro entorno de trabajo nos hace más vulnerables, y saber lo suficiente aumenta nuestra capacidad de respuesta. Lo mismo puede decirse de tener o no tener acceso a transporte seguro o a buenas redes de contactos.*

*En cualquier caso, cómo actuamos es un factor determinante.*

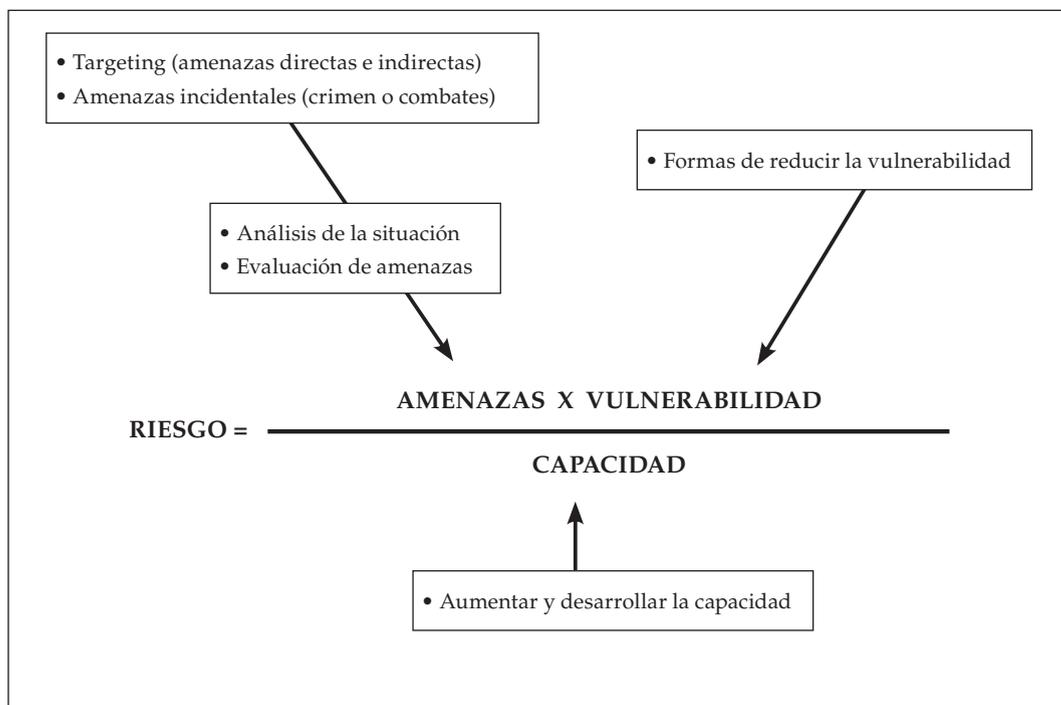
**Por ejemplo:** *Tener teléfono puede hacernos vulnerables o aumentar nuestra capacidad dependiendo de cómo lo usamos. Si lo usamos sin cuidado, para transmitir información confidencial, tenerlo nos hace más vulnerables. Si lo usamos con discreción y la información confidencial la transmitimos de modo reservado, entonces es una capacidad.*

(Al final de este capítulo ofrecemos un listado de posibles puntos vulnerables y capacidades).

### En resumen

Para reducir los riesgos a niveles aceptables (principalmente, para protegerse) debemos:

- Reducir los factores que nos hacen vulnerables
- Aumentar nuestra capacidad
- Reducir las amenazas posibles



El riesgo es un concepto dinámico, pues cambia a lo largo del tiempo y en función de las variaciones producidas en la naturaleza de las amenazas, la vulnerabilidad y la capacidad. Esto implica que los riesgos deben ser evaluados periódicamente, en especial si se trabaja en un entorno de trabajo variable, o si nuestros puntos vulnerables o nuestras capacidades para responder cambian. Por ejemplo, la vulnerabilidad puede aumentar con un cambio de líderes que deje al grupo en una posición más débil que antes.

El riesgo aumenta dramáticamente cuando se produce una amenaza clara y palpable. En tales casos, puede que lo mejor no sea intentar reducir los riesgos trabajando la capacidad porque eso va a llevar tiempo. Las medidas de seguridad, tales como hacer un curso de formación en temas legales o poner barreras protectoras, reducen los riesgos sólo en el sentido de que reducen los factores que nos hacen vulnerables. Sin embargo, no sirven para neutralizar una amenaza, el riesgo principal aquí, ni la voluntad de llevar esa amenaza a cabo, en especial allí donde los perpetradores saben que sus actos no van a ser castigados. Toda medida de protección eficaz deberá, por tanto, aspirar a reducir las amenazas, además de la vulnerabilidad, y a aumentar la capacidad.

**Un ejemplo:** *Un pequeño grupo de defensores de derechos humanos está trabajando el tema de la propiedad de la tierra en un pueblo. Cuando su trabajo empieza a repercutir en los intereses del terrateniente del lugar, el grupo recibe una clara amenaza de muerte. Al aplicar la ecuación del riesgo a su situación de seguridad, vemos que el riesgo que enfrenta el grupo es muy alto, por la amenaza de muerte. Para reducirlo, probablemente no sea el mejor momento de cambiar los cerrojos en la oficina (porque el riesgo no es de robo), ni de comprar un celular para cada miembro del grupo (aunque la comunicación sea importante para la seguridad, si vienen a matarte probablemente esto no baste). En este caso, una estrategia mejor sería trabajar la red de contactos para generar respuestas políticas que luchen contra esa amenaza (y si eso no va a servir de nada en poco tiempo, la única manera de reducir el riesgo significativamente podría ser reducir la exposición de los miembros del grupo, por ejemplo, marchándose una temporada. Tener lugares seguros donde realojarse es también una capacidad).*

Tomar esa decisión y llevarla a cabo implica también una capacidad psicológica del defensor o defensora: la de ser capaz de ver que retirarse no es sinónimo de cobardía o de derrota. Retirarse puede proporcionar tiempo para poder analizar la situación adecuadamente y el que se retome el trabajo estando mejor preparados.

La vulnerabilidad y la capacidad (de respuesta), así como algunas amenazas, pueden variar según sexo y edad. Son factores a tener en cuenta al proceder al análisis.

### Cómo valorar la vulnerabilidad y la capacidad

Para hacer una valoración de la vulnerabilidad y la capacidad de un grupo (o persona) dado, tendremos que empezar por definir al grupo mismo (comunidad, colectivo, ONG, personas, etc.), el lugar físico donde se encuentra y el factor tiempo (el perfil de la vulnerabilidad cambia y evoluciona a lo largo del tiempo).

Después podremos valorar la vulnerabilidad y la capacidad usando la tabla 3 que aparece al final de este capítulo como modelo.

Por favor, atención: Este tipo de evaluación debe plantearse como una actividad abierta que se va nutriendo de información a lo largo del tiempo para que así siempre se pueda disponer de una tabla precisa de cómo evoluciona la situación. Cuando evaluemos la vulnerabilidad y la capacidad, es importante hacer primero la descripción de cuál es la situación de éstas en ese momento y sólo después proceder a hacer una lista de las descripciones posibles o deseables. Posteriormente, tendremos que determinar el procedimiento que nos permitirá llegar a estas últimas.

**Tabla 3:**

Información necesaria para valorar la vulnerabilidad y la capacidad de un grupo. (Nota: la información de la columna derecha muestra los puntos vulnerables o las capacidades de respuesta para cada componente en términos generales).

Vulnerabilidad y capacidad	Información necesaria para valorar nuestra vulnerabilidad o capacidad como defensores de derechos humanos en relación con los componentes
<b>Componentes relativos a las características geográficas, físicas y técnicas</b>	
Exposición	La necesidad de estar en o pasar por zonas peligrosas para realizar las tareas cotidianas u otras ocasionales, habiendo en ellas actores que suponen una amenaza a la seguridad
Estructuras físicas	Las características de los edificios (oficinas, casas, refugios); los materiales de construcción, puertas, ventanas, armarios. Barreras protectoras. Iluminación nocturna
Oficinas y lugares abiertos al público	¿Están las oficinas abiertas al público? ¿Hay zonas reservadas sólo para el personal? ¿Hay que tratar con gente desconocida que viene a visitarnos?
Lugares para ocultarse, rutas para escapar	¿Disponemos de lugares para ocultarnos? ¿Son de fácil acceso (a qué distancia física están) y quién puede usarlos (son para personas concretas o para todo el grupo)? En caso de necesidad, ¿podríamos abandonar la zona durante algún tiempo?
Acceso a la zona donde estamos	¿Cómo de difícil le es acceder a la zona a quienes nos visitan (agentes del gobierno, ONGs, etc.)? (p.e., si es un barrio peligroso). ¿Cómo de fácil le es acceder a quienes pueden ser una amenaza a nuestra seguridad?
Transporte y alojamiento	¿Podemos usar transporte seguro (público o privado)? ¿Qué ventajas y desventajas tiene? ¿Podemos disponer de a alojamiento seguro cuando estamos de viaje?
Comunicación	¿Existen sistemas de telecomunicaciones (radio, teléfono)? ¿Se pueden usar fácilmente? ¿Funcionan siempre? ¿Pueden ser cortados antes de un ataque por quienes nos amenazan?
<b>Componentes relativos al conflicto</b>	
Vínculos con las partes implicadas en el conflicto	¿Tenemos algún tipo de vínculo con alguna de las partes implicadas en el conflicto (familiares, gente de nuestra misma procedencia, con nuestros mismos intereses) que podría usarse contra nosotras/os?

Actividades de defensa de ddhh que afectan a las partes del conflicto	Nuestro trabajo, ¿afecta directamente a los intereses de algún actor implicado? (p.e. cuando protegemos recursos naturales valiosos, el derecho a la tierra u objetivos potenciales similares de los actores con poder) ¿Trabajamos algún tema especialmente sensible para los poderosos? (p.e. la propiedad de la tierra)
Transporte de objetos, bienes e información escrita	¿Tenemos objetos, bienes o información que podría ser valiosa para los grupos armados, y que por tanto, haría peligrar para nuestra seguridad? (gasolina, ayuda humanitaria, pilas, manuales de derechos humanos, manuales de asistencia médica, etc.)
Conocimiento de los enfrentamientos armados y las zonas minadas	¿Tenemos información sobre zonas de enfrentamiento armado que pudiera ponernos en peligro? ¿Y sobre zonas seguras donde refugiarnos? ¿Disponemos de información fiable sobre las zonas de minas?
<b>Componentes relativos al sistema judicial y político</b>	
Acceso a las autoridades y a un sistema judicial para reclamar los propios derechos	¿Podemos iniciar procesos judiciales para reclamar derechos? (Acceso a representación legal, presencia física en los juicios o en las reuniones, etc.) ¿Podemos pedir ayuda para nuestro trabajo y protección a las autoridades que correspondan?
Poder obtener resultados del sistema judicial y de las autoridades	¿Podemos luchar por nuestros derechos usando el sistema judicial que existe? ¿O se nos puede reprimir haciendo uso de las leyes del lugar? ¿Podemos desarrollar suficiente peso político como para que las autoridades no puedan ignorar nuestras peticiones?
Estatus legal, contabilidad y requisitos legales	¿Se le niega el estatus legal al grupo, o se nos somete a largas demoras? ¿Tenemos los libros de contabilidad al día y cumplimos con todos los requisitos legales del país? ¿Usamos software pirata?
<b>Componentes relativos a la gestión de la información</b>	
Fuentes y fiabilidad de la información	¿Tenemos fuentes fiables de información que puedan fundamentar las acusaciones que hagamos? ¿Tenemos un buen método para contrastar y presentar la información, y para difundirla?
Guardar, enviar y recibir información	¿Podemos guardar la información en un lugar seguro y fiable? ¿Podría ser robada? ¿Puede protegerse de virus y hackers/crackers? ¿Podemos enviar y recibir información usando métodos seguros? ¿Sabemos cuál es la diferencia entre información de alto secreto e información confidencial? ¿Nos llevamos la información fuera del lugar de trabajo?
Ser testigos o disponer de información vital	¿Somos testigos clave para llevar al banquillo a algún poderoso? ¿Tenemos información relevante y única para un caso o un proceso dado?
Saber explicar de manera coherente y aceptable el trabajo y los objetivos	¿Sabemos explicar con claridad y coherencia nuestro trabajo y objetivos? ¿Es esta explicación aceptable, al menos tolerable, para todas las partes implicadas (en especial, las armadas)? ¿Podemos todas/os dar esta explicación cuando se nos pregunte (p.e., en un puesto de control)?

Componentes Relativos A Las Características Sociales Y Organizativas	
Existencia de una estructura en el grupo	¿Está el grupo estructurado y organizado de alguna manera? ¿Proporciona esta estructura un nivel aceptable de cohesión?
Toma conjunta de decisiones	¿Refleja la estructura del grupo intereses particulares o representa a todo el grupo (tipo de participación de sus miembros)? ¿Quién realiza las principales funciones y asume la toma de decisiones, una persona o un conjunto de personas? ¿Existen planes de contingencia para la toma de decisiones y las responsabilidades? ¿Hasta qué punto se hace la toma conjunta de decisiones? ¿Permite la estructura del grupo: a) la toma conjunta de decisiones y su ejecución colectiva de las mismas, b) discusiones conjuntas, c) reuniones esporádicas y poco útiles d) nada de esto?
Planes y medidas de seguridad	¿Tenemos un sistema de reglas y de medidas de seguridad? ¿Lo entiende y asume cada individuo? ¿Se respeta en la práctica? (Para más información, ver capítulo 2.2)
Gestión de la seguridad fuera del trabajo (familia, relaciones personales, tiempo libre)	¿Cómo organizamos nuestro tiempo fuera del trabajo (familia, relaciones personales, tiempo libre)? El consumo de drogas (incluido el abuso del alcohol) representa un importante punto débil. Las relaciones también pueden ser puntos débiles (y puntos fuertes). ¿Qué relación tienen nuestros familiares y amistades con nuestra actividad como defensores de ddhh?
Condiciones laborales	¿Son adecuados los contratos de trabajo de todo el mundo? ¿Podemos acceder a los fondos de emergencia? ¿Tenemos seguros?
Incorporando a gente	¿Son adecuados los procedimientos para incorporar al personal, a colaboradores u otros miembros? ¿Se toma alguna medida de seguridad especial con las/los voluntarios ocasionales (p.e., estudiantes) o las visitas?
Trabajar directamente con la gente o con organizaciones puente	¿Trabajamos directamente con la gente? ¿Conocemos bien a estas personas? ¿O trabajamos con una organización puente (esto es, que nos ayuda a presentar nuestro trabajo a la gente)? ¿Conocemos bien a esas personas?
Protección de testigos o víctimas con quienes trabajamos	¿Valoramos el riesgo que corren las víctimas y los testigos, etc. cuando trabajamos con ellas/os? ¿Usamos medidas de seguridad concretas cuando quedamos con estas personas o cuando vienen a nuestra oficina? Si reciben amenazas, ¿cómo reaccionamos?
Barrio y entorno social	¿Estamos bien integradas/os en la comunidad? ¿Hay grupos sociales que puedan considerar nuestra labor positiva o negativa? ¿Estamos rodeadas/os de gente potencialmente hostil (p.e., vecinos que puedan ser informadores)? ¿Son las y los vecinos simpatizantes parte de nuestro sistema de alarma?
Capacidad de convocatoria	¿Tenemos la capacidad de convocar a la gente a actividades públicas?

<b>Componentes relativos al impacto psicosocial (grupo/individuos)</b>	
Control del estrés y el miedo	La gente clave de nuestro grupo, o como grupo, ¿confiamos en lo que hacemos? Las personas del grupo/comunidad, ¿expresamos sin ambigüedad (con palabras y hechos) sentimientos de apoyo mutuo y de saber que tenemos un propósito común? Los niveles de estrés, ¿están afectando a la buena comunicación y las relaciones interpersonales? ¿Podemos recibir apoyo psicológico exterior y/o hemos desarrollado nuestros propios recursos psicosociales?
Desánimo y agobio	¿Se están expresando (con palabras y hechos) sentimientos de depresión y pérdida de esperanza?
<b>Componentes relativos a la sociedad, la cultura y la religión</b>	
Discriminación	¿Sufre alguien discriminación (tanto dentro como fuera de la organización) por razones de sexo, identidad cultural, religión, u orientación o identidad sexual? ¿Se sabe bien (o se confunden) qué son los derechos humanos, sociales, económicos, de identidad, culturales y religiosos?
<b>Componentes relativos a los recursos en el trabajo</b>	
Comprender el contexto del trabajo y los riesgos	¿Tenemos acceso a información precisa sobre el contexto donde trabajamos, las partes implicadas y sus intereses? ¿Podemos procesar esa información para comprender los temas de amenazas, vulnerabilidad y capacidad de reacción?
Concebir planes de acción	¿Podemos diseñar y llevar a cabo un plan de acción? ¿Existen ejemplos anteriores?
Recibir asesoramiento de fuentes bien informadas	¿Podemos obtener consejos fiables? ¿De fuentes pertinentes? ¿Podemos decidir libremente a qué fuentes consultar?
Gente y volumen de trabajo	¿Hay suficiente gente para el volumen de trabajo? ¿Podemos planear visitas de campo en grupo (de al menos dos personas)?
Recursos económicos	¿Tenemos suficiente dinero para temas de seguridad? ¿Podemos manejar dinero líquido (cash) de forma segura?
Conocimiento de idiomas y lugares	¿Hablamos los idiomas que hay que usar en esta zona? ¿Conocemos bien el lugar? (carreteras, pueblos, teléfonos públicos, centros de salud, etc.)
<b>Componentes relativos a contactos y medios de comunicación nacionales e internacionales</b>	
Acceso a redes de contactos nacionales e internacionales	¿Tenemos contactos nacionales e internacionales? ¿Y con delegaciones visitantes, embajadas, otros gobiernos, etc? ¿Con líderes de la comunidad, religiosos, u otras personas con influencia? ¿Podemos lanzar acciones urgentes a través de otros grupos? Nuestro acceso o afiliación a determinadas organizaciones, ¿podría servirnos para mejorar nuestra capacidad de protegernos?
Acceso a los medios de comunicación y capacidad para obtener resultados con ellos	¿Tenemos acceso a los medios de comunicación (nacionales, internacionales)? ¿Y a los medios de comunicación independientes? ¿Sabemos tratar con los medios de comunicación?

### Una balanza de riesgo: otra forma de entender el riesgo

Una balanza es un instrumento que podemos usar para entender el concepto de riesgo. Es lo que podríamos denominar un "riscómetro". Si ponemos en uno de los platos dos cajas, una con nuestras amenazas y la otra con nuestras vulnerabilidades, y en el otro plato una caja con nuestra capacidad (de respuesta), veremos como el riesgo que corremos aumenta o disminuye:

FIGURA 1

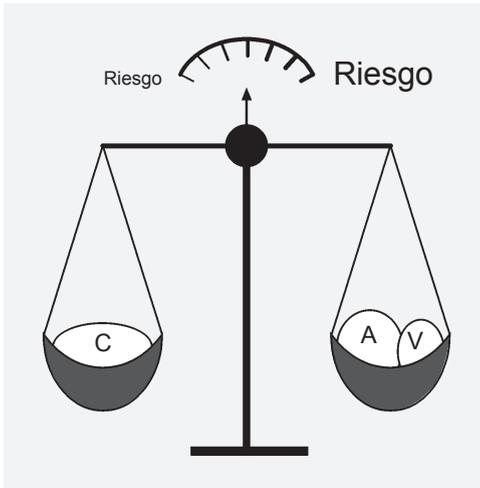
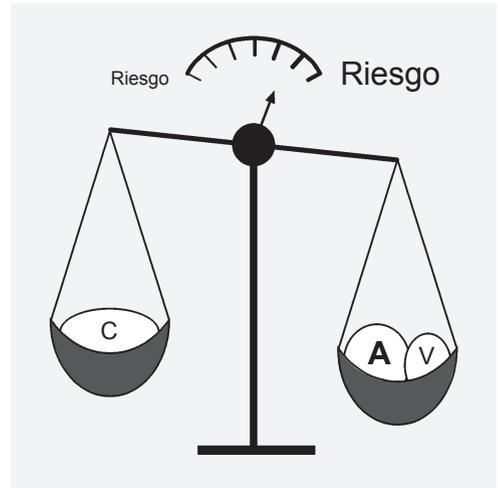
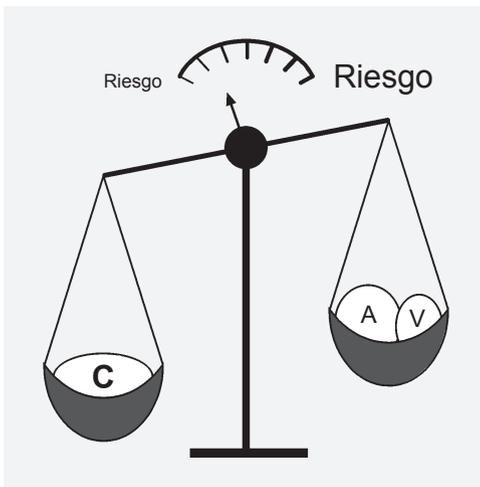


FIGURA 2



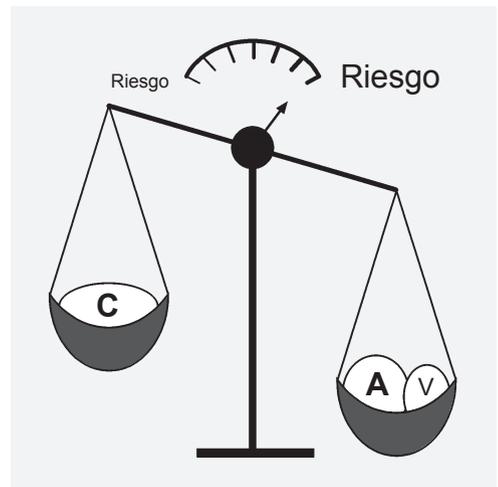
Cuanto más amenazas y vulnerabilidades tenemos, más riesgo corremos.

FIGURA 3



Cuanto más capacidad tenemos, menos riesgo corremos. Para reducir el riesgo podemos reducir nuestras amenazas y vulnerabilidades y aumentar nuestra capacidad.

FIGURA 4



Pero... miren lo que pasa cuando las amenazas son muy grandes: aunque intentemos aumentar nuestra capacidad en ese momento, la balanza muestra de toda manera un nivel de riesgo muy elevado.

## Anexo 2: Brasil: Proyecto de Ley para protección de defensores (2009)

### PROYECTO DE LEY

#### **Institución del Programa De Protección de Defensores de Derechos Humanos –PPDDHH-, dentro de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República<sup>1</sup>.**

#### **EL CONGRESO NACIONAL DECRETA:**

##### **Capítulo I**

##### **Del programa de protección de defensores de derechos humanos**

**ART. 1** Esta Ley establece un Programa de Protección para los Defensores de Derechos Humanos –PPDDH-, en el ámbito de la de la Secretaria Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, que tiene por objetivo adoptar medidas para proteger a las personas o entidades cuyos derechos estén amenazados como consecuencia de sus actividades de promoción o protección de los derechos humanos.

**ART. 2** Con respecto a esta Ley, se considera defensores de derechos humanos a:

- I la persona física que actúe aisladamente o como parte integrante de un grupo, organización o movimiento social para la promoción de o la defensa de los derechos humanos; y
- II persona jurídica, grupo, organización o movimiento social que actúe o tenga como finalidad la promoción de o la defensa de los derechos humanos.

**ART. 3** El PPDDH se centrará en los defensores de derechos humanos cuyos derechos hayan sido violados o amenazados por motivo de su actuación o finalidades.

- §1 Las medidas de protección previstas en el programa del PPDDH podrán comprender o ser extendidas al cónyuge, compañero, ascendientes, descendientes y dependientes que convivan con el defensor de derechos humanos.
- §2 La protección concedida por el PPDDH y las medidas adoptadas, se basarán en la consideración de la gravedad de la coacción o de la amenaza, además de la dificultad de prevenirlas o reprimirlas por medio de mecanismos convencionales de seguridad pública.

**ART. 4** La violación o amenaza a un defensor de derechos humanos se caracterizara por toda o cualquier conducta amenazante que tenga como objetivo impedir la continuidad de sus actividades personales o institucionales y que se manifieste, aunque sea indirectamente, en su persona, sus familiares, amigos o integrantes; en especial por la práctica de actos que:

- I atenten contra su integridad física, psíquica, moral o económica y en contra de su libertad cultural o de sus creencias, y
  - II tengan carácter discriminatorio de cualquier tipo.
- §1 La inclusión en el PPDDH, la adopción de restricciones de seguridad y otras medidas para proteger a los defensores de derechos humanos, estarán condicionadas a su consentimiento.
  - §2 La protección del defensor de derechos humanos prevista en el art. 2, párrafo II, podrá abarcar a la totalidad de sus integrantes o de su patrimonio, según sea su relación con los intereses amenazados.
  - §3 En el supuesto del art. 2, párrafo II, no sera exigido el consentimiento de la persona jurídica, institucional, grupo, organización o movimiento social para la inclusión de sus miembros o integrantes en el PPDDH, siempre que cumplan los requisitos previstos en el art. 11.

**ART. 5** El PPDDH tiene carácter excepcional y secreto y será ejecutado prioritariamente por medio de la cooperación entre los organismos federales con el objetivo de garantizar la seguridad necesaria para que el defensor de derechos humanos en él incluido continúe ejerciendo sus actividades y mantenga su integridad.

- §1 El Poder Ejecutivo podrá firmar convenios, acuerdos, ajustes o términos de sociedad con Estados, Distrito Federal y con entidades no gubernamentales, objetivando la implementación del PPDDH y adoptando las medidas en él incluidas.

<sup>1</sup> La traducción de este documento no es formal, y no debe ser utilizada con fines legales.

- §2 Para implementar el PPDDH en el ámbito local, las entidades federales pertenecientes al convenio deberán constituir un consejo de deliberación local y nombrar a un coordinador ejecutivo local.

## **Capítulo II** **Los Organos del PPDDH**

**ART. 6** El PPDDH tendrá como instancia máxima al Consejo de Deliberación Nacional, presidido por el Coordinador Ejecutivo Nacional.

**ART. 7** El Consejo de Deliberación Nacional estará dentro del ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, y sus atribuciones serán:

- I deliberar sobre la implementación de la Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, conforme a los parámetros de esta Ley o de sus reglamentos;
- II deliberar sobre las peticiones de inclusión en el PPDDH;
- III decidir sobre los recursos interpuestos contra las decisiones de los consejos de deliberación locales;
- IV apoyar la implementación del PPDDH en los Estados y en el Distrito Federal;
- V funcionar como instancia para recursos del PPDDH; y
- VI otras atribuciones estarán definidas en el reglamento.

Apartado único. El Consejo de Deliberación Nacional tendrá una composición paritaria, con representantes del Poder Público e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que actúan en defensa de los derechos humanos, de la forma establecida por el reglamento.

**ART. 8** Compete al Coordinador Ejecutivo Nacional:

- I implementar la política pública de protección de los defensores de derechos humanos, cumpliendo los requisitos previstos en el PPDDH;
- II instruir las peticiones de inclusión en el PPDDH y pasárselas al Consejo de Deliberación Nacional para que decida;
- III sugerir al consejo de deliberación de los entes federados un conjunto de medidas de seguridad compatibles con los casos entregados al PPDDH;
- IV proponer al consejo de deliberación local de los entes federados la ampliación o reducción de las medidas de seguridad;
- V decidir sobre la inclusión provisional en el PPDDH, en casos de urgencia, y sobre la adopción de las medidas de seguridad necesarias para asegurar la protección de los defensores de derechos humanos;
- VI incitar a los órganos competentes para que se tomen las medidas judiciales y administrativas necesaria para la protección de los defensores de derechos humanos;
- VII monitorear, con la cooperación de otros entes federales, la implementación de las recomendaciones, resoluciones y medidas provisionales de los organismos internacionales relativas a la protección de la actuación de los defensores de derechos humanos, de los que Brasil forme parte;
- VIII crear y mantener bases de datos para consolidar estadísticas sobre las violaciones de seguridad y la integridad física de los defensores de derechos humanos;
- IX promover, en colaboración con los otros entes federales, acciones y políticas locales para la protección de la actuación de los defensores de derechos humanos; y
- X proponer la cooperación con los organismos internacionales de protección de defensores de derechos humanos.

§1 El Coordinador Ejecutivo Nacional contará con una Asesoría Técnica multidisciplinar, cuya composición estará definida en el reglamento.

§2 La inclusión en el PPDDH efectuada tal y como está previsto en el art. 8, párrafo V, no comprenderá la concesión de ayuda financiera mensual y deberá ser ratificada por el Consejo de Deliberación Nacional en la primera reunión siguiente al respectivo acto.

**ART. 9** Compete a los consejos de deliberación locales, entre otras funciones:

- I deliberar sobre las peticiones de inclusión en el PPDDH en el ámbito de su actuación;
- II definir el conjunto de medidas de seguridad a adoptar en cada caso incluido en el PPDDH, siendo de su competencia con carácter exclusivo la decisión sobre la concesión de ayuda financiera;

- III decidir sobre los recursos interpuestos contra las decisiones del coordinador ejecutivo local;
- IV actuar en la implementación y estructuración del PPDDH;
- V buscar asociaciones para la ampliación y el perfeccionamiento del PPDDH; y
- VI –solicitar al Poder Público la adopción de medidas que aseguren la actuación de los defensores de derechos humanos;
  - §1 De la decisión de los consejos de deliberación locales corresponderá el recurso al Consejo de Deliberación Nacional.
  - §2 El consejo de deliberación local definirá las competencias del coordinador ejecutivo local, ateniéndose a lo dispuesto en esta Ley y en su reglamento .

### **Capítulo III**

#### **Sobre las Medidas de Protección e Inclusión en el PPDDH**

**ART. 10** El PPDDH incluirá, entre otras cosas, las siguientes medidas, aplicables de manera aislada o acumulativa, en beneficio de los defensores de derechos humanos:

- I protección policial;
- II transporte seguro y adecuado para la continuidad de sus actividades;
- III acceso a las franjas de frecuencia de radio privadas de los órganos de seguridad pública, para fines de monitoreo y petición de auxilio, además del suministro de los equipos de telecomunicaciones adecuados;
- IV suministro de instalaciones de equipos para la seguridad personal y de la sede de la persona jurídica o del grupo al que pertenezca;
- V adopción de medidas con vistas a superar las causas que llevaron a la inclusión en el PPDDH;
- VI mantener en secreto la identidad, imagen y datos personales;
- VII apoyo y asistencia social, médica, psicológica y jurídica;
- VIII ayuda económica mensual para contribuir a la subsistencia individual o familiar, en el caso de que al defensor de derechos humanos le resulte imposible desempeñar un trabajo regular o porque no tenga ninguna fuente de ingresos
- IX apoyo para el cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas que exijan la comparecencia personal;
- X suspensión temporal de las actividades de funcionariado, sin perjuicio de los respectivos vencimientos o ventajitas, cuando se trate de un funcionario público o militar;
- XI cambio de residencia o alojamiento provisional en un lugar secreto, compatible con la protección; y
- XII –transferencia al Programa de Protección de Víctimas y Testigos Amenazados, previsto en la Ley n° 9.807 de 13 de julio de 1999.
  - §1 La ayuda económica mensual será aprobada por un plazo determinado y el máximo será fijado por el Consejo de Deliberación Nacional al inicio de cada ejercicio financiero.
  - §2 La adopción de medidas que lleven a la interrupción de las actividades del defensor de derechos humanos en su local de actuación solamente será implementada cuando sea estrictamente necesario para su seguridad o la de sus integrantes.
  - §3 Los organismos policiales prestarán la colaboración y el apoyo necesarios para la ejecución del PPDDH.
  - §4 Las medidas y providencias relacionadas con el PPDDH serán ejecutadas y mantenidas en secreto por los defensores de derechos humanos y por los agentes implicados en su ejecución.

**ART. 11.** Son requisitos para la inclusión del defensor de derechos humanos en el PPDDH:

- I solicitud de inclusión;
- II comprobar que el interesado actúe o tenga como finalidad la defensa de los derechos humanos;
- III identificar la relación de causa entre la violación o la amenaza y la actividad del defensor; y
- IV conformidad y adhesión a sus normas.

**ART. 12.** La solicitud de inclusión en el PPDDH puede ser formulada por el defensor de derechos humanos, cualquiera de sus integrantes, beneficiarios de sus acciones a través de las redes de derechos, organizaciones de la sociedad civil, Ministerio Público o cualquier otro organismo público que tenga conocimiento de la violación de derechos o del estado de vulnerabilidad en el que se encuentra el defensor.

- §1 La solicitud deberá ser acompañada de documentos o informaciones que demuestren la calificación del defensor de derechos humanos o de sus integrantes, con una descripción de la amenaza o de la violación del derecho.
- §2 Con el fin de cursar la petición, el interesado podrá solicitar de cualquier autoridad pública documentos e informaciones que prueben la actuación del defensor de derechos humanos y la existencia de amenaza o violación de sus intereses como consecuencia de esa actuación.
- §3 Se pueden probar las actividades desempeñadas en defensa de los derechos humanos por medio de documentos e informaciones, y si fuera necesario, por el estatuto social de la entidad que va a ser incluida en el PPDDH.
- §4 La violación podrá ser probada por medio de declaraciones, documentos o cualquier otra forma de prueba admitida legalmente.

**ART. 13.** La permanencia en el PPDDH estará condicionada a que continúe la amenaza, la situación de vulnerabilidad o los efectos de la violación.

Apartado único. El defensor de derechos humanos se desligará del PPDDH:

- I por decisión personal o de la mayoría de los integrantes de la persona jurídica, institución, grupo, organización o movimiento social, expresamente formalizada; o
- II forzosamente, por incumplimiento de las normas que suponga riesgo adicional para la seguridad de los demás protegidos o de los agentes públicos encargados de la protección.

#### **Capítulo IV De las Disposiciones Generales**

**ART. 14.** Corresponderá al coordinador ejecutivo local adoptar las medidas de protección adecuadas, las cuales deberán tener la conformidad del defensor de derechos humanos.

- §1 En caso de que el defensor de derechos humanos no esté de acuerdo con algunas de las medidas de protección indicadas por el coordinador ejecutivo local, la adopción de las demás medidas estará condicionada a la firma de una declaración de responsabilidades y a que no aumenten los riesgos para los agentes implicados en la implementación de esta medida.
- §2 Cuando se trate de personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, la implementación de las medidas de protección se pueden dar sólo a los integrantes o miembros que estén de acuerdo con ellas .
- §3 Las medidas de protección adoptadas en el ámbito del PPDDH podrán ser ampliadas o retiradas por el coordinador ejecutivo local, conforme varíe el riesgo al que este sometido el defensor.

**ART. 15.** Las medidas oportunas de protección serán solicitadas a los órganos competentes por el coordinador ejecutivo local .

**ART. 16.** El Poder Ejecutivo de los entes firmantes del convenio para la implementación del PPDDH deberá garantizar la capacitación, los medios o el equipamiento necesario para la seguridad de los agentes públicos encargados de la protección de los defensores de derechos humanos amenazados.

**ART. 17.** El PPDDH podrá adoptar medidas que promuevan la capacitación del defensor de derechos humanos al que protege, para su autoprotección.

**ART. 18.** De manera conjunta, la implementación de las medidas de protección previstas en el Art. 10, del Poder Ejecutivo de los entes firmantes deberá:

- I agilizar el acceso mutuo a sistemas de inteligencia de los diferentes entes públicos con competencia para el mantenimiento de la seguridad pública en el área de actuación del defensor de derechos humanos protegido por el PPDDH;
- II reforzar la seguridad pública;
- III dotar de los servicios públicos necesarios para la disminución del riesgo a que están sujetos los defensores de derechos humanos; y
- IV enfrentar las causas estructurales por las que el defensor de derechos humanos sufre violaciones, mediante acciones integradas y coordinadas con los órganos y entidades pertinentes, incluyendo a otros entes federales.

Apartado único. Los procesos administrativos y judiciales que objetiven el cálculo de las violaciones y la responsabilidad de los autores de los delitos cometidos, sobre todo la investigación y el proceso criminal en el que figure el defensor incluido en el PPDDH, como víctima o testigo amenazado, o en el programa previsto en la Ley n° 9.807, de 1999, tendrán prioridad en la tramitación.

**ART. 19.** La Secretaría Especial de Derechos Humanos podrá crear una comisión intersectorial nacional para la coordinación de los órganos, entidades públicas y entes federales con atribuciones relacionadas con las políticas de programas de protección de derechos humanos.

**ART. 20.** Los recursos necesarios para la implementación del PPDDH correrán por cuenta de las dotaciones presupuestarias de la Secretaría Especial de Derechos Humanos.

**ART. 21.** La Unión, los Estados y el Distrito Federal, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán las medidas necesarias para la protección de la actuación de las personas físicas, integrantes de grupos, organizaciones o movimientos sociales que se encuentren en situación de riesgo o de vulnerabilidad, como consecuencia de su actuación para promover los derechos humanos.

**ART. 22.** Esta Ley será regulada en un plazo de noventa días a partir de su publicación.

**ART. 23.** Esta Ley entrará en vigor el día de su publicación.

Brasilia,

## **MJ MPOG SEDH 00191 2008 PROGRAMA DE PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS AMENAZADOS**

Brasilia, 30 de octubre de 2008

Excelentísimo Sr. Presidente de la República,

Sometemos a la consideración de Su Excelencia el Proyecto de Ley adjunto, que “establece el Programa para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos amenazados – PPDDH, dentro de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia”.

El tema examinado surgió de las discusiones y debates mantenidos por los miembros del Grupo de Trabajo creado para los Decretos n° 66 y 89, ambos de 2003, de la Secretaría Especial de Derechos Humanos, con el fin de presentar propuestas de políticas, acciones y medidas destinadas a garantizar la protección de los defensores de derechos humanos.

El Grupo de Trabajo, coordinado por la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, estuvo integrado por representantes de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública, la Policía Federal, la Policía Federal de Tráfico, el Consejo Nacional de Procuradores Generales de Justicia, el Consejo Nacional de Comandantes Generales de la Policía y Bomberos, Militares, la Asociación Nacional de Delegados de Policía, el Ministerio Público Federal, la Cámara de Diputados, la Asociación de Magistrados de Brasil, UNICEF, Colegio de Abogados de Brasil, las organizaciones no-gubernamentales Tierra de Derechos, Movimiento Nacional de Derechos Humanos y Centro de Justicia Global.

Fruto de este Grupo de Trabajo y teniendo en cuenta las normativas internacionales, en particular, la Resolución n° 53/144, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998 y el formato de las Representaciones Especiales, tanto del sistema de las Naciones Unidas como del Interamericano, en el centro de la Resolución 1842 de la OEA, el gobierno brasileño, después de importantes avances con la sociedad civil puso en marcha oficialmente en octubre de 2004, el Programa Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, como una acción a llevar a en el ámbito de la SEDH.

Este programa apoya la preparación de los Proyectos de Ley n° 2980, 2004, que establece el Programa Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y otros asuntos, la labor del diputado Eduardo Valverde, y n° 3616, de 2004, que inserta un capítulo en la Ley del Programa de Derecho de Víctimas y Testigos Amenazados, Ley n° 9807/99 y de otras medidas propuestas por la Diputada Iriny. El Proyecto n° 3616, de 2004, se adjuntó al apartado 2980, 2004, y actualmente se tramitan en la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara de Diputados, según un informe del Diputado. Nelson Pellegrino, nombrado en junio 17, 2004.

Podemos asegurarle que el proceso de preparación de las iniciativas parlamentarias tiene como objetivo satisfacer las demandas sociales para el establecimiento formal de un programa que proteja la integridad, la libertad y la dignidad de los defensores de los derechos humanos. Es, por supuesto, una iniciativa que consideramos vale la pena.

Como las propuestas presentadas por los eminentes Diputados tratan sobre asuntos de iniciativa privada del Jefe del Poder Ejecutivo, padecen, por tanto, lo que se denomina vicio de origen. Considere esto: el artículo 1 del PL 2980, 2004, tiene por objeto crear el Programa Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, dentro del ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos. Y el artículo 5 de PL 3616, 2004, asigna nuevas funciones a la Policía Federal y la Policía Federal de Carreteras.

Tales dispositivos sufren, por lo tanto, el vicio de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Federal, en virtud del cual los poderes de la Unión son independientes y armónicos entre sí, y el artículo 84, VI, también de la Carta Política, que atribuye al Presidente de la República el poder de disponer, mediante decreto, de la organización y el funcionamiento de la administración federal, cuando no suponga un aumento del gasto ni la creación o eliminación de organismos, en el caso de que la iniciativa fuera dada por la ley ordinaria.

Cabe destacar que ante el cuadro de vulnerabilidad y las amenazas sufridas por nuestros defensores de derechos humanos y la demanda social para la institucionalización de las garantías y protección de estos ciudadanos, en 2007, con amplios debates sociales, el Programa avanzó en la construcción de su marco legal.

Así, se determinó la creación de la Política Nacional para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, mediante el Decreto presidencial n° 6044/2007, que estableció el reconocimiento de la labor del trabajo de los defensores, señalando los principios generales de respeto de la dignidad de la persona humana, de la no discriminación por motivos de género, orientación sexual, origen étnico o social, discapacidad, origen, nacionalidad, actuación profesional, raza, religión, edad, estatus migratorio o cualquier otro estatus; la promoción y la garantía de la ciudadanía y los derechos humanos; el respeto a los tratados convenciones y normativas internacionales de derechos humanos y las dimensiones universales de los derechos humanos.

El PPDDH tiene por objetivo proporcionar protección y asistencia a personas o grupos, organizaciones o movimientos sociales que tengan por objeto la promoción y protección de los derechos humanos y que estén en situación de riesgo o vulnerabilidad como consecuencia del desarrollo de sus actividades.

Como premisa fundamental para comprender esa política, es importante destacar que todos los esfuerzos de la red de protección de defensores se centran en garantizar su integridad como agentes que promueven y protegen los derechos humanos y denuncian las atrocidades, los retrasos en abordar cuestiones sociales y la impunidad.

Es oportuno, asimismo, explicar que el PPDDH tiene tres líneas de actuación: la prevención, que se resume en la articulación de políticas, abordando las causas de las violaciones de los derechos de los defensores de derechos humanos y sus denuncias; la investigación de las amenazas y violaciones de los derechos humanos y la articulación y la integración de políticas públicas y federales para actuar y enfrentar las causas de la violaciones mencionadas. Por tanto, urge tener una Ley que establezca normas para la organización, funcionamiento y mantenimiento de la protección de los defensores de los derechos humanos, estableciendo el Programa y el compromiso de los actores involucrados.

A nivel nacional, la PPDDH tiene tres Coordinadores estatales y una Coordinación General, un orden institucional comprometido con garantizar y proteger a 45 (cuarenta y cinco) defensores amenazados o en situación vulnerable.

Por último, debemos recordar con tristeza a los defensores de los derechos humanos cuya lucha fue interrumpida y que con su muerte, hicieron pública la necesidad urgente de soluciones para los problemas sociales y económicos experimentados en situaciones de vulnerabilidad.

Símbolo de la lucha por los derechos humanos, Dorothy Stang, misionera de la Congregación de Notre Dame y reconocida defensora de las causas ambientales y los campesinos sin tierra contra los madereros y ganaderos, que recibió en 2004 de la Asamblea Legislativa del Estado de Pará el título de Ciudadana de Pará y el premio "José Carlos Castro", otorgado por el Colegio de Abogados de Brasil. Irma Dorothy, que trabajo en Pará desde 1966, murió en 2005 a los 73 años, asesinada de seis tiros, en una emboscada, cuando caminaba por un camino dentro de una tierra en compañía de dos trabajadores rurales.

Sr. Presidente, no puede haber democracia si el Estado y la sociedad no garantizan a todos los ciudadanos el respeto efectivo al derecho a la propia seguridad. Es esencial para la consolidación de esta joven democracia brasileña, además de cumplir con las normativas internacionales de protección de los derechos humanos, concretar una política pública que asegure la dignidad de los defensores y defensoras de los derechos de todos. Los defensores de los derechos humanos cumplen un papel fundamental en la consolidación del Estado democrático de Derecho, apoyados en los pilares de la separación de poderes, supremacía constitucional y la garantía de los derechos humanos fundamentales.

Miembros de organizaciones de derechos humanos, abogados, periodistas, líderes rurales e indígenas que protegen a las víctimas y otras personas que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos, a menudo se convierten también en víctimas. Reconocer que muchos se encuentran en una situación precaria de trabajo es imprescindible para la protección de su lucha. Los derechos reconocidos y garantizados para todos los ciudadanos, como la libertad de expresión, de conciencia y de religión, el derecho a la libre manifestación y reunión, o el derecho a la propiedad, la integridad y la seguridad, son especiales para los defensores de derechos humanos. Al defender nuestra dignidad, nos negamos a ser humillados y excluidos.

Estas son, Sr. Presidente, las razones por las que presentamos a Su Excelencia, para su consideración, el anexo Proyecto de Ley

Respetuosamente

Firmado por:

**Tarso Fernando Herz Genro, Paulo Bernardo Silva, Paulo de Tarso Vannuchi**

# Anexo 3: Brasil: Manual de procedimientos de los programas de protección de defensores de los derechos humanos (extracto)<sup>1</sup>

## 2. Objetivos y objeto del programa

El Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos tiene como objetivo proporcionar protección y asistencia a la persona física o jurídica, grupo, institución, organización o movimiento social que promueva, proteja y defienda los derechos humanos, y, en función de su actuación y actividades en esas circunstancias, se encuentre en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, de acuerdo con la Declaración de los Derechos y Deberes de los Individuos, Grupos e Instituciones que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas universalmente - aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Resolución n.53/144, el 09 de Diciembre de 1998.-

La violación se caracteriza por toda clase de conducta que atente contra la actividad personal o institucional del defensor de derechos humanos o de la organización y movimiento social, que se manifieste, aunque sea indirectamente, en familiares o personas de su entorno próximo, entre otras formas, por la práctica de intentos de delitos o delitos consumados, tales como el homicidio, la tortura, la agresión física, la amenaza, la intimidación, la difamación, la prisión ilegal o arbitraria, la acusación falsa, así como de atentados o represalias de naturaleza política, religiosa, económica, cultural, de origen, de etnia, de género, de orientación sexual, de color y raza, de edad, de otras formas de discriminación, descalificación y criminalización de sus actividades que atenten contra su integridad física, psíquica o moral, su honor o su patrimonio.

## 3. Principios y directrices políticas del programa

De acuerdo con el Decreto 6.044/07 que crea la Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PNPDDH), son principios fundamentales del Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos:

- El respeto a la dignidad de la persona humana;
- La no discriminación por motivos de género, orientación sexual, origen étnico o social, deficiencia, procedencia, nacionalidad, actuación profesional, raza, religión, edad, situación migratoria u otro estatus;
- La protección y asistencia a los defensores de derechos humanos, independientemente de la nacionalidad y de su colaboración en procesos judiciales;
- La promoción y garantía de la ciudadanía y de los derechos humanos;
- La Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;
- La transversalidad de las dimensiones de género, orientación sexual, deficiencia, origen étnico o social, religión, nacionalidad, actuación profesional, raza y edad en las políticas públicas.

Basado en esos principios, el Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos deberá guiarse por las siguientes directrices generales y específicas.

### Directrices Generales

- Fomento de la cooperación internacional bilateral o multilateral;
- Colaboración con organizaciones no-gubernamentales, nacionales e internacionales;
- Estructuración de redes de protección de defensores de derechos humanos, que implique a todas las esferas del gobierno y organizaciones de la sociedad civil;
- Verificación de la condición de defensor y consiguiente protección y atención;

<sup>1</sup> Secretaria especial de ddhh, marzo 2009, Brasilia, [www.direitoshumanos.gov.br](http://www.direitoshumanos.gov.br)

- Incentivo y realización de investigaciones y diagnóstico, considerando las diversidades regionales, organización e intercambio de datos;
- Incentivo para la formación y la capacitación de profesionales para la protección, tanto para la verificación de las condiciones de defensor como para su atención;
- Armonización de las legislaciones y procedimientos administrativos en las esferas federal, provincial y municipal, relativas al tema;
- Incentivar la participación de la sociedad civil;
- Incentivar la participación de los órganos de clase y consejos profesionales; y
- Garantía de acceso amplio y adecuado a las informaciones y establecimiento de canales de diálogo entre el Estado, la sociedad y los medios de comunicación.

### **Directrices específicas**

Son directrices específicas de protección de defensores de derechos humanos:

- La implementación de medidas preventivas en las políticas públicas, de manera integrada e intersectorial, en las áreas de salud, educación, trabajo, seguridad, justicia, asistencia social, comunicación y cultura, entre otras;
- El apoyo y la realización de campañas socio-educativas y de concienciación en los ámbitos internacional, nacional, regional y local, considerando como características específicas el dar valor a la imagen y la actuación del defensor de derechos humanos;
- El monitoreo y la evaluación de campañas con la participación de la sociedad civil;
- El apoyo a la movilización social y el fortalecimiento de la sociedad civil; y
- El fortalecimiento de los proyectos ya existentes y el fomento de la creación de proyectos nuevos.

Son directrices específicas de la protección de defensores de derechos humanos en lo que se refiere a la responsabilización de los autores de amenazas o intimidación:

- La cooperación entre los órganos de seguridad pública;
- La cooperación jurídica nacional;
- La confidencialidad de los procedimientos judiciales y administrativos, en términos legales; y
- La integración de políticas y acciones de represión y responsabilización de los autores de crímenes relacionados.

Son directrices específicas de atención a los defensores de derechos humanos que se encuentran en estado de riesgo o vulnerabilidad:

- La protección de la vida;
- La prestación de asistencia social, médica, psicológica y material;
- Las iniciativas que pretendan superar las causas que generan el estado de riesgo o vulnerabilidad;
- La protección de la identidad, imágenes y datos personales;
- El apoyo en el cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas que exijan la comparecencia personal;
- La suspensión temporal de las actividades funcionales;
- Y excepcionalmente, el cambio de residencia o el alojamiento provisional en un lugar secreto, compatible con la protección.

## **4. Estrategias del programa**

Para cumplir sus objetivos, el Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos deberá desarrollar una serie de estrategias de acción que se caracterizan por una amplia articulación del estado y de la sociedad civil, con vistas a un mayor reconocimiento público de los defensores de derechos humanos y a la cualificación de los procesos de protección, conforme a las orientaciones abajo mencionadas.

Para el reconocimiento público de los defensores de derechos humanos se pueden adoptar, entre otras medidas:

- Declaraciones y notas públicas que reconozcan el trabajo de los defensores de derechos humanos como vital para el proceso democrático, como medida de valorización y respaldo a sus acciones, firmadas por autoridades públicas del más alto nivel, incluyendo el Presidente de la República, personas con alta visibilidad, artistas y personalidades;
- Divulgación de las violaciones cometidas contra los defensores de derechos humanos a través de los medios de comunicación, incluso cuando éstos sean los violadores;
- Educación, sensibilización y capacitación de los policías, del Ministerio Público, de las Defensorías Públicas y del Poder Judicial acerca de los derechos humanos y del papel de los defensores de derechos humanos;
- Campaña pública, dirigida a toda la sociedad, de valorización de los derechos humanos y de los defensores de derechos humanos;
- Revisión de la ley de abuso de autoridad y del delito de amenaza (Art. 147, del Código Penal);
- Incluir el Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PPDDH) en los demás Programas de la SEDH y, en especial, en el Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH);
- Acciones in situ y medidas de emergencia ante casos concretos de violaciones a defensores de derechos humanos.

Para cualificar el proceso de investigación de las situaciones de riesgo o vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos:

- Orientación para que las Policías Civiles lleven a cabo registros de los casos de amenazas y otros delitos conectados y adopten todas las medidas legales de investigación, comunicándoselas inmediatamente al Ministerio Público;
- Informar de las conclusiones de las investigaciones al defensor de derechos humanos que sufrió la violación y a la entidad que lleve el caso;
- Garantizar la investigación criminal por el Ministerio Público, sin prejuicio de investigación por los demás órganos competentes;
- En caso de violación/amena a los defensores de derechos humanos, dar prioridad y rapidez al procedimiento, poniéndolo en conocimiento de la Coordinadora Provincial del Programa o La Coordinadora General del Programa si no hubiese Coordinadora Provincial implementada dentro del Programa;
- Organizar la creación de Núcleos Especializados, en las organizaciones de las Policías Civiles provinciales y del DF y de la Policía Federal, para acelerar su actuación en situaciones de riesgo y/vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos y de los testigos;
- Crear mecanismos y criterios para la actuación administrativa y judicial y para el monitoreo de cada caso;
- Fortalecer los espacios de diálogo entre las organizaciones de la Sociedad Civil y los Gobiernos para identificar problemas y buscar soluciones (especialmente los Consejos que lidian con políticas públicas relacionadas con los derechos humanos);
- Llevar a cabo lo que está previsto en el Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH) para avanzar en la construcción de una nueva cultura de derechos humanos;
- Actuar en cooperación con los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y acatar las resoluciones y medidas cautelares y provisionales del Sistema Iberoamericano de Derechos Humanos;
- Vincular la PNPDDH con las diferentes políticas públicas con el fin de obtener las mejores condiciones para enfrentarse a las situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad que generan conflicto;
- Proponer la revocación o el cambio de leyes que criminalicen las estrategias de defensa de los derechos humanos, ya que, históricamente, han sido utilizadas en contra de los defensores de derechos humanos;
- Garantizar condiciones viables para la protección de los agentes públicos encargados de la protección de defensores de derechos humanos, en concordancia con los principios básicos de las Naciones Unidas sobre la utilización de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios responsables del cumplimiento de la ley.

## 5. Algunas orientaciones de seguridad

Para una mayor efectividad de las estrategias arriba mencionadas y de los procedimientos que serán presentados en el siguiente capítulo, se destaca el seguimiento de algunas orientaciones generales sobre cuidados con la seguridad en lo que se refiere al respeto en las comunicaciones e informaciones, documentación y material involucrados en el proceso de protección a los Defensores de los Derechos Humanos.

Previamente, se considera interesante trabajar algunos conceptos que pueden ser objeto de discusión. En este Programa, se entiende RIESGO como la posibilidad de que ocurra alguna situación que pueda causar daño o perjuicio en el desarrollo normal de las actividades relacionadas con el cargo de defensor de derechos humanos, incluyendo su muerte, como resultado de amenazas o de nada. El Programa, también, deberá proveer capacitación y talleres sobre Gestión del Riesgo, aumentando la prontitud y la capacidad operacional de los sistemas de información y permitiendo el cumplimiento de la misión, con el menor número de “pérdidas”.

### Clasificación del riesgo

1. **Riesgo Circunstancial:** son las condiciones a las que todo ser humano puede estar expuesto por razones naturales o provocadas y que sólo son controlables en parte por medio de sistemas preventivos (posibles terremotos, incendios, inundaciones, etc.).
2. **Riesgo Personal:** es la condición individual que la persona crea y asume por su conducta responsable (denuncia de conductas ilícitas, relatar violaciones de los derechos humanos, ser testigo en una investigación penal) y/o irresponsable (deudas, vicios, etc.), riesgos que deben ser controlados aplicando las medidas de protección y seguridad.
3. **Riesgo Laboral (asumido conscientemente):** es el que la persona asume por su trabajo, en función del cargo que ocupa, de su poder de decisión frente a situaciones comprometidas, manejo de información o resultados que pueda producir; este riesgo debe ser controlado con medidas de autoseguridad y autoprotección, más allá de aquellas adoptadas por la institución o el empleador.
4. **Riesgo por extensión:** adquirido por el riesgo de otra persona (familiares, amigos).
5. **Riesgo Situacional:** todas aquellas circunstancias indirectas a las que se encuentran expuestos los ciudadanos por la situación de orden público y la delincuencia en ciertas zonas urbanas o rurales.

### Tipos de riesgos:

- Debe ser **específico e individual**, se trata de un individuo defensor de derechos humanos, por lo que no debe ser un riesgo general;
- Debe ser **concreto**, basado en acciones y hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas;
- Debe ser **actual**, esto es, ni pasado, ni futuro;
- Debe ser **relevante**, esto es, que amenace con la posibilidad de lesión de los bienes o intereses jurídicos valiosos del sujeto;
- Debe ser un riesgo **serio**, de probable materialización por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable;
- Debe ser un riesgo **claro y perceptible**, no una posibilidad o peligro difuso;
- Debe ser **excepcional**, y, por último;
- Debe ser **desproporcionado**, en comparación con los beneficios que derivan de la persona en la situación que genera el riesgo.

### Amenaza:

Es la manifestación de la voluntad de causar algún tipo de daño al defensor de derechos humanos, expresada por diversos medios: escritos, verbales (personal o telefónicamente o por otro medio), electrónicos o de cualquier otro medio.

### Tipos de amenaza:

1. Amenaza clara y amenaza ambigua
2. Amenaza franca y amenaza agresiva
3. Amenaza específica y amenaza general

4. Amenaza simple y amenazas reiteradas
5. Amenaza incondicionada y amenaza condicionada
6. Amenaza próxima y amenaza remota
7. Amenaza premeditada y amenaza impulsiva

#### **Observaciones sobre comunicaciones e informática**

- No existe ninguna forma de comunicación absolutamente segura, todas deben ser usadas con restricciones;
- Solicitar a la empresa de telefonía inspecciones periódicas, para proteger la comunicación telefónica;
- Instalar los instrumentos necesarios para la identificación de las llamadas;
- Los protegidos, para contactar con el equipo, deben recibir un número de teléfono móvil de guardia 24 horas, para poder usarlo en casos de emergencia, y un número de teléfono fijo de la sede, para uso exclusivo en casos de defensores;
- Los protegidos, bajo ningún concepto, tendrán acceso a números de teléfono personales del equipo;
- Aclarar al protegido el tipo de apoyo que podrá recibir en caso de emergencia, según lo acordado;
- Evitar conversaciones telefónicas para planear acciones. En caso de necesidad utilizar teléfonos públicos, teléfonos móviles y aparatos para distorsionar la voz. Utilizar un lenguaje codificado es siempre más seguro;
- La forma menos arriesgada de enviar un mensaje es el fax;
- Los mensajes vía e-mail deberán ser a través de archivos adjuntos y con claves de acceso para garantizar una mayor seguridad. Las informaciones secretas no deben ser repasadas por e-mail;
- El microchip que contenga los datos estadísticos y secretos no debe estar conectado a la red;
- Los teléfonos personales de los técnicos deben ser retirados de los listines telefónicos;
- Para la seguridad en las comunicaciones es importante crear una cultura de comunicación segura, se trata de un proceso educativo que abarca a todo el equipo, beneficiarios y voluntarios.

#### **Orientaciones para la documentación y el material**

- Clasificación secreta (reservado, confidencial, secreto, ultra secreto);
- Seguridad de documentos: preocuparse por la adecuación, protección, reproducción y destrucción de documentos;
  - a. Principio de oportunidad
  - b. Principio de seguridad
  - c. Medida razonable entre oportunidad y seguridad
- Tener cuidado con la difusión y recepción de documentos pertinentes, así como con la legislación pertinente;
- Reunir, triturar y quemar, al final de cada día, los papeles, borradores, notas, copias, o cualquier otro papel con contenido confidencial;
- Retirar de las mesas de trabajo, antes de dejar la sede, todos los documentos confidenciales, guardándolos bajo llave en sus archivos correspondientes;
- El acceso al documento confidencial depende de la función ejercida por el funcionario, y no de su grado jerárquico, posición social o profesión;
- Toda persona que tenga conocimiento de los contenidos de documentos confidenciales es, automáticamente, responsable legalmente de mantener el secreto.

## 6. Estructura del programa

La estructura del programa deberá articular las acciones de responsabilidad del Estado, Unión y Unidades Federadas, con la participación y el control de la Sociedad Civil. En el Plano Federal, el Programa actúa como una Coordinadora General directamente ligada a la Secretaría Especial de Derechos Humanos, la Presidencia de la República, teniendo cómo órgano de deliberación al Consejo Deliberativo Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos y, además, contando con una Comisión Intersectorial Nacional, un espacio de reunión y organización entre órganos del Poder Ejecutivo Federal.



La Coordinadora General así como las Coordinadoras Provinciales y del Distrito deberán contar con equipos técnicos multidisciplinares. El Consejo Deliberativo Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, de composición paritaria, será instituido en el ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos y tendrá como competencias:

- I. Deliberar sobre la puesta en práctica de la Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, conforme a los parámetros dispuestos en la ley y el reglamento;
- II. Deliberar sobre las peticiones de inclusión en el Programa Nacional;
- III. Decidir los recursos interpuestos contra las decisiones de los consejos de deliberación provinciales;
- IV. Apoyar y poner en práctica el PPDDH en los estados asociados;
- V. Actuar como última instancia a la que recurrir e instancia central del PPDDH Nacional;
- VI. Otras competencias que le son asignadas en el reglamento.

La Coordinadora General del Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos tendrá como principales competencias:

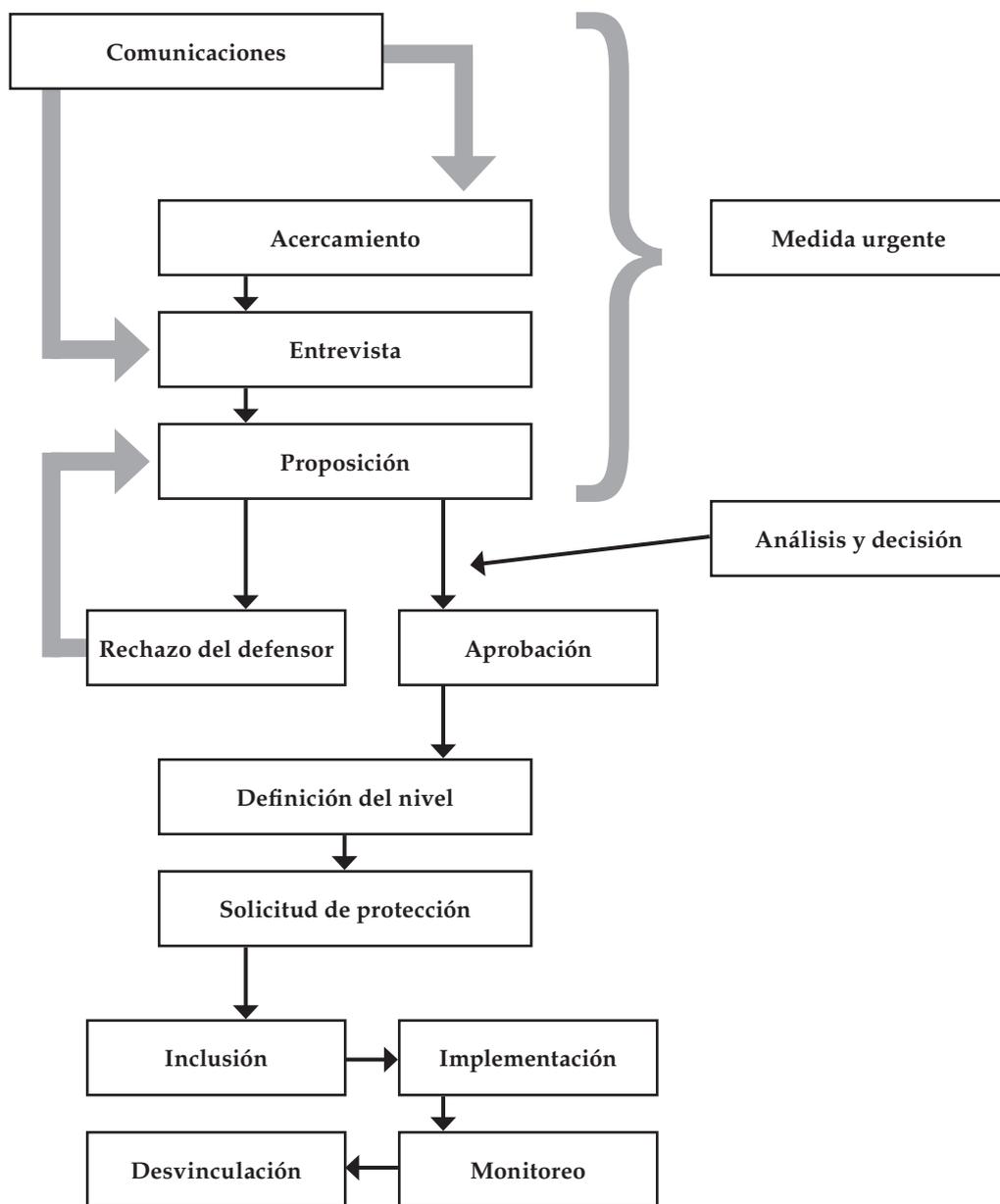
- I. Poner en práctica y ejecutar la política pública de protección a los defensores, observados los requisitos previstos en el PPDDH;
- II. Llevar la instrucción de las peticiones de inclusión en el programa para dirigir y encaminar la decisión del consejo de deliberación;
- III. Sugerir al consejo de deliberación local el conjunto de medidas de seguridad compatibles con los casos sometidos al programa;
- IV. Proponer al consejo de deliberación local, la ampliación o reducción de las medidas de seguridad;
- V. Decidir sobre la adhesión provisional y la adopción de las medidas de seguridad necesarias para la protección del defensor en caso de emergencia;
- VI. Decidir, junto con el órgano competente de abogacía pública de la entidad asociada en la que está instituido, sobre la cabida de medidas judiciales activas que velen por la protección de los defensores de derechos humanos;
- VII. Monitorear, en cooperación con las unidades de la Federación, la puesta en práctica de las recomendaciones, resoluciones y medidas provisionales de los organismos internacionales, relativos a los defensores de derechos humanos, de los cuales Brasil forma parte;
- VIII. Crear y mantener bancos de datos, consolidando estadísticas sobre los defensores y las violaciones;
- IX. Estructurar con las Unidades de la Federación acciones y políticas locales para la protección de los defensores; y
- X. Proponer la cooperación con los organismos internacionales de protección de derechos humanos.

La Comisión Intersectorial Nacional estará compuesta por representantes de órganos públicos del Poder Ejecutivo Federal y su objetivo es garantizar la transversalidad en la actuación y protección a los Derechos Humanos y a los defensores.

En el Distrito Federal y en los Estados que firmen acuerdos con la Unión se les animará a constituir Consejos paritarios y de coordinaciones ejecutivas con las mismas competencias existentes en el plano nacional. Se recomendará, también, que en las Unidades Federadas se constituyan Comisiones Especiales de Evaluación de Riesgos con la finalidad de analizar el grado de riesgo y adoptar medidas de emergencia, en referéndum con la Coordinadora, para garantizar la funcionalidad y eficiencia ante las demandas de protección.

## 7. Procedimientos

Las actividades del Programa serán realizadas siguiendo un conjunto de procedimientos definidos a partir de las directrices anteriormente descritas en este manual y conforme al flujograma que se presenta a continuación:



En todas las etapas de esos procedimientos se generarán e informatizarán informaciones que constituirán, no sólo la memoria viva del Programa, sino también su principal instrumento de gestión. Por tanto, se hace necesario el compromiso de todos los agentes involucrados en las coordinadoras provinciales y generales del Programa en la alimentación de la base de datos estandarizada, que se generará en régimen de corresponsabilidad.

La descripción operacional de los procedimientos se detallará a continuación, siguiendo el orden del flujograma anterior, haciendo referencia a los modelos de formularios presentados en el anexo.

### **Comunicaciones**

- Las comunicaciones las formularán los amenazados interesados o sus representantes como ONGs, Ministerio Público y otros (prensa, iglesia, organizaciones internacionales, sindicatos, Disk-Denúncia<sup>2</sup>, auditorías, etc.);
- Las comunicaciones deben dirigirse a las Coordinadoras del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos;
- Todas las comunicaciones serán registradas en un Banco de Datos apropiado, que será desarrollado por la Coordinadora General y puesto en práctica en cada Coordinadora Provincial del Programa;
- Es necesario contactar en seguida con las instituciones a las que pertenece o con las que está ligado el amenazado, por ejemplo, sindicatos, iglesia, etc.

### **Acercamiento**

- Este acercamiento se lleva a cabo a través de la comparecencia o del desplazamiento de la Comisión de Acercamiento y Sensibilización o del Equipo Técnico del Programa hasta el lugar donde se encuentra el amenazado;
- La confidencialidad de la información obtenida en este primer acercamiento está garantizada, salvo autorización expresa del entrevistado para su divulgación;
- Una vez verificado que el amenazado acepta recibir al equipo técnico para una entrevista se le dará a conocer el Programa;
- Después del contacto inicial, el coordinador y el equipo técnico evalúan la amenaza, haciendo un estudio exploratorio de la situación, sus implicaciones e interconexiones, indicando la institución de referencia en el lugar;
- Eventualmente, en función de las necesidades, se podrá movilizar a otras personas o instituciones que faciliten la atención;
- Las informaciones relevantes deben ser registradas en un Informe de Acercamiento y en forma de declaraciones, firmadas por los denunciantes, que servirá de base para orientar el desarrollo de la entrevista (ver modelo de informe en el anexo).

### **Medida de emergencia**

- En cualquier momento o fase puede ser necesaria la adopción de medidas de emergencia de protección al defensor del amenazado, de manera que se garantice su integridad física mientras se adoptan otras medidas más estructuradas de acuerdo con el proceso aquí descrito.

### **Entrevista**

- La confidencialidad de las informaciones está garantizada, como presupuesto para la realización de la entrevista y de los acuerdos de protección, salvo autorización expresa del entrevistado para su divulgación;
- La entrevista será realizada por el equipo técnico, pudiendo incrementar el grupo con más de una persona indicada por el amenazado, de forma que se asegure la confianza mutua y el apoyo, facilitándose así una mayor fidelidad en el registro e interpretación de los datos relatados;
- Como medida de seguridad, nunca debe ser utilizada la sede del movimiento del entrevistado para la realización de la entrevista.
- Llevar a cabo la atención con más de un técnico y preferiblemente en presencia de un(a) abogado(a);
- Siempre que sea posible, utilizar equipos de grabación de sonido e imagen, con el consentimiento del interesado;

---

2 Nota de la traductora: Disk-Denúncia -sic- parece referirse a campañas que apoyan el usar el teléfono para hacer denuncias ante un organismo público.

- Siempre se debe expresar en el acuerdo la manifestación del interesado; si hubiera alguna objeción habrá que tener cautela a la hora de usar las informaciones;
- Las informaciones relevantes deben ser registradas en el Informe de la Entrevista debidamente firmado por los denunciantes (ver modelo de Informe de la Entrevista en el anexo).

### Proposición

- Después de la entrevista hay que realizar un Informe Técnico (modelo anexo) que incluya el diagnóstico y la evaluación del riesgo, disposición o no disposición del defensor de ser incluido el programa y, en caso el caso hipotético de inclusión, qué tipo de protección hay que adoptar;
- Informar al amenazado sobre las formas de protección del programa, reglas, recomendaciones preliminares, pasos a seguir, etc. Sus reacciones deben ser debidamente registradas en el Informe Técnico;
- El caso será enviado, con el respectivo Informe Técnico para la evaluación, a la Coordinadora Provincial del Programa o, dependiendo de las circunstancias, a la Coordinadora General;

### Análisis y decisión

- La Coordinadora a la que fue enviado el Informe se reúne y analiza el caso, deliberando si se le debe conceder la protección o no.
- Para analizar las estrategias de enfrentamiento y de respuesta, es preciso tener en cuenta lo siguiente:
  - a. **Sensibilidad:** ¿proporcionarán una respuesta rápida a las necesidades de seguridad del individuo o del grupo?
  - b. **Adaptabilidad:** ¿se adaptarán rápido las estrategias a las nuevas circunstancias, una vez que el peligro de ataque haya pasado?
  - c. **Sostenibilidad:** ¿servirán estas estrategias a largo plazo, aunque las amenazas o los ataques no sean letales?
  - d. **Efectividad:** ¿protegerán adecuadamente a las personas o a los grupos en cuestión?
  - e. **Reversibilidad:** si las estrategias no funcionan o la situación cambia, ¿es posible volver atrás?

### Rechazo

- El amenazado podrá rechazar, en un plazo razonable determinado por la Coordinadora, de forma expresa lo que le fue propuesto en su momento. En este caso, el Programa no está exento de enviar el caso a las posibles instancias para intentar garantizar la seguridad del defensor;
- El programa podrá rechazar la inclusión por entender que el amenazado no se considera defensor de derechos humanos o no existe relación de causalidad entre la amenaza y las actividades ejercidas. En este caso el interesado puede recurrir al Consejo Nacional del Programa como instancia administrativa superior;
- El programa deberá tomar medidas ante las autoridades, realizando acciones en relación a las causas que originarán la petición de protección.

### Aprobación

- Una vez aprobado por la Coordinadora Provincial, en una reunión ordinaria o extraordinaria, por mayoría simple, se determinan las medidas de protección más adecuadas para cada caso.

### Definición del nivel

Al aprobar la proposición de protección, la Coordinadora Provincial debe definir el tipo de protección que será adoptada de entre las siguientes alternativas, sin perjuicio de otras no descritas:

- I. Protección policial;
- II. Transporte seguro y adecuado para continuar con las actividades del defensor;
- III. Acceso a bandas de frecuencia privadas de los órganos de seguridad pública, para fines de monitoreo y petición de auxilio, así como el abastecimiento de equipos de telecomunicación adecuados;

- IV. Abastecimiento e instalación de equipos para la seguridad personal y de la sede de la persona jurídica o grupo al que pertenece el defensor,
- V. Adopción de medidas para la superación de las causas que llevaron a la inclusión del defensor en el programa de protección;
- VI. Preservación del secreto de identidad, imagen y datos personales del defensor;
- VII. Apoyo y asistencia social, médica, psicológica y jurídica;
- VIII. Ayuda económica mensual para asegurar la subsistencia individual o familiar, en el caso de que defensor protegido esté imposibilitado para desarrollar su trabajo habitual o la inexistencia de cualquier fuente de ingresos;
- IX. Apoyo para el cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas que exijan comparecencia personal;
- X. Suspensión temporal de las actividades relacionadas con el cargo, sin perjuicio de los respectivos sueldos o ventajitas, en caso de tratarse de un funcionario público o militar;
- XI. Cambio de residencia o alojamiento provisional en un lugar secreto, compatible con la protección;
- XII. Cambio al programa de protección de víctimas y testigos de amenazas previsto en la Ley n° 9.807, de 13 de Julio de 1999.
  - a. La ayuda económica mensual será por un plazo determinado y tendrá un tope fijado por el consejo de deliberación al inicio de cada ejercicio financiero;
  - b. La adopción de medidas que supongan la interrupción de las actividades del defensor en su lugar de actuación únicamente será puesta en práctica cuando sea estrictamente necesaria la seguridad del protegido o de sus integrantes;
  - c. Los órganos policiales prestarán la colaboración y el apoyo necesarios para la ejecución de cada programa.
  - d. Las medidas y precauciones relacionadas con los programas de protección serán adoptadas, ejecutadas y mantenidas en secreto por los protegidos y los agentes involucrados en su ejecución.

### **Solicitud de protección**

- Serán formulados los términos del compromiso en el que se dará la protección, mediante la acreditación del amenazado a ser protegido, formalizándose el proceso de ingreso en el programa.

### **Inclusión**

- La inclusión se llevará a cabo mediante la firma de un protocolo o documento apropiado donde se manifiesten los términos (ver modelo anexo);
- Firmar los Términos de Inclusión o Compromiso con las obligaciones de ambas partes, defensor protegido y Estado.

### **Implementación**

- Es la protección propiamente dicha, donde se efectúan todas las medidas acordadas en los términos de inclusión o compromiso.

### **Monitoreo**

- El monitoreo se realizará en todas las fases de la aplicación de las medidas de protección, perfeccionando y consolidando la ejecución del Programa y de las condiciones de atención del defensor;
- El monitoreo se llevará a cabo por medio de visitas periódicas al protegido en el lugar donde realiza sus actividades, acompañamiento en las investigaciones o procesos judiciales, con la emisión de un informe periódico (ver anexo);
- Más allá del monitoreo regular del programa, se deberán realizar periódicamente evaluaciones del desempeño y capacidad de cumplimiento de los objetivos definidos, a través de la contratación de un evaluador externo;

- Le corresponde a la sociedad civil, a través de sus representantes en los consejos provinciales y nacionales, sistematizar y exponer las evaluaciones regulares de las medidas y la efectividad de los programas en los planos provinciales y nacional;
- Es posible que, a lo largo de la ejecución de las medidas de protección, se hagan necesarias otras recomendaciones ante nuevos datos o cambio de situación o incluso cambio de nivel de protección.

### **Desvinculación**

- La desvinculación podrá darse por:
  - I. Decisión personal, o de la mayoría de los integrantes de la persona jurídica, institución, grupo, organización o movimiento social, formalizada expresamente; u
  - II. Obligatoriamente, por incumplimiento de las normas del programa de protección que implique un riesgo adicional a la seguridad de los demás protegidos o agentes públicos encargados de la protección.
- Para que la desvinculación se haga efectiva será necesario un informe apropiado en el que se fundamente la decisión final.

## Modelo de acuerdo de compromiso e inclusión

Acuerdo de compromiso e inclusión que hacen entre sí por un lado, el **Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PPDDH)**, y por otro, \_\_\_\_\_ con la intención de garantizar la continuidad del trabajo del segundo, en su lucha por la promoción, protección y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, universalmente reconocidas.

**El Programa De Protección De Defensores De Derechos Humanos Del Estado** \_\_\_\_\_ (PPDDH), por su Coordinadora \_\_\_\_\_, CNPJ<sup>3</sup> \_\_\_\_\_, con sede representada por la Coordinadora de la Ejecución del PPDDH \_\_\_\_\_, portador del Documento de Identidad n° \_\_\_\_\_, CPF<sup>4</sup>: \_\_\_\_\_, residente y domiciliado en esta Capital, y el (la) señor(a) \_\_\_\_\_, deciden firmar el presente Acuerdo de Compromiso e Inclusión, en conformidad con las siguientes cláusulas y condiciones:

1. **El Programa De Protección De Defensores De Derechos Humanos (PPDDH)** tiene como finalidad la protección y asistencia a la persona física o jurídica, grupo, institución, organización o movimiento social que promueva, proteja y defienda los Derechos Humanos, y que, en función de su actuación y actividades en esas circunstancias, se encuentre en situación de riesgo o vulnerabilidad o sufra violaciones de sus derechos.
2. Para los efectos del presente acuerdo, se considera situación de riesgo, vulnerabilidad o violación de los derechos, toda conducta que atente contra la actividad personal o institucional del defensor de derechos humanos u organización y movimiento social, que se manifieste, aunque sea indirectamente, sobre familiares o personas de su entorno próximo, por la práctica de intento de homicidio u homicidio consumado, tortura, agresión física, amenaza, intimidación, difamación, prisión ilegal o arbitraria, acusación falsa, atentados o represalias de carácter político, económico o cultural, de origen, etnia, género u orientación sexual, color, edad... entre otras formas de discriminación, descalificación y criminalización de su actividad personal hiera su integridad física, psíquica o moral, su reputación o su patrimonio.
- 3- Con vistas a la protección arriba definida, después de estudiar el caso, la PPDDH podrá adoptar, individualmente o en conjunto, las siguientes medidas en relación al defensor de derechos humanos, estando obligado también a proporcionar "protección dura", es decir, escolta policial, durante el tiempo que dure la situación de riesgo.
  - a. Proporcionar protección de la vida, la libertad, la integridad física, el patrimonio y el honor;
  - b. Observar las medidas policiales y judiciales destinadas a la investigación y imputación de los delitos;
  - c. Proporcionar asistencia social, médica, psicológica y material;
  - d. Adoptar iniciativas para la superación de las causas que generan el estado de riesgo y vulnerabilidad;
  - e. Proteger la identidad, imágenes y datos personales;
  - f. Apoyar en el cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas que exijan comparecencia personal;
  - g. Cuando se dé el caso, garantizar los medios para la suspensión temporal de las actividades funcionales; y
  - h. Excepcionalmente, cambiar de residencia o alojar temporalmente en un lugar secreto, compatible con la protección.
- 4- El defensor de derechos humanos que se quiera unir al PPDDH por voluntad propia, deberá, siempre que sea posible, adoptar las medidas de autoprotección que le sean recomendadas, entre las cuales están:
  - I. Denunciar los casos de amenaza o delito de violación a la autoridad policial y/o al Ministerio Público y a las entidades de Defensa de Derechos Humanos;
  - II. Tener cuidado y prestar atención en los desplazamientos, evitando rutinas, variando el aspecto visual, cambiando de vestimenta, paseando por lugares bien iluminados, evitando lugares apartados y aislados, siempre en compañía de mas personas. Si nota que está

3 Nota de la traductora: acrónimo en el original.

4 Nota de la traductora: acrónimo en el original.

siendo seguido o vigilado, manténgase tranquilo, pase a observar a su observador, verifique todas sus características, estatura, color, edad, rasgos físicos, matrícula de vehículos, y si es posible, pida a alguien que saque una foto, comunicándose a las autoridades de inmediato;

- III. Cuando viaje en autobús, bájese antes o después del destino, observe a los que entran, manteniendo las ventanas poco abiertas, teniendo cuidado con las paradas, los semáforos y los vehículos que circulan cerca durante un rato. En caso de viajar en un vehículo particular, además de las medidas anteriores, tener cuidado con las esquinas y calles principales, con personas o vehículos que se encuentren próximos a las puertas de entrada, detrás de postes o muros. No ofrecer ni aceptar viajes gratis, a menos que se trate de personas de confianza;
- IV. Estar atento a las motocicletas, especialmente a las personas de atrás cuando van 2 en la motocicleta;
- V. Evitar, siempre que sea posible, lugares públicos, fiestas, aglomeraciones, reuniones públicas, bares, restaurantes, lugares donde se lleve a cabo la quema de fuegos, cuartos de baño públicos, evitando estar de espaldas a la entrada y las ventanas, sin excederse en el consumo de alcohol y siempre solicitando que mas personas le ayuden con su seguridad;
- VI. Mantener la casa siempre bien iluminada, con el césped cortado, con perros, gansos, alarmas electrónicas, o trampas que alerten de la presencia de extraños e indiquen dónde se encuentran;
- VII. Reforzar la seguridad de la casa con candados y adaptar una habitación de difícil acceso, adquirir equipamiento de emergencia como linternas, velas, farolillos, vendas, medicinas, etc.;
- VIII. No permita el acceso de personas en su residencia sin identificarlas, especialmente las que utilizan uniformes de empresas (correos, agua, luz, fiscales, policías, agentes de la salud pública, etc.). En caso de permitir el acceso a alguien, manténgalo siempre en constante vigilancia;
- IX. Adquiera un teléfono móvil, equipos de radio, Internet u otro sistema de comunicación inmediata. Grave las conversaciones telefónicas sospechosas o amenazantes, guardando el número desde el que está hecha la llamada;
- X. Tenga una rutina de contacto con las autoridades, religiosos y amigos, estableciendo una relación de cuidados mutuos con sus semejantes;
- XI. Cambiar de dirección si las amenazas son muy graves, aunque sea temporalmente, escondiéndose incluso de las personas más próximas, evitando quedarse en casa de amigos o familiares muy conocidos;
- XII. Confiar en la propia intuición y los sentimientos a la hora de protegerse, muchas veces eso puede salvar su vida.

El presente acuerdo obliga a las partes por un plazo indeterminado, o durante el tiempo que persista la situación de riesgo o vulnerabilidad, pudiendo ser rescindido por solicitud escrita del defensor de derechos humanos y, después de revisada, será firmado 2 veces, quedándose el defensor con una de ellas y la otra adjunta a la petición de protección, que deberá ser enviada a la Secretaría de Seguridad Pública.

Lugar y Fecha.

\_\_\_\_\_  
Coordinador de Ejecución del PPDDH

\_\_\_\_\_  
Defensor

# Anexo 4: Colombia: Decreto 4065 (2011) por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP)<sup>1</sup>

REPUBLICA DE COLOMBIA



## DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO NÚMERO 4065 DE 2011  
31 OCTUBRE 2011

*“Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura.”*

**EL PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confieren los literales e), f) y g) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y

### CONSIDERANDO

Que el Estado debe proteger de manera especial a las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de su cargo y adelantar las funciones relacionadas para la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones y estrategias orientadas para tal fin.

Que con el fin de articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio y garantizar la oportunidad, eficacia e idoneidad de las medidas de protección, se hace necesaria la creación de una entidad especializada que asuma las funciones que desarrollaba el Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en la materia.

Que en los literales e), f) y g) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 se confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear entidades u organismos de la Rama Ejecutiva y fijarles sus objetivos y estructura orgánica, facultades que aquí se ejercerán para la Unidad Nacional de Protección,

**DECRETA:**

### CAPÍTULO I

#### CREACIÓN DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN (UNP)

**Artículo 1°.\_ Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, UNP.** Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, hará parte del Sector Administrativo del Interior y tendrá el carácter de organismo nacional de seguridad.

**Artículo 2°.\_ Sede.** La sede de la Unidad Nacional de Protección - UNP, será la ciudad de Bogotá, D. C. y por disposición del Consejo Directivo podrá establecer unidades operativas y administrativas en cualquier lugar del territorio nacional.

1 *Nuevo documento de políticas públicas de protección de defensores, que marca una clara evolución respecto a las políticas previas, al recoger una parte de las demandas de las organizaciones de defensores/as en Colombia. Lo hemos incluido como anexo, porque ha sido emitido justo en los momentos de cierre de esta edición del libro, lo que no nos ha permitido incluir su desarrollo y explicaciones en el texto del libro. Ver actualizaciones y comentarios en la página web <http://focus.protectionline.org>.*

**Artículo 3°.\_ Objetivo.** El objetivo de la Unidad Nacional de Protección - UNP , es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan.

Se exceptúan del campo de aplicación del objetivo de la Unidad los programas de competencia de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Ley de Justicia y Paz.

**Artículo 4°.\_ Funciones.** Son funciones de la Unidad Nacional de Protección - UNP, las siguientes:

1. Articular y coordinar la prestación del servicio de protección con las entidades competentes a nivel nacional y territorial.
2. Definir, en coordinación con las entidades o instancias responsables, las medidas de protección que sean oportunas, eficaces, e idóneas, y con enfoque diferencial, atendiendo a los niveles de riesgo identificados.
3. Implementar los programas de protección que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, la libertad, la integridad y la seguridad personal.
4. Hacer seguimiento y evaluación a la oportunidad, idoneidad y eficacia de los programas y medidas de protección implementadas, así como al manejo que de las mismas hagan sus beneficiarios y proponer las mejoras a que haya lugar.
5. Brindar de manera especial protección a las poblaciones en situación de riesgo extraordinario o extremo que le señale el Gobierno Nacional o se determine de acuerdo con los estudios de riesgo que realice la entidad.
6. Realizar la evaluación de riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.
7. Realizar diagnósticos de riesgo a grupos, comunidades y territorios, para la definición de medidas de protección, en coordinación con los organismos o entidades competentes.
8. Apoyar y asesorar técnicamente a las entidades del nivel territorial, que tienen competencia en la materia de protección, en el diseño e implementación de estrategias para salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades, en especial, en situación de riesgo extraordinario o extremo.
9. Aportar la información necesaria a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para la formulación de los lineamientos generales para el diseño e implementación de la política en materia de prevención y protección a cargo del Ministerio del Interior.
10. Apoyar al Ministerio del Interior, con recursos humanos, técnicos, logísticos y administrativos, en la implementación de las acciones de prevención, a fin de salvaguardar los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades, que se encuentran sujetas a la jurisdicción del Estado Colombiano, siguiendo las directrices que para tal efecto brinde el referido Ministerio.
11. Administrar el sistema de información de protección.
12. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la entidad.

**Artículo 5°.\_ Órganos de Dirección y Administración.** La dirección y administración de la Unidad Nacional de Protección - UNP, estará a cargo de un Consejo Directivo y un Director General.

**Artículo 6°.\_ Consejo Directivo, composición y reuniones.** El Consejo Directivo estará integrado por (5) miembros, así:

1. El Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.
3. El Director General de la Policía Nacional o su delegado.

4. El director del Programa Presidencial de Protección y Vigilancia de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario o quien haga sus veces.
5. El Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

El Director General de la Unidad Nacional de Protección, UNP, asistirá a las reuniones del Consejo Directivo, con derecho a voz pero sin voto.

El Consejo Directivo en el reglamento establecerá la periodicidad y naturaleza de sus sesiones.

**Artículo 7°.\_ Funciones del Consejo Directivo.** Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

1. Formular estrategias de gestión y operación de la Unidad Nacional de Protección, en concordancia con las políticas adoptadas por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, los tratados y acuerdos de carácter internacional que se adopten en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario y los pronunciamientos vinculantes que sean emitidos por los tribunales internacionales y los órganos internacionales de supervisión en materia de Derechos Humanos.
2. Aprobar anualmente los planes, programas y proyectos que deben proponerse para su incorporación en los planes sectoriales, conforme a las normas y criterios señalados por el Departamento Nacional de Planeación, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Interior.
3. Evaluar el funcionamiento general de la Unidad Nacional de Protección, UNP, de conformidad con la política y los planes adoptados.
4. Adoptar los indicadores de resultado que permitan medir la gestión de la Unidad, de acuerdo con un criterio de goce efectivo de los derechos a la vida, la integridad, la seguridad personal y la libertad de las personas bajo la protección de la Unidad.
5. Aprobar el proyecto de presupuesto de la entidad, así como las modificaciones que se hagan a los mismos.
6. Presentar a consideración del Gobierno Nacional las modificaciones a la estructura orgánica y planta de personal de la Unidad Nacional de Protección, UNP, para su aprobación.
7. Adoptar su propio reglamento interno.
8. Las demás que señale la ley.

**Artículo 8°.\_ Director General.** La administración de la Unidad estará a cargo de un Director General, quien tendrá la calidad de empleado público de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

**Artículo 9°.\_ Patrimonio de la Unidad:** Los recursos de la Unidad Nacional de Protección, UNP incluirán:

- 1) Las partidas que le sean asignadas en el presupuesto general de la Nación;
- 2) Los bienes, derechos y recursos que adquiera o le sean transferidos a cualquier título por la Nación y las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, de cualquier orden;
- 3) Los recursos provenientes de convenios interinstitucionales a nivel nacional e internacional;
- 4) Los recursos obtenidos de la cooperación técnica internacional

## CAPÍTULO II

### ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS DE LA UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN, UNP

**Artículo 10°.\_ Estructura.** Para el ejercicio de las funciones establecidas, la Unidad Nacional de Protección, UNP, tendrá la siguiente estructura:

1. Consejo Directivo
2. Dirección General
  - 2.1. Oficina Asesora Jurídica
  - 2.2. Oficina Asesora de Planeación e Información
  - 2.3. Oficina de Control Interno
3. Secretaría General
4. Subdirección de Evaluación del Riesgo
5. Subdirección de Protección
6. Subdirección de Talento Humano
7. Órganos de Asesoría y Coordinación
  - 7.1. Comisión de Personal
  - 7.2. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno

**Artículo 11°.\_ Funciones de la Dirección General.** Son funciones de la Dirección General las siguientes:

1. Presentar a consideración del Consejo Directivo, la política general de la Unidad y una vez adoptada por éste, expedir los actos administrativos necesarios para su ejecución y velar por su cumplimiento.
2. Diseñar el Plan Estratégico de la Entidad y los planes y programas institucionales necesarios para dar cumplimiento al objetivo de la Unidad Nacional de Protección, UNP y presentarlos al Consejo Directivo, para su discusión y aprobación y asegurar su correcta ejecución.
3. Coordinar con las entidades competentes la implementación de medidas preventivas en materia de protección a que haya lugar.
4. Dirigir la implementación del proceso gestión de evaluación del riesgo, en el marco de los programas de protección de su competencia, con el fin de identificar de forma oportuna los niveles del mismo en personas, grupos y comunidades.
5. Diseñar, formular y ejecutar coordinadamente con la Policía Nacional y otras entidades estatales competentes, medidas y mecanismos relacionados con la protección de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo y aquellas frente a las cuales se ha dictado una medida de protección por parte de un organismo internacional que sean solicitadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.
6. Coordinar con la Policía Nacional la implementación de las medidas de protección para personas en razón del cargo.
7. Adoptar en casos de riesgo inminente y excepcional, sin necesidad de evaluación del riesgo, contemplando un enfoque diferencial, medidas provisionales de protección para los usuarios del Programa e informar de las mismas al Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgo – CRER o el que haga sus veces, con el fin de que éste recomiende las medidas definitivas, si es el caso-
8. Adoptar medidas de protección provisionales en circunstancias en que sea aplicable la presunción constitucional de riesgo, para el caso de la población desplazada.
9. Dar cumplimiento inmediato a las órdenes impartidas en medidas cautelares o providencias judiciales atinentes a la protección de personas, grupos y comunidades, e informar a las autoridades judiciales competentes sobre su cumplimiento real y efectivo-
10. Adoptar, mediante acto administrativo, las recomendaciones que en materia de protección establezca el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgo - CRER o el que haga sus veces.
11. Presentar para estudio y aprobación del Consejo Directivo, el proyecto de reglamento interno interno, así como las modificaciones a la estructura orgánica y planta de personal, a que haya lugar.
12. Ejercer la facultad nominadora del personal de la Unidad con excepción de las atribuidas a otras autoridades.

13. Construir mandatarios y apoderados que representen a la entidad en los asuntos judiciales y demás de carácter litigioso.
14. Crear y organizar, mediante acto administrativo, grupos internos de trabajo y órganos de asesoría y coordinación, para atender el cumplimiento de las funciones de la Unidad Nacional de Protección, UNP, de acuerdo con las necesidades del servicio, los planes, programas y proyectos aprobados por la entidad.
15. Adoptar los reglamentos, el manual específico de funciones y de competencias laborales y el manual de procedimientos, necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Unidad.
16. Someter a consideración y aprobación del Consejo Directivo, el proyecto de presupuesto, así como los estados financieros, de conformidad con las disposiciones orgánicas y reglamentarias sobre la materia.
17. Ordenar los gastos, expedir los actos administrativos, realizar las operaciones necesarias y celebrar contratos, acuerdos y convenios que se requieran para asegurar el cumplimiento de las funciones y objetivos de la Unidad Nacional de Protección, UNP, de acuerdo con las normas vigentes.
18. Establecer mecanismos que permitan verificar y controlar la atención oportuna de las solicitudes formuladas por la ciudadanía y los funcionarios de la Unidad Nacional de Protección, UNP.
19. Ejercer la función de control interno disciplinario en los términos de la Ley 734 de 2002 o en las normas que lo modifiquen.
20. Establecer el Sistema Integrado de Gestión a partir de los Sistemas de Control Interno y de Gestión de la Calidad.
21. Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

**Artículo 12°\_ Funciones de la Oficina Asesora Jurídica:** Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes:

1. Contribuir en la formulación de estrategias con miras al fortalecimiento jurídico de las dependencias de la Unidad en lo relacionado con asuntos de su competencia.
2. Analizar, proyectar y avalar para la firma del Director o sus delegados, los actos administrativos que éste le indique y que deba suscribir conforme a la Constitución Política y la ley.
3. Elaborar, estudiar y conceptuar sobre proyectos de actos administrativos, contratos y/o convenios que deba suscribir o proponer la Entidad y sobre los demás asuntos que le asignen, en relación con la naturaleza de la Unidad, en lo de su competencia.
4. Representar judicial y extrajudicialmente a la entidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que ésta deba promover, mediante poder o delegación, y supervisar el trámite de los mismos.
5. Coordinar y tramitar los recursos, revocatorias directas y, en general, las actuaciones jurídicas relacionadas con las funciones de la Unidad, que no correspondan a otras dependencias de la entidad.
6. Llevar a cabo las acciones encaminadas a lograr el cobro efectivo de las sumas que le adeuden a la Unidad por todo concepto, adelantando los procesos por jurisdicción coactiva a que haya lugar.
7. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia y de la Unidad.
8. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
9. Las demás que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 13°\_ Funciones de la Oficina Asesora Planeación e Información.** Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación e Información, las siguientes:

1. Diseñar y coordinar el proceso de planeación de la Unidad en los aspectos técnicos, económicos y administrativos.
2. Definir los lineamientos, procesos e instrumentos para la formulación, seguimiento y evaluación de la planeación estratégica y operativa de la Unidad, así como coordinar y asesorar a las dependencias en la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Estratégico y los Planes anuales de acción, de acuerdo a los procesos establecidos.
3. Elaborar, en coordinación con las dependencias de la Unidad, con sujeción al Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y de acción, el Plan Operativo Anual y Plurianual, los Planes de Desarrollo Administrativo Sectorial e institucional y someterlos a aprobación del Director.

4. Hacer el seguimiento a la ejecución presupuestal de los planes, programas y proyectos de la Unidad.
5. Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la Unidad Nacional de Protección, UNP, y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos.
6. Desarrollar y validar los indicadores de gestión, producto e impacto del sector y hacer el seguimiento a través de los sistemas establecidos por el Consejo Directivo.
7. Elaborar, consolidar y presentar al Director, el anteproyecto de presupuesto, como la programación presupuestal, plurianual de la Unidad para la aprobación del Director.
8. Apoyar las dependencias de la Unidad en la elaboración de los proyectos de inversión y viabilizarlos, sin perjuicio de la fuente de financiación-
9. Organizar y administrar el banco de proyectos de la UNP, tramitar la inclusión de los proyectos aprobados en el Banco Nacional de Proyectos de Inversión y colaborar en la gestión para la obtención de los recursos pertinentes.
10. Realizar el seguimiento a la ejecución presupuestal y viabilizar las modificaciones presupuestales de la Unidad antes el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.
11. Verificar el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de la Unidad, y elaborar los informes de seguimiento y propuesta de ajustes a los mismos.
12. Elaborar, consolidar y presentar los informes requeridos por los organismos del Estado y demás agentes externos.
13. Planificar, mantener y hacer el control de la gestión de los procesos y procedimientos de la Unidad.
14. Elaborar estudios, propuestas e investigaciones de carácter económico y financiero, para mejorar la calidad de los servicios.
15. Orientar y coordinar la implementación y desarrollo del Sistema Integrado de Gestión Institucional.
16. Diseñar las políticas, estrategias y estándares para garantizar el desarrollo e implementación de los procesos de información de la entidad.
17. Formular y actualizar el Plan Estratégico de Informática y la Gestión de Tecnologías de la Información de la Unidad y efectuar su seguimiento y evaluación.
18. Recomendar las modificaciones a la estructura organizacional de la Unidad que propendan por su modernización.
19. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
20. Las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 14°.\_ Funciones de la Oficina de Control Interno.** Son funciones de la Oficina de Control Interno, las siguientes:

1. Asesorar y apoyar al Director General en el diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno, y verificar su operatividad.
2. Desarrollar instrumentos y adelantar estrategias orientadas a fomentar una cultura de autocontrol y de calidad que contribuya al mejoramiento continuo en la prestación de los servicios de competencia de la Unidad.
3. Diseñar los planes, métodos, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación del Sistema de Control Interno de la Unidad Nacional de Protección, UNP.
4. Aplicar el control de gestión e interpretar sus resultados con el objetivo de presentar recomendaciones al Director General haciendo énfasis en los indicadores de gestión diseñados y reportados periódicamente por la Oficina Asesora de Planeación-
5. Verificar el cumplimiento de las políticas, normas, procedimientos, planes, programas, proyectos y metas de la Unidad, recomendar los ajustes pertinentes y efectuar el seguimiento a su implementación.
6. Asesorar a las dependencias en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos.
7. Asesorar, acompañar y apoyar a los servicios de la Unidad en el desarrollo y mejoramiento del Sistema de Control Interno y mantener informado al Director sobre la marcha del Sistema.
8. Presentar informes de actividades al Director y al Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno.

9. Preparar y consolidar el Informe de Rendición de Cuenta Fiscal que debe presentarse anualmente a la Contrataría General de la República al comienzo de cada vigencia.
10. Coordinar y consolidar las respuestas a los requerimientos presentados por los organismos de control respecto de la gestión de la Unidad.
11. Apoyar el desarrollo, sostenimiento y mejoramiento continuo del Sistema Integrado de Gestión Institucional, supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.
12. Desarrollar programas de Auditoría de conformidad con la naturaleza objeto de evaluación, formulando las observaciones y recomendaciones pertinentes.
13. Evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.
14. Vigilar que la atención de solicitudes, peticiones, quejas y reclamos se preste pronta y adecuadamente rendir los informes sobre el particular.
15. Verificar la aplicación y cumplimiento de las medidas que adopte el Gobierno Nacional sobre lucha contra la corrupción, racionalización de trámites y austeridad del gasto, entre otras materias, con el fin de contribuir al mejoramiento y eficiencia en la gestión.
16. Acompañar y asesorar a las deferentes dependencias de la Unidad Nacional de Protección, UNP, en la implementación y desarrollo del proceso de administración del riesgo, y realizar la evaluación y seguimiento del mismo.
17. Realizar la evaluación y seguimiento de las acciones de la Unidad Nacional de Protección, UNP y promover ante las autoridades competentes las investigaciones a que haya lugar.
18. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 15°.\_ Funciones de la Secretaría General.** Son funciones de la Secretaría General, las siguientes:

1. Dirigir, coordinar y adelantar la ejecución de los programas y actividades relacionados con los asuntos financieros y contables, contratación pública, soporte técnico e informático, servicios administrativos y gestión documental.
2. Gestionar, en coordinación con la Oficina de Planeación e Información, la consecución de recursos para el desarrollo de los planes, programas y proyectos institucionales.
3. Dirigir la elaboración y ejecución del plan anual de compras de la Unidad, en coordinación con las demás dependencias.
4. Realizar, conjuntamente con la Oficina de Planeación e Información, el anteproyecto de presupuesto general de la entidad, para presentarlo ante el Director.
5. Planear, programar, controlar y supervisar los procedimientos de almacenamiento, aseguramiento, suministro, custodia, distribución y baja de los bienes necesarios para el buen funcionamiento de la Unidad.
6. Elaborar el Manual de Contratación de la Unidad y vigilar su estricto cumplimiento.
7. Consolidar el programa anual de caja mensualizado de la Unidad de acuerdo con las programaciones presentadas por las dependencias.
8. Garantizar la correcta ejecución, contabilización y rendición de informes fiscales, presupuestales, contables y de tesorería de la Unidad.
9. Efectuar los pagos de las obligaciones de la entidad de conformidad con las normas legales vigentes.
10. Garantizar la sostenibilidad del sistema contable y los estados financieros de la Unidad.
11. Hacer seguimiento y controlar la ejecución de los recursos de la Unidad.
12. Aplicar y realizar las operaciones en los sistemas de información establecidos para el cierre de cada vigencia.
13. Coordinar el grupo encargado de las investigaciones de carácter disciplinario que se adelanten contra los funcionarios de la Unidad y fallarlas en primera instancia.
14. Coordinar con la Oficina de Planeación e Información la inclusión de los indicadores más adecuados para medir la gestión del área.
15. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
16. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 16°.\_ Funciones de la Subdirección de Evaluación del Riesgo.** Son funciones de la Subdirección de Evaluación del Riesgo, las siguientes:

1. Desarrollar la valoración del riesgo, con el fin de identificar de forma oportuna y con enfoque diferencial los niveles de riesgo de personas, grupos y comunidades de acuerdo a las poblaciones objeto de los programas de protección a cargo de la Entidad.
2. Planificar y desarrollar metodologías y estrategias, en materia de evaluación de los niveles de riesgo de las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de su cargo.
3. Realizar el análisis y seguimiento de los documentos e informes de entidades y organismos gubernamentales y no gubernamentales de carácter nacional e internacional, sobre la situación de riesgo de personas, grupos y comunidades que sirvan de insumo para la valoración del riesgo.
4. Adelantar acciones para establecer y mantener un canal abierto de comunicación con los representantes de los diferentes grupos de las poblaciones objeto de los programas de protección o con cualquier otra instancia, que aporte información para la valoración del riesgo.
5. Apoyar a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en la realización de diagnósticos focalizados de riesgo, la proyección de escenarios de riesgo, la definición de planes de prevención y contingencia, y la implementación y el seguimiento de las medidas de prevención a que haya lugar, en el marco de las competencias institucionales. con la participación de las autoridades competentes de los diferentes niveles territoriales, y las comunidades involucradas.
6. Mantener actualizado el sistema de información de protección en lo de su competencia.
7. Reevaluar, una vez al año, los niveles de riesgo de las personas beneficiarias de los programas de protección, mediante la actualización de la evaluación del riesgo, o antes si se presentan hechos sobrevinientes que varíen el riesgo.
8. Dar traslado de inmediato a la Subdirección de Protección de los casos de la población en situación de desplazamiento forzado, que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia, para la activación de la presunción Constitucional de Riesgo.
9. Prestar asistencia psicológica primaria, cuando lo requieran, a las personas que solicitan medidas de protección.
10. Proteger la información, los datos y los sistemas informáticos a cargo de la Subdirección de los atentados contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad.
11. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
12. Atender a las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
13. Presentar a la Secretaría General el plan de necesidades logísticas y de recursos para el funcionamiento de la dependencia.
14. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 17°.\_ Funciones de la Subdirección de Protección.** Son funciones de la Subdirección de Protección, las siguientes:

1. Diseñar, formular y ejecutar, en coordinación con la Policía Nacional y otras entidades estatales competentes, medidas y mecanismos relacionados con la protección de las personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo y en razón de su cargo.
2. Recomendar al Director de la Unidad la adopción de medidas iniciales o transitorias de protección, para los casos que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia.
3. Recomendar al Director de la Unidad las medidas de protección para los casos de la población en situación de desplazamiento forzado, que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia, para la activación de la presunción Constitucional de Riesgo.
4. Implementar las medidas de protección adoptadas por el Director de la Unidad a partir de las recomendaciones del Comité de Reglamentación y Evaluación del Riesgo-CRER, o quien haga sus veces.
5. Disponer de los recursos logísticos de la Unidad para el correcto funcionamiento del Programa, en coordinación con la Secretaría General.
6. Hacer seguimiento a la implementación de las medidas de protección para personas que con ocasión de su cargo, estén bajo la protección de la Policía Nacional, y brindar los recursos/apoyos logísticos necesarios conforme el alcance de las responsabilidades de la Unidad.

7. Hacer el seguimiento a las medidas de protección en términos de la oportunidad, idoneidad y eficacia, así como de su uso por parte de los beneficiarios y en caso que se requiera, formular un plan de mejoramiento con las otras dependencias de la Unidad, participando en su implementación.
8. Presentar los informes que se requieran en el marco de su competencia.
9. Mantener actualizado el sistema de información de protección en lo de su competencia.
10. Mantener canales fluidos de comunicación con las poblaciones objeto de los programas de protección y dar respuesta oportuna a sus inquietudes.
11. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
12. Proteger la información, los datos y los sistemas informáticos a cargo de la Subdirección de los atentados contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad.
13. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
15. Presentar a la Secretaría General el plan de necesidades de la dependencia.
16. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia.

**Artículo 18°.\_ Funciones de la Subdirección de Talento Humano.** Son funciones de la Subdirección de Talento Humano, las siguientes:

1. Asistir a la Dirección General en la formulación de las políticas de gestión de recursos humanos, aplicables a los servicios de la Unidad.
2. Dirigir y coordinar la implantación de los planes y programas de selección, administración, desarrollo, capacitación, evaluación del desempeño, bienestar, salud ocupacional, cultura organizacional, estímulos e incentivos de los servicios públicos de la Unidad Nacional de Protección, UNP.
3. Elaborar, en coordinación con la Oficina de Planeación e Información, los estudios técnicos para la modificación de la planta de personal y la estructura administrativa, así como elaborar y ajustar el manual específico de funciones y de competencias laborales, de conformidad con las normas vigentes.
4. Garantizar la correcta aplicación de las políticas, normas, procedimientos, planes y programas de Talento Humano.
5. Preparar los actos administrativos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
6. Coordinar con las demás dependencias de la Entidad, la solución a las necesidades del Talento Humano para la realización de la gestión institucional.
7. Coordinar con la Oficina de Planeación e Información la inclusión de los indicadores más adecuados para medir la gestión del área.
8. Custodiar, sistematizar y mantener actualizadas las historias laborales de todos los funcionarios de la Unidad.
9. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.
10. Atender las peticiones y consultas en asuntos relacionados con su competencia.
11. Las demás funciones que le sean asignadas inherentes a la naturaleza de la dependencia.

### CAPÍTULO III ORGANOS DE ASESORIA Y COORDINACION

**Artículo 19°.\_ Órganos de asesoría y coordinación.** La Comisión de Personal y Comité de Coordinación de Control Interno y demás órganos de asesoría y control que se integren cumplirán sus funciones con lo señalado en la Ley 909 de 2004, 87 de 1993 y las demás disposiciones legales y reglamentos vigentes,

### CAPÍTULO IV DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 20°.\_ Planta de personal.** De conformidad con la estructura prevista por el presente decreto el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades señaladas en el artículo 189 de la Constitución Política y la Ley 489 de 1998, procederá a adoptar la planta de personal necesaria para el debido y correcto funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección.

A los empleados de la Unidad se les aplicará el régimen general de carrera administrativa, de clasificación y de administración de personal.

Parágrafo Transitorio. El certificado de disponibilidad presupuestal para proveer los cargos del Director General y Secretario General de de la Unidad Nacional de Protección será expedido por el Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio del Interior.

**Artículo 21.\_ Transferencia de bienes, derechos y obligaciones.** La propiedad de los bienes muebles e inmuebles de los cuales sea titular el Departamento Administrativo de Seguridad DAS, en supresión, el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad DAS y el Ministerio del Interior a la entrada en vigencia del presente decreto, que tengan relación con las funciones de la UPN o se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Unidad Nacional de Protección – UNP – quedarán en cabeza de la Unidad Nacional de Protección – UNP, los cuales serán cedidos a esta última a título gratuito-.

La determinación de los bienes, los plazos y términos para su entrega se señalarán en la Actas suscritas por el Director del DAS en supresión, el representante legal del Fondo Rotatorio del DAS, el delegado del Ministerio del Interior y el Director de la Unidad Nacional de Protección. –UNP- las cuales serán registradas en la respectiva Oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar.

**Artículo 22°\_ Contratos y convenios vigentes.** Los contratos y convenios actualmente vigentes, celebrados por el Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Ministerio del Interior, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias de la Unidad Nacional de Protección o del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos se entienden subrogados a la Unidad Nacional de Protección, UNP, la cual continuará con su ejecución en los mismo términos y condiciones.

La documentación relacionada con dichos contratos y convenios debe allegarse a la Secretaría General de la Unidad, en el término que se fijen para el efecto la Directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Secretario General de la Unidad Nacional de Protección - UNP.

Los contratos que haya suscrito el Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Ministerio del Interior, que versen o hayan tenido por objeto actividades propias o relacionadas con las funciones y actividades de la Unidad Nacional de Protección o del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior serán liquidados por la Unidad Nacional de Protección, para lo cual el Ministerio del Interior deberá remitirle la documentación que se requiera.

El Ministerio del Interior continuará ejecutando hasta el 31 de diciembre de 2011 en lo pertinente, las apropiaciones comprometidas por el Ministerio del Interior con anterioridad a la expedición de este decreto.

**Artículo 23°\_ Entrega de archivos.** Los archivos de los cuales sea el titular el Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, a la entrada en vigencia del presente decreto y que tengan relación con las competencias de la Unidad Nacional de Protección, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos que señalen los representantes legales a través de las Secretarías Generales.

**Artículo 24°\_ Referencias Normativas.** Las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Departamento Administrativo de Seguridad DAS y al Programa de Protección del Ministerio del Interior, que tengan relación con las funciones expresadas en el presente Decreto, deben entenderse referidas a la Unidad Nacional de Protección.

De igual forma, las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Departamento Administrativo de Seguridad y al Programa de Protección del Ministerio del Interior como asistente, integrante o miembro de Consejos, Comisiones, Juntas, Mesas y otras instancias de deliberación, relacionadas con las funciones que en el presente Decreto se mencionan, deben entenderse referidas a la Unidad Nacional de Protección.

**Artículo 25°\_ Coordinación Interinstitucional.** En el desarrollo del principio de coordinación interinstitucional para la realización de los fines estatales, las diferentes instituciones del orden nacional y territorial y los órganos de control apoyarán, en el marco de sus competencias, los programas que sean implementados por la Unidad Nacional de Protección, UNP.

**Artículo 26°\_ Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**  
**Dado en Bogotá D.C, 31 Octubre 2011**

**El Ministerio del Interior**

German Vargas LLeras

**El Ministro de Hacienda y Crédito Público**

Juan Carlos Echeverry Garzón

**La Directora del Departamento Administrativos  
de la Función Pública**

Elizabeth Rodríguez Taylor

# Anexo 5: Colombia: Decreto 2788 (2003), Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección<sup>1</sup>

REPUBLICA DE COLOMBIA



## MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

DECRETO NÚMERO 2788 DE 2003  
2 DE OCTUBRE DE 2003

*“Por el cual se unifica y reglamenta el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.”*

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,**

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 189 numeral 11 de la Constitución Política y 45 de la Ley 489 de 1998, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto en el Preámbulo y el artículo 2º de la Constitución Política son fines del Estado asegurar y proteger la vida, honra, bienes, creencias y demás libertades y derechos reconocidos a las personas residentes en Colombia;

Que el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, señala algunos parámetros a seguir por el Gobierno Nacional en la implementación de Programas de Protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno;

Que a través del numeral 4 del artículo 17 del Decreto 200 de 2003, el Gobierno Nacional le asignó a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia la función de diseñar y coordinar los programas generales de protección a los derechos humanos y de prevención a su violación, en relación con personas que se encuentren en situación de riesgo, en colaboración con el Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario;

Que el Gobierno Nacional a través de los Decretos 1592 de 2000, 1386 y 2742 de 2002, creó Programas de Protección para periodistas, comunicadores sociales, alcaldes, diputados, concejales y personeros, los cuales están a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia;

Que el Gobierno Nacional, al crear los Programas de Protección mencionados, dispuso a su vez, la creación de Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos a efectos de evaluar los niveles de riesgos y grados de amenaza de las personas a proteger y recomendar las medidas de protección a que hubiere lugar;

Que se hace necesario unificar y reglamentar el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia;

Que las disposiciones contempladas a continuación son resultado de la concertación entre el Gobierno Nacional y los representantes de las diferentes poblaciones objeto de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior,

1 Este es uno de los documentos más antiguos, que aunque ya está anulado por las políticas para la nueva Unidad Nacional de Protección (octubre de 2011), dejamos aquí para poder apreciar aspectos de la evolución de estas políticas de protección.

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. De la conformación del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER.** El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia estará integrado de la siguiente forma.

1. El Viceministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá.
2. El Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia o su delegado.
3. El Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario o su delegado.
4. El Director del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, o su delegado de la Dirección de Protección.
5. El Director General de la Policía Nacional o su delegado para los Derechos Humanos.
6. El Gerente de la Red de Solidaridad Social o su delegado.

Actuará como Secretario del Comité el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

**Parágrafo 1º.** Concurrirán al Comité, sólo con derecho a voz, representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República.

**Parágrafo 2º.** Participarán como invitados especiales y permanentes la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y cuatro (4) representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

**Parágrafo 3º.** Cada uno de los integrantes, teniendo en cuenta sus competencias constitucionales y legales, responderá por sus acciones y omisiones en el marco de las funciones del Comité.

**Parágrafo 4º.** Los integrantes no gubernamentales del Comité asistirán únicamente a las sesiones en que se analicen temas relacionados con la población objeto que representen. En una misma sesión se podrán tratar asuntos que afecten a varias poblaciones objeto, caso en el cual el Comité sesionara con la participación de los representantes de tales poblaciones.

**Parágrafo 5º.** La Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el funcionario de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia que designe su Director.

El Secretario Técnico tendrá como función elaborar el acta de cada sesión, la cual deberá ser aprobada y suscrita por todos los miembros del Comité asistentes a la misma.

**ARTÍCULO 2º. De las funciones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER.** El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tendrá las siguientes funciones:

1. Evaluar los casos que le sean presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y, excepcionalmente, por cualquiera de los miembros del Comité. Dicha evaluación se hará tomando en cuenta las poblaciones objeto de los Programas de Protección y el reglamento aplicable.
2. Considerar las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y grado de amenaza y los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, de conformidad con la situación particular de cada caso.
3. Recomendar las medidas de protección que considere pertinentes.
4. Hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y, con base en ese seguimiento, recomendar los ajustes necesarios.
5. Darse su propio reglamento.
6. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.

**ARTÍCULO 3º. De las reuniones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER.** Como mínimo se realizará una sesión mensual del Comité para atender a cada uno de los grupos de población objeto de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, previa convocatoria efectuada por el Viceministro del Interior o el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

Adicionalmente, se efectuarán reuniones extraordinarias del Comité cuando lo estime necesario el Viceministro del Interior o el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia o cuando lo soliciten dos (2) o más miembros del Comité.

**Parágrafo 1º.** El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, sesionará en la sede de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia o en el lugar que acuerden sus miembros.

**Parágrafo 2°.** Habrá quórum deliberatorio en el Comité cuando asista un número equivalente o superior al 50% de los representantes de la población objeto y de los representantes institucionales. Habrá quórum decisorio con la presencia de la mayoría absoluta de los miembros del CRER.

**ARTÍCULO 4°. Del otorgamiento de las medidas de protección.** Las medidas de protección recomendadas por el Comité serán implementadas por el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la Dirección de Derechos Humanos, previa suscripción del acta de compromiso por parte del beneficiario del Programa de Protección. La Dirección de Derechos Humanos establecerá un mecanismo expedito para la suscripción de estas actas.

En casos de emergencia manifiesta, el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia podrá adoptar y/o solicitar sin necesidad de aprobación previa, medidas de protección para los destinatarios de los programas de protección a su cargo, e informará de las mismas al Comité en la siguiente sesión, con el fin de que este las revise y recomiende las medidas definitivas.

Los interesados en ser acogidos en un Programa de Protección deben demostrar que existe conexidad directa entre la amenaza o el riesgo y el cargo que detenta o la actividad que ejerce dentro de la organización a que pertenece.

En todo caso, los miembros del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER, de los Programas de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, deberán sujetarse en el desarrollo de sus funciones a los principios previstos en los artículos 83 y 209 de la Constitución Política.

**Parágrafo 1°.** Para acceder a los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, el interesado deberá diligenciar el formato elaborado por dicha Dirección para tal fin, allegando los anexos que correspondan, o en su defecto, una solicitud escrita que contenga los mínimos elementos de juicio para identificar los factores de riesgo o amenaza. Así mismo, se debe acreditar su condición de persona objeto del Programa de Protección.

El formato debidamente diligenciado o la solicitud deberá radicarse en las oficinas de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

**Parágrafo 2°.** En los casos contemplados en el inciso segundo de este artículo, se suscribirá un acta de compromiso dentro de los diez (10) días calendario siguiente a la implementación de las medidas definitivas.

**Parágrafo 3°.** Las medidas de protección serán de carácter temporal, estarán sujetas a revisión periódica y se podrán suspender de manera temporal o definitiva, conforme a la reglamentación que para tal efecto se expida.

**ARTÍCULO 5°. Del requisito presupuestal.** La implementación de las medidas de protección recomendadas por el Comité estará sujeta a la existencia de disponibilidad presupuestal. Cuando esta no existiere, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia deberá coordinar la implementación de una medida supletoria de carácter transitorio con las autoridades del orden nacional, departamental o local, correspondientes.

**ARTÍCULO 6°. Aplicabilidad.** Lo dispuesto en este Decreto no es aplicable al Programa Especial de Protección Integral para dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano, para el cual rige el Decreto 978 de 2000, modificado por el Decreto 262 de 2001.

**ARTÍCULO 7°. Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**Dado en Bogotá, D. C., a 2 de octubre de 2003.**

**ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

**El Ministro del Interior y de Justicia,**

**Fernando Londoño Hoyos**

## Anexo 6: Guatemala: Política nacional de prevención y protección para defensor@s de derechos humanos y otros grupos vulnerables (2009)

### PRESENTACIÓN

Los acuerdos de Paz Firme y Duradera de 1996, son una agenda mínima para la transformación jurídica, política, económica, cultural y social del Estado, por medios de la nueva gestión pública amparada en la democracia, la paz y el estado constitucional de derecho que posibiliten la protección de la persona garantizándole por ello la vida, integridad física, libertad, igualdad y no discriminación, justicia, seguridad, la paz y el desarrollo integral para realización del bien común como fin supremo.

En la última década, los múltiples y constantes actos o hechos cometidos en contra de los y las defensoras de derechos humanos, administradores y operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y comunicadores sociales, no solo han despertado la atención nacional e internacional, sino además, motivado innumerables recomendaciones convencionales y no convencionales a nuestro país, por parte de los sistemas Universal e Interamericano; así como varias visitas de estos al territorio nacional.

El Plan de Gobierno del Presidente Constitucional de la República, Ingeniero Álvaro Colom Caballeros, tal y como se expuso en su Primer Informe de Gobierno dentro de la Política de Seguridad y Estado de Derecho, establece la temática de los derechos humanos, como su tercer objetivo, destacando la necesidad de procurar la observancia y cumplimiento de las convenciones internacionales firmadas y ratificadas por el Estado en esta materia. Retomando por lo tanto, el mandato de generar una política pública de protección a defensores de derechos humanos, para lo cual se están haciendo las consultas a lo interno del Estado, con la sociedad civil y el acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala.

Nuestro Gobierno lamenta, rechaza y condena públicamente, todas las acciones que atentan directa o indirectamente en contra de la actuación de instituciones o entidades que promueven, defienden, protegen o garantizan los derechos humanos y las libertades universales, Ejecutados por individuos o grupos cuyo interés primordial, es mantener un permanente clima de temor, e inseguridad, evitando que estos sectores se desenvuelvan en condiciones de normalidad y seguridad, pero sobre todo recrean colectivamente patrones de terror, miedo y silencio.

El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 1994, recoge los compromisos y obligaciones que el Gobierno asumió, en beneficio del Organismo Judicial, del Procurador de los Derechos Humanos, del Ministerio Público, y de aquellas personas o entidades que trabajan en el campo de los derechos humanos. Debiendo implementar medidas especiales de prevención y protección, para garantizar en forma eficaz su labor que contribuye, a las transformaciones democráticas, aumentando la participación ciudadana, y a mejorar las condiciones de vida, sociales, políticas y económicas, reduciendo las tensiones sociales y políticas, creando un entorno pacífico, tolerante, de convivencia.

El Gobierno de Guatemala, reconoce el rol protagónico de los y las defensoras de derechos humanos, que individual o colectivamente promocionan y defienden los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; quienes contribuyen a garantizar el libre ejercicio de las libertades universales y al buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Su actuación fomenta una mayor conciencia y observancia de los derechos humanos, salvaguardando la democracia y el Estado de Derecho.

La democracia no consiste meramente en la celebración de elecciones libres periódicas, sino también en la aceptación de otros imperativos, como la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la protección de los derechos humanos y la transparencia de la financiación política. La participación y la diversidad son aspectos fundamentales de la democracia.

La situación de vulnerabilidad y riesgo de los administradores y operadores de justicia en el país, debe visualizarse en el contexto general y particular del respecto, garantía y ejercicio de los derechos humanos, en una democracia frágil que caracteriza a Guatemala con un Estado débil e impide a la vez el desarrollo de algunos de los presupuestos del Estado de Derecho tales como: sometimiento ante la ley, igualdad jurídica, seguridad y certeza jurídica, la vinculatoriedad de la ley para todos y todas, y debido proceso.

Lo anterior obedece como bien se ha indicado oportunamente, a varios factores que contribuyen a la impunidad de hecho o de derecho, que hacen vulnerables al sector judicial indistintamente de la clase de jurisdicción y competencia, manifestada de diversas formas y medios, que van desde actos sutiles como la corrupción, presiones e injerencia internas y externas, hasta actos atentatorios en contra de la vida e integridad física de magistrados, jueces, peritos, abogados, víctimas, demandantes, policías, querellantes adhesivos, testigos y/o fiscales.

Por ello, es imperativo, adoptar una Política Nacional de prevención y protección que responda integralmente al grado de urgencia, amenaza, riesgo y grado de vulnerabilidad, relaciones con las actividades profesionales u ocupacionales de defensa, promoción, garantía o protección de los derechos fundamentales; cuyas consecuencias no han podido ser atendidas por la vía ordinaria que fija la Constitución y otras leyes del país.

Esta Política Pública, en concordancia con la Política Nacional de Derechos Humanos y el Plan de Acción Nacional sobre Derechos Humanos, propone mecanismos dinámicos y eficaces a través de un marco referencial, con el objetivo fundamental de fortalecer los sistemas y programas nacionales de protección ya existentes, y de crear aquellos necesarios, para que actúen acordes con el deber del Estado.

El éxito de esta iniciativa requiere de un compromiso estatal, no gubernamental y de la sociedad en su conjunto, con el acompañamiento continuo como ha sido hasta ahora de la cooperación internacional. Reiterando una vez mas, que es indispensable una firme decisión política de todos los órganos del Estado, los cuales deberán formular soluciones integrales y sostenibles, traduciéndolas en políticas públicas que establezcan una dirección unívoca, coordinada e institucional para las distintas acciones que hayan de emprenderse.

Por lo tanto, al emitir esta Política nacional de prevención y protección para Defensor@s de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables, honramos nuestro compromiso plasmado en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia<sup>1</sup>, que entre otros puntos recoge en el Eje IV **Políticas e Institucionalidad para la Investigación Criminal y Contra la Impunidad** sobre crear Programas de protección Integral a Operadores de Justicia y Defensores de los Derechos Humanos.

## V. Propósito

Proporcionar acorde con el deber de garantía del Estado, un marco estratégico, coordinado, articulado, y permanente, entre el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación internacional que permita garantizar la prevención y protección, entendida como un servicio estándar, que cree, mejore y fortalezca la infraestructura especializada, para responder integralmente con mecanismos dinámicos, eficientes, y eficaces acordes al grado de urgencia, amenaza, riesgo o grado de vulnerabilidad al cual se encuentran expuestos los y las defensoras de derechos humanos, magistrados, jueces, fiscales, abogados, testigos, peritos, periodistas, sindicalistas, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables, por actividades relacionadas con sus profesiones u ocupaciones, con la finalidad de evitar daños irreparables.

Garantizando los derechos humanos amenazados y asegurando la existencia de normas que delimiten las competencias de las autoridades, la adecuada transferencia de recursos, la utilización óptima de los mismos, así como la implementación y puesta en práctica de las medidas nacionales, regionales y/o universales durante el tiempo que las condiciones de riesgo y vulnerabilidad lo exijan. Contribuyendo así, a contrarrestar el estado de indefensión, ingobernabilidad y la impunidad, fortaleciendo por lo tanto la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho.

## VI. Principios rectores

Toda actuación en materia de prevención y protección, contemplada en la presente Política, se regirá por los siguientes principios rectores, debiendo servir como marco conceptual y guía referencial para la implementación de la misma.

### 1. Prevención

Las instituciones responsables de garantizar la seguridad, adoptaran estrategias efectivas y exhaustivas de prevención de intimidaciones y/o ataques, identificando para ello los posibles factores o elementos generadores de violencia, tomando en cuenta los periodos de mayor vulnerabilidad y riesgo, desarrollando a la vez sistemas de alertas tempranas, planes de emergencia, planes de contingencia y gestión de crisis.

---

1 Suscrito el 15 de abril de 2009, entre el Congreso de la República, Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia y Ministerio Público, con el acompañamiento de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Alianza Evangélica de Guatemala, Arzobispado de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos. Teatro Nacional del Centro Cultural Miguel Ángel Asturias, Ciudad de Guatemala.

## **2. Eficacia**

Todas las entidades gubernamentales e institucionales, responsables de los distintos programas de prevención y/o protección establecidos en la legislación nacional e internacional efectuarán acciones de coordinación y cooperación mutua para evitar duplicidad de procedimientos, maximizar los recursos materiales y elementos humanos.

Para lograr los resultados esperados, se delimitarán claramente las competencias y responsabilidades de las autoridades centralizadas, autónomas e independientes, garantizando con ello la coherencia, asignación adecuada de recursos presupuestarios y logísticos implementando los mecanismos sin revictimizar al beneficiario (a) o a sus familiares.

## **3. Idoneidad**

Por la naturaleza especial de urgencia, extrema gravedad y necesidad de las medidas de prevención y/o protección –cautelares, provisionales y de seguridad- llamamientos urgentes-, los mecanismos para la coordinación, adopción y prestación de las medidas de protección deben ser sencillos, accesibles y tramitados de conformidad con las necesidades de los beneficiarios y acordes con el grado de amenaza, riesgo o vulnerabilidad. Cumpliendo de buena fe las obligaciones nacionales e internacionales.

## **4. Tutelaridad**

Salvo aquellos requisitos exigidos para los procedimientos ordinarios jurisdiccionales, las acciones de prevención y/o protección para el cumplimiento de medidas cautelares, provisionales, de seguridad – llamamientos urgentes- no prejuzgaran sobre el fondo del asunto, y se adoptarán inmediatamente para garantizar las no vulneración y libre ejercicio de los derechos humanos y libertades universales. Ya que por tratarse de medidas precautorias o cautelares, la rigurosidad o ritualidad no debe ser la misma que para otros mecanismos de protección contemplados en la legislación guatemalteca, operando bajo el principio pro persona.

Asimismo, se debe desarrollar medidas administrativas, legislativas, políticas y de cualquier otra índole para implementar mecanismos judiciales de prevención y/o protección en el ámbito nacional que normen las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos ante situaciones de amenaza inminente o riesgo al ejercicio de los derechos humanos, que se inspiren en la sencillez, económica procesal, gratuidad y otros que informan el debido proceso.

## **5. Voluntariedad**

La aceptación y retiro del esquema de prevención y/o protección adoptado serán voluntarias, sin perjuicio de las causales de exclusión contempladas en cada una de las normativas de los diversos mecanismos, siempre basado en el principio de legalidad. Por lo tanto la adopción de medidas de prevención y/o protección –cautelares, provisionales y seguridad- deben adoptarse en consulta con los beneficiarios, para garantizar su pertinencia y permitir el desarrollo de sus labores.

Sin embargo, deberán establecerse las causales de exclusión o retiro del mecanismo cuando el beneficiario realice actos contrarios a la ley, asuma conductas que pongan en peligro su seguridad o la de otras persona. Las instituciones del Estado velarán porque se garantice un debido proceso al momento de retirar los mecanismos de protección.

## **6. Igualdad de trato y no discriminación**

Las instituciones nacionales de derechos humanos y las entidades responsables de los mecanismos de prevención y/o protección, observarán en el requerimiento o solicitud, adopción, prestación y ejecución de las medidas la garantía de igualdad de trato y no discriminación. Por lo cual no se establecerá diferencia alguna por condición de género, etnia, condición social o económica, preferencia u orientación sexual, idioma, nacionalidad, religión, opinión político y cualquier otra cosa para la prestación del servicio.

## **7. Concentración y consulta**

Es indispensable que las instituciones del Estado, los beneficiarios y Sociedad civil –Organizaciones de Derechos Humanos, Sindicatos, Asociaciones de Periodistas u otros gremios vulnerables- establezcan canales de consulta e interlocución estable, respetuosa y constructiva, para conocer las necesidades y evaluar el desempeño de las medidas de prevención y/o protección otorgadas.

## **8. Especialización**

Todas las instituciones del Estado, que coordinen y cooperen en la adopción e implementación de medidas de prevención y/o protección, velarán porque sus cuerpos de seguridad o escoltas estén capacitados para brindar adecuadamente el resguardo de personas en riesgo y vulnerabilidad. Por lo que su proceso de selección, incorporación y reentrenamiento debe hacerse con absoluta transparencia y con la participación

de la población objeto de los mecanismos y programas de prevención y/o protección, dotándoles de los conocimientos propios de la materia y además sobre buenas prácticas en derechos humanos, responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos.

### 9. Confidencialidad

Todos los aspectos relativos al procedimiento de prevención y/o protección -cautelares, provisionales y seguridad- se mantendrán bajo confidencialidad, para no comprometer la seguridad o incrementar el grado de vulnerabilidad de los beneficiarios.<sup>2</sup>

### 10. Temporalidad

Las medidas de prevención y/o protección tendrán una duración perentoria de seis (6) meses, prorrogables por un periodo igual. Sin embargo estas serán brindadas por un tiempo prudencial siempre u cuando persistan las condiciones que las motivaron, suponiendo la existencia de gravedad, urgencia y la necesidad de evitar daños irreparables.

### 11. Gradualidad y proporcionalidad

El esquema de prevención y/o protección se adoptarán e implementarán de acuerdo con el grado o situación de amenaza, peligro o riesgo de acuerdo con el estudio y análisis de riesgo y/o vulnerabilidad.

### 12. Vinculación e integralidad

Todo procedimiento de prevención y/o protección se fundamenta en el nexo existente entre la amenaza, peligro o riesgo y la actividad del beneficiario (a) es decir que sean con ocasión o por razón de esta. Este principio ilustrara las acciones y servicios que los mecanismos y programas de prevención y/o protección nacional brindan al beneficiario, posibilitando la coordinación, cooperación, información y seguimiento a las investigaciones que el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil realicen sobre los hechos denunciados que motivaron los mismos.

## VII. Ejes transversales

La transversalidad se refiere a aquellos temas cuyo contenido debe ser aplicado en forma intrínseca, integral y apropiada en todos los contenidos de la Política Nacional de Prevención y Protección de los Defensor@s de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables.

### 7.1. Perspectiva y equidad de género

Los mecanismos de prevención y protección, deberán contener perspectiva y equidad de género, para garantizar la igualdad de oportunidades; igualdad de trato y no discriminación. Ello significa, implementar un análisis de género, como parte de los indicadores de evaluación de la Política Nacional de Prevención y Protección, así como de las otras acciones gubernamentales y estatales que se relacionen con esta temática.

Las causas de la desigualdad, exclusión y discriminación que tuvieron como efecto el conflicto armado interno aun están presentes en la vida cotidiana. Por lo que se *expone a mujeres, en particular a las de ascendencia indígena, al peligro de sufrir violencia a causa de la discriminación múltiple de que son objeto por motivos de sexo, etnia y clase. En particular para las Defensoras de los Derechos Humanos, abogadas, juezas, fiscales, periodistas y comunicadoras sociales.*<sup>3</sup>

En otras palabras, se trata de abordar las necesidades específicas de las mujeres en materia de prevención y/o protección. Ya que su condición de mujeres, las hace mas vulnerables y objeto de otro tipo de ataques o intimidaciones. Que se traduce en diferentes formas de violencia basada en el género: solo su presencia, puede despertar hostilidad; enfrentar tabúes culturales, religiosos o sociales sobre el rol asignado patriarcalmente a las mujeres en un país o sociedad.

2 Este derecho será ejercido, de conformidad con los artículos 24, 28, 29, 30, 31, 44 y 45 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala. En caso se presentara alguna reserva invocada, se procederá a solicitar la información de conformidad con las reglas procesales para que un Juez Controlador de Garantías levante la misma, especialmente en aquellos casos sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

3 La violencia contra la mujer queda impune, ya que las autoridades no investigan los casos ni procesan y sancionan a los autores. A este respecto, la ausencia de un estado de derecho contribuye a un cuadro incesante de actos violentos contra la mujer, entre ellos el asesinato, la violación, la violencia intrafamiliar, el acoso sexual y la explotación sexual comercial. Las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia no han reaccionado con la debida diligencia, en particular frente a una serie reciente de casos brutales de asesinatos de mujeres que siguen sin resolverse. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, en su informe ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas E/CN.4/2005/72/Add.3 10 de Febrero de 2005.

Ello supone varias formas de agresión tales como: física; verbal; psicológica hasta el acoso sexual y violación. Otras veces puede ser mas sutil sobre su integridad personal, moral o profesional –desacreditación.

Por lo tanto, al implementar un mecanismo preventivo y/o de protección para la beneficiaria o beneficiarias, debe ser acorde con el riesgo o amenaza, a las necesidades de ella o ellas, al contexto y la ocupación o profesión de las mujeres. Tanto para enfrentar a quien causa la amenaza, como para seleccionar al personal de protección.

## 7.2. Pluriculturalidad

Se debe visualizar mas allá de la pertinencia cultural al momento de adoptar los mecanismos de prevención y protección, sobre todo porque como lo señala el Relator Jean en su Misión a Guatemala, *“la practica sobre el acceso a la justicia se ve limitado por diversos factores, entre los que se encuentran entre otros aspectos: la no aplicación de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos por los tribunales; la falta de legislación vigente, los indígenas tienen especiales dificultades para acceder a la misma por razones como la discriminación, la falta de interpretes jurídicos, el no reconocimiento del derecho consuetudinario de sus autoridades jurídicas indígenas. Elementos que tienen como resultado una impunidad de hecho por la violación de los derechos humanos”*.<sup>4</sup>

La Comisión Interamericana en sus Conclusiones presentadas en el Informe sobre Guatemala: Justicia e Inclusión Social, párrafo 434 establece:

*“El Estado debe asegurar, a su vez, que los pueblos indígenas, las mujeres y los niños y niñas no sufran distintas formas de discriminación y marginación social. La exclusión social que la Comisión constata en Guatemala comprende la falta de acceso a la justicia, así como el ejercicio efectivo de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de estos sectores de la sociedad”*.

*“La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación por razón de genero, etnia y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”*.

En concordancia con este eje y el eje anterior, debe recordarse las observaciones de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Yakin Ertürk, en su informe ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas:

*“Los acuerdos de paz firmados en 1996 pusieron fin a 36 años de guerra civil en Guatemala y comprendían disposiciones concebidas específicamente para proteger los derechos de la mujer y de los pueblos indígenas. Pese a esos logros, la aplicación diferente de los acuerdos de paz ha impedido que la mujer y los grupos indígenas se beneficien de esas disposiciones y ha contribuido al ambiente de inseguridad y violencia que sigue caracterizando a la sociedad guatemalteca”*.

## 7.3. Justicia

Para que todos los sectores contemplados en la Política Nacional de Prevención y Protección, ejerzan su función sin temor alguno, ano basta con brindarles los recursos y la protección necesaria, por lo que deberá consolidarse un sistema judicial:

- a. Que investigue debidamente las gravísimas violaciones a los derechos humanos del pasado, del presente y no permita que la impunidad impere
- b. Procure el acceso a la justicia e impida la actuación de cuerpos ilegales así como amenazas, intimidaciones, asesinatos en contra defensores de derechos humanos, sindicalistas, testigos, periodistas, víctimas o agraviados, administradores y operadores de la justicia
- c. Cuente con la protección adecuada a quienes administran y operan el sistema de justicia y manifestación de solidaridad social, comunitaria y colectiva de los ciudadanos y ciudadanas con su participación activa, ante los actos de intimidación y administración de la justicia.

El juez actúa como guardián de los derechos y libertades de todos los habitantes toda vez que deben garantizar la protección judicial de los derechos humanos, la lucha contra la discriminación, contra la impunidad y por el derecho a la reparación. Como la justicia juega un papel fundamental en la promoción y defensa de los derechos humanos debe contar con independencia financiera respecto de los otros poderes. Debe tenderse a equilibrar las inversiones en las distintas áreas de funcionamiento de este Poder, ya sea en el Ministerio Público, defensorías o fiscalías.<sup>5</sup>

4 Véase el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, presentado con ocasión del 62° periodo de sesiones, párrafo 30, en Acceso a la Justicia e instituciones de derechos humanos E/CN.4/2006/44/Add.1 18 de Enero de 2006. (véase el informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los pueblos indígenas E/CN.4/2006/44/Add.1 pagina 16 derechos humanos E/CN.4/2003/104/Add.2 Parr.63).

5 Horacio Ravenna, Acceso a la Justicia e Impunidad, Taller Regional sobre Democracia, Derechos Humanos Y Estado de Derecho Organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos (IIDH) San José de Costa Rica. Costa Rica. Septiembre 2005.

Aspectos básicos para que el Sistema Judicial, se gane la confianza del ciudadano (a) a través de su capacidad de dirimir conflictos en forma efectiva e imparcial en todo el territorio. Con ello se combatirá la incertidumbre y poca certeza jurídica que sirve de pretexto para privatizar la seguridad y apuntalar discursos de justicia por mano propia. Este no es un riesgo menor que la agresión de la que son víctimas quienes pretenden protegerse de esta manera. Por ello, la protección y el fortalecimiento de la administración y operación judicial, es la base de la presente política para el fortalecimiento del Estado de Derecho.

#### 7.4. Seguridad Democrática

El objetivo de esta Política Nacional de Prevención y Protección, entre otros aspectos procura lograr gradualmente un nivel de protección y condiciones de seguridad adecuadas para que los y las beneficiarias puedan ejercer libremente sus derechos humanos.

Asimismo, asegurar que las medidas de seguridad sean efectivamente puestas en práctica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan [...] **establecer unidades especializadas de la Política Civil Nacional y del Ministerio Público**, con los recursos y la capacitación necesarios, a efectos de que trabajen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación de estos hechos (...) <sup>6</sup>

Sin embargo, se debe aspirar al desarrollo de la Seguridad Democrática, que, supone la existencia de un Estado capaz de promover acciones de desarrollo, las que a su vez inciden en generar condiciones de bienestar para su población. Ello debe traducirse en políticas de desarrollo, es decir que en ella el objeto referencial debe ser la persona humana en su sentido integral, como individuo y como este interactúa con su entorno social y natural, basado en los intereses nacionales. En otras palabras, el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus ordenes.

Por lo tanto, alcanzar la Seguridad Democrática, es proporcionar la condición indispensable para garantizarle a todos (as) los individuos la protección y la seguridad en el ejercicio de sus libertades universales y de sus derechos humanos, reforzando y garantizando el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento y legitimidad de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común.

La democracia no puede ser sustentable sin una estricta adhesión a los principios de la no discriminación, incluyendo la protección de las personas por su pertenencia a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas o a los pueblos originarios, y con persistentes esfuerzos para eliminar la extrema pobreza, el subdesarrollo, la marginación, la desigualdad económica y la exclusión social. <sup>7</sup>

#### 7.5 Priorización de grupos vulnerables.

La Política Nacional de Prevención y Protección, deberá estar orientada a la población objeto, con la finalidad de cumplir con las recomendaciones de los mecanismos convencionales y extraconvencionales de derechos humanos, pero sobre todo para garantizar en forma eficaz su labor que contribuye, a las transformaciones democráticas, aumenta la participación ciudadana, y mejora las condiciones de vida, sociales, políticas y económicas, reduciendo las tensiones sociales y políticas, creando un entorno pacífico, tolerante y de convivencia.

Sin duda, una de las tareas para la consolidación democrática de nuestro país será precisamente el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos, en el que nuevamente el papel de la participación de la sociedad será fundamental.

Por lo que debe dirigirse a cierta categorías o sectores de la sociedad que se encuentren en riesgo –vida, integridad física, seguridad o libertad –causadas por la violencia tales como:

- a. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente grupos de oposición
- b. Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas, comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos
- c. Dirigentes y activistas de las Organizaciones de Derechos Humanos
- d. Víctimas de delitos, abuso de poder y/o testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente que se hayan o no iniciado los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos
- e. Periodistas y comunicadores sociales, que asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del Derecho Internacional Humanitario, o ejerzan el derecho de la libertad de expresión

6 OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 2067 (XXXV-0/05), del 7 de junio de 2005, citado en el Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Pág. 38.

7 Comunidades Democráticas, *Declaración de Santiago*, abril 2005.

- f. Alcaldes, concejales y síndicos que por razón del ejercicio legítimo de sus cargos se encuentren en riesgo.

**Siempre y cuando hayan interpuesto su denuncia ante los órganos competentes y no gocen de algún mecanismo de protección nacional.**

### 7.6. Integralidad en derechos humanos

Para que el Programa de Prevención y Protección que impulsa la presente Política sea eficaz y produzca los resultados esperados, **debe ser respaldado por un fuerte compromiso político del Estado.**

El programa es parte de la **Política Nacional de Derechos Humanos y del plan nacional de derechos humanos** asumido como una política prioritaria en todas las instancias decisorias institucionales, tanto a nivel central, como a nivel local. Para ello, debería asegurarse la existencia de normas que delimiten claramente las competencias y responsabilidades de las autoridades centrales y descentralizadas garantizando que exista coherencia entre el nivel de transferencia de competencias y recursos de la instancia nacional a las locales.<sup>8</sup>

*“... no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”<sup>9</sup>*

El respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos es un elemento intrínseco de todo régimen democrático, por lo que podemos afirmar que existe una relación indisoluble entre democracia-estado de derecho-derechos humanos. De esta manera, en la medida en que un régimen democrático garantiza el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos de todos los habitantes de un Estado, el fortalecimiento de cualquiera de estos elementos impacta directamente en el fortalecimiento de los demás, así, por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el ejercicio de un pleno estado de derecho potencian la posibilidad del respeto, defensa y promoción de los derechos humanos.

### 7.7. Lucha contra la corrupción y la impunidad

Siguiendo al experto Rooke la corrupción produce y facilita abusos de los derechos humanos y es enemigo del buen gobierno. Lo que se necesita para luchar contra la corrupción es fomentar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y fundamentalmente, la voluntad política de atacar y transformar los sistemas institucionales que fomenta, facilitan o permiten el establecimiento de la corrupción estructural.

El Relator de Naciones Unidas, Lois Joinet, en la violación a los derechos civiles y políticos reconoce cuatro principios básicos:

1. El derecho a saber
2. El derecho a la justicia
3. El derecho a la reparación y
4. La garantía de no repetición e las violaciones.<sup>10</sup>

En lo que hace a los derechos económicos, sociales y culturales su relator el Magistrado Sr. El Hadji Guise estableció que entre las practicas que originan violaciones de los DESC pueden mencionarse la deuda, los programas de ajuste estructural, la corrupción, el fraude fiscal y de derechos arancelarios y otros delitos económicos, cuyas consecuencias acarrea:

1. Violaciones de los derechos colectivos o comunales
2. Violaciones de los DESC individuales
3. Violaciones de los DESC de grupos vulnerables.<sup>11</sup>

El citado jurista francés Joiner en su *“Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos”* que presentara a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en 1998 intenta la siguiente definición:

*“Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho de de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones de los derechos humanos, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”.*

8 CIDH, “Informe sobre la situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, Organización de Estados Americanos (2006) Pag. 39.

9 Informe del Secretario General *Un Concepto mas amplio de la libertad: Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos*, A/59/2005/ párrafo 17.

10 E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.

11 E/CN.4/Sub.2/1997/Rev.1.

La impunidad, entendida como “no-punibilidad”, “ausencia de castigo” o “ausencia de pena” puede manifestarse de dos maneras, las cuales no son excluyentes entre sí: a) impunidad normativa, y b) impunidad estructural.<sup>12</sup>

### A. Impunidad normativa o legal –de jure-

La denominada impunidad normativa o legal, tiene como su nombre lo indica su fuente en una norma jurídica que conlleva a una renuncia expresa o extinción por parte del Estado del ejercicio de su potestad punitiva en cuanto a su pretensión y sanción.<sup>13</sup> Consideramos importante comentar, que existen lagunas en la normativa sustantiva o adjetiva que impide el ejercicio del *ius puniendi* del Estado.

Precisamente era en la llamada del “derecho contra las víctimas” Jointet había señalado que estas graves infracciones muchas veces quedan impunes en virtud de una impunidad jurídica (“*de jure*”) que se vale de instituciones como la prescripción, el indulto o la amnistía.

La Declaración y Programa de Acción de Viena son claros cuando llaman a anular las leyes que consagran la impunidad de las mas graves violaciones de los derechos humanos.

Debe tenerse en cuenta que las medidas que mediante indultos o amnistías impedía el acceso a la justicia frente a esto graves crímenes fueron consideradas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el sistema interamericano.

### B. Impunidad estructural –de facto-

Es bien sabido que la cuestión de la impunidad no puede encararse solamente en el plano normativo. Junto a la impunidad de derecho existe la impunidad de hecho, si bien el marco normativo define claramente los derechos humanos de las personas y las obligaciones jurídicas del Estado que forman parte de su deber de garantía del orden constitucional, este marco debe ser el inspirador de las políticas públicas de promoción y defensa de los derechos humanos.

En este sentido la protección de las víctimas, sus familiares, los testigos, las partes civiles en los procesos, los abogados, funcionarios y magistrados de prevención y de defensa de dichas personas.

Una vez mas no debe haber impunidad para los que atentan contra dichas personas para obstaculizar los procesos de búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación. Ello exige una actitud vigilante del Estado democrático de derecho que es el único capaz de garantizar los trabajos de la dignificación, memoria, la verdad y la justicia.

La impunidad estructural proviene de un conjunto de factores de carácter encógenos o exógenos que afectan el deber de justicia penal, en donde a pesar de haber un sistema jurídico que podría ser capaz de lograr la reacción penal o un ejercicio del *ius puniendo*, estos factores conllevan a que el Estado adopte conductas omisivas o negligentes respecto de la investigación y sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos haciendo de esta manera ilusorio el deber de la justicia penal. A su vez, esta situación socava la credibilidad y confianza de la sociedad en las instituciones encargadas de procurar que se haga justicia, creándose una espiral de impunidad que puede terminar afectando al estado de derecho en su conjunto.<sup>14</sup>

Para Pablo Saavedra Alessandri, los **factores exógenos** –aquellos que se encuentran fuera del ámbito legal o judicial- que propician la impunidad estructural se manifiestan en: a) ausencia de denuncias de hechos punibles por miedo de tener represalias o consecuencias desfavorables y b) o por simple desconfianza con el sistema judicial como una alternativa viable capaz de solucionar conflictos que son llevados a su conocimiento. Mientras que los **factores encógenos** –dentro del ámbito judicial- y se manifiestan a través de: a) la existencia de legislación especial para juzgar determinados delitos; b) de la insuficiencia en la actividad investigativa por parte de las autoridades; c) falta de cooperación de las autoridades y d) de la sobrecarga de la justicia penal.<sup>15</sup>

Por su parte el Jurista *Manuel E. Ventura Robles* el concepto de “impunidad” no describe, en su sentido estricto, un asunto legal, sino un fenómeno de dimensiones legales, sociales, culturales, psicológicas y hasta económicas. En términos generales esta puede ser entendida como la ausencia de pena, la no

12 Kai Ambos, clasificación de impunidad. En la Impunidad y el Derecho Penal Internacional. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires Argentina (1999).

13 Definición proporcionada por el Doctor Sergio García Ramírez en La Jurisdicción Internacional. Derechos Humanos y Justicia Penal. Editorial Porrúa. México (2003) Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

14 Kai Ambos, clasificación de impunidad. En La Impunidad y el Derecho Penal Internacional. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires Argentina (1999).

15 Pablo Saavedra Alessandri, Secretario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en La Respuesta de la Jurisprudencia de la Corte Interamericana a las Diversas Formas de Impunidad en Casos Graves de Violaciones de Derechos Humanos y sus Consecuencias. Pag. 399 (2004).

punibilidad, o ausencia de castigo, los cuales son una clara oposición a los conceptos ampliamente conocidos de impunidad, imputabilidad e inmunidad.<sup>16</sup>

Sabemos que durante el conflicto armado interno, se cometieron masivas y gravísimas violaciones de los derechos humanos en forma sistemática, que han contribuido al desmoronamiento de la ley y el orden publico, imperando por mas de tres décadas la cultura del miedo y el silencio.

Aumentar la concienciación sobre derechos humanos y el Estado de Derecho devolviendo la confianza en las instituciones del Estado, es construir gradualmente una cultura de la justicia, cultura que responsa al desarrollo de la capacidad y al desarrollo humano sostenible a largo plazo, luchando a la vez contra la impunidad.

## VIII. Objetivos estratégicos.

### Objetivo General.

El Estado democrático de Derecho esta fortalecido, a través de la implementación de una política publica integral y articulada, impulsada desde los distintos sectores estatales, y de la Sociedad civil que enfrente efectivamente al problema de seguridad. Asegurando el ambiente propicio para el desarrollo de la labor de los defensores de derechos humanos, sindicalistas, operadores y administradores de justicia, sujetos procesales, victimas de delitos, periodistas y comunicadores sociales, así como a otros grupos vulnerables. Alcanzando la consolidación de la democracia.

Con esta política, se establece el marco de orientación para el fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado y la Sociedad civil logrando un incremento en el respeto, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos, al velar porque el Estado de Guatemala garantice un efectivo cumplimiento de las medidas de protección solicitadas por los Relatores y Representantes Especiales de Naciones Unidas, Mecanismos Especializados de Naciones Unidas, así como por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como el desarrollo de un mecanismo nacional de prevención y protección.

### Objetivos específicos

#### Objetivo específico 1. Lucha contra la corrupción y la impunidad

Las instituciones responsables de la seguridad y justicia, de su supervisión y control adoptaran estrategias efectivas y exhaustivas de prevención de la corrupción. Por ello se definirá un mecanismo de control para reducir el poder y crear un contrapoder. Disminuir las oportunidades para que los funcionarios, servidores o empleados públicos del sistema nacional de seguridad o del sistema nacional de inteligencia sean vulnerables a la corrupción y al trafico de influencias.

La lucha contra la corrupción o su combate, debe ser uno de los objetivos centrales de la nueva gestión del Ministerio de Gobernación y del proceso de reforma de la Policía Nacional Civil, por lo cual es indispensable enfrentarla frontalmente. Esa lucha deber verse así, primero la eficiencia y corrupción son antagónicas, ya que la organización individual o colectiva para aprovecharse de lo publico en beneficio particular o privado, difícilmente pueden, a su vez, ofrecer resultados satisfactorios de su labor; segundo, la corrupción es la principal causa de desconfianza, descrédito o falta de legitimidad institucional frente al cliente ciudadano; y tercero, los beneficiarios de la corrupción, al verse afectados en sus intereses, se convierten en los principales opositores al cambio.

Emprender, como política publica, la lucha contra la corrupción y la impunidad, apoyando e impulsando la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, debe tener como objetivo fundamental enfrentar y desarticular a los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad –CIACS-, erradicando la impunidad y el fortalecimiento del Sistema de Justicia.

Nuestro Gobierno, ya ha iniciado el apoyo e impulso de CICIG, por medio de la Creación de la Comisión Presidencial de Acompañamiento y Apoyo a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, con carácter temporal, a través del Acuerdo Gubernativo Numero 65-2009.

El sistema investigativo y punitivo del Estado será fortalecido en todos sus aspectos, para sancionar en particular los homicidios y demás acciones violentas contra personas que, como los sindicalistas, jueces, testigos, querellantes adhesivos, victimas o agraviados, magistrados, periodistas, comunicadores sociales, los defensores de los derechos humanos, son victimas de la intolerancia y, sobre todo, de la impunidad.

16 Manuel Ventura Robles es Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y expuso en su ponencia La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Justicia en Materia de Acceso a la Justicia e Impunidad "Taller Regional sobre Democracia, Derechos Humanos y Estado de Derecho", invitado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACH), realizado entre el 5 y 7 de septiembre de 2005, "Acceso a la Justicia e Impunidad".

### **Objetivo específico 2. Mejorar y fortalecer los mecanismos y programas de prevención y protección**

Desarrollar mecanismos de prevención, mejorar y fortalecer los mecanismos y programas de protección ya existentes en beneficio de los y las defensoras de derechos humanos, sujetos procesales, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables que se encuentran amenazados o en riesgo inminente en su vida, integridad física, libertad, seguridad y otras libertades universales relacionadas con la violencia, provocada por delincuencia común, crimen organizado, cuerpos ilegales, clandestinos y paralelos de seguridad.

Hemos dado los primeros pasos, aprobando el Convenio Centroamericano para la protección de Víctimas, Testigos, Peritos y demás Sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la Narcoactividad y Delincuencia Organizada.

El mecanismo fundamental para la protección de la vida y otros derechos de los habitantes y ciudadanos es el fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Pero muchos guatemaltecos y guatemaltecas necesitan atención especial por ser víctimas inmediatas o directas de la violencia generada por los grupos de la delincuencia organizada o grupos ilegales cuya intención es generar impunidad, terror y miedo, y por ende la inaplicabilidad de la ley.

Por lo tanto, es indispensable, diseñar, impulsar e implementar entre Estado y Sociedad civil, un Plan de Acción Nacional de prevención y protección, que contenga mecanismos para promover e instrumentar la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, así como líneas de acción para la protección para víctimas de delitos graves o abuso de poder. Jueces, Abogados, Fiscales, Defensores, Periodistas, y Comunicadores Sociales.

### **Objetivo específico 3. Cultura de Derechos Humanos**

Promover una Cultura de los Derechos Humanos, en la cual se reconozca públicamente por el funcionariado público, la función legítima de los y las defensoras de los derechos humanos, sindicalistas, periodistas y comunicadores sociales, administradores, operadores de justicia y otros sujetos procesales. Teniendo en cuenta para su promoción los periodos de mayor vulnerabilidad y patentizando en apoyo y protección, pero sobre todo impulsando la cultura de la no violencia, la resolución pacífica de los conflictos y la convivencia, como bases fundamentales para la prevención y la persecución del delito.

## **IX. líneas o Vertientes de Acción**

Para lograr los objetivos específicos, las Instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales con la colaboración de la comunidad internacional, impulsaran y desarrollaran las siguientes líneas o vertientes de acción:

### **9.1. Establecimiento de un programa contra la corrupción y la impunidad**

Diseñar e implantar un programa contra la corrupción y la impunidad, que cuente con el marco normativo e institucional, para el desarrollo de las siguientes acciones:

- a. Desarrollar los mecanismos de denuncia pública y ante el sistema de justicia –línea telefónica o buzón electrónico de los actos relacionados con la comisión de hechos delictivos, abuso de las fuerzas policiales o de actos de intimidación y persecución política, o de cuerpos paralelos, clandestinos, ilegales de seguridad
- b. Mecanismos de denuncia pública y ante el sistema de justicia, de actos relacionados con violaciones a derechos humanos y derecho internacional humanitario, corrupción y hechos delictivos que revistan impunidad de hecho y de derecho
- c. Continuar con el proceso de desclasificación de archivos, documentos e Información de Inteligencia y cuerpos de seguridad del Estado durante el conflicto armado interno
- d. Apoyar y fortalecer el proceso de Esclarecimiento Histórico, Dignificación de las Víctimas y Reconciliación Nacional
- e. De conformidad con el artículo 30 de la Constitución política de la República de Guatemala, el artículo 244 del Código Procesal Penal Decreto Legislativo 92-94, y la Ley de Acceso a la Información 57-2008 del Congreso de la República, es necesario que las instituciones del Estado entreguen la información requerida en casos de derechos humanos por fiscales y jueces para apoyar las investigaciones y procesos judiciales, sin que el Secreto de Estado y la Seguridad Nacional se conviertan en obstáculos o mecanismo de impunidad
- f. Mecanismos públicos para la legitimación y fortalecimiento del sistema de justicia, cultura de paz y derechos humanos para la gobernabilidad y mantenimiento de la democracia
- g. Campañas de información y divulgación sobre la importancia del Convenio de CICIG y de la cooperación de la comunidad internacional en la lucha contra la impunidad

- h. Crear alianzas con los medios de comunicación, para que informen adecuadamente del resultado de las investigaciones y de las actividades procesales con la finalidad de legitimar al sistema de justicia, valorizando la vigencia del sistema legal
- i. Desarrollar acciones de depuración de la Administración Pública y en particular de la Dirección General de Migración, así como en la sección de puertos y aeropuertos –foco principal para la trata de personas-. Esta actividad criminal representa en el ámbito internacional la tercera fuente de ingresos después de las drogas y el tráfico de armas
- j. Promover y reforzar la independencia judicial, así como la autonomía fiscal, realizando procesos de depuración y procesamiento de los administradores y operadores de justicia, involucrados en actos de corrupción y comisión de hechos delictivos, favoreciendo el acceso a la justicia
- k. Revisar, reformar o derogar la normativa que incentiva la corrupción e impunidad, promoviendo iniciativas legales, sancionando y promulgando aquellas normativas que permitan su combate y sanción. Específicamente en aquellos actos como enriquecimiento ilícito, soborno transnacional, el aprovechamiento indebido de información reservada o privilegiada por parte del funcionario público para su beneficio particular, la desviación de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores que realicen los funcionarios públicos para beneficio propio o de terceros en ejercicio de su cargo o administración
- l. Legislar y sancionar el litigio maliciosos, entendido como el uso perverso de recursos jurídicos, por parte de los abogados litigantes que defienden a los acusados de hechos de corrupción o de la comisión de otros hechos delictivos, cuyo fin es entrapar los procesos y, con ello, alejar a los responsables de posibles sanciones penales. El litigio malicioso incluye la utilización dolosa de recursos que han sido creados para asegurar el debido proceso penal y las garantías judiciales
- m. Redefinición de la política contra el Crimen del Ministerio Público y fortalecimiento de las fiscalías contra la corrupción, de delitos contra operadores de justicia, activistas de derechos humanos, sindicalistas y periodistas y de delitos o crímenes del pasado
- n. Reformar el Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República, sobre acciones y hechos delictivos que atenten contra la Libertad de Expresión y Libertad de Prensa, como bienes jurídicos tutelados
- o. Desarrollar una estrategia nacional para la lucha contra la Delincuencia Organizada
- p. Implementación positiva de la Ley contra la Delincuencia Organizada y desarrollo de la Dirección General de Inteligencia Civil
- q. Prevenir y combatir la corrupción en el sector privado, promoviendo mejoras en las normativas de obligaciones contables de auditoría en el sector privado y cuando proceda prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de tales medidas que faciliten la corrupción
- r. Aprobar, Sancionar y Promulgar la Iniciativa 4021 del Congreso de la República que propone la Ley de Extinción de Dominio
- s. Tipificar en el Código Penal, aquellas conductas contempladas en la Convención Interamericana Contra la corrupción (Decreto 15-2001) y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Decreto 87-2003) ratificadas por el Congreso de la República, tales como: el soborno a funcionarios públicos extranjeros y de influencias, enriquecimiento ilícito, soborno en el sector privado, malversación o peculado de bienes en el sector privado, blanqueo del producto del delito; encubrimiento, aprovechamiento de información reservada o confidencial; desviación de bienes; beneficios indebidos; la omisión de declaración; la omisión de traspaso de derechos; la penalización de los actos de corrupción cometidos en el sector privado y los delitos de la contabilidad
- t. Reformar las penas contempladas en el Código Penal Decreto 17-73 del Congreso de la República, sobre los delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos, en aquellos casos en los que cometan corrupción, aumentándolas proporcionalmente al daño o impacto social causado
- u. Revisar y reformar la legislación administrativa –Ley del Servicio Civil, Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de Contrataciones del Estado, Ley de la Contraloría General de Cuentas, tributaria, fiscal y aduanera, específicamente al apartado de evasión
- v. Proponer una ley de protección a personas que denuncian actos de corrupción
- w. Reformar el Decreto 70-96 Ley para la protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal, ajustada a buenas prácticas internacionales
- x. Retomar la iniciativa de ley de Asistencia Integral a las Víctimas del Delito

- y. Impulso del sistema AFIS establecido en la Ley sobre Registro Nacional de las Personas, como herramienta indispensable para el Ministerio de Gobernación y Ministerio Público
- z. Implementar las recomendaciones del Grupo de Expertos sobre Narcotráfico Marítimo celebrado en la Ciudad de México 2005<sup>17</sup>
- aa. Combatir y repensar la privatización de las funciones policiales –grupos vecinales de carácter paramilitar, justicieros- y el amplio mercado de seguridad ofrecido por empresas de seguridad, que permite la contratación de vigilantes privados o guardaespaldas y sobre quienes no se tiene ningún control
- bb. Prevenir, combatir y sancionar los linchamientos
- cc. Elaborar una guía para la contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada
- dd. Creación del Registro Estatal o Nacional del Personal de Seguridad Pública Policía Nacional Civil; Ejército Nacional y Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad
- ee. Creación del Registro Estatal o Nacional de Armamento y/o Equipo –armamento de las fuerzas de seguridad<sup>18</sup>
- ff. Creación de la Dirección General de Control de Armas y Municiones –DIGECAM-
- gg. Creación del Registro Estatal o Nacional de Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, y
- hh. Creación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

## 9.2. Creación del sistema de prevención y protección

- a. Mapeo de la distribución actual de las competencias y atribuciones entre las distintas instituciones responsables de brindar e implementar los mecanismos y programas de protección
- b. Diagnóstico de los principales obstáculos o problemas, retos y desafíos de los servicios especiales de protección (deber estatal de garantía y protección) que se brindan a defensores de derechos humanos; sindicalistas; jueces; fiscales; abogados; víctimas de delitos; testigos; periodistas y comunicadores sociales
- c. Determinar concertadamente las atribuciones y competencias de las instituciones responsables de los mecanismos y programas de protección con la participación de la Sociedad civil y con prioridad en las necesidades de los y las beneficiarias
- d. Impulsar y aprobar por Acuerdo Gubernativo, el Programa de prevención y protección para Defensores de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables
- e. Diseñar y aprobar por el Ministerio de Gobernación el reglamento del Programa de prevención y protección
- f. Diseñar y aprobar por el Ministerio de Gobernación, el Manual para la prevención y protección de Defensores de Derechos Humanos y Otros Grupos Vulnerables
- g. Instruir a las autoridades –empleados y funcionarios públicos- a través de directrices o circulares para que desde el más alto nivel se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de la sociedad civil y a no visualizarlos como enemigos o antisistema
- h. Reconocimiento de la importancia de la mujer en el desarrollo de los derechos humanos –defensa, promoción y ejercicio- garantizándole medidas de protección con perspectiva de género y pertinencia cultural
- i. Fortalecer con recursos económicos, elementos humanos y logísticos el sistema de protección de sujetos procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal, que funciona en la organización del Ministerio Público, de conformidad con el Decreto 70-96

17 **Comisión Interamericana de Puertos GRUPO DE EXPERTOS SOBRE OEA/Ser.L/XIV.4 NARCOTRÁFICO MARÍTIMO CICAD/doc.3/05 Del 25 al 27 de octubre 2005 Ciudad de México, México Original: inglés INFORME FINAL (versión preliminar)**

- **Recomendación 3.-** Controles eficaces de los puertos y del narcotráfico marítimo.
- **Recomendación 4.-** Sistemas de recolección de datos utilizados actualmente en los puertos.
- **Recomendación 6.-** Establecimiento de un consejo o comité interinstitucional para coordinar la puesta en práctica conjunta de programas de seguridad antidrogas en los puertos.
- **Recomendación 11.-** Un eficaz control sistemático de los cargamentos de sustancias químicas que pasan por los puertos con el fin de evitar su desviación ilícita.
- **Recomendación 12.-** Refuerzo de la seguridad en las zonas francas portuarias y puertos libres.

18 Este aspecto ya se aborda en los artículos 82 y 83 de la Iniciativa 3902 que propone aprobar la Ley de Armas y Municiones, conocida en el pleno del Congreso de la República el 7 de octubre de 2008.

- j. Desarrollar un mecanismo y espacio de coordinación sobre medidas cautelares, provisionales y acciones urgentes, entre el Ministerio de Gobernación y la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, que cuente con la participación de las otras entidades gubernamentales, estatales y de sociedad civil, con la finalidad de evaluar, monitorear y verificar el cumplimiento de las mismas
- k. Promover la participación de Instituciones u Organismos Estatales y Organizaciones de Sociedad civil orientadas a la formación de un Sistema de Alerta Temprana,<sup>19</sup> logrando con ello el deber de garantía del Estado, para alcanzar la prevención, protección, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y las libertades universales de los beneficiarios
- l. Reforzar a asegurar la independencia financiera, presupuestaria y administrativa de COPREDEH y por ende de la Unidad de protección de los Defensores
- m. Fortalecer la Policía Nacional Civil, especialmente en derechos humanos, prevención del delito, genero, pluriculturalidad, seguridad ejecutiva y seguridad de instalaciones e inteligencia preventiva
- n. Establecer como un mecanismo permanente, a la Instancia de Análisis de Ataques a Activistas de Derechos Humanos creada por Acuerdo Ministerial No. 103-2008 del Ministerio de Gobernación, e incluir en su integración a un representante de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos
- o. Depuración de las fuerzas de seguridad del Estado
- p. Profesionalización de cuerpos de seguridad o escoltas para que estén capacitados adecuadamente para brindar la protección de personas en riesgo y vulnerabilidad, conformando cuerpos elites
- q. Focalización de las acciones de prevención y protección
- r. Crear un comité de evaluación y análisis de riesgos dentro de la estructura del Ministerio de Gobernación, para elaborar estudios de riesgos, amenazas y/o vulnerabilidad, adecuando los esquemas de prevención y protección a favor de estos grupos vulnerables
- s. Adelantar estudios de riesgo o de conflictividad a nivel regional y local, de tal manera que sus resultados ofrezcan una mejor posibilidad para la mejor definición y ejecución de políticas publicas nacionales, departamentales y municipales de prevención
- t. Elaborar planes de seguridad y protección, emergencia, contingencia y gestión de crisis
- u. Implementar con la colaboración de la sociedad civil, un observatorio para la protección de defensores de derechos humanos, administradores y operadores de justicia, sindicalistas, periodistas y comunicadores sociales
- v. Impulsar e implementar medidas administrativas, legislativas, políticas y de cualquier otra índole para desarrollar o perfeccionar mecanismos judiciales de protección en el ámbito nacional, que norme las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos ante situaciones de amenaza o riesgo inminente para la defensa de los derechos humanos, que se inspire en la sencillez, económica procesal, gratuidad y otros principios que inspiran el debido proceso
- w. Desarrollar mecanismos o espacios de distensión de las relaciones entre personas individuales o colectivas de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades civiles y/o militares
- x. Promocionar la actividad de los defensores de derechos humanos y de los administradores y operadores de justicia
- y. Motivar la adopción de convenios de cooperación nacional e internacional, para garantizar la protección de aquellos casos en que el protegido y su familia se vean obligados a abandonar el país
- z. Fortalecer la unidad de seguridad del Organismo Judicial –USOJ- y crear dentro de la estructura del Ministerio de Gobernación, o bien bajo el nuevo modelo que disponga el organismo ejecutivo<sup>20</sup> una División de Seguridad Judicial para garantizar la realización segura de procesos judiciales y la protección de magistrados y jueces, así como de sus familias. Esta División de Seguridad Judicial, deberá contra con la siguiente estructura: 1) Operaciones Judiciales; 2) Centro de análisis de la Seguridad Judicial; 3) Servicios Judiciales; 4) Oficina de Inteligencia de protección; 5) una Oficina de gestión

19 Se entiende por el sistema la generación de una alerta que permita identificar riesgos y amenazas de la delincuencia común, organizada y/o transnacional para la seguridad publica o la seguridad de estos sectores vulnerables de conformidad con el contexto social, político o cultural, con el objetivo de lograr una respuesta rápido y efectiva en la prevención del riesgo, contraatacar una amenaza o riesgo o actividad delictiva, disminuyendo la vulnerabilidad hacia las personas, bienes o instituciones.

20 El Pacto Nacional de Seguridad y Justicia, contempla la creación de un Ministerio de Seguridad Publica y de un Ministerio de Justicia.

- aa. Creación de un cuerpo elite de seguridad que protegerá a jueces y fiscales responsables de la persecución, acusación y procesamiento de presuntos integrantes del crimen organizado, y
- bb. Formar y capacitar constantemente en técnicas de seguridad y esquemas de protección a los elementos de seguridad del Organismo Judicial y del Ministerio Público.

### 9.3. Programa de cultura de derechos humanos

- a. Promover una declaración pública del Gobierno de Guatemala en la cual se reconozca la importancia que para el país tiene la labor que desempeñan: Los Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales
- b. El reconocimiento público y regular de la legitimidad de la actividad de los y las defensoras de derechos humanos, líderes campesinos, sindicalistas, comunicadores sociales y periodistas
- c. Fortalecimiento de la infraestructura de los derechos humanos, creando la Comisión Nacional de Derechos Humanos, conforme a Principios de París, sobre Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
- d. Capacitación y formación de conciencia entre los integrantes de las fuerzas políticas, del respeto y la defensa de los Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores logrando que las medidas de seguridad, cautelares y/o provisionales sean efectivamente puestas en practica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan
- e. Alianzas con los medios de comunicación masiva para las campañas de concientización de respeto y defensa de Administradores y Operadores de Justicia, Defensores de Derechos Humanos, Periodistas
- f. Campañas estratégicas para la sensibilización de los medios de comunicación sobre la importancia de la actividad de defensores de derechos humanos, jueces, fiscales, abogados litigantes, abogados de la defensa publica, policías, periodistas y comunicadores sociales
- g. Emprender actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los funcionarios o empleados públicos del Estado, a la sociedad en general, con el fin de concientizarlos sobre el rol que desempeñan los defensores de derechos humanos, jueces, fiscales, abogados litigantes, abogados de la defensa publica, policías, sindicalistas, periodistas y comunicadores sociales
- h. Coordinar entre el Procurados de los Derechos Humanos, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Administración Publica, un programa nacional de cultura en derechos Humanos, para los servidores (as) y funcionarios (a) públicos (as)
- i. Revisión y actualización curricular del sistema educativo nacional, para favorecer la promoción de los derechos humanos, con enfoque transversal de genero y pluriculturalidad
- j. Publicar y divulgar los informes del Estado a los Mecanismos Convencionales y Extraconvencionales
- k. Impulsar la aplicación de las buenas practicas en derechos humanos dentro de las fuerzas de seguridad del Estado. Evitando sobre todo el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones publicas, desalojos, a través de medidas de plantación, prevención e investigación adecuada
- l. Instrumentar la Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos
- m. Promover la descentralización de la política publica de derechos humanos
- n. Impulsar el Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos, creando para el efecto el Acuerdo Gubernativo respectivo y su posterior deposito en la Secretaria General de Naciones Unidas
- o. Impulso de un programa de Cultura de Paz y Reconciliación Nacional
- p. Iniciar procesos de despistolización y control de portación de armas de fuego. Para ello es necesario regular su portación y tenencia en la vía publica, lugares públicos, centros de recreación entre otros, para establecer periodos libres de portación de armas de fuego
- q. Desarrollar campañas nacionales de desarme
- r. Capacitar al personal policial en materia de derechos humanos y atención a victimas por tipo de delito, con el objeto de generar una cultura de respeto y promoción a los derechos humanos, y
- s. Reenfocar las Juntas Locales de Seguridad, en las tareas propias de prevención del delito y no como vigilantes, patrulleros paramilitares, y/o como tribunales populares –so pretexto de tribunales indígenas o justicia por mano propia.

*Suscrito el 15 de abril de 2009, entre el Congreso de la Republica, Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia y Ministerio Público, con el acompañamiento de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Alianza Evangélica de Guatemala, Arzobispado de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos. Teatro Nacional del Centro Cultural Miguel Ángel Asturias, Ciudad de Guatemala.*

# Anexo 7: Guatemala: Acuerdo de creación de la Instancia de análisis (2008)



## MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

Acuérdase crear la instancia de Análisis de Ataques  
contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala.

### ACUERDO MINISTERIAL No. 103-2008 Guatemala, 10 de enero de 2008

Que de conformidad con el artículo 36 de la ley del Organismo Ejecutivo, al Ministerio de Gobernación le corresponde formular las políticas, cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo al mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y de sus bienes y la garantía de sus derechos y que, para ello, tiene a su cargo, entre otras funciones, la de elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y de sus bienes;

#### Considerando:

Que en cumplimiento de dichas atribuciones y a efecto de prevenir los ataques contra los defensores de derechos humanos en Guatemala, es conveniente establecer una instancia, cuya función sea el análisis de los patrones en dichos ataques, en caso que estos existieran, mediante una metodología científica definida, aprobada y consensuada por las partes;

#### Por tanto

En ejercicio de las funciones que le confiere el artículo 194 literales a) y f) de la Constitución Política de la República de Guatemala y con fundamento en lo que establecen los artículos 27 literales c), f) y m) y 36 literal m) de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República,

#### Acuerda

**ARTÍCULO 1** - Crear la instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, en adelante "la instancia", adscrita al Primer Viceministerio del Ministerio de Gobernación, cuya función será la de analizar, en contexto, los patrones de ataques en contra de observadores y defensores de derechos humanos, en caso existan, a través de una metodología científica definida, aprobada y consensuada por los integrantes de la instancia que se crea.

El plazo de vigencia de esta instancia será de cuatro años, contados a partir de la vigencia del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO 2** - La instancia estará integrada por:

- a) Un representante del Ministerio de Gobernación, quien la coordinará;
- b) Un representante de la Dirección General de Inteligencia Civil – DIGICI–;
- c) El Jefe de la Unidad de Derechos Humanos, de la División de Investigación Criminal –DINC–, de la Policía Nacional Civil;
- d) Un representante del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos;
- e) Dos representantes de las Organizaciones de Derechos Humanos, a nivel nacional y
- f) Un representante de las Organizaciones de Derechos Humanos, a nivel internacional;

Los miembros que integren la instancia deberán ser funcionarios del mas alto nivel jerárquico dentro de la institución que representen, o deberán ser delegados especialmente designados para el efecto, que gocen de las facultades suficientes para tomar decisiones dentro de la institución que representen y desempeñarán sus funciones dentro de la misma de manera ad honorem.

**ARTÍCULO 3** - Los integrantes de la instancia deberán aportar la información necesaria, en cuanto a su competencia, para el estudio de los casos que se analizarán en el cumplimiento de su objetivo, atendiendo las restricciones que la ley establece sobre el tema. Las instituciones gubernamentales y las organizaciones civiles que participen deberán facilitar y prestar toda la colaboración para el análisis de cada caso objeto de estudio, cuya finalidad será determinar los patrones de agresión contra los defensores de derechos humanos.

**ARTÍCULO 4** - La instancia se reunirá ordinariamente una vez a la semana y, en forma extraordinaria, cuando sea necesario, previa convocatoria efectuada por quien la coordine. Sus dictámenes o informes serán aprobados por consenso.

**ARTÍCULO 5** - El quórum de presencia para que una sesión de la instancia sea considerada válida, será la mitad mas uno de los integrantes de la misma.

**ARTÍCULO 6** - La instancia deberá emitir las disposiciones que permitan regular su funcionamiento operativo, asignando funciones internas estrictamente de naturaleza administrativa propia, dentro del término de sesenta días, contados a partir de la vigencia del presente acuerdo.

**ARTÍCULO 7** - El presente acuerdo empieza al día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

Notifíquese

  
*Adela Camacho de Torreblanca*  
Ministra de Gobernación



  
*Ezequiel Rodríguez*  
Viceministro Administrativo  
Ministerio de Gobernación



(E-079-2008)-23-enero

# Anexo 8: Guatemala: Catálogo de medidas para la prevención y protección de defensor@s de derechos humanos y otros grupos vulnerables (febrero del 2008)

## Presentación

A principios del año 2004, con el propósito de fortalecer la actuación gubernamental, encaminada a la adopción de medidas de protección –cautelares, provisionales y llamamientos urgentes– se creó dentro de la estructura de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos –COPREDEH– la Unidad Coordinadora de Protección a través de la cual se adopta, monitorea y evalúan las medidas de protección, informando periódicamente a los Órganos Supranacionales de Protección a los Derechos Humanos.

Como resultado del debate y abordaje emprendido entre las instituciones del Gobierno, Comunidad Internacional y Organizaciones de la Sociedad Civil, se evidenció:

- a. Que no existe una política integral de protección;
- b. Deficiencia de los mecanismos y programas nacionales de protección;
- c. Ausencia de estudios de riesgo y vulnerabilidad;
- d. Deficiencia en el servicio;
- e. Desnaturalización de las medidas;
- f. Improvisación en los esquemas de seguridad y
- g. Ausencia o poca investigación de los hechos que motivaron las medidas especiales, entre otros factores.<sup>1</sup>

En ese orden de ideas, este documento recoge la experiencia y desarrollo de los mecanismos de prevención y protección a los derechos humanos, solicitados por las Organizaciones de la Sociedad Civil; Peticionarios individuales y el Procurador de los Derechos Humanos. Adoptados por el Estado de Guatemala, en cumplimiento de sus obligaciones convencionales y no convencionales en materia de derechos humanos ante las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

Por lo cual, el Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensor@s de Derechos Humanos y otros grupos especialmente vulnerables, tiene como fin accionar el Objetivo 2 de la Política Pública de Prevención y Protección:

*“Desarrollar mecanismos de prevención, mejorar y fortalecer los mecanismos y programas de protección ya existentes en beneficio de los y las defensoras de derechos humanos, sujetos procesales, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables que se encuentran amenazados o en riesgo inminente en su vida, integridad física, libertad, seguridad y otras libertades universales por causas relacionadas con la violencia, provocada por delincuencia común, crimen organizado, cuerpos ilegales, clandestinos y paralelos de seguridad”.*

En conclusión a través de este, se busca dar cumplimiento a objetivos y acciones planteados en la “Política Pública” para garantizar la seguridad y protección de los sectores mencionados que sufren y están sometidos a amenazas, intimidaciones, persecución y/o atentados contra su vida y su integridad física como resultante de sus actividades y del ejercicio de sus derechos.

1 El 29 de noviembre del 2004 Seminario sobre la Primera Propuesta de la Política de Protección, Plan de Acción Nacional de Protección y Catálogo de Medidas de Protección; Primer Taller sobre Defensores de junio de 2006; 12 de diciembre del año 2006, “I Encuentro Interinstitucional para el Análisis de los Programas y Mecanismos de prevención y protección”; y Taller “Hacia el fortalecimiento de la protección a defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala” Febrero, 2007.

## **Tabla de Contenidos**

1. Introducción

2. Principios Rectores

3. Programa de Prevención y Protección

3.1 Población Objeto del Programa de Prevención y Protección

3.2 Estructura del Programa de Prevención y Protección

3.1.1 COPREDEH

3.1.1.1 Unidad Coordinadora de Protección –UCP-

3.1.2 Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección CERMP

3.1.2.1 Solicitud de Protección Nacional y su Procedimiento

3.1.2.2 Criterio de aceptación de los casos

3.1.2.3 Tratamiento o Abordaje de casos urgentes

3.1.2.4 Evaluación o Re-evaluación de las medidas de protección

3.1.2.5 Causas de Exclusión o Retiro de la Protección

3.3 Sistema de Alerta Temprana

3.3.1 Elementos Básicos del SAT

3.3.2 Objetivos Específicos

3. 4 Cuerpo Elite de Prevención y Protección

3.4.1 Formación especializada del CESP –Escoltas-

4. Medidas de Prevención y Protección

4.1 Medidas de Prevención

4.2 Medidas de Protección

## 1. Introducción

Si bien el país presenta en su contexto social, económico, político y jurídico otro estadio de desarrollo de los derechos humanos y en la construcción de la Paz, desde la finalización del Conflicto Armado Interno, con la suscripción de los Acuerdos de Paz, sigue habiendo serios problemas.

La Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, hacia el 2003, señaló “En los últimos años hubo una constante violación a derechos fundamentales producto de la inseguridad ciudadana..., así como por actos de agresión, hostigamiento e intimidación patrocinados o tolerados por esferas del Estado o por sus estructuras paralelas...”<sup>2</sup>

La Misión de Naciones Unidas para la Verificación en Guatemala –MINUGUA- expuso en el 2004 “la violencia, producto de fenómenos diferenciados como el crimen organizado, la delincuencia común, las pandillas juveniles y los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, se han convertido en una prioridad nacional por sus efectos en la seguridad pública y la creación de un estado de alarma social”.<sup>3</sup>

Sin embargo la institucionalidad del Estado y la sociedad, no han reconocido conscientemente el sentido de estas transformaciones y los fantasmas del pasado son quienes controlan el presente.

Entre muchas de las causas explicativas de los fenómenos, se hace referencia a que los años de conflicto dejaron un legado de resentimiento, una cultura de violencia generadora de injusticia, actitudes autoritarias, antisociales y depredadoras. Pero también aquellas relacionadas con la discriminación, racismo, desigualdad, corrupción e impunidad como cultura instalada que permite que sigan pendientes de investigación y sanción no sólo graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno, sino también muchas violaciones y hechos delictivos del presente.

La realidad actual nos demuestra, que continúan los problemas de garantía, respeto, defensa y protección de los derechos humanos con efectos y causas múltiples que han vulnerado y vulneran individual y colectivamente a los habitantes en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Lo anterior, se manifiesta en altos índices de violencia en sus diferentes expresiones a saber: crimen organizado, delincuencia común, pandillas juveniles, narcotráfico, linchamientos, vendettas, violencia comunitaria o local, violencia de género, violencia en contra de la mujer, administradores y operadores de justicia, sujetos procesales, defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores sociales, así como violencia intrafamiliar.

En este contexto y especialmente por los últimos acontecimientos ocurridos dentro de la estructura de la Policía Nacional Civil y su participación en el condenable asesinato de los cuatro ciudadanos salvadoreños, así como el posterior asesinato de los cuatro agentes de la División de Investigación Criminal –DINC- dentro del Centro de detención procesados por este hecho. Ha producido desconfianza y descrédito de las fuerzas de seguridad, la indignación nacional y el reclamo de la responsabilidad estatal.

Los retos y desafíos que enfrentan las y los defensores de derechos humanos, administradores y operadores de justicia, sujetos procesales, víctimas de los delitos o de abuso de poder, periodistas o comunicadores sociales, sindicalistas y otros grupos vulnerables, que trabajan bajo amenaza e intimidación, plantean hacia el Estado la necesidad de tener mecanismos dinámicos y eficaces para poder responder a las necesidades en seguridad.

Actualmente la utilización de los mecanismos de prevención y protección supranacional en derechos humanos, ha generado una demanda del servicio de seguridad, que propone retos o desafíos para el Estado guatemalteco consistentes, en contar con una infraestructura especializada que desarrolle entre otros aspectos:

- a) Un programa de prevención y protección;
- b) El fortalecimiento de las instituciones;
- c) Mayor coordinación y cooperación;
- d) Formación y capacitación del personal de seguridad;
- e) Desarrollo de inteligencia civil;
- f) Investigación y sanción efectiva de los responsables;
- g) Análisis; evaluación de riesgos y vulnerabilidades;

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Justicia e Inclusión Social los desafíos de la democracia en Guatemala” Organización de Estados Americanos (2003) Pág. 45.

3 Noveno Informe del Secretario General sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz. 30 de agosto de 2004, párr. 4.

- h) Un mecanismo estándar de prevención y protección que permita fortalecer la política pública de derechos humanos y el plan de acción nacional en favor de estos grupos o personas.

El Gobierno de Guatemala, considera necesario, definir un marco referencial en materia de protección para algunos sectores sociales como los indicados, con el fin de maximizar los esfuerzos de la fuerza pública en torno a la garantía y el disfrute de sus derechos y libertades fundamentales.

De esa cuenta, es menester de ahora, proporcionar una respuesta contundente al escalonamiento de la violencia propiciada en contra de algunos sectores de la sociedad, que incrementa la vulnerabilidad por parte de grupos inescrupulosos, cuerpos armados ilegales, aparatos clandestinos de seguridad y poderes paralelos; los cuales proceden en contra de las actuaciones legítimas de aquellos que contribuyen al desarrollo de la democracia, la justicia, la paz y el respeto a los derechos humanos. Por ello el Estado de Guatemala, tiene entre muchas otras, la obligación de prevenir y perseguir el delito en el marco del respeto a los derechos humanos, así como combatir a los poderes ocultos o invisibles.<sup>4</sup>

Ante ello es necesario, el desarrollo de los postulados constitucionales y ordinarios que reconocen los derechos fundamentales de los y las guatemaltecas, y que contemplan diversos mecanismos para su protección.

Si bien hemos afirmado, en la definición de la Política de Prevención y Protección, la existencia de Programas de Protección, como mecanismos nacionales de prevención y protección a los derechos humanos, éstos no cumplen con los estándares internacionales establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.<sup>5</sup>

Por lo tanto con la implementación de este catálogo se pretende:

1. Fortalecer las capacidades institucionales del Estado y la Sociedad civil a través de un Programa de Prevención y Protección para lograr un incremento en el respeto, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos, al velar porque el Estado de Guatemala garantice un efectivo cumplimiento de las medidas de protección solicitadas por los Relatores y Representantes Especiales de Naciones Unidas, sus Mecanismos Especializados, así como por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. La coordinación y cooperación interinstitucional de los distintos mecanismos y programas para la protección de los sectores amenazados, maximizando la respuesta y evitando la duplicidad de mecanismos nacionales de protección.
3. Ofrecer a las personas y grupos vulnerables que en el ejercicio de sus funciones y derechos se sientan amenazados, medidas preventivas y de protección con el fin de salvaguardar y garantizar la vida, integridad física y otras libertades universales para el desarrollo de sus actividades.
4. Generar en ellos, confianza en los esfuerzos y en las instituciones del Estado pertinentes encargadas de garantizar su protección y seguridad a través de la implementación de la “Política Pública de Prevención y Protección”.
5. Combatir y reducir los niveles de inseguridad, vulnerabilidad y riesgo que afrontan en el desarrollo de sus actividades y en el ejercicio de sus derechos, incluido el derecho a proteger y defender los derechos humanos y de luchar contra la impunidad.
6. Brindar un servicio estándar de prevención y protección, acorde con la gravedad, riesgo y urgencia de cada caso, ajustado a las necesidades de los beneficiarios, sin discriminación alguna y con igualdad de trato.

4 Norberto Bobbio en su *Obra el Futuro de la Democracia*, se refiere a los Poderes Invisibles como aquellos que actúan al margen de los controles democráticos y jurisdiccionales que resisten y desprecian la legalidad y que, cuando no la manipulan o corrompen, presionan al órgano político para que los proteja, incluso a través de medidas de fuerza, para producir con ello ámbitos que permiten conservar espacios políticos, privilegiados e intereses ajenos a los nacionales. Pág. 21.

5 Protección a Testigos, Sindicalistas, Periodistas y otros Sujetos Procesales (**testigos, víctimas o agraviados, peritos, consultores, querellantes adhesivos, etc.**) contemplados en la Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal Decreto Legislativo 70-96; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación Decreto Legislativo Número 67-2002 Ley contra la Delincuencia Organizada, Decreto Legislativo número 21-2006; Código Procesal Civil y Mercantil Decreto Ley Número 107; Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, y Acuerdo Gubernativo 662-2005, -9 de diciembre de 2005- del Decreto Legislativo Número 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil. Así como de mecanismos de prevención y protección desarrollados por el Organismo Judicial y Ministerio Público.

7. Contribuir al funcionamiento de la democracia, impulso y fortalecimiento del Estado de Derecho, protegiéndolos de grupos e individuos que atentan contra ellos y por lo tanto, ponen en riesgo la convivencia pacífica y democrática.

## 2. Principios Rectores

Toda actuación en materia de protección, contemplada en: la Política de Prevención y Protección, el Plan de Acción, el presente catálogo y su respectivo programa se regirá por los siguientes principios:

### 1. Prevención

Las instituciones responsables de la protección, adoptarán estrategias efectivas y exhaustivas que prevengan ataques, intimidaciones o actos cometidos en contra de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Jueces, Fiscales, Abogados, Testigos y demás sujetos procesales; periodistas, comunicadores sociales, sindicalistas. Para ello tendrán en cuenta los periodos de mayor vulnerabilidad, desarrollando sistemas de alertas tempranas.

### 2. Eficacia

Todas las entidades gubernamentales e institucionales responsables de los distintos programas de prevención y protección, establecidos en la legislación nacional e internacional efectuarán acciones de coordinación y cooperación mutua para evitar duplicidad de procedimientos, maximizar los recursos materiales y elementos humanos. Con la finalidad de lograr los resultados esperados, se delimitarán claramente las competencias y responsabilidades de las autoridades centralizadas, autónomas e independientes, garantizando con ello la coherencia, asignación de recursos presupuestarios y logísticos implementando las medidas de protección sin revictimizar al beneficiario o a sus familiares.

### 3. Idoneidad

Por la naturaleza especial de urgencia, extrema gravedad y necesidad de las medidas de protección –cautelares, provisionales y de seguridad –llamamientos urgentes-, la coordinación, adopción y prestación de las medidas de protección debe ser sencilla, accesible y tramitada de conformidad con las necesidades de los beneficiarios. Cumpliendo de buena fe las obligaciones nacionales e internacionales.

### 4. Tutelaridad

Salvo aquellos requisitos exigidos para los procedimientos ordinarios jurisdiccionales, las acciones de protección para el cumplimiento de medidas cautelares, provisionales, de seguridad –llamamientos urgentes- no prejuzgarán sobre el fondo del asunto, se adoptarán inmediatamente para garantizar la no vulneración y libre ejercicio de los derechos humanos y libertades universales, operando bajo el principio pro persona. Ya que por tratarse de medidas precautorias o cautelares la rigurosidad o ritualidad no debe ser la misma que para otros mecanismos de prevención y protección contemplados en la legislación guatemalteca.

Asimismo, se deberá desarrollar medidas administrativas, legislativas, políticas y de cualquier otra índole para implementar mecanismos judiciales de protección en el ámbito nacional que normen las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos ante situaciones de amenaza inminente o riesgo para la defensa de los derechos humanos, **que se inspire en la sencillez, económica procesal, gratuidad y otros principios que inspiran el debido proceso.**

### 5. Voluntariedad

La aceptación y la decisión del retiro del esquema de protección adoptado serán voluntarias, sin perjuicio de las causales de exclusión contempladas en cada una de las normativas de los diversos mecanismos de prevención y protección, siempre basado en el principio de legalidad. Por lo tanto la adopción de medidas de protección –cautelares, provisionales y seguridad- deben adoptarse en consulta con los beneficiarios, para garantizar su pertinencia y permitir el desarrollo de sus labores.

Sin embargo, deberán establecerse las causales de exclusión o retiro del mecanismo de protección cuando el beneficiario realice actos contrarios a la ley; asuma conductas que pongan en peligro su seguridad o la de otras personas. Las instituciones del Estado velarán porque se garantice un debido proceso al momento de retirar los mecanismos de prevención y protección.

## 6. Igualdad de Trato y No Discriminación

Las instituciones nacionales de derechos humanos y las entidades responsables de los mecanismos de prevención y protección, observarán en el requerimiento o solicitud, adopción, prestación y ejecución de las medidas de protección la garantía de igualdad de trato y no discriminación. Por lo cual no se establecerá diferencia alguna por condición de género, etnia, condición social o económica, preferencia u orientación sexual, idioma, nacionalidad, religión, opinión política y cualquier otra para la prestación del servicio. **Sin embargo se deben adoptar, esquemas especiales o específicos para las beneficiarias, porque su condición de género las coloca en un mayor riesgo o vulnerabilidad.**

## 7. Principio de Concertación y Consulta

Es indispensable que las instituciones del Estado, los beneficiarios y Sociedad Civil –Organizaciones de Derechos Humanos, Sindicatos, Asociaciones de Periodistas u otros gremios vulnerables- establezcan canales de consulta e interlocución estable, respetuosa y constructiva, para conocer las necesidades y evaluar el desempeño de las medidas de protección otorgadas.

## 8. Especialización

Todas las instituciones del Estado, que coordinen y cooperen en la adopción e implementación de medidas de protección, velarán porque sus cuerpos de seguridad o escoltas estén capacitados para brindar adecuadamente la protección de personas en riesgo y vulnerabilidad.

Por lo que su proceso de selección, incorporación y reentrenamiento debe hacerse con absoluta transparencia y con la participación de la población objeto de los mecanismos y programas de protección, dotándoles además de los conocimientos sobre buenas prácticas en derechos humanos, responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos.

## 9. Confidencialidad

Todos los aspectos relativos al procedimiento de protección –cautelares, provisionales y seguridad- se mantendrán bajo confidencialidad, para no comprometer la seguridad o incrementar el grado de vulnerabilidad de los beneficiarios.<sup>6</sup>

## 10. Temporalidad

Las medidas de protección tendrán una duración prudencial de seis (6) meses, prorrogables por un periodo igual. Sin embargo estas serán brindadas por un tiempo prudencial siempre y cuando persistan las condiciones que las motivaron.

## 11. Gradualidad y Proporcionalidad

La prevención o protección y su esquema se adoptarán e implementarán de acuerdo con el grado o situación de amenaza, peligro o riesgo contra la vida, la integridad personal, seguridad o libertad de los beneficiarios de conformidad con los análisis de riesgo y vulnerabilidad.

## 12. Vinculación e Integralidad

Todo procedimiento de protección, se fundamenta en el nexo existente entre la amenaza, peligro o riesgo y la actividad del beneficiario –defensor de derechos humanos, sindicalista, periodista, comunicador social, administrador u operador de justicia, sujeto procesal y víctimas de delitos entre otros- es decir que sean con ocasión o por razón de ésta.

Este principio ilustrará las acciones y servicios que los mecanismos y programas preventivos o protección nacional brindan al beneficiario, posibilitando la coordinación, cooperación, información y seguimiento a las investigaciones que el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil realicen sobre los hechos denunciados y que motivaron la protección.

<sup>6</sup> Este derecho será ejercido, de conformidad con los artículos 24, 28, 29, 30, 31, 44 y 45 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En caso se presentara alguna reserva invocada, se procederá a solicitar la información de conformidad con las reglas procesales para que un Juez Contralor de Garantías levante la misma, especialmente en aquellos casos sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

### 3. Programa de Prevención y Protección

El Gobierno de Guatemala, en cumplimiento de las recomendaciones de los mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección a los derechos humanos, crea el presente catálogo que contiene el programa de prevención y protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia otros sujetos procesales, periodistas, sindicalistas, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables.

#### 3.1 Población Objeto del Programa de Prevención y Protección

Si bien el deber de garantía, consagrado en la Constitución Política de la República, establece que tal protección se le debe dar a toda la población o habitante del país, estos mecanismos obedecen a un principio de discriminación o afirmación positiva, que responde al grado de urgencia y vulnerabilidad, relacionadas a las actividades profesionales, ocupaciones, de defensa de los derechos fundamentales.

Este programa forma parte de la Política Pública de Derechos Humanos y su Plan de Acción Nacional, debiéndose ejecutar en forma proactiva como un mecanismo nacional, complementario y coadyuvante con los otros programas y mecanismos de prevención y protección contemplados en la legislación constitucional, ordinaria, reglamentaria e individualizada descritos en la Política de Prevención y Protección.

Pero deberá actuar en forma reactiva ante la solicitud de adopción de medidas de seguridad o protección requeridas por los mecanismos supranacionales de protección de derechos humanos –cautelares, provisionales y llamamientos urgentes-.

En ese orden de ideas, la prevención, la protección, preservación y restablecimiento de los derechos de los denunciantes, se dirige especialmente a determinadas categorías de población que se encuentren en situación de riesgo-vida, integridad, seguridad o libertad- por causas relacionadas con su actividad. Tales como:

1. Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.
2. Administradores y operadores de Justicia.
3. Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas y de los grupos étnicos.
4. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
5. Víctimas de delitos, abuso de poder y/o testigos o peritos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.
6. Periodistas y comunicadores Sociales que en el ejercicio de su actividad profesional asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del DIH.
7. Alcaldes, Concejales y Síndicos que por razón del ejercicio de sus cargos se encuentren en situación de riesgo.
8. En el caso de las poblaciones indicadas en los numerales 2, 5 y 6 siempre y cuando no se encuentren bajo otro sistema de protección, o sean beneficiarios del Sistema de Protección a Testigos y otros Sujetos Procesales Vinculados a la Administración de Justicia Penal de conformidad con el Decreto Legislativo 70-96.

#### 3.2 Estructura del Programa de Prevención y Protección

##### 3.2.1 COPREDEH

La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos -COPREDEH-, es la entidad responsable de coordinar las acciones que dentro de sus respectivas competencias realicen los Ministerios y demás dependencias del Organismo Ejecutivo, para hacer efectiva la vigencia y la protección de los Derechos Humanos del país.<sup>7</sup>

La Comisión Presidencial de Derechos Humanos, atendiendo a la Política de Derechos Humanos del Organismo Ejecutivo, ha creado desde el año 2004 dentro de su estructura, la Unidad Coordinadora de Protección, como un ente especializado en la coordinación, adopción y monitoreo de las medidas de protección cuya responsabilidad incluye además la rendición periódica de informes de las mismas, ante el Sistema Internacional e Interamericano de protección de Derechos Humanos.

<sup>7</sup> De conformidad con los Acuerdos Gubernativos 404-91, 486-91, 468-91, 586-91, 549-91, 222-92 y 162-95.

Este catálogo ha sido asumido entre Estado y las organizaciones de la sociedad civil para dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de los mecanismos internacionales y/o regionales de protección a los derechos humanos.

### **3.2.1.1 Unidad Coordinadora de Protección –UCP-**

La Unidad Coordinadora de Protección para cumplir con sus funciones tiene los siguientes objetivos:

- A. **Objetivo General:** Velar porque el Estado garantice un efectivo cumplimiento a las medidas de protección, solicitadas por la Comisión Interamericana –cautelares- y Corte Interamericana –provisionales- de Derechos Humanos y los llamamientos urgentes derivados del Sistema de Naciones Unidas; y/o aquellas solicitadas por la población objeto de este Programa dentro del Sistema de Prevención y Protección Nacional. Recopilando la información sobre su implementación, evaluación y cumplimiento para la realización de los informes periódicos ante los mecanismos de prevención y protección supranacional de derechos humanos.
- B. **Objetivos Específicos:** Impulsar una coordinación ágil y efectiva de las acciones de protección, con las instituciones encargadas de garantizar la seguridad de las personas amenazadas. Acordes a las necesidades de los agraviados, con el fin de evitar represalias y/o violaciones a Derechos Humanos.

Velar porque las medidas de seguridad, –llamamientos urgentes- cautelares y/o provisionales sean efectivamente puestas en práctica, durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan.

En el proceso y desarrollo del Programa, deberá someter al Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección, para su evaluación y monitoreo los esquemas de prevención y protección adoptados en cumplimiento de las obligaciones internacionales o regionales en materia de derechos humanos, así como aquellas que se adopten dentro del programa nacional.

### **3.2.2 Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección CERMP**

Se crea el Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección –CERMP- con el fin de establecer los niveles de riesgo, evaluar, recomendar y/o aprobar las medidas de prevención y protección requeridas en cada caso particular.

Este Comité adelantará estudios de riesgo, vulnerabilidad o de conflictividad a nivel nacional, regional y local, de tal manera que sus resultados ofrezcan una mejor posibilidad para la definición y ejecución de políticas públicas nacionales, departamentales y municipales de prevención. Los estudios de riesgo regionales permitirán la adopción de medidas de carácter más general y estratégico en un determinado espacio territorial.

Más allá de un espacio más de concertación, tendrá la capacidad de concretar la protección demandada; los delegados de los diferentes sectores de la población amparada presentarán y estudiarán los casos, verificarán la veracidad de la información, sugerirán y aprobarán las medidas de protección, asumiendo funciones conjuntas con los agentes del Estado.

El Comité desarrollará un rol esencial en la comprobación sobre la veracidad de la información y, en última instancia, es el que determinará: quién es población objeto y quién no, quienes pueden acceder a la calidad de beneficiarios y en qué condiciones.

Esta forma de participación permite, en principio, una colaboración más estrecha entre los diferentes actores del programa, agilizando los trámites y garantizando la calidad de la información sobre los casos.

Este comité estará integrado de la siguiente manera:

1. La Presidencia de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos –COPREDEH- quien lo dirige.
2. Un delegado de la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, adscrita al Viceministerio de Seguridad del Ministerio de Gobernación.
3. Un representante del Organismo Judicial o un delegado de la Unidad de Seguridad.
4. El Director o delegado de la Dirección General de Inteligencia Civil.
5. Un representante de la División de Protección a Personalidades y/o División de Protección y Seguridad Pública y/o de la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional Civil, según sea el caso.
6. Un representante de la Unidad de Relaciones Internacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
7. Un delegado o representante del Ministerio Público (invitación especial).

8. Dos (2) delegados de la Sociedad Civil a nivel nacional. –organizaciones de derechos humanos, sindicalistas y organizaciones gremiales de administradores y operadores de justicia.
9. Dos (2) delegados por el sector de periodistas y comunicadores sociales, a nivel nacional.

**En su calidad de órganos de control:**

10. Un delegado del Procurador de los Derechos Humanos.
11. Un delegado del Procurador General de la Nación.

El CERMP, se reunirá periódicamente cada dos semanas y extraordinariamente cuando sea necesaria y de conformidad con la extrema gravedad y urgencia de las circunstancias que la motive.

El Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección, deberá elaborar sus disposiciones normativas para su buen funcionamiento y el adecuado servicio a los y las beneficiarias.

**3.2.2.1 Solicitud de Protección Nacional y su Procedimiento**

Para la implementación del Programa de Prevención y Protección en el ámbito nacional, es necesario:

1. Formular la solicitud en forma escrita a la Unidad Coordinadora de Protección de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Organismo Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. Debiendo adjuntar la denuncia interpuesta ante la entidad competente- Organismo Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional Civil o Procurador de los Derechos Humanos-.
2. La Unidad Coordinadora de Protección de COPREDEH, trasladará la solicitud y documentos adjuntos al Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección CERMP.

**Siempre y cuando no exista** la adopción de un mecanismo de protección nacional o el mismo se encuentre en trámite y por lo tanto sea competencia de otra institución estatal o gubernamental.

3. El CERMP, analizará y evaluará, según sea la urgencia del caso, debiendo resolver en un tiempo prudencial, no excediéndose del plazo máximo de 15 días calendario.
4. Si es favorable la resolución del Comité, la cual se hará constar en Acta, adoptará las medidas de prevención y protección que considere oportunas de conformidad con los estudios de riesgo o vulnerabilidad, determinando la dependencia administrativa o entidad responsable de brindar la protección, por un tiempo prudencial de hasta seis (6) meses, prorrogable por un periodo máximo de un (1) año.
5. En casos especiales y extraordinarios, la medida podrá ser prorrogada según el nivel de riesgo demostrado por las víctimas, quienes deberán presentar la documentación o elementos de convicción que se les soliciten para seguir gozando del beneficio de la misma.

Cualquier disposición o resolución del Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección, se le comunicará por escrito al o los peticionarios.

**3.2.2.2 Criterio de aceptación de los casos**

1. Los solicitantes deben pertenecer a una de las poblaciones objeto de la Prevención y Protección.
2. Deben haber presentado su denuncia ante las autoridades competentes -judicializando los hechos-.
3. Si pertenecen a una organización objeto del programa, deben contar con el aval de la misma. En el caso de los periodistas o comunicadores sociales pueden ser avalados por la Asociación de Periodistas Guatemaltecos u otra organización o medio masivo de comunicación.
4. Su liderazgo debe estar demostrado y avalado por organizaciones y/o entidades locales. O en su defecto, debe existir relación directa en la lucha por la justicia, en contra de impunidad, o a favor de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
5. Debe existir nexo causal entre la amenaza y el riesgo.
6. Las autoridades locales o regionales competentes deben tener conocimiento de la situación de riesgo o amenaza del peticionario.
7. La solicitud de protección, no debe estar motivada por un interés distinto al de preservar y proteger la vida, integridad, seguridad o libertad personal.
8. La protección demandada, no debe ser de la competencia de otro organismo estatal, caso en el cual se remitirá a la entidad respectiva para conocer el asunto.
9. La admisión del candidato o candidata a proteger, no debe constituir un factor que afecte en forma insuperable la seguridad o el esquema de protección del Ministerio de Gobernación.

10. Debe tenerse en cuenta el resultado del estudio técnico del nivel de riesgo y grado de amenaza de la persona, o de seguridad, cuando se adopte el esquema de prevención o cuando se trate de instalaciones.

#### 3.2.2.3 Tratamiento o Abordaje de casos urgentes

Para el tratamiento de casos urgentes el CERMP deberá observar el siguiente procedimiento:

1. En el caso de solicitudes de protección, emanadas de los **órganos de protección supranacional** de derechos humanos, la Unidad Coordinadora de Protección de COPREDEH coordinará, adoptará y monitoreará las medidas de prevención y protección, según sea el caso. Remitiendo al Comité copia del expediente para su evaluación, análisis de riesgos, monitoreo de las medidas o esquemas de protección adoptados, el que coadyuvará en la información necesaria para la rendición de informes, agilizará los trámites para su adopción o reestablecimiento del esquema de protección de conformidad con las necesidades del beneficiario y con el nivel de riesgo o amenaza que se pretende neutralizar.
2. En el caso de solicitudes presentadas por **personas individuales u organizaciones nacionales** en donde exista riesgo inminente para la o las víctimas -en cuyo caso se aplica el Sistema de Protección Nacional-, la Unidad Coordinadora de Protección de la COPREDEH:
  - a. verificará que la persona se encuentre en peligro inminente en su vida, integridad y/o libertad;
  - b. que los hechos así lo demuestren, situación que será respaldada y/o avalada por alguno de los representantes de la sociedad civil u organismo integrante del CERMP o que tenga competencia sobre el tema (por ejemplo Ministerio de Gobernación; Procurador de los Derechos Humanos, los y las integrantes del Sistema de Alerta Temprana y COPREDEH);
  - c. coordinará y adoptará preventivamente las medidas de prevención y protección, según sea el caso.

Inicialmente será suficiente una llamada telefónica, correo electrónico, llamada por radio o fax, dirigido a COPREDEH o al CERMP.

La UCP remitirá copia del expediente al CERMP, el cual desarrollará las acciones descritas en el numeral anterior. Las medidas de protección nacional urgentes, se adoptarán por un período inicial de dos (2) meses, para su prórroga se ajustará al procedimiento nacional antes descrito.

#### 3.2.2.4 Evaluación o Re-evaluación de las medidas de prevención y protección

Para el desarrollo de esta actividad la Unidad Coordinadora de Protección –UCP- de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos deberá:

1. Entrevistar periódicamente al o los beneficiarios.
2. Solicitar informe circunstanciado o detallado de la seguridad preventiva o de protección brindada.
3. Solicitar información circunstanciada, sobre el avance de las investigaciones y actuaciones procesales.
4. Determinar si existen nuevos hechos o actos reiterativos, que eleven el grado de vulnerabilidad o riesgos.
5. Efectuar en forma intermedia evaluación de riesgos y amenazas –responsabilidad a cargo del Comité-.

Con estos componentes se debe obtener la información oportuna, veraz, detallada y confiable que permita realizar una evaluación o re-evaluación de la medida de protección, valorando adecuadamente los hechos que motivaron la adopción ante la extrema gravedad y urgencia.

Con lo anterior podrá: re-planificar y ajustar el objetivo de protección y los componentes o recursos de conformidad con la necesidad de prevención o protección, readecuando si es necesario el esquema de seguridad –RESTRUCTURACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD- .

La UCP remitirá un informe de re-evaluación al CERMP, para que analice o evalúe las actuaciones de la UCP, teniendo la potestad en último caso de suspender las medidas adoptadas, siempre y cuando éstas pertenezcan al mecanismo nacional.

La evaluación que se desarrolla a través del seguimiento y monitoreo, permite además de velar por el efectivo cumplimiento de las medidas de prevención y protección determinar o detectar la tergiversación del mecanismo o desnaturalización. Por lo cual es importante realizarla frecuentemente para evitar el descrédito o deslegitimación del mismo.

### 3.2.2.5 Causas de Exclusión o Retiro de la Protección

Se consideran causales de exclusión o retiro del mecanismo, para los casos nacionales o internacionales, los siguientes:

Cuando el/la o los/las beneficiarios/as:

1. Realicen o hayan realizado actos contrarios a la ley o se encuentren sujetos a proceso penal en el sistema de justicia nacional -esto para los casos de protección nacional o por disposición de protección supranacional- esta regla no se aplicará para las personas privadas de libertad cuya circunstancia constituya un riesgo a derecho a la vida-;
2. Asuman conductas que expongan su seguridad o pongan en situación de peligro a otra u otras personas;
3. Utilicen la seguridad para otros fines distintos a los programados;
4. Renuncien voluntariamente al esquema propuesto;
5. Aquellos/as que ya no se encuentren en situación de riesgo y peligro;
6. Dejen de ser sujetos de las medidas por disposición de los mecanismos supranacionales de protección; y
7. Cualquier otra que defina el CERMP.

### 3.3 Sistema de Alerta Temprana

Con el objetivo prevenir ataques, intimidaciones, amenazas en contra de estos sectores vulnerables es necesario que el Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección implemente con la participación de Instituciones u Organismos Estatales y Organizaciones de la Sociedad Civil orientadas a la formación de un Sistema de Alerta Temprana.

La integración de este Sistema de Alerta Temprana, se realizará con la participación y cooperación de la Vicepresidencia, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, Organismo Judicial, el Procurador de los Derechos Humanos, Secretaría de Análisis Estratégico, Dirección General de Inteligencia Civil, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y los Ministerios del Gobernación y Defensa.

**La función principal del Sistema es:** *generar una alerta, que permita identificar riesgos y amenazas para defensores y defensoras de derechos humanos, jueces, fiscales, abogados, víctimas, testigos, sindicalistas, periodistas y comunicadores sociales u otras personas de los grupos vulnerables del programa en ciertas regiones del país, de acuerdo con el contexto social, político o cultural.*

**Para lograr:** *Una Respuesta Rápida y Efectiva en la prevención del riesgo, contraatacar una amenaza, disminuyendo la vulnerabilidad hacia las personas, bienes o instituciones.*<sup>8</sup>

Si bien alimenta el análisis hacia los miembros del CERMP, sobre los posibles escenarios riesgos y vulnerabilidad que compondrán un plan, **nunca deben sustituir al Sistema de Inteligencia del Estado o ser utilizado para otros fines y objetivos de los ya establecidos.**

#### 3.3.1 Elementos Básicos del SAT

- a. Está dirigido a la prevención y gestión temprana de prevención o protección.
- b. Proporciona la información necesaria para facilitar las coordinaciones de prevención o protección.

#### 3.3.2 Objetivos Específicos

- a. Lograr atender tempranamente una amenaza o riesgo, para implementar medidas de emergencia o urgentes hacia la protección del derecho a la vida, integridad física, seguridad y otras libertades universales.
- b. Desarrollar una cultura de prevención y superar la cultura de la improvisación.
- c. Impulsar una cultura de promoción, respeto, garantía y defensa de los derechos humanos y de paz.
- d. Fortalecer la institucionalidad y el poder civil, a través de la cooperación y coordinación para la prevención y la reducción del riesgo o amenaza.
- e. Descentralizar los mecanismos de prevención y protección de los derechos humanos y desarrollar la infraestructura local para fomentar una corresponsabilidad entre Estado y Sociedad Civil en la

8 Definición propia del autor.

salvaguarda de los defensores y defensoras, administradores y operadores de justicia, otros sujetos procesales, periodistas, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables tales como Alcaldes, Síndicos y Concejales.

- f. Obtener información lo más cercana a la realidad de los hechos o circunstancias de riesgo y amenazas que se presenten.
- g. Contribuir a la gobernabilidad aumentando la sensación y percepción de seguridad.

### 3.4 Cuerpo Elite de Seguridad y Protección

Con la finalidad de profesionalizar y especializar a los cuerpos de seguridad o escoltas del Ministerio de Gobernación, se realizó un proceso de reingeniería entre otros aspectos disolviendo la Sección de Protección y Seguridad, estableciendo las divisiones de protección y seguridad –DIPROSE- y la División de Protección a Personalidades –DPP-. Entes con los cuales se coordina la implementación de medidas de protección, que ha sido instaurado como un cuerpo elite de protección, a través del Acuerdo Gubernativo 662-2005.

Además, se les ha brindado la formación y capacitación en seguridad ejecutiva, a través de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República, con el objeto de que estén altamente formados para brindar adecuadamente la protección de personas en riesgo y vulnerabilidad.

Sin embargo, es necesario contar con la creación y conformación de un Cuerpo Elite de Seguridad y Protección (CESP), del Ministerio de Gobernación, en el número que sea necesario, quienes tendrán a su cargo su seguridad personal –escoltas- y protección de instalaciones.

Para ello hay que diseñar un proceso de selección –prueba de polígrafo-, incorporación, capacitación y reentrenamiento, proceso que debe ser con absoluta transparencia y con la participación de los representantes de la población objeto del programa.

**El Cuerpo Elite de Seguridad y Protección –CESP-, deberá ser un cuerpo escolta especializado para cumplir adecuadamente con la función exclusiva de protección de personas en riesgo, quienes deberán ser adscritos a un organismo público de seguridad del cual dependan jerárquicamente, siendo conveniente que esté separado de las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Para ello deberá contar con instructores, supervisores y expertos en seguridad con dedicación exclusiva y que cuenten con instalaciones propias.**

En caso de que las personas beneficiarias de estas medidas decidan no aceptar a los agentes del CESP o de la División de Protección a Personalidades, por razones debidamente justificadas, se les facilitará y apoyará para la contratación de personal de su confianza.

En el caso anterior, el Estado, a través de las instituciones correspondientes, proporcionará al personal contratado la capacitación adecuada y pondrá a su disposición el armamento que se requiera para el óptimo desempeño de las funciones para las que fueran contratados.

Los elementos para seguridad personal contratados a petición expresa del o de los beneficiarios, podrán serlo bajo las siguientes modalidades:

- a) Como elementos de seguridad personal temporales a cargo y dependientes del CESP, en cuyo caso estarán sujetos a las mismas disposiciones y reglamento de servicio del personal permanente.
- b) Como elementos de seguridad personal privados, a cargo del CESP pero en dependencia de los beneficiarios, en cuyo caso estarán sujetos a las leyes y disposiciones legales que regulan la portación de armas para particulares y cuerpos privados de seguridad. De la misma manera, serán responsables exclusivos del uso que se le dé al armamento en cuyo caso será proporcionado por el o la beneficiaria.

En conclusión y cumpliendo las recomendaciones convencionales y no convencionales el Estado de Guatemala, se debe disponer de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos necesarios para garantizar la implementación de medidas de protección adecuadas y efectivas cuando esté en riesgo la seguridad personal y la vida de estas personas, por el tiempo que sea necesario.

#### 3.4.1 Formación especializada del CESP

El CESP deberá contar con la formación en derechos humanos, haciendo énfasis en la responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos.

Los y las integrantes de este cuerpo elite, deberán tener la capacidad de diseñar e implementar estrategias y acciones de seguridad a partir de las necesidades de los usuarios, la elaboración de diagnósticos, el empleo de los recursos y la investigación de hechos de inseguridad, toma de decisiones en seguridad y elementos de estrategia de seguridad.

Este Cuerpo especializado realizará actividades de análisis de riesgo e implementación de las medidas, incluyendo las de seguridad o protección a sedes y viviendas, trasladándoles los estudios al CERMP o en su defecto de aquellos realizados por la Instancia de Análisis de Ataques de Defensores de Derechos Humanos.<sup>9</sup>

Asimismo, la especialización y formación en la prevención y protección deberá incluir, en el contenido de su pensum el sistema de colores de Cooper que se describen en el apartado de análisis de riesgos, del Manual para la Prevención y Protección.

### **3.5 Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos**

A partir del mes de julio del 2007, entró en funcionamiento la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos, que por Acuerdo Ministerial No. 103-2008, publicado el 23 de enero del 2008 en el Diario Oficial de Centro América, se encuentra adscrita al Viceministerio de Seguridad del Ministerio de Gobernación.

Su duración esta definida para un periodo de cuatro (4) años.

#### **3.5.1 Objeto**

Bajo la premisa de investigar las violaciones a los derechos humanos y los ataques a activistas de derechos humanos. Su función será la de analizar en contexto los patrones de ataques en contra de observadores y defensores de derechos humanos en caso existan, a través de una metodología científica definida, aprobada y consensuada por los integrantes de la Instancia.

#### **3.5.2 Integración**

En su artículo 2 se determina que la instancia estará integrada por:

- a) Un representante del Ministerio de Gobernación, quien la coordinará;
- b) Un representante de la Dirección General de Inteligencia –DIGICI–;
- c) El Jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal –DINC– de la Policía Nacional Civil;
- d) Un representante del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos;
- e) Dos representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a nivel nacional; y
- f) Un representante de las Organizaciones de Derechos Humanos, a nivel internacional.

## **4. Medidas de Prevención y Protección**

El Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección, debe ser considerado como: *un Instrumento que contiene un piso mínimo de medidas que dependen del contexto y de la situación o realidad del país, dinámico y en constante construcción, importante para priorizar la prevención y fortalecer protección.*

En ese orden de ideas, plasma medidas de prevención y protección, que se adoptarán de conformidad con el Plan de Seguridad diseñado –Mapa de Riesgo, Plan de Contingencia, Plan de Emergencia, las cuales se esbozarán el Manual de Prevención y Protección.

### **4.1 Medidas de Prevención**

Se entiende por este tipo de medidas, todas aquellas dirigidas a evitar la vulnerabilidad o riesgo para defensores de derechos humanos, comunicadores sociales, administradores y operadores de justicia, víctimas u otros sujetos procesales, periodistas y sindicalistas o a grupos vulnerables. Así como evitar y asistir a quienes, sin haber sido objeto directo de amenazas, intimidación, persecución o cualquier acción violenta hacia su persona, se encuentren en situación de riesgo y/o haya indicios de que corren peligro.

Estas se clasifican en:

- A. Generales
- B. Promoción y Respaldo
- C. Autoprotección
- D. Monitoreo de la Situación de Riesgo

<sup>9</sup> Christopher J. Simovich es Vicepresidente Senior de U.S. Security Care, Inc. miembro de ASIS Internacional, quien expone los tópicos que deben cubrir los elementos de seguridad en su artículo “Protección de Ejecutivos: Servir y Proteger”, en el Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad.

## A. Generales

### a. Fondo de emergencia

El Gobierno, deberá dotar en el presupuesto de funcionamiento de COPREDEH, de los recursos necesarios para contar con un fondo de emergencia dirigidos a las organizaciones sociales o de derechos humanos que sean vulneradas en sus instalaciones y como consecuencia hurten, sustraigan o roben sus equipos o materiales de trabajo, con el objetivo de que no paralicen sus labores.

### b. Redes de apoyo nacionales e internacionales

Es importante, que en el desarrollo del Sistema de Alerta Temprana, se diseñe un sistema de emergencia que actúe ante los riesgos inminentes, pero que también fomente cooperación y apoyo a las organizaciones de derechos humanos y otros grupos vulnerables, fortaleciendo el acompañamiento nacional e internacional de organizaciones.

En el caso los acompañantes sean extranjeros, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberán facilitar la permanencia en el país, a través de un permiso especial, ya que actualmente únicamente se les extiende una visa de turista válida por 90 días y en algunos casos no han sido residentes por un año para la solicitud respectiva.

Por lo tanto, se deben desarrollar mecanismos de acompañamiento nacional y/o internacional permanente para respaldar las acciones legales y legítimas, para reducir o prevenir las agresiones públicas o privadas.

### c. Directorio de contactos

En un esfuerzo conjunto entre entidades gubernamentales y no gubernamentales se debe crear un directorio y una red de emergencia que permita atender de manera inmediata los ataques a defensores de derechos humanos y otros grupos vulnerables.

Varias personas u organizaciones - incluyendo colegas tanto en la zona de riesgo, como en la oficina- tendrán con anticipación una lista de contactos para casos de emergencia.

Es importante que la lista contenga teléfonos de organizaciones para la defensa de las libertades universales, que pueden movilizar la atención internacional sobre el caso.

## B. Promoción y Respaldo

El Gobierno, otras instituciones estatales y no gubernamentales desarrollarán y promoverán una cultura de derechos humanos, en la que se reconozca pública e inequívocamente el rol fundamental que ejercen los y las defensoras de derechos humanos, operadores y administradores de justicia, periodistas y comunicadores sociales en la garantía de la democracia y el Estado de Derecho.

Acciones que deben reflejarse en las instituciones estatales, municipales, autónomas, descentralizadas y semiautónomas a saber:

- a. Campañas, difusión y divulgación en medios de comunicación –televisivos, radiales y escritos-
- b. Pronunciamientos públicos
- c. Capacitación en la labor de defensores/as
- d. Crear espacios de diálogo

Las acciones anteriores, se desarrollarán con la finalidad de reconocer el ejercicio en la protección y promoción de los derechos humanos, como acción legítima, de las organizaciones de derechos humanos, y para ello se diseñarán e implementarán campañas o actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa sobre el trabajo individual o colectivo de estos sectores vulnerables.

El Gobierno y las demás poderes del Estado, entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas, deberán desde el más alto nivel desarrollar espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer sus opiniones sobre las políticas públicas que generen.

Así como facilitar los espacios de distensión entre las autoridades civiles, militares y las organizaciones sociales o de derechos humanos, con la finalidad de prevenir actos ilegales o violentos en contra de las mismas, especialmente durante los periodos de mayor conflictividad o vulnerabilidad para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Además se deben crear directrices administrativas para evitar el uso excesivo, irracional, desproporcionado e inoportuno de la fuerza en las manifestaciones públicas, injerencia arbitraria e ilegal en el domicilio o sedes de las organizaciones, correspondencia o comunicaciones.<sup>10</sup>

Es responsabilidad del Estado promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles de educación y garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados/as, funcionarios judiciales, funcionarios públicos y fuerzas armadas incluyan dentro de sus programas o pensa de estudios la enseñanza de los derechos humanos.

Esta capacitación y formación es necesaria especialmente para asegurar el respeto hacia los defensores de derechos humanos entre los integrantes de las fuerzas públicas, y la formulación inequívoca de parte de funcionarios de alto nivel que confirmen la legitimidad e importancia de la labor de los defensores de los derechos humanos y sus organizaciones.

La capacitación deberá hacer énfasis, en la responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos.

El Estado garantizará y apoyará el desarrollo de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen como función la defensa, promoción y procuración de la protección de los derechos Humanos a través de programas siguientes:

- 1. Programa de Formación, Promoción, Protección y Cumplimiento de los Derechos Humanos a Funcionarios y Empleados Públicos:** Con el fin de difundir y asegurar el pleno respeto de los derechos humanos, se debe diseñar un programa educativo en materia de derechos humanos a los funcionarios y empleados públicos, cuyo eje central de desarrollo sea la publicidad de los actos administrativos, libertad de expresión, acceso a archivos y registros estatales, derechos de reunión, manifestación, asociación, acción contra infractores y legitimidad resistencia entre otros concernientes a los derechos civiles políticos, económicos, sociales y culturales.
- 2. Programa Campaña de sensibilización en la promoción, protección, defensa garantía, y respeto de los derechos universalmente reconocidos y garantizados.** Con ello se debe legitimar las acciones de promoción defensa, protección, garantía y respeto de los derechos humanos realizadas por personas individual o colectivamente como defensores de derechos humanos, periodistas, jueces, fiscales, abogados, líderes sociales, indígenas y comunitarios en el ejercicio de sus derechos.
- 3. Programa Mecanismos o espacios de distensión de las relaciones entre personas individuales o colectivas y las autoridades civiles y/o militares:** Estos deben contribuir a reducir los niveles de conflictividad que afecten la seguridad de los defensores/as, administradores/as y operadores/as de justicia, periodistas, víctimas de delitos graves y de abusos de poder.  
Con lo anterior, se logrará que se reduzcan el clima de acusaciones y difamaciones públicas realizadas por agentes estatales y algunos columnistas de prensa que califican la labor de ellos como desestabilizadores del Estado, asociados en la conciencia individual o colectiva como agrupaciones terroristas o guerrilleras.
- 4. Programa Información a Órganos Judiciales:** De conformidad con el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 244 del Código Procesal Penal Decreto Legislativo 92-94, es necesario que las instituciones del Estado proporcionen la información requerida por los y las defensoras de derechos humanos, en casos de derechos humanos, a los fiscales y jueces para apoyar las investigaciones y procesos judiciales; sin que el Secreto de Estado y la Seguridad Nacional se conviertan en obstáculo o mecanismo de impunidad.
- 5. Programa Desclasificación de Archivos, Documentos e Información de Inteligencia:** En ese orden de ideas es importante la declaración realizada el 25 de febrero del 2008 por el Presidente Constitucional de la República Ingeniero Álvaro Colom Caballeros, para hacer públicos los archivos militares, para el esclarecimiento de los hechos ocurridos durante el conflicto armado interno. Asimismo, firmó la Declaración de Chapultepec y se comprometió a sancionar la ley de acceso a la información pública.

El Estado se ve amenazado por quienes violan los derechos humanos y no por quienes los denuncian.

10 Por ejemplo, el Organismo Ejecutivo, a través del Acuerdo Gubernativo número 645-05 del 6 de diciembre del año 2005, crea las normas que facilitan el acceso a la información pública, para ajustar todas las normas del funcionamiento de la Gestión Pública a los estándares internacionales, basados en la transparencia y auditoría social. Por lo cual las otras instituciones del Estado, de conformidad con los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de la República, deben desarrollar la normativa ordinaria, reglamentaria o individualizada que procure el acceso a la información.

Es necesario revisar los archivos e informes de inteligencia, elaborados por organismos de seguridad del Estado acerca de personas y organizaciones sociales y de derechos humanos, para su aclaración, rectificación y/ o supresión, redefiniendo sus doctrinas y sistemas de inteligencia.

No podrán ser intervenidos, bloqueados o interferidos los teléfonos y servicios de comunicación que sirvan o pertenezcan a las organizaciones defensoras de derechos humanos, a defensores/as de derechos humanos, administradores/as, operadores/as de justicia y víctimas de delitos y/o abuso de poder.

La regla anterior se deberá observar con excepción de las reglas aplicadas para los casos contemplados en Ley contra la Delincuencia Organizada, Decreto Legislativo número 21-2006 y el Reglamento para la aplicación del Método Especial de Investigación de Interceptaciones Telefónicas y otros Medios de Comunicación Acuerdo Gubernativo 188-2007 o la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI-.

### **C. Autoprotección**

Es necesario que la persona beneficiaria, del programa de prevención y protección sea capacitada o entrenada en el desarrollo de su autoprotección, especialmente en la vida social y privada para reducir su vulnerabilidad, por ejemplo, la autoprotección en la vida social, pública o privada: domicilio, vehículo, familia y entorno social, itinerarios y traslados, así como la protección de su correspondencia. En consecuencia, los siguientes manuales deberán ser desarrollados:

- a. Manual de medidas de auto-protección.
- b. Cursos de auto-protección

Todos y todas las involucradas deben desarrollar mecanismos de prevención, protección y autoprotección, especialmente en aquellos casos en que se trate de una Defensora de Derechos Humanos o en el caso de la persona protegida sea mujer, que la hace vulnerable al abuso verbal, acoso sexual, hostigamiento sexual, violación o abusos deshonestos por su condición de género.

En otras palabras, el ataque puede producirse por una desacreditación o puesta en duda de su reputación o integridad moral.

Por lo tanto se debe tomar en cuenta las necesidades propias de las mujeres para el caso de amenaza que se enfrenta. Aunque con ello no se pretende invisibilizar que estos hechos afectan a hombres, pero que el mismo es más frecuente en mujeres, especialmente para dirigir la atención a hechos de delincuencia común.

Mantenerse en contacto significa mantenerse vivo. Al menos una persona de confianza debe conocer el itinerario del beneficiario para actuar si no regresa en un tiempo esperado.

No discutir de manera telefónica asuntos delicados sobre coberturas o actividades. Las mafias o aparatos clandestinos cuentan con servicios de inteligencia – peatones, comerciantes, taxistas, recepcionistas en los hoteles, meseros e incluso aparatos para intervenir líneas telefónicas o escuchas a distancia.

Esta precaución vale para el uso de correo electrónico. Se recomienda utilizar cuentas de correo genéricas, como Yahoo o Hotmail, más difíciles de rastrear. Se puede evitar el uso de nombres propios o desarrollar un código, previamente acordado, que permita una comunicación de manera segura.

### **D. Monitoreo de la situación de riesgo**

Con el fin de garantizar a través del monitoreo que las medidas de protección y seguridad sean puestas en práctica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan, la UCP, CESP y el CERMP, deberán desarrollar los instrumentos para la sistematización de información permanente, a saber:

- a. Monitoreo permanente
- b. Evaluación periódica
- c. Evaluación de criterios de riesgos

## **4.2 Medidas de Protección**

Las medidas de protección están destinadas a resguardar esencialmente la vida, integridad física, seguridad personal y libertad de las personas amenazadas o intimidadas en el ejercicio de sus derechos humanos o aquellas que hayan sufrido atentados en su contra. Estas pueden ser proactivas (disuasión – prevención) y reactivas (seguridad).

Tal y como se recoge en los manuales básicos de protección, éstas deben ser entendidas como un sistema de seguridad organizado en el entorno de una persona o espacio físico determinado, que permita el control de cuanto suceda a su alrededor con el fin de evitar la comisión de un atentado o daño contra esa persona o bien.

El dispositivo de protección permitirá neutralizar cualquier acción en contra, anularla o disminuir sus efectos, y detener a los autores. Así, la premisa fundamental en todo servicio de protección es rodear a la persona dentro de una zona de seguridad –cápsula- que impida que llegue a él cualquier tipo de agresión. Por lo tanto, la División de Protección y Seguridad –DIPROSE-; la División de Protección a Personalidades –DPP- y el Cuerpo Elite de Seguridad y Protección CESP- tendrán a su cargo en sus respectivas competencias de acuerdo con el nivel de riesgo crear una zona de protección tales como:

- a. Vigilar y proteger los edificios e instalaciones que por su interés los requieran.
- b. Velar por la protección y seguridad de los beneficiarios.
- c. Proteger a las personas o bienes según sea el caso.

Las medidas de protección pueden ser: **Estáticas y Dinámicas**. Refiriéndose la primera a aquella que en nuestro país se denomina de puesto fijo, a través de la cual se protegen edificios, instalaciones, cosas o residencias por ser esta la misión no desplazándose fuera de ella o de su entorno.

Mientras que la segunda, se refiere al dispositivo compuesto por los protectores encargados de la seguridad de una persona y que deben acompañarla durante sus desplazamientos.

Existe un tercer dispositivo, **Contravigilancia**, la cual requiere un grado de conciencia del protegido o protegida –un componente de la autoprotección- y de los elementos de seguridad para desarrollar mecanismos que contrarresten el seguimiento a pie, en vehículo, combinado, en transporte público, carreteras o lugares desolados, zonas urbanas, semi urbanas o rurales.

Por ejemplo, los beneficiarios deben protegerse y proteger a sus familias al observar indicios de que están siendo vigilados. Situaciones tan simples como el observar un auto desconocido cerca de su domicilio o su oficina, o la instalación de un vendedor ambulante sospechoso, entre otras deben ser tomadas en cuenta.

La confluencia de todas estas medidas se suele denominar **Protección Integral**, que es el dispositivo creado alrededor de una personalidad para garantizar su seguridad de manera permanente. Los dispositivos comprenderán protección dinámica, estática y contravigilancia.

Dicho esto, es necesario precisar que la Protección Integral se extiende a todas las facetas del individuo: su integridad física, domicilio, imagen, familia, actividad, etc., y a sabiendas de que la seguridad total no existe, intentar conseguir un 100% de eficacia es una utopía a la que no hay que renunciar si queremos acercarnos a ella.

Con la Protección Integral se pretende principalmente, aumentar los efectos preventivos para que disminuyan los efectos reactivos, por lo tanto, es necesario plantear a partir de los hechos denunciados o las hipótesis del análisis de riesgos o amenazas cuáles son las causas de un atentado: Políticas, ideológicas, psicológicas, raciales, religiosas, personales, monetarias, sociológicas y terroristas.

Al hablar de atentado, se suele pensar genéricamente, por lo que se hace necesario diferenciar las diversas fuentes de riesgo, se adoptarán los diversos esquemas de seguridad ante los siguientes: Asesinatos, agresiones físicas, secuestro, grupos hostiles y actos negligentes –la rutina mata-<sup>11</sup>

Por lo tanto, las medidas de protección se clasifican como:

- A. Inmediatas
  - i. Materiales
  - ii. Elemento Humano de Protección
  - iii. Investigación
- B. Mediatas
  - i. Personales
  - ii. De investigación
  - iii. Institucionales

11 Para Luis Estupiñán Chaustre, la rutina se evita, si todos los interesados acatamos y aceptamos las medidas puestas en ejecución. Si colectivamente estamos atentos al cumplimiento de las directrices trazadas y confiadamente comentamos o hacemos saber las fallas, en cualquier momento a nuestro esquema detectado. El mayor problema de los esquemas de seguridad es mantener el rigor permanentemente. La habilidad de los interesados en vulnerar los sistemas de protección es su paciencia. Están siempre al acecho, en espera que aparezca la rutina, se den las excepciones. Los asuntos de seguridad son un todo; la seguridad no es exclusiva de un grupo especializado para ello, y no hay sistema o esquema de protección que sea infalible. El punto está en mantenerlo permanentemente activo y eso sólo se logra con el trabajo colectivo.

## A. Medidas Inmediatas

### i. Materiales Inmediatos de protección

#### 1. Individual

- a) Asignación de medios de comunicación (celulares, radios)
- b) Equipos de radio conectados con la policía
- c) Automóviles (blindados)
- d) Chalecos antibalas
- e) Evacuación terrestre, aérea o marítima

#### 2. Residencia o institución

- a) Dispositivo detección de metales
- b) Cámara de video en entrada
- c) Puerta de seguridad y otros sistemas de protección como alarmas
- d) Líneas telefónicas de emergencia
- e) Identificador de llamadas

### ii. Elemento Humano

#### Asignación de personal de protección

- a) Protección por parte de agentes designados –escoltas-
- b) Instalación de puesto fijo de control
- c) Unidad móvil de monitoreo

Además de los aspectos ya abordados, en los apartados específicos, cuando se planifique una protección de puesto fijo o seguridad perimetral a través de una unidad móvil de monitoreo es importante tomar en cuenta:<sup>12</sup>

- Iluminación de emergencia
- Barreras para las entradas
- Lugares de estacionamiento designados
- Acceso de peatones
- Puntos de entrega
- Flujo y control del tráfico
- Visibilidad entre los vehículos
- Escaleras y ascensores

### iii. Investigación

- a) Documentación de los hechos
- b) Inicio de investigación

Como se ha indicado en la Política de Prevención y Protección, y en el presente catálogo es importante para el desarrollo adecuado de las medidas de prevención y protección establecer unidades especializadas en materia de seguridad –CESP- y del Ministerio Público, con los recursos y capacitación necesaria, con la responsabilidad de coordinar y responder con la debida diligencia a la investigación de los hechos que motivan la adopción de medidas cautelares, provisionales y medidas de seguridad –llamamientos urgentes-.

La mejor medida de prevención, es la investigación pronta, efectiva y exhaustiva del o los responsables de amenazas, intimidaciones y otros actos cometidos en contra de estos sectores a quienes vulneran o elevan el nivel o índice de riesgo.

De tal suerte es importante que el Estado de Guatemala asuma las recomendaciones de la CICIG, para garantizar la lucha contra la impunidad de hecho y de derecho generado por las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario durante el conflicto armado interno, así como a los delitos actuales.

---

12 Aspectos recomendados por Mark Lowers, Tony Raker y Jim Rodgers, en su artículo sobre Seguridad Perimétrica, publicado en *Security Management*, Diciembre 2001.

## **B. Medidas de Protección Mediatas**

### **i. Personales**

- a) Reubicación temporal fuera del área de riesgo
- b) Establecimiento de instalaciones de seguridad
- c) Solicitud y trámite de asilo o refugio.

Cuando el riesgo o amenaza, requiera de las medidas anteriores, el Gobierno y las otras entidades estatales, desarrollarán mecanismos que faciliten entre otras acciones una fe de riesgo para solicitud de asilo o refugio, por lo que se deberán desarrollar estrategias en derechos humanos y derecho internacional humanitario para tales fines. Así como la creación de casas seguras e instalaciones para el resguardo de las personas fuera de las áreas de riesgo.

### **ii. Investigación**

- a) Seguimiento a las denuncias
- b) Investigación imparcial y exhaustiva, y
- c) Sanción de los responsables

Con el fin de fortalecer a las instituciones de justicia y de seguridad, y en cumplimiento del artículo 245 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es necesario que se investigue, persiga y combata a estos grupos, cuerpos clandestinos de seguridad y estructuras paralelas.

Estos han sido señalados de ser los responsables de operaciones en contra de opositores políticos, activistas de derechos humanos, administradores, operadores de justicia, otros sujetos procesales, sindicalistas, líderes sociales, indígenas y campesinos, cuando estos critican las decisiones gubernamentales, impulsan y desarrollan la lucha contra la impunidad, corrupción y combate al crimen organizado.

El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos racionales para creer que se ha producido una violación y de las libertades fundamentales.

### **iii. Institucionales**

La implementación de medidas de protección institucionales, atenderá los siguientes objetivos:

- a. Fortalecer con recursos humanos, presupuestarios y logísticos a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Organismo Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos y por ende otorgarle mayor campo de actuación e independencia a la Unidad Coordinadora de Protección o Unidad de Defensores.
- b. Fortalecer e implementar el Programa de Protección a Testigos y otros sujetos procesales vinculados a la administración de justicia penal, que beneficia también a periodistas, comunicadores sociales y sindicalistas. Integración del Consejo de Protección y observancia del nuevo Reglamento.
- c. Aprobación de la Ley de Asistencia Integral a las Víctimas de Delitos.
- d. Aprobación por parte del Ministerio de Gobernación del Manual para la Prevención y Protección
- e. Desarrollar y Sistematizar el Programa de Protección a Jueces, Magistrados y otros auxiliares de la administración de justicia desarrollados por el Organismo Judicial.
- f. Desarrollo de las acciones propuestas en el Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos y sus Planes Operativos Sectoriales, derivados de la Política Pública de Derechos Humanos.
- g. Capacitación del personal de investigación de la Policía Nacional Civil y del Ministerio Público.
- h. Establecer en forma permanente la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos del Ministerio de Gobernación.
- i. Creación del Cuerpo Elite de Seguridad Adscrito al Ministerio de Gobernación.
- j. Disolución de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.
- k. Contribuir o colaborar con la CICIG.
- l. Emitir directrices ministeriales, por parte del Ministerio de Gobernación y Defensa para el respeto y protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, administradores y operadores de justicia, periodistas y comunicadores sociales, sindicalistas.

- m. Desarrollar un modelo de seguridad preventiva, que desarrolle la misión y visión de la policía democrática, preventiva, investigativa y comunitaria.
- n. El Gobierno e instituciones del Estado, deben disponer de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos necesarios para garantizar la implementación de las medidas de protección adecuadas y efectivas cuando esté en riesgo la seguridad personal y la vida de las personas a quienes se refiere el presente Catálogo.

# Anexo 9: Nepal: borrador<sup>1</sup> del Proyecto de Ley 2066 sobre defensores de derechos humanos (2009)

## PREÁMBULO

El Parlamento ejecutivo ha redactado el borrador de este Decreto, respetando la Constitución interina y teniendo en cuenta que Nepal ha firmado varios convenios, tratados y acuerdos internacionales referentes a la protección, promoción y respeto de los derechos humanos; evaluando de excelente el papel desempeñado por los defensores de derechos humanos nepalíes durante el movimiento democrático de Nepal (Loktantrik Aandolan), y recordando las obligaciones nacionales derivadas de suscribir la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1998 “sobre los derechos y responsabilidades de individuos, grupos y diferentes instituciones sociales con respecto a la promoción y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, que ha sido aceptada universalmente” y teniendo también en cuenta que la vida de los defensores comprometidos activamente con el movimiento de derechos humanos de Nepal está constantemente amenazada, y que la protección y la promoción de los derechos humanos se puede conseguir mediante la protección y la gestión de sus servicios, hemos creído necesario elaborar este Decreto.

### Capítulo 1 Preliminares

#### 1. Nombre en corto y comienzo:

1. Este Decreto se llama Decreto sobre la seguridad de los defensores de derechos humanos 2066.
2. Este Decreto entrará en vigor inmediatamente.

#### 2. Definición. En este Decreto, si no se interpreta de manera diferente debido a otros asuntos o casos, se define así a:

- a. **Defensor de derechos humanos** significa cualquier ciudadano u organización que proteja y promueva los derechos humanos, ya sea a título individual o de manera tanto organizada como espontánea. El término se refiere también a activistas de derechos humanos, profesionales del derecho, profesionales de los medios de comunicación, trabajadores sociales, profesionales del campo de la salud, y otros individuos comprometidos activamente con la promoción y protección de los derechos humanos.
- b. **Organismos de gobierno** significa asociaciones, instituciones u organismos establecidos, creados y gestionados de acuerdo con la ley vigente.
- c. **Funcionarios del gobierno** se refiere al Presidente o a los miembros, incluido el secretario.
- d. **Administración local** se refiere a la oficina de administración del distrito, a la oficina de la policía del distrito, o la oficina de policía local y a cualquier otro mecanismo de seguridad del gobierno existente o ad hoc.
- e. **Comisión** significa que es una comisión de defensores de derechos humanos establecida de acuerdo con esta ley.
- f. **Estipulado o de acuerdo con lo estipulado** significa que está estipulado de acuerdo con esta ley, o estipulado siguiendo las normas de este Decreto.

### Capítulo 2

#### Papel, responsabilidades y derechos de los defensores de derechos humanos

#### 3. Derechos del defensor de derechos humanos: los defensores tendrán los siguientes derechos:

1. Proteger, promover y asegurarse de que se respetan los derechos humanos, tanto de forma individual como organizada.
2. Establecer, gestionar o participar en cualquier organización o asociación, respetando la legislación vigente, y con el fin de proteger y promocionar los derechos humanos.

1 Borrador enviado por la ONG nepalí Informal Sector Service Center (INSEC, <http://www.insec.org.np>), aproximadamente en septiembre 2009, antes de su discusión por las autoridades correspondientes en Nepal. La traducción al castellano no es oficial, y no debe ser tomada como referencia para cuestiones legales.

3. Recibir, enviar y difundir información relacionada con los derechos humanos.
  4. Promover, difundir o facilitar principios nuevos relacionados con los derechos humanos y llevar a cabo las actividades necesarias para conseguir apoyo público.
  5. Presentar ante el gobierno, o ante las partes interesadas, casos estatales o no estatales de acciones tomadas en contra, o acciones que muy probablemente vayan a ir en contra de las pautas de derechos humanos; y organizar programas de protesta pacífica para lograr este propósito.
  6. Dar y recibir ayuda legal o de otro tipo para la protección de los derechos humanos.
  7. Dar el apoyo necesario para que el gobierno asuma sus obligaciones a nivel nacional e internacional de respeto de los derechos humanos; y crear un censo público que sirva para este propósito.
  8. Recibir ayuda de organismos estatales para acceder a los lugares donde o bien se hayan violado derechos humanos, o haya muchas posibilidades de que se vayan a violar; recibir apoyo de organismos de gobierno locales y las fuerzas de seguridad mientras estén visitando esos lugares para recopilar información.
  9. Organizar programas de promoción y protección de derechos humanos, tanto a título individual como en coordinación con organizaciones gubernamentales o organizaciones y asociaciones no gubernamentales.
  10. Hacer sugerencias al gobierno y a otros organismos implicados, referentes a la protección y promoción de derechos humanos.
- 4. Responsabilidades de los defensores de derechos humanos** – Las responsabilidades de los defensores son las siguientes:
1. Abogar por derechos humanos para todos.
  2. Respetar y hacer que otros respeten la legislación existente mientras desempeñan sus propias actividades.
  3. Ser cuidadosos al recopilar y difundir información relacionada con la seguridad nacional, la soberanía y la indivisibilidad; la armonía social y religiosa y la unidad.
  4. Tener siempre en cuenta la sensibilidad y confidencialidad de las víctimas al llevar a cabo su trabajo.
  5. Priorizar, por encima de su trabajo de recopilar información, que no se ponga en peligro ninguna vida y auxiliar a los individuos que pudieran ser víctimas, heridos o corran riesgo.
  6. Llevar a cabo sus acciones o hacer que otros lleven a cabo sus acciones sin obstaculizar la investigación de los organismos estatales para determinar la culpabilidad de un crimen.
  7. Apoyar totalmente a otros defensores que pudieran correr riesgos debido a problemas de seguridad o por otros motivos.
  8. Practicar siempre, y hacer que otros practiquen, el entendimiento universal de los derechos humanos y sus principios.

### Capítulo 3

#### Comisión de defensores de derechos humanos.

- 5. Comisión de defensores de derechos humanos**
1. El gobierno de Nepal creará una Comisión de defensores de derechos humanos .
  2. La comisión será una institución autónoma, con autoridad y continua. Podrá adquirir, comprar y vender activos<sup>2</sup>.
  3. Los funcionarios y los miembros entrarán a formar parte de la comisión como sigue:
    - a. Miembro propuesto por la Comisión, escogido entre los miembros de la Comisión de derechos humanos *Presidente*
    - b. Un experto legal propuesto por la Asociación de Abogados de Nepal, escogido entre los abogados de mas antigüedad que hayan estado activamente comprometidos en el terreno de los derechos humanos durante los últimos 15 años *miembro*
    - c. Un periodista propuesto por la Federación de periodistas de Nepal, escogido entre los periodistas cuyo periodismo haya estado activamente comprometido con los derechos humanos y haya recopilado y difundido noticias relacionadas con los derechos humanos durante los últimos 15 años *miembro*

2 Texto original del borrador inglés: “The commission will be a continuous authoritarian autonomous institution. Can acquire, buy and sell assets as an individual”.

- d. Cuatro defensores de derechos humanos, por lo menos uno de ellos mujer, propuesto por el gobierno de Nepal, recomendados de la Comisión nacional de derechos humanos, seleccionados entre defensores de derechos humanos famosos que hayan estado activamente comprometidos y cuya contribución en este campo haya sido importante *miembro*
- e. Co-Secretario del Ministerio del Interior, Gobierno de Nepal *miembro*
- f. Oficial de primera clase en activo del Servicio de Justicia de Nepal, nombrado por el gobierno de Nepal *miembro secretario*

**6. Ejercicio de los funcionarios de la Comisión**

1. Salvo el funcionario de oficio, la duración del ejercicio del resto de los funcionarios será de 4 años.
2. Conforme al sub-artículo-1, los funcionarios nombrados pueden volver a ser nombrados.

**7. Impedimentos para ser elegido** No podrán ser elegidos para la Comisión los individuos cuya situación se corresponda con los siguientes casos:

1. Hayan sido declarados culpable de violación de derechos humanos.
2. Hayan sido sentenciados por una acusación criminal que afecte a su degradación moral.
3. Hayan sido declarados culpable de corrupción.
4. Sean menores de 25 años mayores de 70 años.
5. No hayan completado ninguna carrera universitaria o equivalente (tienen que tener por menos una licenciatura).
6. Hayan sido nombrados o propuestos al servicio del gobierno al mismo tiempo de ser nombrados para la Comisión.

**Capítulo 4**

**Papel, Responsabilidades y Derechos de la Comisión de derechos humanos**

**8. Papel, responsabilidades y derechos de la Comisión:**

El papel, las responsabilidades y los derechos de la Comisión serán:

1. Tomar o hacer que otros tomen las medidas necesarias para la protección del servicio de los defensores de derechos humanos.
2. Tomar o hacer que otros tomen las medidas necesarias con respecto a la coordinación de todas las partes implicadas, para minimizar los riesgos a los que se enfrentan los defensores cuando trabajan recopilando información.
3. Recopilar datos de los defensores de derechos humanos y, basándose en ellos, hacer tarjetas de identidad para los defensores que los identifiquen como tal<sup>3</sup>.
4. Formular e implementar un código de conducta para defensores de derechos humanos
5. Organizar, al menos una vez al año, un encuentro nacional de defensores de derechos humanos; preparar y presentar al gobierno un informe sobre las condiciones de trabajo de los defensores.
6. Ya sea en coordinación con otros defensores de derechos humanos o en solitario, hacerse cargo o hacer que otros se hagan cargo de tomar las medidas necesarias para evitar que se cometan abusos contra defensores.
7. Formular e implementar una política de protección de defensores e implementarla.
8. Ayudar, cuando sea necesario, a la Comisión de derechos humanos y al gobierno de Nepal a implementar la declaración de defensores de derechos humanos y, con este fin, llevar a cabo los programas necesarios
9. Preparar y presentar un informe anual al relator especial de la ONU sobre las condiciones de seguridad de los defensores de derechos humanos, la seguridad a su servicio, actividades llevadas a cabo por el gobierno y otros organismos gubernamentales relacionadas con defensores y la situación de los defensores
10. Ayudar, según proceda, al gobierno de Nepal o a los defensores nacionales en el tema de la protección y capacitar a los defensores con competencia profesional.
11. Distribuir y renovar la afiliación institucional o individual de los defensores según se les vaya identificando.

3 Texto original del borrador inglés: "Collect details on human rights defenders and on the basis of which distribute human rights defenders identity card to the human on the basis".

## Capítulo 5

### Protección del servicio defensores de derechos humanos

#### 9. Seguridad de los defensores de derechos humanos

1. En el curso de sus actividades profesionales los defensores de derechos humanos tienen que recibir el apoyo de todos los organismos tanto del gobierno, como administrativos o de seguridad; partidos políticos y todas las partes afectadas, (incluida gente local, tanto a favor como en contra) del lugar donde se hayan violado los derechos humanos o donde existan muchas probabilidades de que se vayan a violar; y cada defensor tiene derecho a recibir apoyo en relación con el tema afectado.
2. La administración local o las instituciones gubernamentales serán responsables de facilitar toda la seguridad que puedan a los defensores, en los casos en que los defensores la soliciten mientras están recopilando o diseminando información en zonas donde ha habido violaciones de derechos humanos o hay muchas posibilidades de que se produzcan.
3. La administración local o las instituciones gubernamentales serán responsables de facilitar información, a petición de los defensores – durante su visita, estancia o tras un incidente – relacionada con los sitios donde se han violado derechos humanos hay muchas posibilidades de que se violen.
4. Excepto en casos en los que se haya cometido un delito, los defensores no deberían ser arrestados mientras están ejerciendo actividades profesionales relacionadas con incidentes de violaciones de derechos humanos o durante el curso de otras investigaciones.
5. En relación con las actividades llevadas a cabo por los defensores en calidad de defensores, no deberá presentarse ningún caso en el juzgado contra los defensores; ni se les pedirá actuar como testigos contra su voluntad, ni se les obligará a hacer pública la información recopilada mientras actuaban en su calidad de defensores.

## Capítulo 6

### Derecho a compensación

#### 10. Derecho a compensación

1. Este Decreto estipula que los defensores pueden presentar quejas en el juzgado del distrito si se enfrentan a dificultades cuando se les niega el uso de facilidades, o también pueden presentar quejas contra las restricciones impuestas, excepto en los casos en los que estas restricciones estén estipuladas en el Decreto.
  2. Si se recibe una queja, ateniéndose al Decreto, el juzgado puede dar orden para que el acusado se presente con una respuesta por escrito en un plazo de tres días.
  3. Tras recibir la respuesta por escrito del acusado, o cuando expire el plazo para que el acusado presente la respuesta, el juzgado de distrito tiene que priorizar el caso y decidir si a la parte afectada le corresponden, de acuerdo con este Decreto, los derechos que reclama.
  4. Si se decide que a la parte afectada le corresponden esos derechos, según el sub-artículo 3, hay que enviar una notificación de la resolución a la parte afectada lo antes posible usando los medios más eficaces.
  5. Tras recibir la notificación, según el sub-artículo 3, la parte afectada debe implementarla inmediatamente.
  6. El juzgado de distrito puede, cuando esté resolviendo o ignorando un caso, usando este Decreto, usar los derechos que le dé la ley vigente.
- 11. Orden Cautelar** – El juzgado puede celebrar vistas unilaterales, si así se requiriera, y puede dictar una orden cautelar con relación a la queja recibida, ateniéndose al sub-artículo 1; o puede dictar una orden cautelar tras escuchar la versión de las dos partes. La otra parte puede presentar una queja en un juzgado pidiendo la anulación de la orden cautelar, si la orden cautelar se ha dictado basándose en una vista unilateral; en un caso así, la corte puede anular o modificar la orden previa. Sin embargo, si la orden cautelar se ha dado tras recibir la respuesta por escrito, entonces este artículo no puede usarse para obstaculizar la decisión tomada con respecto a un caso.
- 12. Multa de compensación** – Según este Decreto, los individuos o los funcionarios afectados que no implementen la orden del juzgado pueden ser objeto de multas de hasta 10,000/- NPR y el juzgado puede mandar una carta al departamento correspondiente para que tome las medidas oportunas. El dinero recaudado por estos medios pasará a las arcas del gobierno.

13. **Cláusulas relacionadas con la Apelación** – Según este Decreto, las partes afectadas que no estén de acuerdo con la decisión del juzgado de distrito sobre la multa o la compensación, pueden presentar una apelación en el Juzgado de Apelación correspondiente, en un plazo de 15 días desde que se tome la decisión. Por consiguiente, si se recibe una apelación, el Juzgado de Apelación correspondiente tendrá que proceder inmediatamente y tomar una decisión sobre el caso, como estipula este Decreto.
14. **Fecha para el juicio y Extensión** – Según este Decreto, el juzgado correspondiente puede fijar una fecha para el juicio y una extensión de hasta 5 días, si se prevé que la respuesta no se puede recibir a tiempo para la fecha del juicio decidida con anterioridad o que la apelación no se puede presentar dentro del plazo previsto debido a situaciones fuera de su control.

#### Capítulo 7

##### Fondo de los defensores humanos

15. **Fondo** Existirá un fondo en la Comisión en el que se depositara una cantidad de la siguiente forma:
  - a. Contribución o préstamo, recibido por la Comisión, del gobierno y de áreas no gubernamentales.
  - b. Cuotas de afiliación, individuales o colectivas, que pagan los defensores de derechos humanos.
  - c. Contribuciones de ayuda que llegan de particulares, organizaciones o asociaciones, tanto nacionales como internacionales.
  - d. Cantidades que se reciben de los activos de la Comisión.
  - e. Cantidades que llegan de otras fuentes.
16. **Uso del Fondo** – El fondo solo se podrá usar con la firma conjunta del Presidente del Comité del Fondo o cualquier otro miembro autorizado.

#### Capítulo 8

##### Varios

17. **Acción contra el desacato al tribunal** – Este Decreto establece que, en el caso de que alguien no cumpla la decisión del juzgado, o cree obstáculos para que se implemente la decisión, el juzgado puede tomar las acciones correspondientes por desacato al tribunal.
18. **Contacto con el gobierno de Nepal** – La Comisión puede ponerse en contacto con el gobierno de Nepal a través del Ministerio de Interior.
19. **Oficina** – La oficina central de la Comisión estará en Kathmandú. Puede abrir oficinas locales y regionales y oficinas de contacto informando con antelación al gobierno de Nepal. Hasta que se abran esas oficinas y con el consentimiento previo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión puede funcionar desde la oficina de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
20. **Clausula referente al Personal y los Gastos de la Comisión** – El gobierno de Nepal tiene que dar a la Comisión el personal que necesite. Los funcionarios y el personal de la Comisión recibirán el salario y las dietas estipulados. Ambos serán fijados por el gobierno hasta que la Comisión los estipule.
21. **Derecho a formular Reglamentos**
  1. Para el cumplimiento de este Decreto, la Comisión puede formular las normas y reglamentos que considere necesarios.
  2. Las normas y reglamentos, tal y como se estipula en el sub-artículo 1, entrarán en vigor cuando las apruebe el gobierno de Nepal.
22. **En cuanto a la ley existente** Todo lo mencionado en este Decreto se acogerá a este Decreto y a otras leyes existentes.

# Anexo 10: República Democrática del Congo: Proyecto de ley sobre la protección de defensores (2008)

## PROYECTO DE LEY - BKB

### Preámbulo

Nosotros, miembros de la Asamblea Nacional,  
reunidos en sesión plenaria,

- Profundamente atentos y dispuestos a construir un Estado de derecho y democrático fundado en el respeto a los derechos de las personas y decidido a garantizar, sin ninguna forma de discriminación, el ejercicio y el disfrute efectivos de las libertades y derechos fundamentales para todos los ciudadanos congolese
- Reafirmando los principios elementales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas del 26 de junio de 1945, la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, los pactos internacionales y otras convenciones y protocolos relativos a los derechos humanos
- Reafirmando asimismo las disposiciones de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, presentada por la Comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas en 1998 y adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 9 de diciembre de 1998 en su resolución 53/144
- Considerando el mandato del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los Defensores de Derechos Humanos
- Considerando la cantidad importante, cerca de quinientas, de organizaciones nacionales y locales de promoción y defensa de los derechos humanos activas en la República democrática del Congo, así como el papel esencial que juegan en la realización del estado de derecho y la instauración de la justicia
- Considerando que los defensores de derechos humanos son cada vez más objeto de ataques y amenazas de muerte, detención arbitraria y exilio y que sus derechos se ven escarnecidos en los países por parte de quienes detentan el poder público con toda impunidad y en ausencia de cualquier marco jurídico de protección de los defensores de derechos humanos
- Reconociendo el papel que juegan los defensores de derechos humanos y la capacidad de las organizaciones congolese de defensa de los derechos humanos de colaborar con los órganos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas y de otras instituciones regionales y nacionales competentes en materia de promoción de los derechos humanos
- Considerando la necesidad de crear un marco jurídico nacional de protección de los defensores de derechos humanos
- Subrayando que es al Estado a quien incumbe la responsabilidad primordial y el deber de proteger los derechos y libertades fundamentales de todos los ciudadanos
- Reconociendo que los individuos, grupos y asociaciones tienen el derecho y la responsabilidad de promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de darlas a conocer tanto a nivel nacional como internacional
- Inspirándonos en las prescripciones de las orientaciones y de las Directrices así como en el papel de las misiones diplomáticas de la Unión Europea en lo relativo a los defensores de derechos humanos
- Aprobamos y adoptamos la presente ley.

### Título I:

#### Disposiciones generales:

**ARTÍCULO 1:** La presente ley se elabora basándose en la Constitución en vigor en la República Democrática del Congo, especialmente en sus disposiciones relativas a las libertades, derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y de los instrumentos jurídicos internacionales, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional Relativo a los Derechos Civiles y Políticos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y la Declaración sobre los Derechos Humanos de 1998.

**ARTÍCULO 2:** La presente ley garantiza a los defensores de derechos humanos congoleños la inviolabilidad de sus derechos y libertades así como de su trabajo.

**ARTÍCULO 3:** El poder público tiene el deber de respetar y de proteger los derechos y libertades así como el trabajo de los defensores de derechos humanos.

#### **Título II:**

##### **Definición y papel de los defensores de derechos humanos**

**ARTÍCULO 4:** La definición de los defensores de derechos humanos se funda en el artículo primero del dispositivo de la Declaración de 1998 sobre el Derecho y la Responsabilidad de los Individuos Grupos y Órganos de la Sociedad de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Reconocidas Universalmente donde se dispone que *“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”*.

**ARTÍCULO 5:** Los defensores de derechos humanos son individuos, grupos y órganos de la sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas. Se dedican a la promoción, la protección y la aplicación práctica de los derechos económicos, sociales y culturales. Promueven y protegen asimismo los derechos de los miembros de grupos como las comunidades autóctonas. Esta definición no incluye a los individuos o grupos que cometen actos de violencia o propagan la violencia.

**ARTÍCULO 6:** Aunque la responsabilidad primordial de la promoción y la protección de los derechos humanos incumbe a los estados, es evidente que los individuos, los grupos y los órganos de la sociedad contribuyen de manera significativa a promover la causa de los derechos humanos. En particular, los defensores de derechos humanos:

- Hacen públicos las violencias
- Tratan de conseguir que las víctimas de estas violaciones puedan hacer valer sus derechos en justicia aportándoles asistencia jurídica, psicológica, médica u otra, y
- Combaten las culturas de impunidad que sirven para ocultar las violaciones sistemáticas y repetidas de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

#### **Título III:**

##### **Fundamentos de la misión de los defensores de derechos humanos:**

**ARTÍCULO 7:** En el plano internacional, la misión de los defensores de derechos humanos encuentra su fundamento en la aplicación de las disposiciones de los distintos instrumentos jurídicos citados a continuación:

- Los artículos 18, 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10/12/1948 que garantizan a todas las personas, incluyendo a los defensores de derechos humanos, el disfrute de las libertades de pensamiento, reunión y asociación pacífica
- La libertad de opinión y de expresión implica el derecho a no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión
- Los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 que garantizan también a los defensores de derechos humanos la libertad de reunión pacífica y a asociarse libremente con otros para la protección de sus intereses
- El artículo 10 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 reconoce a todas las personas el derecho de constituir libremente asociaciones y de cumplir las disposiciones de la ley
- Las disposiciones de la Declaración de 1998 sobre el Derecho y la Responsabilidad de los Individuos, Grupos y Órganos de la Sociedad de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos.

**ARTÍCULO 8:** En el plano nacional, la misión de los defensores de derechos humanos se fundamenta en las disposiciones de la constitución en vigor en la República democrática del Congo, particularmente las relativas a las libertades individuales previstas en los artículos 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 30, 37.

\* *También la Ley N° 004/2001 de 20 de julio de 2001 que regula la libertad de crear y adherirse a una asociación sin ánimo de lucro en la RD del Congo.*

#### **Título IV:**

##### **Los derechos y protecciones de los defensores de los derechos humanos**

**ARTÍCULO 9:** Los defensores de derechos humanos, como todas las personas, a título individual o en asociación con otros tienen derecho a promover la protección y la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales a nivel nacional e internacional.

**ARTÍCULO 10:** Con el objetivo de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, los defensores de derechos humanos tienen derecho, individualmente o en asociación con otros, a nivel nacional e internacional:

- A reunirse y concentrarse pacíficamente
- A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales; afiliarse a ellas y participar en ellas
- A comunicarse con organizaciones no gubernamentales o intergubernamentales.

**ARTÍCULO 11:** Además, tiene derecho:

- A poseer, buscar, obtener, recibir y conservar informaciones sobre todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, teniendo particularmente acceso a la información relativa a la manera en que se llevan a efecto estos derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial o administrativo nacionales
- A publicar, comunicar a otros o difundir libremente ideas, informaciones y conocimientos sobre todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales
- A estudiar, debatir, apreciar y evaluar el respeto, tanto en las leyes como en la práctica, de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales y con estos medios y otros medios apropiados, llamar la atención de la opinión pública sobre el tema.

**ARTÍCULO 12:** También se reconoce al defensor de derechos humanos el derecho a elaborar nuevos principios e ideas en el ámbito de los derechos humanos, a debatirlos y a promover su reconocimiento.

**ARTÍCULO 13:** El derecho de participar efectivamente y sin discriminaciones en el gobierno de su país y en la orientación de los asuntos públicos.

Este derecho incluye particularmente el derecho, individualmente o en asociación con otros, a plantear a las instituciones del estado, así como a los organismos que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas destinadas a la mejora de su funcionamiento así como a señalar cualquier aspecto de su trabajo que dificulte o impida la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

**ARTÍCULO 14:** Derecho de disponer, individualmente o en asociación con otros, de un recurso efectivo y de beneficiarse de una protección en caso de violación de sus derechos en el marco del ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que incluye el derecho a promover y proteger los derechos humanos.

Con este fin, el defensor de derechos humanos a quien se hubieran violado sus derechos o libertades tiene derecho, por sí mismo o a través de un representante autorizado por la ley a denunciar y hacer que una autoridad judicial o cualquier autoridad instituida por la ley que sea independiente, imparcial y competente, examine su denuncia rápidamente en audiencia pública, y a obtener de esta autoridad una decisión conforme a la ley que le otorgue la reparación, así como una indemnización, cuando sus derechos o libertades hayan sido violados, así como la ejecución de la decisión y del juicio en su caso, sin excesivo retraso.

**ARTÍCULO 15:** Con este fin, los defensores de derechos humanos, individualmente o en asociación con otros, tiene derecho particularmente:

- A quejarse de la política y de la acción de funcionarios y órganos del estado que hubieran cometido violaciones de derechos humanos y libertades fundamentales, a través de peticiones u otros medios apropiados, ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas nacionales competentes o de cualquier otra autoridad competente instituida conformemente al sistema jurídico del estado que debe tomar una decisión sin retraso excesivo
- A asistir a las audiencias, procedimientos y procesos públicos para constatar si respetan la legislación nacional y las obligaciones y compromisos internacionales aplicables
- A ofrecer y prestar asistencia jurídica profesional cualificada o asesoría y apoyo pertinentes para la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

**ARTÍCULO 16:** De acuerdo con los procedimientos e instrumentos internacionales aplicables, el defensor de derechos humanos tiene derecho, individualmente o en asociación con otros, a dirigirse sin restricción a los órganos internacionales competentes con carácter general o especial para recibir y examinar las comunicaciones relativas a los derechos humanos y a comunicarse libremente con estos órganos.

**ARTÍCULO 17:** El defensor de derechos humanos tiene derecho, individualmente o en asociación con otros, a participar en actividades pacíficas para luchar contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este sentido, tiene derecho a la protección eficaz de la legislación nacional cuando reacciona ante actos y actividades imputables al estado, incluyendo aquellos resultantes de la omisión, que hayan conducido a violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como ante actos de violencia perpetrados por grupos o individuos que entorpecen el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

**ARTÍCULO 18:** El defensor de derechos humanos tiene derecho, individualmente o en asociación con otras personas, a solicitar, recibir y utilizar recursos en virtud del artículo 37 de la constitución en vigor en la República Democrática del Congo, con el objetivo expreso de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales a través de medios pacíficos, de acuerdo con el artículo 3 de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos de 1998.

**ARTÍCULO 19:** En caso de peligro inminente que amenace la existencia del defensor de derechos humanos, éste tiene derecho a salvar la vida y a ser protegido por las misiones diplomáticas de la unión europea acreditadas en la República Democrática del Congo o las de otros países africanos que acepten acogerle y protegerle. El derecho de exilarse al extranjero se les reconoce por el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el artículo 33 de la constitución en vigor en la República Democrática del Congo.

#### **Título V:**

##### **Deberes u obligaciones de los defensores de derechos humanos**

**ARTÍCULO 20:** En el ejercicio de su misión, el defensor de derechos humanos, en tanto que ciudadano del país como todos los demás, tiene el deber de respetar los derechos de los demás y las leyes en vigor en la República Democrática del Congo.

Además, tiene la obligación de respetar en el ejercicio de sus funciones las prescripciones de los artículos 27 al 29 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1987 relativos a los deberes de los ciudadanos.

**ARTÍCULO 21:** El defensor de derechos humanos debe guiarse en su misión por su código ético o su deontología.

**ARTÍCULO 22:** El defensor de los derechos humanos no debe participar en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales actuando o absteniéndose de actuar cuando las circunstancias lo exijan, y no puede ser castigado o molestado por haberse negado a atacar estos derechos y libertades.

**ARTÍCULO 23:** En el ejercicio de sus derechos y libertades así como de su misión, el defensor de derechos humanos, individualmente o en asociación con otros, solamente estará sometido a las limitaciones fijadas de acuerdo con las obligaciones internacionales existentes y definidas por la ley exclusivamente con el objetivo de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y con el objetivo de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

#### **Título VI:**

##### **Los deberes u obligaciones del Estado**

**ARTÍCULO 24:** El Estado congolés tiene, en el más alto grado, la responsabilidad y el deber de proteger, promover y aplicar todos los derechos humanos y todas las libertades fundamentales, particularmente con la adopción de las medidas necesarias para instaurar las condiciones suficientes así como las garantías jurídicas deseadas para todas las personas en su jurisdicción, lo que incluye que los defensores de derechos humanos puedan, individualmente o en asociación con otros, disfrutar en la práctica de todos estos derechos y todas estas libertades.

El Estado congolés debe adoptar medidas legislativas, administrativas y otras necesarias para asegurar la garantía efectiva de los derechos y libertades de sus ciudadanos.

**ARTÍCULO 25:** En caso de constatación o denuncia de violaciones de los derechos de un defensor de derechos humanos, el Estado debe llevar a cabo una investigación rápida e imparcial y asegurarse que se instruye una causa cuando existan razones para creer que se han producido en un territorio de su jurisdicción violaciones de los derechos y las libertades del defensor de los derechos humanos.

**ARTÍCULO 26:** El Estado adopta todas las medidas necesarias para asegurar que las autoridades competentes protegen a los defensores de derechos humanos, que actúan individualmente o en asociación con otros, de toda violencia, amenaza, represalias, discriminaciones de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria en el marco del ejercicio legítimo de los derechos y libertades garantizados por los instrumentos jurídicos de derechos humanos tanto nacionales como internacionales.

**ARTÍCULO 27:** Impedir la devolución a otro estado de los defensores de derechos humanos que hayan huído de la persecución cuando su vida estaba en peligro.

**ARTÍCULO 28:** Acentuar la necesidad de abordar el problema de la impunidad llevando a cabo investigaciones profundas e independientes y acabando con la violencia perpetrada contra los defensores de derechos humanos.

**ARTÍCULO 29:** La presente ley entrará en vigor en la fecha de su promulgación.

# Anexo 11: Naciones Unidas: Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (1998)



Quincuagésimo tercer período de sesiones, tema 110 b) del programa

## RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL

[sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/53/625/Add.2)]

*53/144. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*

### LA ASAMBLEA GENERAL,

*Reafirmando* la importancia de la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas en todos los países del mundo,

*Tomando nota* de la resolución 1998/7 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de abril de 1998,<sup>1</sup> por la cual la Comisión aprobó el texto del proyecto de declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos,

*Tomando nota asimismo* de la resolución 1998/33 del Consejo Económico y Social, de 30 de julio de 1998, por la cual el Consejo recomendó a la Asamblea General que aprobara el proyecto de declaración,

*Consciente* de la importancia de la aprobación del proyecto de declaración en el contexto del cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>2</sup>

1. *Aprueba* la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos que figura en el anexo de la presente resolución;
2. *Invita* a los gobiernos, a los organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que intensifiquen sus esfuerzos por difundir la Declaración, promover el respeto universal hacia ella y su comprensión, y pide al Secretario General que incluya el texto de la Declaración en la próxima edición de *Derechos humanos: Recopilación de instrumentos internacionales*.

1 Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1998, Suplemento No. 3 (E/1998/23), cap. II, secc. A.

2 Resolución 217 A (III).

85a. sesión plenaria, 9 de diciembre de 1998

## ANEXO

*Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*

### LA ASAMBLEA GENERAL,

*Reafirmando* la importancia que tiene la observancia de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas para la promoción y la protección de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los seres humanos en todos los países del mundo,

*Reafirmando también* la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los Pactos internacionales de derechos humanos<sup>3</sup> como elementos fundamentales de los esfuerzos internacionales para promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la importancia de los demás instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas y a nivel regional,

*Destacando* que todos los miembros de la comunidad internacional deben cumplir, conjunta y separadamente, su obligación solemne de promover y fomentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin distinción alguna, en particular sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, y reafirmando la importancia particular de lograr la cooperación internacional para el cumplimiento de esta obligación, de conformidad con la Carta,

*Reconociendo* el papel importante que desempeña la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en relación con violaciones masivas, flagrantes o sistemáticas como las que resultan del apartheid, de todas las formas de discriminación racial, colonialismo, dominación u ocupación extranjera, agresión o amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional o la integridad territorial, y de la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sus recursos naturales,

*Reconociendo* la relación entre la paz y la seguridad internacionales y el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y consciente de que la ausencia de paz y seguridad internacionales no excusa la inobservancia de esos derechos,

*Reiterando* que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades,

*Destacando* que la responsabilidad primordial y el deber de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales incumbe al Estado,

*Reconociendo* el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover el respeto y el conocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el plano nacional e internacional,

### DECLARA:

#### Artículo 1

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

#### Artículo 2

1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.
2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

3 Resolución 2200 A (XXI), anexo.

### **Artículo 3**

El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.

### **Artículo 4**

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que menoscabe o contradiga los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas ni de que limite las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los Pactos internacionales de derechos humanos o de otros instrumentos y compromisos internacionales aplicables en esta esfera, o constituya excepción a ellas.

### **Artículo 5**

A fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional:

- a) A reunirse o manifestarse pacíficamente;
- b) A formar organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, y a afiliarse a ellos o a participar en ellos;
- c) A comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales.

### **Artículo 6**

Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras:

- a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;
- b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

### **Artículo 7**

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación.

### **Artículo 8**

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

### **Artículo 9**

1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.
2. A tales efectos, toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente o cualquier otra autoridad establecida por la ley y a que esa denuncia sea examinada rápidamente

en audiencia pública, y a obtener de esa autoridad una decisión, de conformidad con la ley, que disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado los derechos o libertades de esa persona, así como a obtener la ejecución de la eventual decisión y sentencia, todo ello sin demora indebida.

3. A los mismos efectos, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, entre otras cosas, a:
  - b) Asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones y los compromisos internacionales aplicables;
  - c) Ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento y asistencia pertinentes para defender los derechos humanos y las libertades fundamentales.
4. A los mismos efectos, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, de conformidad con los instrumentos y procedimientos internacionales aplicables, a dirigirse sin trabas a los organismos internacionales que tengan competencia general o especial para recibir y examinar comunicaciones sobre cuestiones de derechos humanos y libertades fundamentales, y a comunicarse sin trabas con ellos.
5. El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en cualquier territorio sometido a su jurisdicción.

#### **Artículo 10**

Nadie participará, por acción o por el incumplimiento del deber de actuar, en la violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y nadie será castigado ni perseguido por negarse a hacerlo.

#### **Artículo 11**

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho al legítimo ejercicio de su ocupación o profesión. Toda persona que, a causa de su profesión, pueda afectar a la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales de otras personas deberá respetar esos derechos y libertades y cumplir las normas nacionales e internacionales de conducta o ética profesional u ocupacional que sean pertinentes.

#### **Artículo 12**

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.
3. A este respecto, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

#### **Artículo 13**

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración.

#### **Artículo 14**

1. Incumbe al Estado la responsabilidad de adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole apropiadas para promover en todas las personas sometidas a su jurisdicción la comprensión de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
2. Entre esas medidas figuran las siguientes:
  - a) La publicación y amplia disponibilidad de las leyes y reglamentos nacionales y de los instrumentos internacionales básicos de derechos humanos;
  - b) El pleno acceso en condiciones de igualdad a los documentos internacionales en la esfera de los derechos humanos, incluso los informes periódicos del Estado a los órganos establecidos por los tratados internacionales sobre derechos humanos en los que sea Parte, así como las actas resumidas de los debates y los informes oficiales de esos órganos.

3. El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales.

#### **Artículo 15**

Incumbe al Estado la responsabilidad de promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todos los niveles de la educación, y de garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados, funcionarios encargados del cumplimiento de la ley, personal de las fuerzas armadas y funcionarios públicos incluyan en sus programas de formación elementos apropiados de la enseñanza de los derechos humanos.

#### **Artículo 16**

Los particulares, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación en esas esferas con el objeto de fortalecer, entre otras cosas, la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre todos los grupos raciales y religiosos, teniendo en cuenta las diferentes mentalidades de las sociedades y comunidades en las que llevan a cabo sus actividades.

#### **Artículo 17**

En el ejercicio de los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración, ninguna persona, individual o colectivamente, estará sujeta a más limitaciones que las que se impongan de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales aplicables y determine la ley, con el solo objeto de garantizar el debido reconocimiento y respeto de los derechos y libertades ajenos y responder a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática.

#### **Artículo 18**

1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.
3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

#### **Artículo 19**

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un individuo, grupo u órgano de la sociedad o a cualquier Estado el derecho a desarrollar actividades o realizar actos que tengan por objeto suprimir los derechos y libertades enunciados en la presente Declaración.

#### **Artículo 20**

Nada de lo dispuesto en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que permita a los Estados apoyar y promover actividades de individuos, grupos de individuos, instituciones u organizaciones no gubernamentales, que estén en contradicción con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

# Anexo 12: Naciones Unidas: Resolución complementaria a la Declaración sobre Defensores –ver anexo anterior– (2009)



Sexagésimo cuarto periodo de sesiones

## TERCERA COMISIÓN: TEMA 69 B) DEL PROGRAMA

*Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

Albania, Alemania, Andorra, Angola, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Benin, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Cabo Verde, Canadá, Chile, Chipre, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, Iraq, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Jordania, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Marruecos, México, Micronesia (Estados Federados de), Mónaco, Montenegro, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, República de Moldova, República Dominicana, Rumania, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza, Uruguay y Vanuatu: proyecto de resolución revisado,

### **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos**

#### **LA ASAMBLEA GENERAL,**

*Recordando* su resolución 53/144, de 9 de diciembre de 1998, en la que aprobó por consenso la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, que figura como anexo de esa resolución, y reiterando la importancia de la Declaración y de su promoción y aplicación,

*Recordando también* todas las resoluciones anteriores sobre esta cuestión, en particular su resolución 62/152, de 18 de diciembre de 2007, y la resolución 7/8 del Consejo de Derechos Humanos, de 27 de marzo de 2008,<sup>1</sup>

*Observando con profunda preocupación* que, en muchos países, las personas y las organizaciones dedicadas a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales a menudo sufren amenazas y acoso y padecen inseguridad como resultado de esas actividades, incluso mediante restricciones de la libertad de asociación o expresión, o del derecho de reunión pacífica, o abusos en los procedimientos civiles o penales,

*Muy preocupada* porque, en algunos casos, se han utilizado indebidamente leyes y otras disposiciones sobre seguridad nacional y lucha contra el terrorismo para incriminar a los defensores de los derechos humanos o para menoscabar su labor y su seguridad de manera contraria al derecho internacional,

*Muy preocupada también* por la persistencia de un alto número de violaciones de los derechos humanos cometidas contra personas dedicadas a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo y por la impunidad que persiste en muchos países respecto de amenazas, ataques y actos de intimidación contra los defensores de los derechos humanos, lo cual repercute negativamente en su labor y su seguridad,

1 Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 53 (A/63/53), cap. II, secc. A.

*Muy preocupada además* por el considerable número de comunicaciones recibidas por la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos que, junto con los informes presentados por algunos de los titulares de procedimientos especiales, ponen de manifiesto la gravedad de los riesgos que corren los defensores de los derechos humanos, en particular si son mujeres,

*Destacando* el importante papel que los individuos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los grupos y órganos sociales y las instituciones nacionales independientes desempeñan en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, en particular para hacer frente a toda forma de violación de los derechos humanos, luchar contra la impunidad, la pobreza y la discriminación, y promover el acceso a la justicia, la democracia, la tolerancia, la dignidad humana y el derecho al desarrollo, y recordando que todos ellos tienen derechos, así como responsabilidades y deberes, en la comunidad y para con ella,

*Reconociendo* la importante función que los defensores de los derechos humanos pueden desempeñar en la labor de fortalecimiento de la paz y el desarrollo mediante el diálogo, la apertura, la participación y la justicia, incluso vigilando la situación de los derechos humanos, presentando informes al respecto y contribuyendo a la promoción y protección de esos derechos,

*Recordando* que, de conformidad con el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>2</sup> se reconoce que algunos derechos son irrevocables bajo cualquier circunstancia y que toda medida encaminada a suspender la aplicación de las disposiciones del Pacto deberá ser compatible con las disposiciones de dicho artículo en todos los casos, y subrayando la naturaleza excepcional y temporal de toda suspensión de esa clase, como se indica en la Observación general núm. 29 sobre los estados de excepción, aprobada por el Comité de Derechos Humanos el 24 de julio de 2001,

*Acogiendo con beneplácito* la cooperación entre la Relatora Especial y otros procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, así como otros órganos, oficinas, departamentos, organismos especializados y personal de las Naciones Unidas con competencia en la materia, tanto en la Sede como en los países, con arreglo a sus mandatos,

*Acogiendo con beneplácito también* las iniciativas regionales en favor de la promoción y la protección de los derechos humanos y la cooperación más estrecha entre los mecanismos internacionales y regionales para proteger a los defensores de los derechos humanos, y alentando a que prosiga la labor a ese respecto,

*Acogiendo con beneplácito además* las medidas adoptadas por algunos Estados para aprobar leyes o políticas nacionales que protejan a los individuos, grupos e instituciones dedicados a promover y defender los derechos humanos, en particular como seguimiento del mecanismo de examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos,

*Recordando* que la responsabilidad primordial de promover y proteger los derechos humanos incumbe al Estado, reafirmando que una legislación nacional conforme con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales de los Estados en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales es el marco jurídico en el que llevan a cabo sus actividades los defensores de los derechos humanos, y observando con profunda preocupación que las actividades de algunas entidades no estatales constituyen una grave amenaza a la seguridad de los defensores de los derechos humanos,

*Poniendo de relieve* la necesidad de adoptar medidas enérgicas y efectivas para proteger a los defensores de los derechos humanos,

1. Exhorta a todos los Estados a que promuevan y den pleno efecto a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos,<sup>3</sup> incluso mediante la adopción de medidas prácticas, cuando proceda;
2. Acoge con beneplácito los informes de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos<sup>4</sup> y la contribución de la Relatora Especial a la promoción efectiva de la Declaración y al mejoramiento de la protección de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo;
3. Condena todas las violaciones de los derechos humanos cometidas contra personas dedicadas a promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el mundo, e insta a los Estados a que adopten todas las medidas necesarias, con arreglo a lo dispuesto en la Declaración y en todos los demás instrumentos de derechos humanos pertinentes, para prevenir y eliminar esas violaciones;

2 Véase la resolución 2200 A (XXI), anexo.

3 Resolución 53/144, anexo.

4 Véase A/63/288 y A/64/226.

4. Exhorta a todos los Estados a que adopten todas las medidas necesarias, a nivel local y nacional, para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos, en particular en épocas de conflicto armado y de consolidación de la paz;
5. Exhorta también a los Estados a que respeten, protejan y garanticen los derechos de los defensores de los derechos humanos a la libertad de expresión y la libertad de asociación y, a ese respecto, en los casos en que las organizaciones de la sociedad civil deban someterse a procedimientos de inscripción en registros oficiales, a que se aseguren de que esos trámites sean transparentes, no discriminatorios, rápidos y económicos, y a que reconozcan el derecho de esas organizaciones a apelar y no les exijan la renovación de su inscripción, de conformidad con su legislación nacional y con las normas internacionales de derechos humanos;
6. Insta a los Estados a que velen por que todas las medidas adoptadas para combatir el terrorismo y preservar la seguridad nacional sean compatibles con sus obligaciones en virtud del derecho internacional, en particular las normas internacionales de derechos humanos, y no menoscaben la labor ni la seguridad de los individuos, grupos e instituciones dedicados a promover y defender los derechos humanos;
7. Insta también a los Estados a que adopten las medidas necesarias para que no queden impunes los ataques, amenazas y actos de intimidación, incluidos los actos de violencia sexista, contra los defensores de los derechos humanos y sus familiares, en particular asegurando que las denuncias de los defensores de los derechos humanos sean investigadas y tramitadas con prontitud y de manera transparente, independiente y responsable;
8. Insta además a todos los Estados a que cooperen con la Relatora Especial, le presten asistencia en el desempeño de su mandato, le proporcionen puntualmente toda la información que solicite y respondan sin excesiva demora a las comunicaciones que les envíe;
9. Exhorta a los Estados a que consideren seriamente la posibilidad de responder favorablemente a las solicitudes de la Relatora Especial de visitar sus países, y los insta a que entablen un diálogo constructivo con la Relatora Especial sobre el seguimiento y el cumplimiento de sus recomendaciones;
10. Alienta encarecidamente a los Estados a que hagan traducir la Declaración y adopten medidas para darle la máxima difusión posible a nivel nacional y local;
11. Alienta a los Estados a que promuevan el conocimiento de la Declaración y la formación al respecto para que los funcionarios, organismos y autoridades competentes y el poder judicial puedan cumplir lo dispuesto en la Declaración y fomenten de esa manera la comprensión y el respeto de los individuos, grupos e instituciones dedicados a promover y defender los derechos humanos, así como de su labor;
12. Alienta a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, incluso en el plano nacional, a que, con arreglo a sus respectivos mandatos y trabajando en cooperación con los Estados, presten la debida consideración a la Declaración y a los informes de la Relatora Especial, y, en este contexto, solicita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que llame la atención de todos los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, incluso en el plano nacional, hacia los informes de la Relatora Especial;
13. Solicita que la Oficina del Alto Comisionado y otros órganos, oficinas, departamentos y organismos especializados competentes de las Naciones Unidas consideren, con arreglo a sus respectivos mandatos, de qué maneras pueden ayudar a los Estados a potenciar la función y la seguridad de los defensores de los derechos humanos, en particular en situaciones de conflicto armado y de consolidación de la paz;
14. Solicita a todos los organismos y organizaciones interesados de las Naciones Unidas que, con arreglo a sus mandatos, presten todo tipo de apoyo y asistencia posibles a la Relatora Especial para facilitar el cumplimiento efectivo de su mandato, incluso mediante visitas a los países;
15. Solicita a la Relatora Especial que siga presentando informes anuales sobre sus actividades a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos, con arreglo a su mandato;
16. Decide examinar la cuestión en su sexagésimo sexto período de sesiones, en relación con el tema titulado "Promoción y protección de los derechos humanos".



## Agradecimientos

Este estudio ha contado con la colaboración directa de muchas personas. Quisiéramos citar en primer lugar a las pertenecientes a nuestras organizaciones contrapartes de Protection International en los Protection Desks:

- Claudia Samayoa (*Unidad de Defensores/as de Guatemala*)
- Diego Pérez, Irma García y Julia Madariaga (*Pensamiento y Acción Social, Colombia*)

A continuación, por orden alfabético, deseamos expresar nuestro agradecimiento a:

- Carolina Aldana (*Programa Somos Defensores, Colombia*)
- Adolphe (*Asadho Bukavu, RDC*)
- José Juan Alonso Ramírez (*Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -CNDH-, México*)
- Albertine Amazani (*Association de Lutte pour la promotion et la protection des droits de la femme et de l'enfant -ALUDROFE-, Fizi y Baraka, RDC*)
- Coronel Efraín Oswaldo Aragón (*Programa Derechos Humanos de la Policía Nacional, Colombia*)
- Ignacio Arango (*Penca de Sábila, Medellín, Colombia*)
- Luis Arriaga (*Centro de DDHH Miguel Agustín Pro Juárez, México*)
- Miriam Awad (*Asociación Tierra de Esperanza Santa Marta, Colombia*)
- Patrick Bakula Impempe (*Dynamique des activistes des droits de l'homme -DADH-, Matadi, RDC*)
- Franck Banza Ngoy (*Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains, ANMDH, Kinshasa, RDC*)
- Paola Barruti (*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia*)
- Dieudonné Basedeke Mongane (*Walungu, RDC*)
- Léonard Basilwango Mutumoyi (*ACPD, Bukavu, RDC*)
- Cyprien Birhingingwa (*Centre national d'appui au développement et à la participation populaire -CENADEP-, Kivu, RDC*)
- Diana Paola Botero Morales (*Programa Gubernamental de derechos humanos, Colombia*)
- Cécile Bwabuy (*Concertation et réflexion sur les actions pour le développement de base -CRADEB-, Kitwit, RDC*)
- Laurent Bwenia-Muhenia (*ASADHO, Kikwit, RDC*)
- Owen Campbell (*Brigadas Internacionales de Paz -Proyecto Guatemala*)
- Jean Carlos (*REPRDODHOC et RENADHOC, RDC*)
- Sandra Carvalho (*Justicia Global, Brasil*)
- Francisco Cerezo Contreras (*Comité Cerezo, México*)
- Marcellin Chamwa Murho (*RDC*)
- Olimpia Chatá (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)
- Kizito Cimbembe (*Collectif des organisations des jeunes solidaires du Congo, Université Kinshasa-Institut supérieur études médicales -COJESKI UNIKIN-ISTM-, Kinshasa, RDC*)
- Patricia Colchero (*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal -CDHDF-, México*)
- Vanessa Coria (*Centro por la Justicia y el Derecho Internacional -CEJIL- Mesoamérica, Costa Rica*)
- Rosita Corrales (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)

- Edgar Cortés (*Red de Todos los Derechos para Todos, México*)
- Eréndira Cruzvillegas Fuentes (*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal -CDHDF-, México*)
- Jorge Cubides (*Programa de Protección, Gobierno de Colombia*)
- Defensor/a (*Kontras Aceh, Indonesia*)
- Defensores/as - 13 personas (*Kenia*)
- Defensor/a (*Jagaran Media Centre, Nepal*)
- Defensor/a (*INSEC, Nepal*)
- Defensor/a (*Human Rights House, Nepal*)
- Defensor/a (*NEFIN, Nepal*)
- Defensor/a (*CVICT, Nepal*)
- Defensor/a (*Blue Diamond Society, Nepal*)
- Defensor/a (*HUDEP, Nepal*)
- Defensor/a (*LANCA, Nepal*)
- Defensor/a (*NDC, Nepal*)
- Defensor/a (*WHR, Nepal*)
- Defensor (*People's and Human Rights Watch, Kenia*)
- Defensora (*WOREC, Nepal*)
- Defensor/a (*Amnesty International, Nepal*)
- Defensor/a (*National Human Rights Commission, Nepal*)
- Defensor/a (*NWC, Nepal*)
- Defensores/as (*República Democrática del Congo: unas 100 personas participantes en varios talleres, en Kinshasa, Kikwit, Mbandaka, Kinshasa, Matadi, North Kivu y South Kivu*)
- Defensora (*Mandera, Kenia*)
- Defensor (*Centre for Advocacy and Research Against Torture (Kenia)*)
- Defensor (*Voix de sans Voix ni Liberte, Sud-Kivu, RDC*)
- Rafael Dias (*Justicia Global, Brasil*)
- Mireya Duque (*Corporación Avre - Apoyo a Víctima de Violencia Socio Política Pro – Recuperación Emocional, Colombia*)
- Oscar Gómez (*Corporación Avre - Apoyo a Víctima de Violencia Socio Política Pro – Recuperación Emocional, Colombia*)
- Alejandra González (*Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C, México*)
- Diana Gutiérrez (*Prisonería de Medellín, Colombia*)
- Marta Falqueto (*PPDDH-ES, CADH, Brasil*)
- Gloria Flórez (*Asociación Minga, Colombia*)
- Marina Gallego (*Ruta Pacífica de las Mujeres, Colombia*)
- Lourdes Gutiérrez Ortiz (*Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, México*)
- Kentaro Harriet (*Human Rights Concern, Kampala, Uganda*)
- Iduvina Hernández (*Seguridad en Democracia -SEDEM-, Guatemala*)
- Miguel Huerta (*CNDH, Perú*)
- Françoise Ikwapa (*Ligues des femmes pour le développement et l'éducation à la démocratie -LIFDED- Kitwit, RDC*)
- Olona Imbungu (*Projet intégré pour les droits de la personne dans les entités nationales -PIDEN-, Kitwit, RDC*)
- Judith (*Gay and Lesbian Coalition of Kenia*)
- Miguel Jujo (*Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH- Perú*)

- Etienne Kabala (*Association APDP*)
- Justine Kakesa (*Dynamique de la jeunesse congolaise -DJFC-, Kitwit, RDC*)
- BKamau (*Social Refund Center, Kenia*)
- Georges Kapiamba (*ASADHO, Association africaine de défense des droits de l'homme, Kinshasa, RDC*)
- Albert Kawumbu (*Ligue de conscientisation des électeurs, LICE, Kinshasa, RDC*)
- Blanchard Kepiasila Keke (*Debout mœurs, Matadi, RDC*)
- Abjata Khalif (*Wagalla Centre for Peace and Human Rights, Kenia*)
- Jeremie Kibukila (*RADHF, RDC*)
- Rosalie Kilunya Ndedi (*Pax Christi, Kitwit, RDC*)
- Célestin Kingenzi (*AJPR, Kikwit, RDC*)
- David Kisule (*Integrity, Kampala, Uganda*)
- Marie-Pierre Kitambala (*Centre d'information et d'animation missionnaire, Kitwit, RDC*)
- Joseph Kitungano (*REPRODHOC, Sud Kivu, RDC*)
- Angèle Kombe (*Association des Femmes Juristes Congolaises -AFEJUCO Sud Kivu-, RDC*)
- David Koros (*Centre Against Torture -CAT-, Kenia*)
- Cintia Lavandera (*Amnistía Internacional, UK*)
- Célestin Limbeya Omoho (*Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains, ANMDH, Kinshasa, RDC*)
- Jorge López (*Organización de Apoyo a una Sexualidad Integral frente al Sida -OASIS-, Guatemala*)
- Benjamin Lukamba (*ASADHO, Association africaine de défense des droits de l'homme, Kinshasa, RDC*)
- Vanesa Marcos (*Brigadas Internacionales de Paz -Proyecto Guatemala*)
- Javier Márquez Valderrama (*Penca de Sábila. Medellín, Colombia*)
- Hugo Martínez (*Unidad de Defensores, COPREDEH, Guatemala*)
- Espérance Mayoka (*Confédération syndicale du Congo, Kitwit, RDC*)
- Olivier Mbala Matadi (*Fondation alternative jeunesse pour la promotion des droits humains -FAJHR-, Matadi, RDC*)
- Pamphile Mbuangi Mayimbi (*Bureau de promotion socio-culturelle -BUPOSC- et Collectif des organisations des jeunes solidaires du Congo Kinshasa -COJESKI-, Matadi, RDC*)
- Jane Meriwas (*Kenia*)
- Hassan Mopembe (*CONADHI -Mbandaka, RDC*)
- Luis Mosquero (*Convivamos, Medellín, Colombia*)
- Julien Muanda Lusala (*Ligue pour la promotion de la femme et des droits humains -LIPFEDH-, Boma, RDC*)
- Philomène Mukendi (*Les Anges du Ciel, Kinshasa, RDC*)
- Alain Mullenex (*Brigadas Internacionales de Paz*)
- Norbert Musanga Amissi (*REPRODHOC, RDC*)
- Gabriel Muyui (*Defensoría Indígena, Colombia*)
- Loochi Muzaliwa (*Justice pour Tous -membre de REPRODHOC- RDC*)
- Faith Mwendu (*Center for rights Education and Awareness -CREAW-, Kenia*)
- Otsieno Namwaya (*Media Center Of Africa, Nairobi, Kenia*)
- Remy Ngabo (*SEDI, Sud-Kivu, RDC*)
- Nöelly Nkubukulu Bulumonano (*Women as a pattern for peace -WOPPA-, Matadi, RDC*)
- Elise Nyandinda (*Réseau des Femmes pour un développement associatif -RFDA-, Uvira y Fizi, RDC*)
- Diana Nyawanda (*defensora, Kenia*)
- Caleb Ochanda Twenya (*Bware Youth Action Network, Nyanza, Kenia*)

- Dr. Godfrey Odongo (*Amnistía Internacional, Kenia*)
- Elena Openshaw (*Amnistía Internacional, UK*)
- Argentina Osorio (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)
- Philippe Pagé (*Brigadas Internacionales de Paz - Proyecto Colombia PBI*)
- Mario Patrón (*Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C, México*)
- Marie Pemba (*Ligues des femmes pour le développement et l'éducation à la démocratie LIFDED, Kitwit, RDC*)
- Julien Pepe (*Sexual Minorities Uganda -SMUG-, Kampala, Uganda*)
- Mar Pérez (*CNDH, Perú*)
- José Pilar (*Iglesia Luterana de Guatemala de Zacapa, ILUGUA*)
- Jaime Prieto (*experto, Colombia*)
- Adrián Ramírez (*Liga Mexicana por los Derechos Humanos, México*)
- Luis Ramírez (*Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales -ICCPG-, Guatemala*)
- Enrique Riestra (*Brigadas Internacionales de Paz -Proyecto Guatemala*)
- Luis Rocca (*Comisión de Evaluación de Riesgos, CNDH Perú*)
- Carlos Rodríguez (*Comisión Colombiana de Juristas, Colombia*)
- Pablo Saavedra (*Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica*)
- Fabien Safari (*ACAT Sud-Kivu, RDC*)
- Diana Sánchez (*Asociación Minga Colombia*)
- Javier San Juan (*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala OACNUDH*)
- Aura Selmis (*Convivamos, Medellín, Colombia*)
- Agnès Shagayo (*Association Solidarité et Paix pour le Développement Intégré -SODAPI-, Uvira, RDC*)
- Robert Shemamba (*Radio communautaire Mitumba, Uvira, RDC*)
- Alejandro Silva (*Centro de Asesoría Laboral -CEDAL-, Perú*)
- Titi (*Justice et Solidarité, RDC*)
- Patrick Tumwine (*Human Rights Network -HURINET-, Uganda*)
- Iliana Tzin (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)
- Germán Vargas (*Asociación Paz y Esperanza, Perú*)
- Mónica Valencia Giraldo (*Ruta Pacífica de las Mujeres, Colombia*)
- Ruth del Valle (*COPREDEH, Guatemala*)
- Eduardo Vega (*Defensoría Pública de Perú*)
- Juan Antonio Vega (*experto independiente, México*)
- Passy Walumbuka (*Association ELIMU, Uvira, RDC*)
- Juliet Were Oguttu (*Isis-Women's International Cross Cultural Exchange Isis-WICCE-, Kampala, Uganda*)
- Roxana Yzusqui Rios (*experta, Perú*)
- Julie Zenga (*Ligue des électeurs, RDC*)

Finalmente, este trabajo no podría haberse realizado sin la colaboración entregada de todas las personas de Protection International, y especialmente aquellas que han participado más de cerca. Nuestro agradecimiento a Marie Caraj (del equipo de trabajo para este tema), a nuestras/os colegas de la oficina de PI en Bruselas, y a nuestros colaboradores Almudena Díaz Barrio, Ángela Díaz Barrio, Jérôme Hieber y Steve Ashton.

# Los autores - biografías

## Luis Enrique Eguren



(*España, 1962*) Médico y experto en protección, Co-director de la Unidad de Formación e Investigación de Protection International. Ha trabajado con diferentes organizaciones internacionales en proyectos en El Salvador, Sri Lanka, Colombia y Guatemala, así como en misiones cortas en otros países. Es formador, investigador y consultor, y ha publicado varios artículos y libros sobre el tema de protección.

## María Martín Quintana



(*Santander, España, 1979*) Abogada, integrante de la Unidad de Investigación y Formación de Protection International. Ha trabajado como consultora, investigadora y asesora jurídica en diversas instituciones de derechos humanos en América Latina, principalmente en temas relacionados con protección a defensores y prevención y erradicación de tortura. Asimismo, ha llevado a cabo actividades de formación en centro universitarios, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil; y cuenta con diversas publicaciones en materia de derechos humanos.

### Con el apoyo financiero de:

i f a



Institut für Auslands-  
beziehungen e. V.



Auswärtiges Amt



KINGDOM OF BELGIUM

Federal public service

**Foreign Affairs,  
Foreign Trade and**

**Development Cooperation**



Iniciativa  
Europea para la  
Democracia y los  
Derechos Humanos  
IEDDH

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**





[www.protectionline.org](http://www.protectionline.org)

Todo sobre la protección de defensores  
en un click

Protection International

11 rue de la Linière - 1060 Bruselas – Bélgica

Teléfono: +32 (0) 2 609 44 07 o 05

Fax: +32 (0) 2 609 44 06

[pi@protectioninternational.org](mailto:pi@protectioninternational.org)

[www.protectioninternational.org](http://www.protectioninternational.org)