



ES
TIEMPO **Ya**

**Políticas públicas eficaces para el
derecho a defender los derechos humanos**

 **PROTECTION**
international

CEJIL 

© Primera edición 2017, Bruselas/San José
Reservados todos los derechos

Autor
Luis Enrique Eguren

Colaboradores
María Martín, Mauricio Ángel y Marcia Aguiluz

Coordinación de la publicación
Antonio Jaén

Edición gráfica
Clara Inés Angarita Castro

Revisión filológica
Nathalia Castañeda Aponte

Impresión Litográfica
Hermanos Segura S.A.

ISBN: 978-2-930539-49-2



Rue de la Linière, n°. 11
1060 Bruselas - Bélgica



Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
Teléfono: (506) 2280-7473
San José, Costa Rica
www.cejil.org

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Donantes

Esta publicación no hubiera sido posible sin la ayuda de nuestros donantes:

CEJIL

- The Jhong Family Charitable Fund
- Fondo de Aportes Voluntarios de Naciones Unidas para las Víctimas de Torturas
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (Acnur)
- Diakonía
- Plan Internacional
- Fundación Ford Brasil
- Misereor
- Fundación Nacional para la Democracia (NED)
- Fundación OAK
- Open Society Foundations (FOSI)
- OXFAM
- Fundación Overbrook
- Principado de Liechtenstein
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega
- Pan para el Mundo-Servicio Protestante de Desarrollo
- Unión Europea
- Fundación Kellogg
- HIVOS
- Fundación Panamericana para el Desarrollo

y donantes individuales y privados que desean mantenerse en el anonimato

Protección Internacional

- Oak Foundation
- Open Society Foundations (OSF)
- Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo (Sida)
- Sigrid Rausing Trust (SRT)
- Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR)

Prefacio

Protection International es una organización especializada en la protección de los defensores de derechos humanos (DDH). El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) lleva más de 25 años representando a víctimas de violaciones de derechos humanos en las Américas, siendo muchas de ellas DDH. Este libro es el producto de numerosas reflexiones y discusiones sobre cómo conseguir mejores resultados para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Sintetiza el esfuerzo conjunto de las dos organizaciones por encontrar lineamientos mínimos para la construcción de una política pública y la forma de implementarla efectivamente.

Se habla mucho de la importancia de quienes defienden los derechos humanos. Diversos órganos internacionales han desarrollado estándares que instan a su protección, a la no obstaculización de su labor, a la generación de condiciones para que puedan defender los derechos humanos y a la investigación de los delitos en su contra, pero son pocos los Gobiernos que han tomado acciones al respecto. Por el contrario, pese a que los DDH cumplen un rol fundamental en la democracia, son estigmatizados, perseguidos, criminalizados y asesinados.

Según el informe anual de Amnistía Internacional, en el 2016 se registraron 281 homicidios contra DDH a nivel global. De estos, 217 ocurrieron en las Américas; solo en Colombia, 85 fueron asesinados. Si bien las acciones que se han adoptado hasta el momento –en forma de mecanismos de protección– son pasos positivos, resultan insuficientes para realmente garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Las razones son múltiples: los contextos en los que trabajan los DDH, los poderes a los que se enfrentan, los escasos recursos con que cuentan y la diversidad de amenazas que sufren. A ello se suma el poco –y la ausencia, en algunas ocasiones– compromiso político para luchar contra la impunidad en casos de agresiones y para legitimar su labor. La situación actual requiere la formulación de políticas públicas que entiendan y atiendan esta complejidad.

Este libro es reflexivo pero, a la vez, propositivo. Esperamos, a partir de nuestras experiencias, aportar insumos técnicos para que los DDH puedan contribuir a las discusiones que están ocurriendo en numerosos países, y acercarnos a los tomadores de decisiones para que comprendan la necesidad de abordar este tema desde todos los ángulos posibles.

Viviana Krsticevic
CEJIL

Liliana De Marco
Protection International

Tabla de contenido

Prefacio	5
Resumen ejecutivo	9
La metodología empleada en el estudio	11
Agradecimientos	11
Sobre el género en el lenguaje de este documento	12
La traducción de las citas	12
PARTE 1. La protección de los defensores: traslación de la norma internacional a los marcos nacionales	13
1.1. Los defensores de derechos humanos (DDH): ¿Quiénes son? ¿Por qué los Estados deben protegerlos? ¿Por qué son necesarias políticas nacionales para la defensa del derecho a defender los derechos humanos?	14
1.2. ¿Qué aspectos debe abordar una ley o política amplia sobre el derecho a defender los derechos humanos?	20
1.3. El deber de proteger a los defensores: la traslación de los marcos normativos internacional y regional a las políticas nacionales en las Américas	22
La primera generación de programas: Colombia y Brasil	23
Las leyes de México y Honduras: hacia un sistema de gobernanza en red	28
Una breve comparación inicial de algunos aspectos clave de estos mecanismos	33
1.4. Análisis crítico de la traslación de la norma internacional a marcos nacionales en las Américas	35
La difusión de normas internacionales a nivel nacional: los procesos de creación de discursos en torno a los contenidos de la norma a adoptar	35
Los cambios en las normas durante las etapas de su traslación a nivel nacional	36
La interfaz entre el modelo de “reducción acordada” y el enfoque de políticas públicas	39
PARTE 2. El análisis de los mecanismos actuales desde la perspectiva de políticas públicas	40
2.1. La protección de los defensores: voluntad política, participación y gobernanza en los programas de protección, desde la perspectiva de las políticas públicas Sobre la necesaria voluntad política... y más allá	42
2.2 Participación y gobernanza	45
La participación ciudadana en políticas públicas	45
La participación de los DDH y de otros actores en los programas existentes	45
Gobernanza de la política pública	47
La gobernanza en red como modelo avanzado para una política de protección	49
Hacia estructuras de gobernanza en red y con amplia participación para políticas públicas de protección de DDH	52

2.3. Programas de protección y securitización de la defensa de los derechos humanos: un enfoque restringido y <i>estatocéntrico</i> de la seguridad de los DDH	53
Una política pública de protección: ¿cómo se definen los problemas a abordar?	53
El defensor como objeto de protección: un individuo racional, autónomo y con poder para actuar	57
La inseguridad de los defensores: violencia física y violencia estructural	59
Una crítica a las categorizaciones de los DDH en torno al riesgo	61
¿Dónde queda el perpetrador?: cómo se construye una agresión contra DDH	64
A modo de conclusión: defensor seguro como sujeto (de derechos) y no solo como objeto (de protección)	66
PARTE 3. La implementación de los mecanismos de protección actuales	68
3.1. Rutinas y procedimientos de los mecanismos actuales	69
Población meta y su acceso a las políticas públicas de protección	69
La respuesta de la política de protección: procedimientos y plazos	75
La confianza necesaria entre quien debe proteger y quien tiene derecho a ser protegido	79
Sistemas de monitoreo y análisis de la situación de seguridad de los DDH	80
La seguridad y el acceso a la información sobre los DDH atendidos en un programa	82
3.2. La evaluación de riesgo	84
El enfoque de riesgo en los programas de protección	84
La evaluación del riesgo: diferenciar entre analizar el riesgo y determinar su gravedad	84
¿Cuándo debe evaluarse el riesgo?	86
¿Por qué es importante la evaluación de riesgo para los DDH?	87
¿Cuáles son las limitaciones de la aplicación de la teoría de riesgo a la protección de DDH?	87
¿Cómo aplican el enfoque de riesgo los programas de protección existentes?	88
El análisis de riesgo colectivo (o para colectivos como comunidades)	93
3.3. Medidas y planes de protección	94
Las medidas de prevención o “políticas”	94
Medidas de protección (ordinarias y urgentes)	96
Plazos y duración de las medidas de protección	98
Análisis de las medidas de protección	100
Explorando otras medidas de protección	105
Medidas colectivas de protección	106
Planes de protección: más allá de las medidas de seguridad	110
3.4. La asignación de recursos	112
Algunos datos generales de los programas	112
Análisis y comparación entre los programas en cuanto a ejecución	114
Análisis y comparación con referencias externas	117

Conclusiones respecto a cuál sería un presupuesto adecuado para una política pública de protección de DDH	120
3.5. La brecha o déficit de implementación en políticas públicas para DDH	121
Análisis de la política de arriba-abajo y viceversa	121
Interpretación de la política pública	122
Niveles de ambigüedad y conflicto en la política pública, y cómo afectan su implementación	123
Implementación: contexto, resistencias y conflictos	126
Conclusiones	129
Bibliografía	135

Índice de tablas y figuras

Tabla 1: Traslación de una norma	36
Tabla 2: Claves para analizar la existencia de voluntad política	43
Tabla 3: Participación en las estructuras y toma de decisión de los mecanismos	48
Tabla 4: Criterios estándar de acceso al programa de protección	69
Tabla 5: Comparación de plazos para procedimiento	76
Tabla 6: Medidas de protección y limitaciones	102
Tabla 7: Comparación de datos de programas	113
Tabla 8: Análisis ambigüedad-conflicto en políticas públicas	124
Figura 1: Mecanismo y política	19
Figura 2: Estructura de la Junta de Gobierno	50
Figura 3: Homicidios de DDH en contacto con el programa de protección en Colombia	74
Figura 4: Evaluación global del riesgo	86
Figura 5: Desglose de gasto en medidas de protección (Colombia)	103
Figura 6: Lugares de asesinato de DDH (Colombia, 2015)	104
Figura 7: Gasto por DDH (USD)	114
Figura 8: DDH en programa por cada 100 000 habitantes	115
Figura 9: Comparación entre DDH en programa y DDH asesinados	116
Figura 10: Ratio DDH en programa sobre homicidios de DDH	116
Figura 11: Proporción de DDH asesinados por cada 100 000 habitantes	117
Figura 12: DDH asesinados en comparación con homicidios	118
Figura 13: Homicidios por cada 100 000 habitantes	118
Figura 14: Comparación con programa de protección contra violencia de género	119
Figura 15: Proporción personas en programa de protección vs. personas asesinadas	119
Figura 16: Comparación aumento teórico del tamaño del programa	120

Resumen ejecutivo

Ante el elevado número de agresiones contra defensores de derechos humanos (DDH) en las Américas (y el resto del mundo), esta investigación intenta averiguar qué está fallando con los mecanismos y programas nacionales que varios gobiernos de la región han puesto en marcha para protegerlos. El planteamiento de Protection International y CEJIL es que los actuales mecanismos nacionales de protección de defensores no logran resultados adecuados porque tienen carencias clave en los siguientes ámbitos:

- La traslación del marco normativo internacional al marco nacional
- El abordaje del problema
- El diseño y la implementación

En cuanto a la traslación nacional (en Colombia, Brasil, México y Honduras) 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*, de la ONU, planteamos que los actuales mecanismos de protección trasladan de modo reduccionista y consensuado la Declaración al ámbito normativo nacional. Esto significa que se sigue un modelo que denominamos “de reducción acordada”, que interpreta a la baja la Declaración sobre defensores, pero que es a la vez instrumental para otras políticas de los Gobiernos concernidos. Además, no se tienen en cuenta los crecientes estándares sobre lo que realmente debería ser una política pública para garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

A continuación, vinculamos el resto del proceso de traslación con la teoría de políticas públicas. Para ello, planteamos qué aspectos del abordaje del problema y del diseño y la implementación de los actuales mecanismos de protección están fallando. En lo que respecta al abordaje del problema y al diseño de la política, señalamos que los mecanismos de protección incluyen aspectos fundamentales como participación y gobernanza en red, que dieron lugar a dos generaciones de políticas públicas. La segunda de ellas estandarizó sistemas de gobernanza en red que permitirían, en teoría, un mayor recorrido de dichas políticas si estas pasaran a integrar más componentes, en línea con los crecientes estándares internacionales. Asimismo, sostenemos que los mecanismos abordan el problema de modo reduccionista, mediante un enfoque restringido y centrado solo en la seguridad y en el riesgo (defensor como posible objeto de protección), dejando de lado aspectos clave como la violencia estructural y la figura del perpetrador de las agresiones, y construyendo un concepto de defensor racional y positivista que no corresponde a la complejidad de su realidad.

Así, en nuestra consideración, los mecanismos actuales responden, desde el punto de vista de la seguridad humana y crítica, a una *securitización* del derecho a defender los derechos humanos, que es instrumental para un enfoque estatocéntrico de seguridad, de modo que el Gobierno sigue manteniendo sus prioridades en seguridad, con y a pesar de la labor de los DDH, y se desvía la atención de las causas estructurales de las agresiones contra DDH. Es fundamental reconocer que el problema de la seguridad de los DDH es complejo, profundo y transversal, y que debe ampliarse el concepto de seguridad con un abordaje *interseccional* de las violencias contra DDH, que tenga en cuenta dimensiones como género, pertenencia a minorías, etc. La meta es que estas actuaciones comprendan al defensor como un sujeto de derecho (a defender los derechos humanos) y no como mero objeto de protección.

En cuanto a la implementación de los mecanismos, consideramos que estos presentan importantes carencias, específicamente en lo atinente al acceso efectivo de la población meta, los procedimientos y plazos y, especialmente, la aplicación del enfoque de riesgo, las medidas de protección y la asignación de recursos. En lo que respecta a la aplicación del enfoque de riesgo, encontramos numerosas mejoras necesarias; principalmente: distinguir entre análisis de riesgo y determinación del nivel de riesgo, ofrecer mayor transparencia en la evaluación (mediante el uso de técnicas cualitativas), integrar debidamente las “posibles” acciones del perpetrador, y mejorar e incorporar plenamente el enfoque de género e *interseccional* en la evaluación de riesgo que, además de ser individual, también debe ser colectiva.

Después de la descripción y el análisis de las medidas de protección, la conclusión más preocupante es que, por una parte, no hay estudios que muestren la efectividad de muchas de ellas y, por otra, hay dudas razonables sobre la adecuación de medidas fuertes, como las escoltas armadas. En todo caso, es imprescindible dar el paso de diseñar planes de protección, que integren y contextualicen las distintas medidas de manera acorde con la evaluación de riesgo del DDH, y que les abran espacio a las todavía mal definidas medidas colectivas de protección. En cuanto a los recursos presupuestarios asignados, sostenemos que aunque son necesarios, no serán suficientes por sí solos para conseguir los resultados esperados de unas políticas públicas de protección de DDH.

Terminamos el análisis de la implementación de los mecanismos con la crítica de que descansan en un entendimiento vertical de la ejecución de una política, sin tener en cuenta el análisis requerido de las brechas o *gaps* de implementación, la importancia de los contextos locales y las interpretaciones de “abajo arriba” (*bottom-up*) para el programa. La discusión de esta hipótesis nos ha llevado a analizar cómo la ambigüedad con que están redactados estos mecanismos y los conflictos en torno a lo que en ellos se plantea puede dar lugar a una implementación casi simbólica de la política. Un enfoque crítico de las políticas de protección nos hace apuntar a la necesidad de transformar estas resistencias en espacios de implementación negociada en los que se construyan significados conjuntos sobre la política.

En suma, planteamos que los actuales mecanismos deberían convertirse en políticas públicas de protección, dotadas de todos sus instrumentos habituales y aplicando una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles: a medida que se conoce mejor la labor de los DDH y que esta evoluciona para adaptarse a las realidades cambiantes, la incorporación de los estándares mencionados a las políticas de protección contribuirá a la profundización y

expansión del alcance de la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos, y, por lo tanto, a la información de componentes nuevos o matizados para las políticas públicas de protección de ese derecho.

La metodología empleada en el estudio

Este estudio fue evolucionando a lo largo de su preparación. En un principio, pretendíamos realizar una serie de entrevistas en varios países, que junto con los relativamente pocos informes disponibles y la propia experiencia de trabajo de nuestras organizaciones, pudieran conformar una base suficiente para realizar un estudio comparativo y, así, actualizar estudios previos similares¹. Pero la labor de defensa de los derechos humanos cambia y crece continuamente, como también lo han hecho los mecanismos de protección de DDH aunque, paradójicamente, cada vez resulta más patente su falta de resultados. Esto nos llevó a cambiar el enfoque y a realizar una investigación que fuera más allá, para analizar esta falta de resultados y, sobre todo, proponer alternativas, lo cual implicó grandes cambios en los borradores iniciales. De las más de cuarenta entrevistas iniciales, hemos pasado del centenar (a DDH, analistas, expertos, servidores públicos, etc., incluyendo múltiples encuentros, foros y debates)². De la docena escasa de documentos consultados al principio, se han revisado varias decenas de documentos formales, análisis e informes relacionados directamente con el tema. Además, hemos llevado a cabo una investigación teórica aplicada sobre políticas públicas y su implementación, que creemos aporta un enfoque novedoso y ofrece nuevas posibilidades para mejorar estas políticas de protección³.

Agradecimientos

Debido al compromiso de confidencialidad adquirido, no enumeramos a todas las personas entrevistadas pero les expresamos nuestro agradecimiento por haber aceptado responder las preguntas.

Otras personas colaboraron de distintas maneras con la investigación y estamos en deuda con ellas. María Martín inició el trabajo sobre los aspectos legales del deber de proteger a quienes defienden los derechos humanos. Marcia Aguiluz, de CEJIL, y Mauricio Ángel, de Protection International, revisaron textos e hicieron importantes sugerencias de mejora que se incorporaron al estudio. Antonio Jaén revisó la redacción y Daniel Barrera analizó críticamente algunas partes del estudio. Cristina Churruca aportó comentarios y sugerencias. Asimismo, muchas otras personas hicieron pequeños y grandes aportes, y sería difícil incluir sus nombres aquí sin olvidar a alguien.

¹ Por ejemplo, Martín y Eguren (2011).

² Estas entrevistas y encuentros se realizaron en Colombia, Brasil, Guatemala, Honduras y México, tanto en las capitales como en el interior de los países. También, en Bruselas, Ginebra y Washington. Se dieron de manera presencial, mediante conversaciones telefónicas y medios electrónicos.

³ Este estudio incluye, entre otras cosas, parte de la tesis doctoral de investigación de Enrique Eguren en el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto (Bilbao, España).

Sobre el género en el lenguaje de este documento

El español es una lengua sexista porque reduce todos los géneros al masculino. Por ello, vemos muy importante el romper esta norma en el lenguaje oral, usando un vocabulario más incluyente, etc. Aprovechamos esa limitación para visibilizar el sexismo en la vida cotidiana, es decir, hacer de dicha limitación una causa. Pero el lenguaje escrito es distinto; creemos que el objetivo de hacer visible ese sexismo se pierde al usar esas mismas tácticas en un texto impreso. En nuestra opinión, las duplicaciones y las frases ampliadas hacen la lectura menos ágil y menos clara. Por eso, hemos optado por seguir la norma general del español en el estudio. Esto no nos aparta de nuestro deseo de hacer causa común con las luchas feministas sino, por el contrario, nos afianza en ese caminar. Esperamos que *todas y todos* lo entiendan así.

La traducción de las citas

Las citas han sido traducidas de modo libre por el autor, excepto en los casos en que se dispone de traducciones oficiales, como en los informes y documentos de la Organización de Naciones Unidas.

PARTE 1

LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES: traslación de la norma internacional a los marcos nacionales

1.1. Los defensores de derechos humanos (DDH): ¿Quiénes son? ¿Por qué los Estados deben protegerlos?

En este primer capítulo, presentamos el concepto legal de defensor de derechos humanos y las obligaciones de los Estados frente a la protección del derecho a defender los derechos humanos.

En 1999, la Asamblea General de la ONU 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* (en adelante, “Declaración de la ONU sobre defensores” o “Declaración”), que describe a los defensores como “los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (AG: 1999)⁴. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), defensor o defensora es “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional” (CIDH: 2011, pár. 12).

Desde el 2000, sucesivos informes de la Relatoría Especial de la ONU sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos han reconocido la labor fundamental de estas personas. Lo mismo ha sido refrendado por varias declaraciones del Consejo de Derechos Humanos y por resoluciones de la Asamblea General de la ONU, que han reiterado la obligación de los Estados de proteger el ejercicio de la defensa de los derechos humanos⁵.

Además, la CIDH ha reconocido:

[L]a labor de defensoras y defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia de la democracia y el Estado de Derecho. Las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de esta. Por tanto, cuando se le impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad (Ibíd., pár. 13).

Para la CIDH, la labor de los DDH “no puede estar sujeta a restricciones geográficas e implica la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida; los derechos y libertades contenidos en la propia Declaración de la ONU sobre defensores; y también ‘nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute’” (Ibíd., pár. 16).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha resaltado el importante rol que cumplen los DDH en la construcción de una sociedad democrática⁶, y la repercusión colectiva que tienen las amenazas y los atentados contra DDH, considerando que pueden generar un “efecto amedrentador sobre otras defensoras y defensores, ya que el temor causado frente a tal hecho podría disminuir directamente las posibilidades de que tales personas ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia”⁷.

Debido a que los DDH denuncian abusos y violaciones a los derechos humanos, su labor los expone constantemente a riesgos que pueden afectar su derecho a la vida, a la integridad personal y a la realización de su labor, como también ha reconocido la CIDH. En estas situaciones, el deber de protección exige que los Estados adopten las medidas necesarias para prevenir de forma razonable las amenazas, los hostigamientos y las agresiones que puedan generarse en su contra, independientemente de que estas provengan de actores estatales o de particulares⁸.

Ante dicho panorama, de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), los Estados tienen la obligación tanto de respetar los derechos humanos de los defensores como de prevenir violaciones en su contra. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que:

la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la Convención Americana, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales, de carácter erga omnes, de respetar y hacer respetar –garantizar– las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona, recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado⁹.

Así, los Estados están obligados a prevenir situaciones que puedan conducir, por acción u omisión, a la afectación de los derechos humanos¹⁰. La Corte IDH también ha señalado que este deber general de garantía impone deberes especiales de protección que se derivan de las necesidades particulares de las personas afectadas, “ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentren”¹¹.

De acuerdo con la Corte, los Estados tienen cuatro deberes específicos que deben cumplir para proteger la vida y seguridad de los defensores. Estos son: a) facilitar los medios

4 ONU (1999). Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. A/RES/53/1994, adoptada por la Asamblea General el 8 de marzo.

5 Ver la recopilación de estos informes en: www.protecting-defenders.org/es/los-informes-y-documentos%20 (Consultado el 9/01/17).

6 “Las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues actúan como garantes contra la impunidad. De esta manera, se complementa el rol, no tan solo de los Estados sino del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su conjunto”. Corte IDH (2008). *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 27 de noviembre. Serie C, n.º 192, párr. 88.

7 Ibíd., párr. 96. En el mismo sentido, ver: CIDH (2011, pár.108).

8 Ver: CIDH (2011, párr. 42); Sekaggya: (2009, párr. 43). Además: Comité de Derechos Humanos (2004). *Observación general n.º 31 sobre el artículo 2 del Pacto, en relación con la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto*, 26 de mayo; Cfr. Corte IDH (1998). *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia del 29 de julio, Serie C, n.º 4, párr. 177.

9 Corte IDH (2006). *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero, Serie C, n.º 140, párr. 111; (2005). *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Sentencia del 15 de septiembre, Serie C, n.º 134, párr. 111; (2003). *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre, Serie A, n.º 18, párr. 140.

10 Corte IDH (2004). *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 8 de julio, Serie C, n.º 110, párr. 124.

11 Corte IDH (2006). *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero, Serie C, n.º 140, párr. 111.

necesarios para que quienes defienden derechos humanos realicen libremente sus actividades; b) protegerlos cuando son objeto de amenazas, para evitar los atentados contra su vida e integridad; c) abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor; d) investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra¹². En sucesivas sentencias, la Corte IDH ha llegado a establecer requerimientos que deben ser incluidos por los Estados en las políticas públicas de protección, como se verá más adelante.

En conclusión, a nivel internacional hay un consenso sobre el destacado rol que tienen los DDH en el fortalecimiento de las democracias y los Estados de derecho, sobre los riesgos que corren por cumplir con esta labor, y sobre la obligación de protección por parte de los Estados. El reto actual, como se expondrá en este estudio, es traducir dichas obligaciones en políticas públicas efectivas que los Estados puedan implementar para garantizar adecuadamente el derecho a defender los derechos humanos.

¿Por qué son necesarias políticas nacionales para la defensa del derecho a defender los derechos humanos?

En su artículo 2, la Declaración de la ONU sobre defensores señala la responsabilidad de los Estados de proteger el derecho a defender los derechos humanos. En su artículo 3, apunta a que el derecho interno de los Estados es el marco jurídico en el cual debe materializarse la Declaración:

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 deben materializarse y ejercerse 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.

Las referencias que señalan la necesidad y la obligación de los Estados de desarrollar a nivel nacional una política pública amplia e integradora para proteger el derecho a defender los derechos humanos son muchas. En orden cronológico, algunas de las principales son:

- La Corte IDH les puntualizó a los Estados pertenecientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a partir de la citada sentencia sobre el caso *Valle Jaramillo*¹³, la obligación de proteger a quienes defienden los derechos humanos mediante cuatro deberes específicos: a) facilitar los medios necesarios para que quienes defienden derechos humanos realicen libremente sus actividades; b) protegerlos cuando sean objeto de amenazas, para evitar los atentados a su vida e integridad; c) abstenerse de imponer obstáculos que dificulten

la realización de su labor; d) investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra. Además, en dos de sus sentencias, la Corte les ha ordenado a los Estados la creación de políticas públicas para la protección de este grupo¹⁴.

- En su *Informe sobre defensores*, del 2011, la CIDH les señaló a los Estados americanos la necesidad de tener en cuenta una serie de parámetros para desarrollar una “política global de protección”¹⁵, más allá de “restringirse, por ejemplo, a proporcionar esquemas de seguridad a defensores en peligro sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto”¹⁶. A continuación, desarrolla algunos de los parámetros citados bajo los epígrafes de promoción y reconocimiento del papel de los DDH, protección a la vida de DDH en riesgo, y remoción de obstáculos y adopción de medidas para garantizar el ejercicio libre de la defensa de los derechos humanos.
- La *Resolución 22/6* (2013) sobre la protección de los DDH, adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹⁷, en su epígrafe 2 insta a los Estados a “crear un entorno seguro y propicio en el que los defensores de los derechos humanos puedan trabajar sin obstáculos ni inseguridad, en todo el país y en todos los sectores de la sociedad...”. A partir de este punto, exhorta a los Estados a llevar a cabo una serie de actuaciones para respetar la autonomía de las organizaciones de DDH y el derecho de estas a tener acceso a fondos para su labor, así como a no afectar negativamente a quienes defienden derechos humanos cuando los Estados combaten el terrorismo o protegen su seguridad nacional, y a no criminalizar la defensa de los derechos humanos, entre otros apartados.
- En su informe del 2013, Margaret Sekaggya¹⁸ acuña el concepto de “entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos”, mencionando explícitamente la responsabilidad de los Estados en ello y listando una serie de actuaciones y medidas para generar dicho entorno:

Los Estados tienen la responsabilidad primaria de asegurar que quienes defienden derechos humanos puedan desarrollar su trabajo en un ambiente que lo facilite y que sea seguro. Este tipo de entorno debería incluir un marco adecuado de instituciones y estructuras administrativas, acceso a la justicia y el fin de la impunidad ante violaciones de derechos humanos cometidas contra personas defensoras, instituciones nacionales de derechos humanos fuertes e independientes, políticas y programas con atención específica para mujeres defensoras, políticas y mecanismos para la protección efectiva que le pongan atención a grupos en especial situación de riesgo, actores no estatales que respeten y respalden el trabajo de quienes defienden derechos humanos, acceso abierto y seguro a organismos internacionales de derechos humanos, y una comunidad de defensores fuerte, dinámica y diversa.

12 Corte IDH. (2009). *Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 3 de abril, Serie C, n.º 196, párr. 145; (2008). *Valle Jaramillo y otros*. Serie C, n.º 192, párr. 91; (2006). *Nogueira de Carvalho y otro vs. Brasil. Excepciones Preliminares y Fondo*. Sentencia del 28 de noviembre, Serie C, n.º 161, párr. 77.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU destacó que los Estados deben investigar “de manera rápida, eficaz, independiente y responsable, las denuncias y acusaciones de amenazas contra defensores de los derechos humanos o sus familiares, o violaciones de sus derechos humanos”, indicando también la necesidad de iniciar “actuaciones judiciales contra los autores a fin de acabar con la impunidad por tales actos. ONU. (2010). *Protección de los defensores de los derechos humanos*. A/HRC/RES/13/13. Resolución aprobada el 15 de abril por el CIDH.

13 Corte IDH. (2008). *Valle Jaramillo y otros*, Serie C, n.º 192, párr. 91.

14 Corte IDH. *Luna López vs. Honduras*, párrs. 243-244, y *DDH vs. Guatemala*, párr. 263.

15 CIDH (2011). *Informe sobre defensores*, párr. 472 y siguientes.

16 *Ibid.*, párr. 472.

17 ONU (2013). A/HRC/RES/22/6, 12 de abril.

18 Ex Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los DDH (2008-2013).

- La Asamblea General de la ONU ofrece dos referencias importantes:
 - *La Resolución 68/181* del 18 de diciembre del 2013, sobre la protección de mujeres DDH, en su epígrafe 19 “insta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica políticas y programas públicos integrales, sostenibles y que tengan en cuenta las cuestiones de género, que presten apoyo y protejan a las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer...”.
 - *La Resolución A/C.3/70/L.46/Rev1* del 2015 sobre el “reconocimiento del papel de los defensores de los derechos humanos y de la necesidad de protegerlos”, va más allá cuando, en su epígrafe 4, “insta a los Estados a que reconozcan a través de declaraciones públicas, políticas o leyes la importante y legítima función que desempeñan los defensores de los derechos humanos en la promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho como componentes esenciales de la garantía de su reconocimiento y protección...”. En el epígrafe 10, “exhorta a todos los Estados a que creen y mantengan un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos”. Y, especialmente, en el epígrafe 11, “insta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica políticas y programas públicos integrales y sostenibles que apoyen y protejan a los defensores de los derechos humanos, en todas las etapas de su labor, incluidos sus familiares, asociados y representantes legales”.
- En su Informe de febrero del 2016, el Relator Michel Forst retomó el concepto de “entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos”, y lo definió así:

Por entorno propicio debe entenderse aquel en el que el trabajo de los defensores está enraizado en el apoyo general de la sociedad y en el que las instituciones y los procesos de gobierno promueven su seguridad y los objetivos de sus actividades. Ambos elementos son esenciales para la creación de un entorno en el que los autores de violaciones de los derechos de los defensores tengan que rendir cuentas y sus actos no queden impunes¹⁹.

A continuación, profundiza en algunos de sus aspectos, tales como la creación de apoyo para los derechos humanos y la labor de los DDH, y el desarrollo y refuerzo de las legislaciones, políticas y prácticas para proteger a los DDH²⁰.

La Resolución del Consejo de Derechos Humanos de marzo del 2016²¹ destaca la necesidad de proteger especialmente a los defensores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En el numeral 8, pone de relieve la importancia de los programas de protección nacional para los defensores de los derechos humanos y alienta a los Estados a que consideren, con carácter prioritario, la posibilidad de promulgar legislación y marcos de política pertinentes a este respecto, en consulta con los defensores de derechos humanos, la sociedad civil y los interesados pertinentes, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los principios presentados por el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

Por su parte, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos publicó en abril del 2016 un informe²² que incluye “recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil, tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas”.

FIGURA 1: MECANISMO Y POLÍTICA



Teniendo en cuenta lo anterior, los mecanismos existentes de protección para DDH en riesgo serían solo un componente, aunque importante, de un enfoque más amplio e integral que debe tener una política pública sobre el derecho a defender los derechos humanos (ver figura 1).

Como se observa, no faltan referencias con autoridad que aluden a la necesidad y obligación de desarrollar estas políticas públicas nacionales: las resoluciones, los informes y las sentencias de la ONU, los informes de la Comisión y las sentencias de la Corte IDH, ofrecen una serie de estándares en cuanto a las políticas que los Estados pueden desarrollar para crear un entorno seguro y propicio para los DDH. A partir de estos estándares, es posible diseñar y desarrollar leyes, políticas y planes de los Estados con relación a la defensa de los derechos humanos, como se verá a continuación²³.

RECOMENDACIONES

- Es una necesidad y obligación internacional que los Estados diseñen y desarrollen leyes y políticas nacionales, amplias e integradoras, para proteger el derecho a defender los derechos humanos.
- Los estándares que ofrecen las resoluciones y los informes de la ONU y de la Corte IDH constituyen una base legal para constituir dichas políticas.

19 Forst (2016, párr. 77).

20 Ibid., párr. 78-96.

21 Ver A/HRC/31/L.28.

22 Ver: A/HRC/32/20.

23 Sobre este tema están avanzando nuevas investigaciones. Ver: Eguren (2017).

1.2. ¿Qué aspectos debe abordar una ley o política amplia sobre el derecho a defender los derechos humanos?

En este capítulo, señalamos brevemente los contenidos y dimensiones que podría tener una política amplia e integral para la defensa de los derechos humanos.

Para ello, analizamos cómo los actuales estándares reflejan una realidad cambiante y en evolución que debe ser tenida en cuenta para elaborar políticas nacionales de protección.

En este estudio, planteamos que las leyes y políticas de protección existentes no siempre han logrado bajar a tierra los principios, generales por naturaleza, contenidos en la Declaración de la ONU sobre defensores, y convertirlos en actuaciones concretas de los Estados.

La defensa de los derechos humanos es una realidad cambiante y en evolución, con aspectos emergentes que, por su gravedad, han ocupado cada vez más atención y espacio en los documentos oficiales de organismos internacionales y regionales. Desde el inicio de la Declaración (hace casi veinte años), se han expuesto los desafíos por enfrentar, que han moldeado las respuestas de los organismos internacionales y regionales, haciendo que sus informes, resoluciones y declaraciones también hayan ido desarrollándose y evolucionando.

Este proceso de adaptación y desarrollo debería informar, como es lógico, los aspectos que una ley o política nacional debe abordar sobre la defensa de los derechos humanos²⁴. Los Gobiernos deberían, por lo tanto, tener en cuenta los desafíos que enfrentan los DDH, así como las recomendaciones que reciben²⁵, para incorporar los estándares que aportan los mencionados documentos:

- a. La persistencia de múltiples y graves ataques contra la vida e integridad física (incluyendo tortura y desaparición forzada) de los DDH.
- b. La impunidad en que quedan estos ataques contra DDH.
- c. Los artículos 9 y 12 de la Declaración señalan las obligaciones de los Estados sobre este tema, pero la realidad muestra una falta de investigación efectiva y la consiguiente impunidad de estos ataques.
- d. Las violaciones de los derechos de reunión y asociación, libertad de expresión, libertad de movimiento, residencia y circulación de los DDH.
- e. Cabe destacar los crecientes abusos por el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones y actos pacíficos.
- f. Las indebidas restricciones administrativas, financieras, injerencias y abusos relacionados.
- g. La difamación, estigmatización y, especialmente, criminalización de los DDH.
- h. El artículo 12 de la Declaración se aplica a este tema, pero se trata de un fenómeno creciente, sobre todo en ciertos sectores, como los defensores de derechos medioambientales, los del derecho a la tierra y a la diversidad sexual, por ejemplo²⁶.

- i. Los obstáculos en el acceso a la información, el contacto con organismos nacionales e internacionales, y el libre análisis y la difusión de la información por los DDH.
- j. La discriminación activa contra sectores de la población, que afecta a los defensores de sus derechos humanos, bien sea por pertenecer a dicha población o por defender sus derechos²⁷.
- k. Desde esta perspectiva, es muy difícil pensar en la protección de los DDH sin abordar los abusos más generales sobre los que trabajan.
- l. El aumento de leyes restrictivas contra derechos recogidos en la Declaración, como las restricciones al acceso a fondos provenientes del extranjero (que interpreta de modo restrictivo el artículo 13), o el derecho a manifestarse.
- m. En ocasiones, existen discordancias entre políticas de protección para DDH con otras leyes y políticas que afectan la protección de los derechos humanos en un país: en Colombia, México o Guatemala, conviven mecanismos o medidas de protección con legislaciones muy restrictivas contra el derecho de manifestación, por ejemplo. O, como hemos visto, es importante abordar la protección de los DDH que defiendan los derechos de una minoría, pero dicha protección es ineficaz si no existen leyes que aborden la discriminación de esa minoría (o incluso peor, si la discriminación de dicha minoría es reforzada por leyes o políticas específicas). Para que una política pública para DDH sea efectiva, debe insertarse en un conjunto más amplio de leyes y políticas que hagan realidad el respeto a los derechos humanos en un país, y es necesario armonizar los marcos constitucionales y legales para que se permita y promueva el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.
- n. Las agresiones de los denominados “actores no estatales” contra la labor de los DDH.
- o. Los actores no estatales (incluyendo a grupos armados de oposición y de crimen organizado, pero de distinta forma también a otros, como las corporaciones internacionales, las comunidades religiosas, los medios de comunicación, etc.), tienen distintos papeles respecto a la labor de respetar el derecho a defender los derechos humanos. Sin embargo, todas las fuentes coinciden en su obligación de, además, respetar las leyes del país donde se sitúa su actividad, y respetar y apoyar el trabajo de defensa de los derechos humanos. En las fuentes citadas en la tabla, hay menciones específicas del papel de las corporaciones y compañías nacionales y transnacionales respecto a los DDH, incluyendo además otros aspectos, como la necesidad de ofrecer una adecuada rendición de cuentas (*accountability*) de sus actuaciones.
- p. Los riesgos que enfrentan las mujeres defensoras por razones de género.
- q. La mejora del acceso de todos los DDH a las políticas públicas existentes, teniendo en cuenta barreras como género, discriminación, idioma, aislamiento geográfico, etc., se destaca entre las recomendaciones.
- r. El ejercicio de documentación de las violaciones y los abusos que sufren los DDH, para conocer mejor el fenómeno y poder, así, sustentar de manera más adecuada las respuestas al mismo.

²⁴ Así lo ha recogido, por ejemplo, el Servicio Internacional de Derechos Humanos en su *Modelo para una ley nacional*. Ver: ISHR (2017).

²⁵ Para información más detallada sobre estos aspectos, consultar Eguren (2017).

²⁶ Ver ejemplos en Comisión de Derechos Humanos del DF (2011, 23), y Espacio OSC (2015, 28).

²⁷ Por ejemplo, la reciente *Resolución de la Asamblea General* del 2015, que en su epígrafe 14 expresa “preocupación por la estigmatización y la discriminación que afectan a las personas y asociaciones que defienden los derechos de las personas pertenecientes a minorías, o que hacen eco de creencias u opiniones minoritarias u otros grupos vulnerables a la discriminación, y exhorta a todos los Estados a que renuncien tajantemente a la violencia y a la discriminación, subrayando que esas prácticas no pueden justificarse por ningún motivo” (AG: 2015).

- s. El establecimiento de formas eficaces y transparentes de valorar el riesgo de un DDH.
- t. La necesidad de evaluar los resultados reales de los mecanismos y, así, poder valorar el alcance real de los mismos respecto a la lógica positiva de la Declaración, por citar algunos ejemplos del presente estudio.
- u. Reforzar el papel que deben cumplir las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

RECOMENDACIONES

- Una ley o política nacional amplia deberá hacer posible que los Estados desarrollen actuaciones concretas para promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos sobre la base de la Declaración de la ONU, y que incorporen los estándares proporcionados por los informes, las resoluciones y las declaraciones de los distintos organismos internacionales y regionales.
 - A medida que se conoce mejor la labor de los DDH y que esta evoluciona para adaptarse a las realidades cambiantes, la aplicación de los estándares mencionados contribuirá a profundizar y expandir el alcance de la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos y, por lo tanto, a informar sobre los estándares de las políticas públicas para su protección.
-

1.3. El deber de proteger a los defensores: la traslación de los marcos normativos internacional y regional a las políticas nacionales en las Américas

En este capítulo, incluimos una breve descripción y reseña de los mecanismos, programas y leyes creados en distintos países de las Américas. Seguimos el orden cronológico de su creación, para transmitir mejor la evolución de los contenidos y enfoques de estas políticas. Finalizamos con un análisis crítico de ese proceso de traslación y con recomendaciones.

A modo de descripción general de entrada, los mecanismos y programas existentes suelen consistir en una estructura gestionada por el Gobierno a la que acuden los DDH que se consideran en riesgo; tras una evaluación formal de dicho riesgo, se les asignan medidas de protección a quienes alcancen, según el mecanismo, un determinado nivel de riesgo. Estas medidas se mantienen un tiempo determinado, a criterio del mecanismo.

Nominalmente, estos mecanismos suelen incluir algunas medidas adicionales, como las de prevención, las enfocadas en la educación de los servidores públicos sobre la defensa de los derechos humanos, etc. No obstante, su implementación es muy limitada.

La primera generación de programas: Colombia y Brasil

Colombia: el programa pionero

UN BREVE RESUMEN VALORATIVO:

Es el mecanismo de protección que primero comenzó (en 1997) y el de mayor tamaño y presupuesto (aunque debe precisarse que incluye a otras poblaciones, como cargos municipales y exmandatarios, por ejemplo). En el 2015, cobijaba a unos 1810 DDH, con un presupuesto anual solo en escoltas y vehículos de casi 23 millones de dólares. Fue creado por decreto presidencial y ha ido sufriendo varios desarrollos y numerosas modificaciones, mediante sucesivos decretos y resoluciones, para adaptarse a requerimientos administrativos, demandas de los DDH y sentencias del sistema judicial colombiano. Este mecanismo es severamente criticado por las organizaciones de derechos humanos porque, a pesar de su envergadura, el número de DDH amenazados y asesinados ha ido en aumento.

Desde 1997, Colombia cuenta con un programa de protección para DDH en situación de riesgo. La *Ley 418* de 1997 le ordenó al Ministerio del Interior poner en funcionamiento un programa de protección a personas en riesgo, como consecuencia del conflicto armado y de la violencia política. Este programa ha sufrido numerosos desarrollos y modificaciones²⁸. En el 2011, se conformó el actual Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades²⁹, que es implementado por la Unidad Nacional de Protección (UNP)³⁰. La UNP, adscrita a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, tiene por objetivo

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 ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan³¹.

Según la UNP, su población meta está compuesta por dirigentes de partidos políticos y de oposición, DDH, sindicalistas, dirigentes o activistas de grupos gremiales, dirigentes o miembros de grupos étnicos, miembros de la misión médica, testigos o víctimas de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, periodistas o comunicadores sociales, servidores o ex servidores públicos con responsabilidad en derechos humanos, dirigentes de grupos armados desmovilizados en los años 1994 y 1998, dirigentes de la Unión

²⁸ La Ley 418 de 1997 ha sido prorrogada y modificada por las leyes 548 (1999), 782 (2002) y 1106 (2006), y desarrollada mediante diferentes decretos reglamentarios, resoluciones y directivas de los ministerios del Interior y Justicia y de Defensa. Ver: Martín y Eguren (2009, 12 y anexos 2 y 5).

²⁹ Decreto 4912 del 26 de diciembre del 2011 (www.unp.gov.co/componentes/Documents/decretos/dec491226122011.pdf), modificado por los Decretos 4100 y 1225 del 2012, y Decreto 1066 de mayo del 2015 (www.unp.gov.co/decretos-y-leyes) (Consultados el 1/12/16).

³⁰ Creada por el Decreto-Ley 4065 del 2011 (www.unp.gov.co/) (Consultado el 22/03/16).

³¹ Decreto-Ley 4065 del 2011, artículos 1 y 3.

Patriótica y del Partido Comunista Colombiano, apoderados de procesos judiciales por violaciones de derechos humanos y del DIH, y docentes³². Como puede verse, los DDH son solo una parte reducida de la población objeto de protección. De hecho, según el programa Somos Defensores (2014) entre los años 2012 y 2014 casi 6000 DDH solicitaron protección, pero finalmente solo 2611 fueron aceptados. Según el *Informe de Rendición de Cuentas* de la UNP, para finales del 2015³³ tenía 11 888 beneficiarios de medidas de protección, de los cuales 1810 pueden ser considerados DDH (solo el 15 % del total)³⁴. El presupuesto de la UNP en el 2015 fue equivalente a 156 millones de dólares, y el gasto en medidas de protección fue de casi 145 millones de dólares.

Si los DDH supusieron el 15 % de la población atendida, su correspondiente 15 % del presupuesto sería de unos 45 millones de dólares. Sin embargo, parece que la UNP dedicó muchos menos fondos a los DDH que al resto de su población atendida: según la revista *Semana*, citando a la UNP en mayo del 2015, el gasto medio en escoltas y vehículos por cada una de las 655 personas de la categoría de funcionarios y sus familias ascendía al equivalente de 57 000 dólares, lo que casi cuadruplicaba el gasto medio equivalente por defensor o líderes de comunidades, unos 14 800 dólares³⁵.

La UNP ha tenido una serie de escándalos de corrupción y mala administración. En cuanto a corrupción, a finales de agosto del 2014, funcionarios de alto nivel de la UNP fueron acusados³⁶ de desviar más del 200 000 dólares a través de contratos y pagos ilícitos. Según su director, en ese momento la UNP sufrió un déficit que requirió la retirada de medidas de protección y recortes presupuestarios, como el 15 % de las medidas de protección (correspondientes a 1131 beneficiarios), 200 escoltas y 100 vehículos de los esquemas de seguridad de personas protegidas³⁷.

Por su parte, la Contraloría General de la República señaló una mala gestión en la UNP, incluyendo la adquisición innecesaria de armas de fuego, vehículos blindados y chalecos antibalas; el reconocimiento y pago de bienes y servicios sin los debidos soportes (peajes, gasolina, etc.); graves deficiencias e irregularidades en materia de contratación; sobrecostos, la tercerización de la protección y la falta de observación de los principios presupuestales, entre otros³⁸. Según Protection International (2014, 19), “el caso de tercerización de la protección

a compañías de seguridad privada en Colombia evidencia que, además de la formación y entrenamiento que requieren los escoltas que trabajan para las empresas contratistas, se requiere adoptar medidas adicionales de control que prevengan y combatan la corrupción”.

Diferentes instancias de la sociedad civil han estado haciendo seguimiento y valorando el mecanismo de protección, especialmente el programa Somos Defensores, que creó el Sistema de Información y Análisis sobre Defensores de Derechos Humanos (SIADDHH)³⁹, con informes anuales y temáticos. Precisamente, las reiteradas críticas al programa por parte de las organizaciones de DDH, junto con las sucesivas sentencias de las altas instancias judiciales, han sido causa de las frecuentes modificaciones del mismo⁴⁰, en principio encaminadas a generar una actuación más estructurada en materia de protección.

Sin embargo, los resultados siguen siendo seriamente criticados desde Somos Defensores por varias razones: se parte de una lógica de protección material que olvida la acción política para proteger a los DDH; no existe la debida prevención ante las agresiones y prevalece la impunidad de las agresiones contra DDH; existe un importante desconocimiento de las modificaciones legislativas y sobre cómo implementar la protección (especialmente por autoridades locales y regionales); falta acción conjunta interinstitucional; y, a nivel de funcionamiento, faltan recursos y personal suficientes, las respuestas a las solicitudes de protección son demoradas, se privatiza la protección a través de empresas de seguridad, entre otros problemas⁴¹.

Un desarrollo del programa a partir de las reivindicaciones de las organizaciones de DDH ha sido la aprobación, en el 2012, de un enfoque de género para la protección otorgada por la UNP⁴². Sin embargo, el Comité de Transversalidad de Género, responsable de implementar este enfoque, no se instaló hasta finales del 2014⁴³. Posteriormente, en octubre del 2015, se publicó la *Resolución 0680*⁴⁴ con modificaciones sobre la integración de dicho Comité y su funcionamiento. Al momento de redactar este documento, no resulta posible evaluar adecuadamente el impacto de este proceso para el tema de género y defensa de derechos humanos, pero trataremos de nuevo el tema en los capítulos 9 y 10.

En el caso de medidas colectivas para la protección de comunidades, el Ministerio del Interior creó en el 2015 la Ruta de Protección Colectiva del Programa⁴⁵. Pese a ser una demanda reiterada de los defensores en el marco de la Mesa Nacional de Garantías, esta resolución

32 Ver: www.unp.gov.co/quehacemos (Consultado el 22/03/16).

33 Ver: www.unp.gov.co/atencion-usuario/Paginas/informe-rendicion-de-cuentas-2015.aspx (Consultado el 6/12/16).

34 Sumando las cifras de DDH, dirigentes y activistas sindicales, dirigentes o miembros de grupos étnicos o afro, y periodistas o comunicadores sociales. Según la revista *Semana*, en mayo del 2015 “el 57 % de los beneficiarios correspondía a alcaldes y gobernadores, magistrados de Altas Cortes, ministros del despacho, el presidente de la República y su núcleo familiar, senadores y representantes, el vicepresidente de la República y su núcleo familiar, ex presidentes, ex vicepresidentes y su grupo familiar, así como varios ex servidores”. Revista *Semana* (27 de mayo del 2015). “El exorbitante gasto para proteger a los servidores públicos”. En: www.semana.com/nacion/articulo/estado-gasta-93000-millones-en-la-seguridad-de-funcionarios/429182-3 (Consultado el 9/11/16).

35 Revista *Semana* (Op.cit.).

36 Fiscalía General de la Nación (2014). *Fiscalía solicitó orden de captura con fines de extradición contra directivo de la UNP*. 5 de septiembre. En: www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/fiscalia-solicito-orden-de-captura-con-fines-de-extradicion-contra-directivo-de-la-unp (Consultado el 10/11/16); Revista *Semana* (2015). *Fiscalía solicitará extradición del exsecretario de la UNP*, 20 de agosto. En: www.semana.com/nacion/articulo/fiscalia-solicitar-extradicion-del-exsecretario-de-la-unp/439249-3 (Consultado el 10/11/16).

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

38 Contraloría General de la República (2015). “Unidad Nacional de Protección. Diferentes anomalías encontró la

Contraloría General en los diferentes ejercicios de control fiscal”. 7 de diciembre. En: www.contraloria.gov.co/documents/20181/455513/INTERVENCION+OFICIAL+RENDICI%C3%93N+DE+CUENTAS.pdf/04f2c1fb-397e-48e6-af60-911fba24133f (Consultado el 27/09/17).

39 Ver: www.somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh (Consultado el 02/03/17).

40 Al menos 15 (entre leyes, decretos, decretos-ley, resoluciones, etc.), en los 19 años de existencia del programa (al momento de redactar este documento).

41 Somos Defensores. Conjunto de informes SIADDHH. En: www.somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh

42 Ver: *Resolución 0805* de 14 de mayo del 2012. En: www.unp.gov.co/resoluciones-circulares

43 Ver: *Decreto 0639* del 25 de noviembre del 2014. En: www.unp.gov.co/normatividad/Documents/Resoluci%C3%B3n%20639-2014%20creacion%20comite%20transversalidad%20de%20genero.pdf

44 Ver *Resolución 0680* de 9 de octubre del 2015. En: www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RES%20%200680%20Octubre%20de%202015.pdf

45 *Resolución 1085* de agosto del 2015.

no fue consultada ni concertada en este espacio⁴⁶. En noviembre del 2015, la UNP realizó el primer Comité de Evaluación de Riesgo Colectivo en el departamento del Cauca⁴⁷; más tarde, en junio del 2016, se realizó una segunda evaluación para comunidades indígenas de la etnia Emberá Katío⁴⁸. Al momento de redactar este documento, no resulta posible evaluar el alcance de este enfoque de riesgo colectivo, pero lo analizaremos más a fondo en los capítulos 9 y 10⁴⁹.

Brasil: la ley que nunca llegó a ser

UN BREVE RESUMEN VALORATIVO

Es el segundo mecanismo en antigüedad (comenzó en el 2004). Fue creado por decreto y apenas ha sufrido modificaciones durante estos años. Se sitúa dentro de la Secretaría de Derechos Humanos a nivel nacional (en Brasilia) y a fines del 2016 funcionaba en cinco Estados priorizados. Este mecanismo es, también, objeto de severas críticas por parte de las organizaciones de derechos humanos. La ley que finalmente lo iba a instituir, en borrador y discusión en el poder legislativo desde el 2009, no ha sido aprobada.

El 26 de octubre del 2004, el Gobierno de Brasil presentó el Programa Nacional de Protección para Defensores de Derechos Humanos⁵⁰, con la función de articular la acción de diferentes instancias estatales para la protección de DDH. El programa no comenzó hasta el 2005, pero apenas funcionó en sus dos primeros años (Justicia Global: 2016, 37). En el 2007, se creó por decreto la Política Nacional de Protección de DDH (PPDDH)⁵¹, que establece los principios y directrices de protección y asistencia a individuos, organizaciones y movimientos sociales que promueven y defienden los derechos humanos. Sin embargo, la Ley que instituiría dicha política (cuyo proyecto fue elaborado en el 2009), no ha sido aprobada⁵².

El programa cuenta con una Coordinación Nacional en Brasilia, compuesta por representantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, por el Ministerio Público estatal y por representantes de la sociedad civil. Entre sus funciones están: formar en seguridad y autoprotección a los DDH; monitorear las regiones del Estado donde pueda haber recrudecimiento de violaciones de derechos humanos; mantener una base de datos de denuncias; y, con la cooperación de los entes federales, implementar medidas de protección de los mecanismos internacionales y adoptar providencias con miras a investigar las amenazas y denuncias. El programa llegó a estar presente en nueve Estados, aún con numerosas discontinuidades (Justicia Global: 2016, 38), pero a finales del 2016 se redujo a cinco (Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará y Maranhão)⁵³. Las Coordinaciones Estatales son responsables de implementar el programa en cada Estado. Desde Brasilia, el programa atiende los casos de DDH en situación de riesgo que viven en Estados sin programa propio. Según la Secretaría de Derechos Humanos (SEDH), en abril del 2016, el programa cubría a 342 defensores en el país⁵⁴.

La articulación con la sociedad civil y el trabajo del “Comité Brasileiro de Defensores de Direitos Humanos” (compuesto por organizaciones de DDH y establecido en el 2004⁵⁵) han sido fundamentales para la creación, el monitoreo y la elaboración de recomendaciones periódicas para el programa. Sin embargo, aún pueden identificarse serias dificultades, entre las que se encuentran la insuficiencia de recursos y de capacidades técnicas; la falta de una participación real de las fuerzas de seguridad en los programas; las discontinuidades en los programas estatales debido a una excesiva burocratización en su ejecución; el hecho de que el mecanismo funciona a partir de lógicas de protección policial, consideradas insuficientes y paliativas; y la ausencia de medidas para enfrentar las causas estructurales de la violencia en contra de los defensores, como por ejemplo acciones dirigidas a la investigación de los hechos y a legitimar sus luchas⁵⁶.

Más recientemente, el Comité Brasileño de Defensores de Derechos Humanos expresó su preocupación al pasar el programa a un Ministerio de Justicia y Ciudadanía (en parte mediante una fusión de secretarías, entre ellas la de Derechos Humanos), pues se temía que se fragilizara su alcance⁵⁷. En abril del 2016, se suprimió la participación de la sociedad civil en la Coordinación Nacional del programa, junto con otros retrocesos (Justicia Global: 2016, 38). Para finales del 2016, las preocupaciones expresadas iban más allá, tanto que algunos DDH refieren estar ante un desmantelamiento de las políticas de protección⁵⁸.

LA LEY BRASILEÑA QUE NUNCA SE APROBÓ

En el 2009, se presentó el *Proyecto de Ley 4575*, que pasó por diversas comisiones de trabajo en las cámaras legislativas brasileñas y generó expectativas por tratarse de la primera ley de protección de DDH en el mundo. Sin embargo, nunca llegó a aprobarse y en el 2017, las perspectivas parecen más lejanas que nunca.

46 Fuente de Protection Desk Colombia, comunicación personal: estos requerimientos suelen hacerse en el marco de la Mesa Nacional de Garantías (un espacio de diálogo y concertación sobre protección de DDH), pero esta resolución no fue consultada ni concertada en este espacio.

47 Ver: www.unp.gov.co/noticias-noviembre-004 (Consultado el 10/11/16).

48 Ver: www.unp.gov.co/noticias-junio-2016-03 (Consultado el 10/11/16).

49 El Protection Desk Colombia (proyecto conjunto de PI y PAS) está realizando investigación sobre este enfoque de riesgo y medidas colectivas de protección.

50 Ver: www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/defensores-dos-direitos-humanos-1 (Consultado el 22/03/16).

51 *Decreto 6044* de 12 de febrero del 2007. Ver: www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-02-12:6044 (Consultado el 02/03/17).

52 *Proyecto de Ley 4575/2009*. En: www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=422693 (Consultado el 10/11/16). Ver también: De Marchi Pereira et al. (2014). En: <http://focus.protectionline.org/es/nueva-publicacion-focus-2014> (Consultado el 23/03/16).

53 Entrevista vía electrónica con reconocida ONG brasileña (8/12/16).

54 Ver: www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/defensores-dos-direitos-humanos-1 (Consultado el 22/03/16).

55 Inicialmente, este Comité estaba formado por Justiça Global, Terra de Direitos, Conselho Indigenista Missionário, Comissão Pastoral de la Tierra y el Movimento Nacional de Direitos Humanos. (Justicia Global. 2016, 37-38)

56 De Marchi Pereira et al. (Op.cit.).

57 Ver: <http://terradedireitos.org.br/2015/10/14/carta-aberta-do-comite-brasileiro-de-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos/> (Consultado el 11/11/16) y Justicia Global (2016, 41).

58 Justicia Global (2016, 38) y entrevista vía electrónica con reconocida ONG brasileña (8/12/16).

Las leyes de México y Honduras: hacia un sistema de gobernanza en red

México: el paso adelante con la ley

UN BREVE RESUMEN VALORATIVO

Es el primer mecanismo de protección regido por ley en las Américas (desde 2012). Depende de la Secretaría de Gobernación, aunque su ejecución final depende en buena parte de los convenios suscritos con los Gobiernos estatales, dado que se trata de una federación. Las organizaciones de la sociedad civil (periodistas y DDH) participan en el gobierno del mecanismo con cuatro representantes. En mayo del 2016, tenía a su cargo 316 casos. Diagnósticos y valoraciones sucesivos por parte de la sociedad civil muestran numerosas críticas en cuanto a su reducido personal (37 personas en el 2016), falta de cobertura nacional y otros aspectos. En general, para las organizaciones de DDH el mecanismo no es efectivo y genera falta de confianza.

Gracias a la presión de organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, y a las propuestas concretas formuladas por organizaciones de derechos humanos y de periodistas, el 25 de junio del 2012, tras firmar distintos acuerdos en esta materia, México se convirtió en el primer país de las Américas en promulgar una *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, posteriormente desarrollada por un reglamento y protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos⁵⁹. Tanto la Ley como los otros documentos han sido objeto de amplia consulta y han contado con la participación activa de las organizaciones de DDH.

El mecanismo creado en la Ley comenzó a funcionar a finales del 2012, después de constituirse el Consejo Consultivo. Además de este Consejo, su estructura incluye una Coordinación Ejecutiva Nacional con tres Unidades (Recepción de Casos y Reacción Rápida; Evaluación de Riesgos; y Prevención, Seguimiento y Análisis). En mayo del 2016, el mecanismo cobijaba 316 casos de periodistas y DDH en riesgo⁶⁰.

Las organizaciones de la sociedad civil han realizado sucesivas valoraciones del mecanismo y, junto con algunos reconocimientos, le han hecho importantes críticas.

En el 2013, los problemas iniciales del mecanismo fueron presentados ante la CIDH por un conjunto de 80 organizaciones mexicanas de derechos humanos⁶¹. En el 2014 y el 2016, se

EL CONSEJO CONSULTIVO DEL MECANISMO EN MÉXICO

Es el órgano de consulta y asesoría de la Junta de Gobierno, conformado por nueve representantes de DDH y periodistas (de los cuales cuatro participan de modo rotatorio en la Junta de Gobierno). Sus miembros no reciben remuneración. Sus atribuciones son amplias (artículo 16 de la Ley) y tienen su propia agenda de actividades. Constituyen, desde nuestro punto de vista, el puente esencial entre la sociedad civil y el mecanismo de protección.

publicaron análisis de ONG internacionales⁶². Y, en el 2015, se realizó el *Segundo diagnóstico sobre la implementación del mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas* (Espacio OSC: 2015, 61). Tomando como referencia este último documento, se determinó que la implementación del mecanismo seguía siendo poco efectiva, y se señaló falta de voluntad política por parte de las instituciones del Estado, cuya actuación continuaba siendo deficiente a todos los niveles (federal, estatal y municipal). El diagnóstico afirmaba que la evaluación de riesgo era deficiente y poco transparente, y que “las deficiencias de los análisis de riesgo fueron y han sido resueltas durante la Junta de Gobierno gracias a la intervención de los cuatro consejeros provenientes de sociedad civil y el acompañamiento de las organizaciones de Espacio OSC” (Espacio OSC: 2015, 53). Además, implicaba que hay una falta de seguimiento de los casos, impidiendo una respuesta adecuada al riesgo, así como falta de personal con la necesaria capacitación. En cuanto a la implementación en todo el país, se reconocía la firma de convenios de cooperación con las 32 entidades federativas. Sin embargo, estos convenios no son vinculantes y el Gobierno Federal no cuenta con herramientas para exigir su cumplimiento, lo que genera que las autoridades locales dejen de lado las instrucciones provistas por el mecanismo. De hecho, el mecanismo no está implementado en todas las entidades federativas, según determinó una Misión de Observación civil en el 2015⁶³.

Varios estados de la Federación han creado sus propios mecanismos de protección. El mecanismo de Ciudad de México fue creado por ley en el 2015⁶⁴. No obstante, las deficiencias en su funcionamiento llevaron a que integrantes de su consejo consultivo se retiraran de ese órgano. Las críticas se refieren a la falta de interés del Gobierno capitalino, así como a fallos reiterados en la operación del mecanismo, como la falta de presupuesto y de implementación de las medidas acordadas, y conflictos de competencia con el mecanismo federal. Las organizaciones que firmaron la carta de renuncia hicieron una serie de recomendaciones para el mecanismo de Ciudad de México, entre ellas integrar a personal con perfiles adecuados dentro de la Secretaría Ejecutiva, hacer más transparente el presupuesto, dar informes trimestrales de avance y atender adecuadamente las medidas de seguridad⁶⁵.

El estado de Oaxaca creó, también en el 2015, la Defensoría Especializada para la protección de Periodistas, Defensoras y Defensores de Derechos Humanos⁶⁶ (dentro de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca)⁶⁷. Las organizaciones de la sociedad civil

59 Ver: www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas (Consultado el 23/03/16).

60 Ver: www.wola.org/es/analisis/que-esta-haciendo-mexico-para-protger-a-los-defensores-de-derechos-humanos-y-a-periodistas/ (Consultado el 10/11/16).

61 Informe presentado durante el 147 período de sesiones de la CIDH (14 de marzo del 2013). Ver: www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2. Informe disponible en: www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Audiencia-147Situacion-General-de-Derechos-Humanos-en-Mexico.pdf (Consultado el 02/03/17).

62 PBI, WOLA, LAWG y Front Line (2014), y WOLA y PBI (2016). Ver también: Romo Cedano, Pablo, *presidente del Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. “El Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas”. En: Protection International. *Informe Focus 2014. Políticas públicas para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos. Últimas tendencias*. Disponible en: <http://focus.protectionline.org/es/nueva-publicacion-focus-2014>

63 Misión de Observación Civil sobre la situación de las personas defensoras en México (2015). *En defensa de la vida*. En: www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_en_defensa_de_la_vida_conclusiones_de_la_mision_de_observacion_civil_sobre_situacion_de_personas_defensoras_en_mexico_2015.pdf (Consultado el 23/03/16).

64 Ver: http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/4c73fe0d89dbcbca67720aad169b92de.pdf (Consultado el 10/11/16).

65 Díaz, Gloria Leticia (2014). “Se desmorona consejo del Mecanismo de Protección a Periodistas del DF”. En: *Proceso*, 14 de mayo. Disponible en: www.proceso.com.mx/?p=372259 (Consultado el 23/03/16).

66 Ver: www.derechoshumanosoaxaca.org/noticia.php?idnoticia=297 (Consultado el 23/03/16).

67 Organismo estatal autónomo, creado por ley en el 2012. Ver: www.derechoshumanosoaxaca.org/legislacion.php (Consultado el 23/03/16).

tuvieron, de nuevo, un papel fundamental en la creación de esta Defensoría Especializada⁶⁸. Otros varios estados han creado sus propios mecanismos, como los de Hidalgo, Guerrero, Baja California, Coahuila, San Luis Potosí y Veracruz⁶⁹. Escapa al alcance de este estudio valorar todas estas leyes estatales, pero sería deseable que mantengan al menos el mismo nivel de avance que la Ley nacional. De lo contrario, en algunos estados podrían darse diferencias y agravios en cuanto a la debida protección, dado que en general los DDH solo podrían acogerse a un mecanismo de protección.

Honduras: una ley a imagen y semejanza (sobre el papel)

UN BREVE RESUMEN VALORATIVO

Es el segundo mecanismo de protección regido por ley en las Américas (aprobado en mayo del 2015). Depende de una Secretaría de Estado del Gobierno y, tras un año de funcionamiento, solo da cobijo a 25 casos de DDH y periodistas. Si bien es pronto para valorar sus resultados, dado el limitado tiempo de implementación, el mecanismo tiene por delante importantes desafíos, dadas las carencias estructurales del país y el alto número de graves agresiones contra DDH.

El 15 de mayo del 2015, el Congreso Nacional de Honduras aprobó la *Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia*⁷⁰, y con ello el Estado se convirtió en el segundo de las Américas con una ley semejante (después de México, en el 2012).

Esta Ley, de nuevo, fue el resultado de un largo proceso de preocupaciones y presiones, como las continuas denuncias de la sociedad civil, las críticas a la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad de Honduras⁷¹, y las recomendaciones de la CIDH, del Consejo de Derechos Humanos y de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de defensores, entre otras⁷². Pero fue una sentencia de la Corte IDH⁷³ la que llevó a que la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH) del Gobierno generara, a finales

68 *Informe defensoras de derechos humanos en la mira* (2016).

69 Ver un listado detallado en OSC: 2015, 111-115.

70 *Decreto n.º 34-2015*, de 15 de mayo del 2015. En: www.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/documentos-de-interes/298-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia/file (Consultado el 23/03/16).

71 La Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad de Honduras era el ente encargado de implementar y hacerles seguimiento a las medidas de protección emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, la labor realizada por esta instancia ha sido duramente cuestionada por la sociedad civil debido a numerosas limitaciones y a la ineffectividad de las medidas de seguridad que se les ofrecen a las personas beneficiarias (CIDH: 2011, párr. 465).

72 El Consejo de Derechos Humanos incluyó en el EPU de noviembre del 2010 seis recomendaciones relacionadas con la protección de DDH; en el informe sobre la visita al país de febrero del 2012 sobre la situación de los DDH, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, recomendó la adopción de un marco legal y de políticas para proteger a quienes defienden derechos humanos. Margaret Sekaggya (2012). Misión a Honduras. Doc A/HRC/22/47/Add.1.

73 Corte IDH (2013). *Carlos Luna López vs. Honduras*. Sentencia Serie C, n.º 269, del 10 de octubre. El autor de este estudio, por propuesta de CEJIL, aportó un peritaje que fue citado por la Corte IDH en dicha sentencia. Posteriormente, hubo una audiencia pública ante la CIDH (149 Período de sesiones, el 28 de octubre del 2013) en la que se denunció el fracaso del Estado hondureño para cumplir con la implementación de las medidas cautelares para los DDH en peligro. Ver: www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132.

del 2012, un anteproyecto de ley que fue sometido a algunas consultas y quedó un tiempo paralizado. En el 2014, la SJDH presentó ante el Congreso una *ley de mecanismos de protección para defensores de derechos humanos, operadores de justicia, periodistas y comunicadores sociales*. Tras los debates en el Congreso Nacional y un accidentado proceso de consulta con organizaciones nacionales e internacionales, esta fue finalmente aprobada en el 2015. El 20 de agosto del 2016, se publicó su reglamento, según el cual depende de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (a nivel de ministerio).

La Ley hondureña tiene el objetivo de reconocer, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas y organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Dentro de ella se crean varias instancias, como el Consejo Nacional de Protección, la Dirección General del Sistema de Protección y el Comité Técnico del Mecanismo de Protección. Además, reviste de facultades a diferentes instituciones del Estado para otorgarles medidas de protección a los DDH que se encuentren en situación de riesgo por sus labores.

Esta nueva Ley representa un avance normativo y tiene el potencial para la protección de los DDH en Honduras. Lo positivo es que incorpora elementos clave de la Declaración de la ONU sobre defensores, evidencia el reconocimiento de los DDH, de los riesgos que enfrentan y la importancia de su trabajo. Pero también conlleva grandes desafíos, principalmente para lograr revertir el clima de estigmatización contra defensores que es promovido desde las más altas esferas de gobierno, así como para garantizar su implementación adecuada y contar con recursos suficientes (Protection International: 2015).

El mecanismo daba cobijo a tan solo 25 casos (a julio del 2016), a pesar de que Honduras es un país con gran número de agresiones contra DDH. En una audiencia ante la CIDH, algunas organizaciones ya han formulado serias preocupaciones sobre su funcionamiento⁷⁴. Al momento de publicar este estudio, es pronto para valorar los resultados del mecanismo, dado el limitado tiempo de implementación.

Guatemala: una política en ciernes

UN BREVE RESUMEN VALORATIVO

No existe mecanismo de protección como tal en Guatemala, aunque ha habido actuaciones en torno al tema desde el año 2004. En el 2014, la Corte IDH le ordenó al Estado de Guatemala crear una política pública sobre este tema, pero para mediados del 2017 todavía se estaba trabajando sobre un posible borrador (en consulta con la sociedad civil y otros sectores).

En su fallo del 28 de agosto del 2014, la Corte IDH obligó al Estado de Guatemala a “implementar una política pública efectiva para la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos”⁷⁵. Sin avances sustanciales por parte del Estado, en febrero del 2016, la Corte IDH emplazó al Gobierno de Guatemala a informar sobre este aspecto del cumplimiento

74 Audiencia celebrada ante la CIDH en su 159 período de sesiones (1 de diciembre del 2016). Ver: www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=146

75 Corte IDH (2014). *Defensor de derechos humanos y otros vs Guatemala*. Sentencia Serie C 283, punto resolutivo n.º. 14, del 28 de agosto. Ver: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf (Consultado el 02/03/17). Ver también: Protection International (2014, 15), invitado por UDEFEGUA. El autor de este estudio aportó un peritaje que fue citado por la Corte IDH en la sentencia del caso.

de la sentencia para mayo del mismo año⁷⁶. Dicha política pública todavía no había sido aprobada a mediados del 2017.

Diez años antes de la mencionada sentencia, en el 2004, se creó la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales⁷⁷ (dentro de la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos, COPREDEH). La función de esta Unidad era coordinar con otras instituciones del Estado las medidas de protección otorgadas por los organismos internacionales de derechos humanos. En el 2009, el Gobierno presentó una Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para DDH, Sujetos Procesales, Periodistas y Comunicadores Sociales, así como un Plan de Acción Nacional de Protección y un Catálogo de Medidas de Protección⁷⁸. Aunque para ese año ya se contaba con un Acuerdo Gubernativo, estas iniciativas nunca llegaron a ser aprobadas.

En el 2008, se creó la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala⁷⁹, la cual tiene como funciones: analizar los patrones de agresión en contra de DDH; elaborar recomendaciones para la investigación de estos casos, dirigidas a las autoridades encargadas de la investigación criminal; recomendarles a las autoridades correspondientes criterios técnicos para determinar riesgos, grados de amenaza o vulnerabilidad de los DDH; y recopilar información sobre el cumplimiento de las medidas de prevención y protección para valorar su efectividad en la disminución del riesgo. Esta Instancia está integrada por representantes de la Dirección General de Inteligencia Civil, del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil, además de dos representantes de ONG de derechos humanos a nivel nacional y uno a nivel internacional⁸⁰.

La Instancia de Análisis ha sido por años el principal espacio de encuentro institucional entre Gobierno y organizaciones de DDH sobre su protección, y ha obtenido algunos resultados de interés. Sin embargo, se han observado largos períodos de inactividad de dicha entidad, generando interrogantes sobre su funcionamiento. En el 2011, la CIDH indicó que la Instancia tenía “una institucionalidad frágil, provisional y sin el apoyo requerido por parte de las autoridades del Ministerio de Gobernación”, lo que habría incidido en la “falta de resultados y de identificación de patrones de ataque” (CIDH: 2011, 101). En el 2012, un total de 32 organizaciones guatemaltecas e internacionales le enviaron una carta al presidente de la República con críticas y propuestas para reforzar el funcionamiento de la Unidad⁸¹. Ante la

falta de respuesta efectiva, las organizaciones de DDH se retiraron de la Instancia por su falta de resultados, y así lo denunciaron ante la CIDH⁸².

En el 2013, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala hizo eco de estos problemas al considerar que, a pesar de los esfuerzos realizados, la Instancia había perdido efectividad, sumado a que “los representantes de las instituciones participantes en la Instancia fueron reemplazados por técnicos, lo que contribuyó a que algunas organizaciones de la sociedad civil decidieran abandonar dicha entidad”⁸³. A lo largo del 2015, varias organizaciones de DDH de Guatemala han reconocido mejoras en el funcionamiento de la Instancia y han retomado su participación en la misma. En marzo del 2016, se llegó a acuerdos interinstitucionales entre el Ministerio de Gobernación, la Fiscalía y COPREDEH para reforzar la participación institucional en la Instancia de Análisis⁸⁴.

En cuanto a la protección de periodistas y comunicadores sociales, tras el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de octubre del 2012, el Gobierno de Guatemala se comprometió a crear un mecanismo de protección para ellos⁸⁵. A finales de noviembre del 2013, con el apoyo de la UNESCO y la OACNUDH, el Gobierno presentó una primera propuesta de mecanismo⁸⁶. Esta concebía la creación de una entidad especial que se hiciera cargo de recibir quejas y se asegurara de que se llevaran a cabo investigaciones judiciales, para garantizar la seguridad de los periodistas. Por último, brindaba una lista de medidas de protección preventivas para periodistas. En febrero del 2014, se estableció una Mesa de Alto Nivel y una Mesa Técnica del mecanismo, y se nombró una Coordinadora a mediados del mismo año. Las mesas estaban conformadas por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH). Contaban con el acompañamiento técnico de la OACNUDH y la UNESCO. Su objetivo era preparar un proyecto final de mecanismo de protección a periodistas en Guatemala. El trabajo continuó en el 2015, con una serie de consultas con periodistas y comunicadores en la capital y en el interior del país. Para el 2017, este mecanismo tenía previsto dar sus primeros pasos.

Una breve comparación inicial de algunos aspectos clave de estos mecanismos

A continuación, realizamos un análisis comparativo de algunos aspectos clave de estos mecanismos, que será útil para documentar el desarrollo de este estudio.

76 Ver: www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/defensor_23_02_16.pdf (Consultado el 23/03/16).

77 Mediante el *Acuerdo Interno 11-2004* de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH).

78 Ver: Martín y Eguren (2011, anexos 6 y 8).

79 *Acuerdo Ministerial 103-2008*. Ver: Martín y Eguren (2011, anexo 7).

80 Inicialmente, la Instancia fue creada por un término de cuatro años, pero en el 2012 su mandato fue renovado por cuatro años más. En el 2015, contaba con 22 investigadores, se creó una línea telefónica para agilizar el sistema de recepción de denuncias por estos hechos y se estableció un protocolo de protección inmediato a sindicalistas. Ministerio de Gobernación (2015). *Analizan protección de Defensores de Derechos Humanos*. 20 de enero. Disponible en: www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=8603%3Aanalizan-proteccion-de-defensores-de-derechos-humanos&Itemid=372

81 Carta abierta de ONG internacionales al Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, del 21 de noviembre del 2012. *Fortalecer la Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos y mejorar la protección a los y las Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*. En: www.ciel.org/Publications/CartaInstancia_DDHH_Nov2012.pdf (Consultado el 02/03/17).

82 Audiencia de la CIDH sobre Situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala, durante el 149 período de sesiones, el 28 de octubre del 2013. Ver: www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132

83 Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala* (2013). A/HRC/25/19/Add.1Párr. 49. Disponible en: www.ohchr.org/gt/documentos/informes/InformeAnual2013%28esp%29.pdf

84 Ver: www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=1297:fortaleceran-proteccion-a-defensores-de-derechos-humanos-en-el-pais&Itemid=667 (Consultado el 23/03/16).

85 Párr. 102, en: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-8_sp.pdf (Consultado el 23/03/16).

86 Ver: www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/guatemala_launches_a_proposed_mechanism_for_the_protection_of_journalists/#.VvJpx3pu5ex (Consultado el 23/03/16).

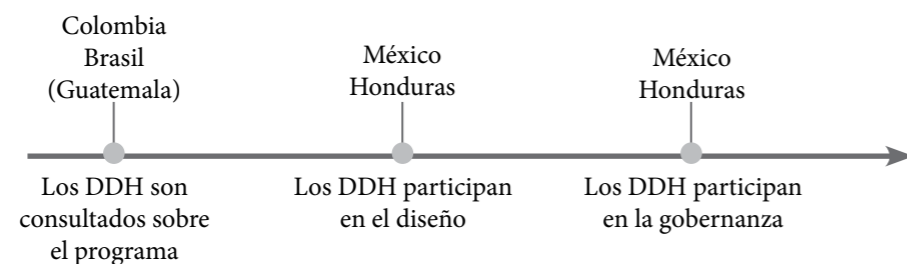
¿Qué instrumento legal instituye el mecanismo?

Criterio: las leyes tienen más estabilidad normativa, porque requieren de la participación de distintos poderes del Estado para ser cambiadas o anuladas. Los decretos dependen solo del Gobierno de turno.

DECRETO	LEY
Colombia Brasil	México Honduras

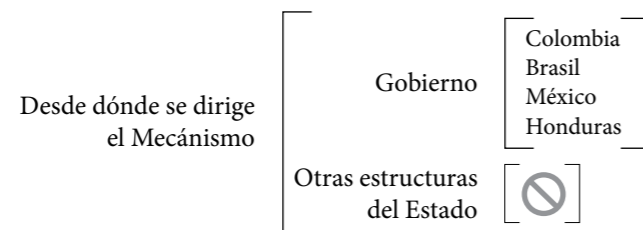
¿Cuál es el grado de participación de los DDH en los mecanismos?

Criterio: la participación de los DDH en el diseño y la gobernanza del mecanismo.



¿Desde dónde se dirige el mecanismo?

Criterio: la dirección de todas estas políticas públicas se ubica a nivel de Gobierno.



PROGRAMAS DE PROTECCIÓN DE DDH EN OTROS PAÍSES Y REGIONES

Escapa al carácter limitado de este trabajo analizar las iniciativas de protección de DDH en otros países fuera del continente americano. Basta destacar que es en países de las Américas donde se han desarrollado las iniciativas más avanzadas de protección, con dos de las tres únicas leyes existentes sobre el tema: en México y Honduras; existe una tercera en Costa de Marfil. A modo de reseña, simplemente citamos las otras iniciativas existentes, y remitimos a otras fuentes para profundizar el tema: Focus, el Observatorio global de políticas nacionales sobre la protección de defensores (Protection International), con amplia información e informes anuales desde el 2013, en <http://focus.protectionline.org/es/>. También, el proyecto de Ley Modelo del ISHR, en www.ishr.ch/news/developing-model-national-law-protect-human-rights-defenders.

AMÉRICAS

Perú: iniciativa parcial en el 2009, sin avances; otras iniciativas y debates en el 2016.
Paraguay: debates parlamentarios en el 2017.

ÁFRICA

Costa de Marfil: Ley 2014-388, del 20 de junio del 2014.
Burkina Faso: Ley 039/2017/AN, de 27 de junio del 2017.
República Democrática del Congo: Edicto Provincial, Provincia de Kivu del Sur, enero del 2016. Ley nacional aprobada por el Senado en el 2017.
Malí, Camerún: borradores de anteproyecto de ley.
Uganda: borrador de un decreto o ley; debates en el 2017.
Burundi, Kenia, Níger, Sierra Leona: iniciativas no consolidadas.

ASIA

Filipinas: anteproyecto de ley sobre DDH en el 2013; nuevos debates en el 2017.
Tailandia: iniciativa no consolidada, sin avances por el momento.
Nepal borrador de decreto en el 2009, sin más desarrollos; otras iniciativas en el 2016.

1.4. Análisis crítico de la traslación de la norma internacional a marcos nacionales en las Américas

En este capítulo se realizará un análisis crítico de la traslación de la norma internacional a los marcos nacionales en las Américas, teniendo en cuenta que el contenido de las normas no permanece estático durante su incorporación.

Las normas internacionales van incorporándose a los marcos normativos nacionales mediante procesos complejos y que dependen de muchos factores. Existen distintas disciplinas que estudian estos procesos de incorporación. Ahora, nos interesa enfocarnos en que el contenido de las normas no se mantiene estático durante su incorporación: los cambios que sufren las normas adoptadas pueden analizarse (i) en cuanto a discursos, y (ii) en cuanto a las etapas que sigue dicha adopción.

La difusión de normas internacionales a nivel nacional: los procesos de creación de discursos en torno a los contenidos de la norma a adoptar

Algunos autores⁸⁷ abordan las normas como “discursos” que están condicionados tanto por las relaciones de poder entre los distintos actores involucrados en su difusión, como por la existencia de otras normas previas en el marco nacional, y por determinados marcos cognitivos y sistemas de significado. Así, por ejemplo, destacan que el carácter dinámico, cambiante e incluso ambiguo de los discursos sobre las normas es una “espada de doble filo”, porque permite la adaptación de las normas al ser adoptadas, pero también posibilita la pérdida del control del resultado adoptado de la norma por parte de quienes abogan por ella.

Teniendo esto en cuenta, aseguramos que la idea del discurso restringido sobre “protección de algunos DDH en riesgo” ha prevalecido sobre el discurso más amplio, presente en las recomendaciones citadas al principio de este capítulo sobre el derecho a defender los derechos humanos. En otras palabras, el enfoque de riesgo y de seguridad individual ha sustituido a

87 Ver: Krook y True (2012).

los discursos más clásicos de derechos humanos, más enfocados en la difusión de la norma. ¿Por qué? En términos deliberativos, quizá los Gobiernos que adoptaban la norma buscarían crear un discurso propio, siguiendo los lineamientos de la Declaración sobre DDH, y se habrían inclinado por lo más visible: el hecho de que había DDH agredidos y asesinados. Para ese discurso, tal vez, no habrían querido adoptar normas nuevas sino, más bien, ver qué aspectos del problema podrían corresponderse con normas ya existentes, como por ejemplo los programas de protección de personalidades o de víctimas y testigos. De ahí, buscar una cierta resonancia a la vez externa (reaccionar ante un problema) e interna (usar la lógica de seguridad de los citados programas ya existentes) sería todo uno.

Esta lógica de seguridad ofrecería, además, dos ventajas adicionales para el discurso de los Gobiernos. En primer lugar, el programa se haría todavía más aceptable a corto plazo, porque permitiría mostrar resultados inmediatos, aunque solo fuera en su ejecución: un presupuesto dedicado (apoyado, además, por la comunidad internacional en algunos países), un número de medidas de seguridad implementadas para un número de DDH en riesgo, etc. En segundo lugar, se haría también posible una cierta despolitización del problema: el enfoque en seguridad permitiría pasar de abordar las profundas injusticias sociales y violaciones de derechos humanos, que están en la raíz de las agresiones contra DDH, a abordar el síntoma, o sea, las agresiones mismas.

Los cambios en las normas durante las etapas de su traslación a nivel nacional

La incorporación de una norma a un marco nacional se da en etapas, durante las cuales la norma es interpretada o trasladada a ese nivel nacional. Esta traslación no es un proceso lineal, sino que presenta avances y retrocesos según los poderes e intereses de los distintos actores. Algunos autores distinguen tres etapas en dicha traslación: cómo las normas se trasladan (o interpretan) al discurso nacional, cómo se traducen en forma de ley o decreto, y cómo se trasladan hacia su implementación⁸⁸. Durante estas etapas, se manifiestan distintos avances y resistencias a la norma, como se observa en la tabla 1:

TABLA 1: TRASLACIÓN DE UNA NORMA (CON BASE EN ZIMMERMAN: 2016, 106)

	RESISTENCIA	↔	PLENA ACEPTACIÓN
Primera etapa: Traslación al discurso nacional	Los marcos nacionales y prácticas nacionales rechazan la validez de la norma.	No se rechaza la validez de la norma, pero se reinterpreta según marcos y prácticas nacionales.	No se rechaza la validez de la norma y se interpreta en línea con la comunidad internacional.
Segunda etapa: Traslación a ley o decreto	No se traslada a ley o decreto.	Se rehace la norma al trasladarla a ley o decreto (se añaden cosas, se dejan aspectos fuera, modificaciones...).	Plena adopción de los estándares internacionales.
Tercera etapa: Traslación hacia su implementación	No se traslada hacia su implementación.	Se rehace la norma al implementarla (se añaden cosas, se dejan aspectos fuera, modificaciones...).	Implementación plena.

Un aspecto especialmente destacable de esta tabla es que las diferentes celdas abren la puerta a diversas combinaciones durante la traslación de la norma, ya que puede haber distintos niveles de resistencia o aceptación en cada etapa. Zimmerman (2016) recoge dos de las posibles combinaciones:

Proceso de incrustación (*embedding*) de la norma:

Las normas se trasladan de modo “incrustado” cuando la validez de la norma es rechazada en los discursos internos (primera etapa), aunque el Gobierno la adopte como decreto (segunda etapa) e intente implementarla según los estándares internacionales (tercera etapa): dicha “incrustación” sería el resultado de un entorno internacional que pone mucha presión sobre un Gobierno para que adopte una norma, cuando el Gobierno es débil y con poco margen de maniobra para oponerse. En nuestra opinión, la adopción de la Ley de protección de DDH en Honduras (y quizá el proceso en Guatemala) podrían ser ejemplos de incrustación de la norma, ya que ambos procesos han comenzado por sendas sentencias de la Corte IDH, que son de obligado cumplimiento. La Ley hondureña adopta los principales avances regionales (segunda etapa), aunque poco puede hablarse aún de su implementación (tercera etapa); pero en lo que respecta a la primera etapa, creemos que los marcos y las prácticas, tanto del Gobierno como de las élites locales en Honduras, chocan frontalmente con los contenidos de la Declaración de la ONU.

Proceso de reformulación (*reshaping*) de la norma:

La reformulación de la norma se daría con Gobiernos menos sensibles a la presión internacional sobre la adopción de la norma: esta se reinterpretaría desde la primera etapa con la creación de un discurso propio que se mantiene en las dos etapas siguientes.

¿Podría hablarse de una traslación mediante reformulación de la norma para los casos de Colombia, Brasil o México? Creemos que no, por varias razones. Por una parte, las normas adoptadas en estos países no responden a la validez de la norma internacional y, de hecho, se establecen en acuerdo con la comunidad internacional, pero no porque reflejen la norma en su totalidad sino porque no existía un discurso de referencia, alternativo, en dicha comunidad internacional; eran los primeros casos en los que se adoptaba a nivel nacional la Declaración de la ONU sobre DDH. Es decir, se construye sobre la marcha un discurso común, con vocación de reflejar un estándar internacional poco delimitado en la primera etapa, que al pasar a tomar forma de ley en la segunda etapa ya es reformulado, incluyendo la “protección ante agresiones”, pero dejando fuera aspectos clave para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Y esta traslación es reformulada de nuevo en su implementación, durante la tercera etapa, pues esta se interpreta mediante la realización de evaluaciones restrictivas de riesgo y la oferta de catálogos cerrados de medidas de protección poco útiles, pero perfectamente en línea con la lógica global de traslación de la Declaración.

Propondríamos llamar a este tercer modelo, para diferenciarlo de los anteriores, un modelo de “reducción acordada”. Para entender mejor este modelo, debemos volver sobre su punto de partida, en la casilla superior derecha de la tabla 1. Los discursos nacionales sobre los programas de protección de DDH se han construido en línea con el discurso de la “comunidad internacional”, que goza de amplio consenso. Basta mirar los numerosos países

88 Acharya (2004) y Zimmerman (2016). Este análisis es recogido con mayor detalle en Eguren (2017).

que han elaborado guías o directrices sobre la defensa de los derechos humanos, o los que han firmado resoluciones o declaraciones sobre ello. Además, los sucesivos Relatores Especiales de la ONU sobre la situación de los DDH han gozado de una alta colaboración de las organizaciones de DDH, tanto a nivel internacional como en los países estudiados durante sus visitas a ellos, en eventos en la ONU en Ginebra, en la elaboración de sus informes periódicos y sus recomendaciones, etc.⁸⁹. Lo mismo puede afirmarse en cuanto a la existencia de amplia y fluida colaboración con respecto a los relatores sobre DDH de la CIDH⁹⁰ y de la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos⁹¹. Adicionalmente, al revisar el amplio conjunto de informes y análisis hechos por organizaciones de DDH sobre sus derechos en sus países⁹², no se encuentran críticas directas hacia los discursos de la ONU ni otros organismos regionales respecto a la protección de los DDH.

Este discurso homogéneo de la comunidad internacional, que en sí mismo puede ser positivo, se basa en un prolongado acuerdo sobre sus términos entre sociedad civil, Gobiernos, ONU y organismos regionales. En los cinco países analizados, sus sucesivos Gobiernos han iniciado y mantenido un programa de protección a DDH que, como veíamos, se ha construido “voluntariamente”, en línea con ese concordante discurso internacional. Por esto, planteamos que los programas nacionales existentes se han construido a partir de una “reducción acordada” de los discursos nacionales respecto a un discurso internacional homogéneo (que engloba a Gobiernos, ONU y sociedad civil) y general (construido en términos generales sobre la Declaración). Sin embargo, no puede olvidarse que:

- Esa adopción de normas nacionales no parece haber tenido impacto positivo en las enormes restricciones del derecho a defender los derechos humanos que sufren los DDH, en aquellos países con programas nacionales y en el resto del mundo. El informe 2017 de Amnistía Internacional sobre DDH incluye 281 casos de DDH asesinados en el mundo, un incremento del 80 % respecto a los casos recogidos el año anterior (Amnistía Internacional: 2017). El 75 % de estos casos se da en las Américas, región donde se engloban los países objeto de este estudio.
- En los años transcurridos desde la promulgación de la Declaración de la ONU sobre DDH se han desarrollado numerosos estándares y recomendaciones de organismos con autoridad.

Por estas dos razones de peso, creemos que es necesaria una revisión crítica de la aparente concordancia entre estos discursos nacionales y el discurso internacional, según dicho modelo de “reducción acordada”. Como es de esperarse, esta revisión crítica debe comenzar por analizar la construcción de ese discurso internacional. Este documento ofrecerá algunas indicaciones para realizar esta revisión crítica: el limitado enfoque de seguridad de los actuales programas de protección, la sustitución del enfoque en el derecho a defender los derechos humanos por un enfoque de DDH como objeto de protección, la ausencia de un verdadero abordaje *interseccional* que tenga en cuenta género, discriminación social, clase social, etc.

89 El autor de este estudio los ha conocido, ha colaborado con ellos en diversas ocasiones y ha sido testigo de esta amplia colaboración; por lo tanto, hay consenso de la comunidad de DDH respecto a su trabajo.

90 Ver: www.oas.org/es/cidh/defensores/mandato/composicion.asp (Consultado el 07/04/17).

91 Ver: www.achpr.org/mechanisms/human-rights-defenders/ (Consultado el 03/03/17).

92 Ver bibliografía de este estudio.

Por último, pero no menos importante, creemos que deben ser los propios DDH o los actores clave en ONG y en la ONU quienes pueden liderar esta revisión crítica, ya que su posición los valida para ello.

La interfaz entre el modelo de “reducción acordada” y el enfoque de políticas públicas

El modelo de “reducción acordada” que analizamos (Colombia, Brasil, México) nos ayuda a actuar sobre las mejoras en la difusión de la norma internacional y su conversión en normas nacionales: se trata de agrupar estos estándares y de explorar cómo pueden incorporarse a las legislaciones nacionales y, muy especialmente, a sus políticas públicas. Esta puntualización es particularmente importante porque el enfoque de políticas públicas ofrece, como hemos venido planteando, un marco idóneo para nuestro objetivo.

Si comparamos el enfoque de políticas públicas con el modelo de “reducción acordada” de traslación de normas a nivel nacional, podemos establecer algunos paralelismos entre ambos abordajes:

Paso 1: la traslación de la norma al discurso nacional se corresponde con el proceso de cómo la protección de DDH llega a estar en la agenda de un Gobierno y cómo se lleva a cabo la definición del problema o de los problemas a abordar.

Paso 2: la reformulación de la norma y su conversión en norma nacional se corresponde con el proceso de diseño de la política pública.

Paso 3: la reformulación de la norma durante la implementación se corresponde, en política pública, con las brechas o *gaps* en implementación.

A partir de estas correspondencias, será más fácil establecer conexiones conceptuales y operativas entre el proceso de traslación de la norma internacional a los marcos nacionales estudiados, y el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, que abordaremos a continuación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LOS PROCESOS DE INCORPORACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE DDH A LOS MARCOS NORMATIVOS NACIONALES:

- El carácter dinámico de los discursos nacionales en torno a la adopción de la norma internacional ayuda a entender los cambios que sufre la norma durante su incorporación.
- A partir de esta noción, para mejorar la incorporación del marco internacional del derecho a defender los derechos humanos, es necesario analizar la discrepancia entre el actual abordaje del problema y el problema en sentido amplio, prestando atención a la evolución de las recomendaciones y los estándares sobre la defensa de los derechos humanos a nivel internacional, para conectarlos mejor con la realidad de los DDH en sus contextos reales.
- La traslación de la Declaración sobre DDH a marcos nacionales se ha basado en una interpretación acordada, que reduce su espíritu; lo hace a partir de un discurso internacional sobre protección de DDH que, en su origen, no ha contado con referentes externos.
- Actualmente, se dispone de referentes externos, en forma de estándares internacionales, que hacen necesaria una revisión crítica de dicha traslación de la norma a marcos nacionales, de cara a conseguir políticas públicas más eficaces para garantizar el derecho a proteger los derechos humanos.

PARTE 2

El análisis de los mecanismos actuales desde la perspectiva de políticas públicas

En la primera parte, nos hemos referido a la existencia simultánea de mecanismos o programas de protección y leyes nacionales sobre protección. Para este estudio hemos elegido el enfoque de políticas públicas porque consideramos que ofrece una perspectiva amplia desde la cual analizar los diferentes marcos normativos y de acción a nivel nacional. Además, las políticas públicas han sido muy estudiadas como medio de gobernanza, sobre todo para abordar y resolver cuestiones sociales complejas, y pueden analizarse y evaluarse con una amplia gama de herramientas.

En una de sus múltiples definiciones, una política pública corresponde a

aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera: 2002, 15-16).

Programas, leyes y políticas públicas son instrumentos complementarios que se superponen parcialmente, y unos u otros pueden ser más adecuados o más factibles en un momento o en un contexto determinados. Aunque algunos autores tienden a equiparar programas y políticas públicas, Cardozo cita a Kessler *et al* para realizar una distinción de grado: los programas suelen tener objetivos más operativos y planes más concretos y definidos, mientras que una política pública “constituye un conjunto complejo de programas, procedimientos y regulaciones que concurren a un mismo objetivo general” (Kessler et al.: 1998, 1, citado en Cardozo: 2006, 25).

Las leyes existentes en México y Honduras y, de manera similar, los programas de Colombia y Brasil, proporcionan un marco que identifica el derecho a defender los derechos humanos, la población a quien se aplica, cómo determinar que un DDH está en riesgo, qué medidas de protección pueden aplicarse, etc. Estas leyes y programas buscan objetivos similares, pero tienen algunas diferencias importantes.

Una ley es aprobada (generalmente) por el poder legislativo y está llamada a ser aplicada por los Gobiernos sucesivos. Requiere, por lo tanto, un proceso más largo y complejo para su creación y aprobación, pero una vez promulgada genera derechos (para los DDH, en este caso) y obligaciones para el Estado y para todos; puede ofrecer mayor alcance y continuidad, aunque también es más difícil de modificar. Sería una base sólida para sustentar una política pública más allá de los cambios de Gobierno.

Un mecanismo o programa de protección, sin embargo, es aprobado e implementado por un Gobierno que tiene la voluntad y la capacidad para ello, lo que le confiere mayor agilidad pero también mayor variabilidad; puede ser más fácilmente adoptado, pero tiene menos recorrido y amplitud que el que otorga una ley. Además, solo genera obligaciones de actuación para los funcionarios encargados de su implementación y, como se mencionó antes, puede ser fácilmente derogado por posteriores Gobiernos.

Nuestro planteamiento es que una política pública sería la respuesta más adecuada del Estado para garantizar el derecho a defender los derechos humanos y, específicamente, proteger las necesidades de reconocimiento, apoyo y protección que tienen quienes defienden derechos humanos en un país. Cardozo (2006, 25-26) señala que la política pública se concreta en las decisiones sobre las acciones a realizar y, también, en las acciones a omitir, lo que resultará de particular interés para este estudio.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, las leyes de protección existentes enmarcan y fijan aspectos importantes sobre protección de DDH, pero como veremos, dejan de lado aspectos muy importantes referidos a garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Una posible estrategia para mejorar la protección de este derecho sería desarrollar mejores y más completas leyes. Para esto, existe una propuesta de Ley Modelo elaborada por el ISHR como guía para otros países⁹³. Pero nuestra perspectiva es que el marco de políticas públicas es el que mejor permite interpretar, diseñar, coordinar, implementar y evaluar el conjunto de actuaciones (y omisiones) existentes para garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

2.1. La protección de los defensores: voluntad política, participación y gobernanza en los programas de protección, desde la perspectiva de las políticas públicas

En este capítulo, nos familiarizaremos con dos cuestiones de fondo en políticas públicas: cómo puede entenderse lo que significa la voluntad política respecto a nuestro objeto de estudio y, en estrecha conexión con ello, quién y cómo llega a definir el problema que abordarán estas políticas públicas.

Sobre la necesaria voluntad política... y más allá

La noción de “voluntad política” ha aparecido reiteradamente durante la investigación para este estudio: las críticas achacan a la falta de voluntad política los pobres resultados de las actuales medidas de protección, mientras los Gobiernos presentan los programas existentes como muestra de su voluntad política. En general, se piensa que la existencia o no de voluntad por parte de los gobernantes es la clave para asegurar los resultados de una política. Sin embargo, esto no es necesariamente así, como analizaremos a continuación. Revisaremos brevemente la literatura existente y la aplicaremos valorativamente a las políticas de protección de DDH.

Los expertos aluden frecuentemente a que el concepto de voluntad política es difuso y difícil de definir; Post *et al.* plantean que la voluntad política puede entenderse como “el grado de compromiso de los decisores políticos con una solución política a un problema particular” (Post, Raile y Raile: 2010, 659). Según esto, el grado de compromiso se refiere a la distribución de preferencias por parte de los distintos actores, destacando la importancia de las élites de poder que puedan rechazar o apoyar la política.

En la tabla 2, hacemos una lista de cuatro claves propuestas por estos autores para verificar la existencia de voluntad política y las aplicamos a los mecanismos existentes para protección de DDH:

TABLA 2: CLAVES PARA ANALIZAR LA EXISTENCIA DE VOLUNTAD POLÍTICA

CLAVE O COMPONENTE DE LA VOLUNTAD POLÍTICA	¿SE APLICA EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN PARA DDH?
<p>1. Número suficiente de autoridades clave con capacidad de decisión sobre el tema. Para generar voluntad política es necesario que se involucre un número suficiente de autoridades con capacidad de decisión, incluyendo a los individuos e instituciones capaces de aprobar, implementar y asegurar el cumplimiento de una determinada política pública en un país, siempre que otros actores clave, también con capacidad de decidir, no se opongan a la política (convirtiéndose en lo que algunos autores denominan actores que vetan o <i>veto players</i>)⁹⁴.</p>	<p>Los mecanismos de protección de DDH existentes están insertados en estructuras de gobierno, lo que en principio contribuye a reflejar voluntad política. Pero sería más difícil afirmar que se logra reunir al número “suficiente” de actores clave. En México, se alude con frecuencia a que el carácter federal del país dificulta el programa de protección, porque algunos actores clave tienen autoridad a nivel de los estados federados y pueden convertirse en <i>veto players</i> al no estar sometidos a la autoridad del Gobierno Federal. Lo mismo ocurre en Colombia, pues el programa de protección es manejado por la UNP, adscrita al Ministerio del Interior, pero las autoridades locales del orden municipal tienen un papel importante en la implementación del programa.</p>
<p>2. Entendimiento común sobre los problemas a tratar. La voluntad política también se beneficia de que, entre las autoridades con capacidad para decidir, exista un reconocimiento común sobre un problema específico a tratar: cuál es el problema y cuáles son sus obligaciones para atenderlo.</p>	<p>Una pregunta lógica es: ¿para qué la voluntad política? En la segunda parte de este capítulo, veremos que no suele existir este entendimiento común sobre los problemas a tratar. En suma, ¿se trata de proteger a un grupo de individuos o, más ampliamente, de proteger el derecho a defender los derechos humanos?</p>
<p>3. Compromiso de apoyo por parte de los actores clave que participan en la toma de decisiones. Este compromiso es cercano a la esencia de la voluntad política y quizá por ello, al mismo tiempo, es el más difícil de valorar. Los autores citados proponen una serie de indicadores, como la asignación de recursos suficientes, la disposición a aplicar incentivos y sanciones, la existencia de otros actores que puedan ejercer presión continuada en favor de la política, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, etc.</p>	<p>Una breve mirada a los programas existentes no arroja un saldo muy positivo sobre este aspecto de la voluntad política. En algunos casos, como Colombia, hay un presupuesto elevado. En todos los casos, hay actores que presionan en favor, como las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, la ONU y sus mecanismos especiales, algunas embajadas, etc. Pero otros indicadores, como la disposición a aplicar sanciones o a rendir cuentas en cuanto a resultados, destacan por su ausencia.</p>
<p>4. Las soluciones propuestas por la política pública deben percibirse como efectivas por las autoridades con capacidad de decisión. Esto corresponde a que otros actores afectados acepten las soluciones propuestas por el Gobierno como adecuadas.</p>	<p>Una queja casi unánime de los DDH⁹⁵ respecto a los mecanismos existentes es que no abordan el fondo del problema, sino solo algunas de sus manifestaciones, con una visión de corto plazo, reactiva, y con limitados medios. Por ello, con este estudio señalamos que las soluciones actualmente propuestas para estas políticas no son eficaces ni eficientes; esperamos contribuir, así, a evitar la difusión de simples “soluciones <i>ad hoc</i>” para problemas que son mucho más complejos.</p>

Fuente: elaborada con base en Post *et al.* (Op. Cit.).

93 International Service for Human Rights. En: www.ishr.ch/news/groundbreaking-model-law-recognise-and-protect-human-rights-defenders (Consultado el 12/12/16).

94 Sobre el concepto de *veto-players*, ver: Tsebelis (2002) y López (2012).

95 Así figura en las entrevistas realizadas y en la mayor parte de los informes de organizaciones de derechos humanos sobre el tema.

En general, hay un acuerdo al pensar que la voluntad política es condición necesaria para que una política pública tenga resultados, pero no es condición suficiente. Deben tenerse en cuenta otras consideraciones, como las siguientes:

- Los resultados también dependen de otros factores distintos a la voluntad política.
- Voluntad política y capacidad para actuar son conceptos diferentes.
- La voluntad política se le asigna a menudo a un individuo (un gobernante), pero está también relacionada con decisiones de un equipo de Gobierno o de distintos niveles jerárquicos.
- La voluntad depende de cuáles son las preferencias de los grupos de poder, especialmente de las élites, respecto a los resultados esperables de la política.
- La valoración de la voluntad política depende mucho de los contextos, culturas, problemas a tratar, etc.

Tras este análisis, llegamos a una conclusión abierta que requiere más investigación, pero que ya ofrece una oportunidad para actuar: esa voluntad política puede construirse entre los diferentes actores del Estado a partir de liderazgo y de acciones de gobierno. En otras palabras, un Gobierno que decida poner en marcha una política pública para protección de DDH debe incorporar en su plan las acciones necesarias para construir la voluntad política necesaria.

Con estas consideraciones, los resultados de dichos programas no pueden ser solamente analizados en función de la existencia o no de voluntad política, algo que mostraremos a lo largo de este documento. Pero, a partir de los testimonios recogidos y de los análisis efectuados, estamos en condición de afirmar que, en un tema difícil y complejo como es el derecho a defender los derechos humanos, para que una política pública sea eficaz deberá estar respaldada por una clara voluntad política.

RECOMENDACIONES

- Dado que la voluntad política es una condición necesaria (aunque no suficiente) para generar programas de protección eficaces, es necesario construirla entre los diferentes actores del Estado, a partir de liderazgo y de acciones de gobierno.
- Estas acciones de gobierno deberán estar encaminadas a involucrar a todas las autoridades y actores clave, a construir un reconocimiento común sobre los problemas a tratar, a buscar el compromiso de apoyo de dichos actores y a convencerlos de la efectividad de las soluciones de dicha política pública.
- Son necesarias más investigaciones sobre esto para su aplicación en las políticas públicas de protección de DDH.

2.2 Participación y gobernanza

En este capítulo, analizamos los distintos niveles de participación de DDH y de otros actores en el diseño y la gobernanza de los programas de protección existentes. Con base en este análisis, realizaremos algunas recomendaciones sobre cuál podría ser la mejor estructura de gobernanza para una política pública de protección de DDH.

Muchos expertos señalan que para gestionar una política de un tema complejo (como en nuestro caso es la protección de DDH), la gestión debe tener muy en cuenta la integración de los distintos actores involucrados. Es decir, se trata de reconocer la existencia de un proceso en el cual se interrelacionan distintos sectores e instituciones, pero no necesariamente de manera concertada ni en la misma dirección.

La participación ciudadana en políticas públicas

Existen numerosos documentos y estándares internacionales sobre la participación ciudadana en políticas públicas. La *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* es uno de los estándares de referencia⁹⁶. Fue aprobada por los ministros de Administración Pública y los jefes de delegación de los países iberoamericanos en el 2009. En su preámbulo, se refiere al “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” y destaca la importancia de la participación de los “sectores más vulnerables” de la sociedad. En la Carta, se entiende por participación ciudadana

el proceso de construcción ciudadana en la gestión pública social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

La participación de los DDH y de otros actores en los programas existentes

La participación de los DDH, especialmente, y de otros actores es un requisito fundamental para diseñar una política que responda a la necesidad de garantizar el derecho a defender los derechos humanos y, lo que es igualmente relevante, para hacer posible que la política continúe aplicándose con continuidad, sin importar los cambios de Gobierno ni las coyunturas, y a pesar de las muy difíciles situaciones vividas por quienes defienden derechos en un país.

Si bien los programas creados en Colombia, Brasil, México y Honduras⁹⁷ han pasado (y pasan) por numerosos momentos de crisis, relacionados con el agravamiento de las agresiones contra DDH, con escándalos de corrupción del organismo encargado de protección, etc., el solo hecho de que DDH se hayan sentado (como representantes del sector) a dialogar con

⁹⁶ Ver: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view> (Consultado el 02/12/16). Para profundizar en el tema, ver: Chac (2010).

⁹⁷ El programa de Honduras comenzó a desarrollarse al momento de finalización de este documento.

el Gobierno ha hecho posible la continuación de los programas. Como ejemplo, podemos citar que en varias ocasiones, y ante las continuas agresiones y asesinatos contra DDH en Colombia, los DDH beneficiarios del programa han devuelto, a modo de protesta pública, los precarios medios otorgados por el Estado para su protección (un teléfono celular o un chaleco antibalas). En otro ejemplo, el hecho de que DDH hagan parte del comité que toma decisiones sobre las medidas de protección que se le otorgan a un DDH amenazado es fundamental para hacer que estas decisiones se ubiquen adecuadamente en el marco de necesidades que tiene un colectivo tan diverso como es el de los DDH. Sin esta labor de acercamiento y concertación, sería difícilmente imaginable que un programa de protección pudiera adaptarse, conocer y hacerse realmente cargo de las difíciles circunstancias sociales, laborales, personales y de riesgo que viven los DDH.

También es crucial que esta participación tenga sentido y alcance para la diversidad de los DDH existentes en un país, de modo que tengan respuestas para sus diferentes necesidades. La participación debe ser efectiva, entonces, en términos de género, sectores discriminados o marginados, poblaciones rurales o aisladas, etc. Por la misma lógica, es relevante la participación de otros actores involucrados en la política, como distintas instituciones del Estado, autoridades locales, etc.

Por otra parte, la participación de expertos internacionales en el diseño de estas políticas es de mucha utilidad, no solo por su labor de asesoría sino, también, para promover soluciones técnicas a aspectos de protección que a veces pueden estancarse por discusiones entre los participantes. En el caso de Brasil, por ejemplo, para la preparación del diseño normativo del programa se contó con la participación de organizaciones nacionales de la sociedad civil y de expertos internacionales. En otro ejemplo, el Gobierno de México solicitó asesoría a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para definir su programa de protección⁹⁸. Este tipo de intervenciones pueden ser muy útiles 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.

Para terminar, deseamos dejar una nota crítica: la participación no asegura por sí sola la inclusión de los distintos grupos de DDH existentes sino que, más bien, abre una nueva vía de lucha social, ya no por participar sino por poder participar; es decir, quién es visto como candidato a participar, quién puede participar, quién no puede participar e incluso quién no desea participar. Se trata, entonces, de promover la inclusión a la hora de participar, o de no poner límites o trabas a quien puede y debe participar. Esta inclusión tiene que ver con que quien enfrenta barreras pueda llegar a participar, pero también con la voluntariedad, porque los DDH no pueden ser obligados a participar en una política pública sin que pierdan, por ello, su derecho a defender los derechos humanos.

BUENA PRÁCTICA / RECOMENDACIÓN

- La participación en el diseño de la política de protección debe ser real, efectiva y voluntaria para la diversidad de DDH en un país, atendiendo a necesidades de género, sectores discriminados o marginados, población rural o aislada, etc.
 - La participación de otros actores involucrados puede enriquecer el proceso.
-

Gobernanza de la política pública

Existen distintas definiciones de gobernanza de una política pública. Seguiremos a Renate Mayntz para decir que la “gobernanza [... indica...] un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”⁹⁹. Cabe destacarse que por “privado” se entiende, en nuestro caso, las organizaciones de la sociedad civil, aparte de gremios o empresas.

En los programas de protección existentes, se interrelacionan distintos actores. Se hallan, por lo menos, los siguientes:

- La población meta, es decir, los DDH (y comunicadores sociales cuando procede). Su involucramiento y participación es clave, como ya hemos adelantado y como explicaremos en detalle enseguida.
- Organismos del poder ejecutivo en los que se asientan los mecanismos existentes, como Ministerio del Interior (Colombia) y Secretarías (de Gobernación en México, de Derechos Humanos y Justicia y de Seguridad en Honduras).
- Otros organismos gubernamentales, como ministerios o secretarías (Justicia, Relaciones Exteriores, etc.).
- Policía y fuerzas de seguridad en general.
- Organismos de investigación, como las Fiscalías o la Procuraduría General de la República en México y, por extensión, el sistema judicial.
- Otras instituciones del Estado (*Ombudsman*, por ejemplo).

⁹⁸ Protection International colaboró con la OACNUDH, y asesoró y formó sobre estos temas en diversos períodos a lo largo de dos años, a funcionarios de la Secretaría de Gobernación, Fiscalía, Procuraduría, Comisión Nacional de Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil.

⁹⁹ Citada en Chac (2010, 21).

TABLA 3: PARTICIPACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS Y TOMA DE DECISIÓN DE LOS MECANISMOS

	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO	HONDURAS
Órgano de dirección	Consejo Directivo de la Unidad Nacional de Protección	Consejo Deliberativo del Programa de Protección de DDH	Junta de Gobierno	Consejo Nacional de Protección
Ubicación	Ministerio del Interior	Ministerio de la Mujer, Igualdad Racial, Juventud y DDHH	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización
Participación de DDH / periodistas	⊗	⊗	✓	✓
Participación de otros sectores del Gobierno y del Estado	✓	✓	✓	✓
Participación de fuerzas de seguridad	✓	⊗	✓	✓
Participación de organismos internacionales	⊗	⊗	✓	✓

(Fuente: Elaboración propia.)

Las interrelaciones entre tantos actores son muy complejas y nos llevan a proponer la existencia de dos modelos de gobernanza (con uno intermedio) en las políticas de protección existentes:

Política pública centralizada (o dirigida de modo centralizado) desde el Poder Ejecutivo (Gobierno): se concibe, planifica y ejecuta de modo vertical, siguiendo una escala jerárquica, como en los casos de Colombia y Brasil, desde un ministerio. Se trata de programas diseñados por el Gobierno, con mayor o menor nivel de consulta facultativa con las partes afectadas, y que se implementa directamente. Cabe destacar que, en general, los DDH han sido tenidos en cuenta para diseñar aspectos del programa correspondiente, pero que esta consulta no está regulada, depende de la voluntad de quien dirige el programa y, en muchas ocasiones, los DDH se quejan de no ser escuchados.

Gobernanza colaborativa, en red o deliberativa, incluida en la Ley del mecanismo en México: se trata de un modo teóricamente más avanzado de gobernanza, que la abre a la

participación de los distintos sectores involucrados en la dirección del programa de protección, concretamente en la Junta de Gobierno de este. Por su interés, analizaremos este sistema más en detalle.

Modelo intermedio: con la nueva Ley hondureña, podríamos hablar de un modelo intermedio entre los anteriores, ya que el programa se dirige desde la Dirección Nacional del Sistema de Protección, que forma parte de las Secretarías de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, pero la Ley también crea un Consejo Nacional de Protección, con participación de la sociedad civil y gremios relacionados, así como organismos como Procuraduría, Poder Judicial, etc., que tiene una función deliberativa y de asesoría, pero también de “supervisión, control, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Protección”¹⁰⁰. Está por verse cómo funcionará esta estructura mixta: Consejo Nacional de Protección - Sistema Nacional de Protección.

BUENAS PRÁCTICAS:

- La participación de los sectores involucrados (empezando por los mismos DDH) es relevante para la implementación de la política de protección.

La gobernanza en red como modelo avanzado para una política de protección.

La gobernanza colaborativa o en red puede constituir un modelo avanzado para una política pública de protección, porque tiene en cuenta que un ejercicio consciente del poder requiere concertar respuestas con los sectores sociales e institucionales afectados¹⁰¹. Esto no significa que un Gobierno abdique de su deber y de su autoridad para gobernar. Por ello, las políticas públicas deliberativas se conforman a partir de la interacción y las negociaciones entre distintos actores que participan según sus racionalidades e intereses, bajo el liderazgo de un Gobierno, pero buscando cierto nivel de acuerdo y con un objetivo común¹⁰².

El Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del mecanismo federal, previstos en la *Ley de Protección* en México, constituye un planteamiento teóricamente avanzado de gobernanza colaborativa para la protección de DDH:

- El Consejo Consultivo “es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros, de los que será el presidente por un período de dos años y se elegirá por mayoría simple por el mismo Consejo [...]. En la integración del Consejo se buscará un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”¹⁰³. Cuatro representantes de este Consejo participan con voz y voto en la Junta de Gobierno del mecanismo¹⁰⁴.
- La Junta de Gobierno “es la instancia máxima del mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Huma-

100 Artículo 24 de la Ley hondureña.

101 Ver los estudios de Colebatch (2009, 58-67); y Dodge (2010, 384-404), entre otros.

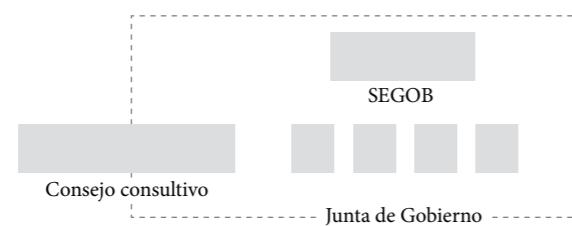
102 Otros ejemplos de problemas complejos susceptibles de gobernanza en red son el de violencia de género o el del abordaje del SIDA.

103 Artículo 9 de la Ley.

104 Artículo 5.VI de la Ley.

nos y Periodistas¹⁰⁵. En esta Junta, presidida por el Gobierno, además de las cuatro personas representantes del Consejo Consultivo participan: una persona de la Procuraduría General de la República, una de la Secretaría de Relaciones Exteriores, una de la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad y otra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. También, hay cinco invitados permanentes: uno de OACNUDH, uno de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO¹⁰⁶), otro de la Policía Judicial Federal, otro de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y uno más de la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados¹⁰⁷ (ver Figura 2).

FIGURA 2: ESTRUCTURA DE LA JUNTA DE GOBIERNO



Dado el carácter federal de México, esta Junta de Gobierno toma decisiones y otorga medidas, pero las autoridades sobre las que recae la implementación de las mismas son, generalmente, los Gobiernos e instituciones de los Estados.

El sistema de gobernanza que se articula en la Junta de Gobierno reflejaría, teóricamente, algunas de las principales características de la gobernanza en red, las cuales, en virtud de su relevancia, mencionaremos a continuación:

Articulación horizontal (o cuasi horizontal) de actores interdependientes (porque cada uno depende en parte de los otros para actuar), pero operacionalmente autónomos (porque actúan independientemente, aunque siempre pendientes de las actuaciones y juicios de los otros). De hecho, los actores que se relacionan en gobernanza en red deben mostrar competencia en los asuntos tratados, así como que pueden contribuir con su propio valor a la acción necesaria. Es claro que hay grandes asimetrías en el poder de los actores, de modo que algunos son más influyentes que otros. Sin embargo, las relaciones entre ellos durante cada Junta suelen basarse más en el intercambio que en la jerarquía: aunque hay una estructura formal de mando en el órgano, ya que la Junta está presidida por la Secretaría de Gobernación, las autoridades que participan en ella se acercan un poco en poder a los demás actores.

Los actores interactúan mediante negociaciones, combinando aspectos de negociación dura con aspectos más deliberativos. Cada actor debe negociar la distribución de recursos y sus actuaciones para conseguir los mejores resultados, pero para mantener el mínimo nivel de confianza necesario tiene que desarrollar procesos deliberativos que faciliten el entendimiento

y la acción conjunta. Esto significa que las negociaciones suelen conseguir consensos algo forzados, que dejan de lado quejas y desacuerdos. Sin embargo, estos consensos limitados generan cierto efecto de compromiso con los resultados de dichos acuerdos.

Las negociaciones dentro de la Junta no se dan en un vacío institucional. Los actores en la red interactúan y negocian sus decisiones dentro de un marco normativo impuesto (leyes, reglamentos y protocolos, aparte de todo el entramado legal e institucional propio de un país federal) que restringe el alcance de las decisiones tomadas en la Junta. Pero, por otra parte, hasta cierto punto existe también un marco cognitivo e imaginario, pues el órgano de gobierno va creando su propia narrativa de actuación, sus códigos, su conocimiento especializado, y diversas identidades y visiones, más o menos compartidas, del conjunto del proceso.

Estos sistemas de actores van generando su propia esfera de autogobierno y autorregulación, en el sentido de que proyectan por sí mismos su actuación (aunque siempre bajo las jerarquías y normas externas correspondientes). En otras palabras, son capaces de desarrollar su propia mirada sobre el campo que trata la política pública, y a veces se desarrollan ciertos grados de desacuerdo o de confrontación con otras instituciones o actores políticos fuera de la red. Esto es así especialmente en los casos en que los otros actores dificultan (o se oponen) de facto a implementar decisiones de la Junta.

En resumen, la gobernanza en red va conformándose con las interacciones de los actores y sus identidades en juego, y así va desarrollando su propia mirada, la cual cambia y evoluciona, generando diversos significados para conseguir los resultados esperables de la política pública. Es importante revisar aquí las ventajas y dificultades de este sistema de gobernanza en red para una política de protección.

Las **ventajas** que puede ofrecer este sistema son, entre otras:

- **Decisiones acordes con la realidad de los DDH:** la participación activa de representantes del colectivo afectado –en este caso DDH y comunicadores– les permite influir para que las decisiones centrales del programa (en la Junta) sean más acordes con la realidad de los DDH, que se reelaboren conceptos clave en torno a la protección, y que se conozcan mejor las necesidades de los colectivos afectados y su diversidad.
- **Canales de diálogo abiertos:** la participación contribuye a que todos los actores conozcan las interioridades de los procesos y las diferentes culturas organizacionales, lo que es útil para mantener abiertos canales de diálogo, dado el carácter conflictual por naturaleza que suele tener la relación entre quienes defienden derechos humanos y el Estado.
- **Mayor transparencia y rendición de cuentas:** la participación de DDH en los organismos a través de los cuales se implementan las políticas de protección favorece la necesaria transparencia y rendición de cuentas para que dichas políticas se mantengan a lo largo del tiempo.

Entre las **dificultades** cabría señalar, por lo menos, las siguientes:

- **Riesgo de desconexión de su entorno y de sus realidades:** una estructura con dinámica propia como la Junta de Gobierno puede, por distintas razones, verse desconectada de la realidad institucional y política de su contexto. Por ejemplo, puede darse el caso de que las instituciones que deben implementar las decisiones de la Junta no lo hagan adecuadamente; o puede ser que otros actores dificulten o impidan dicha implementación. En este sentido, la Junta no puede convertirse en una “burbuja” de actores que interactúan desde una capital

105 Artículo 4 de la Ley.

106 Ver: www.conago.org.mx/ (Consultado el 24/02/17).

107 Ver: www.gob.mx/segob/articulos/que-es-el-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas (Consultado el 24/02/17).

y el Gobierno no puede perder su necesario “músculo” ejecutivo para que las decisiones de la Junta consigan los resultados esperados.

- **Horizontalidad que se pierde fuera de la estructura central:** esta articulación más horizontal en la Junta desaparece fuera de la misma, en el ámbito estricto de actuación de cada actor, porque aquellos que tienen más poder, como el Gobierno, suelen tomar e implementar decisiones según sus propios intereses, incluso para influir desde fuera en las dinámicas internas a la Junta, lo que suele hacer que esta se resienta en sus actuaciones.
- **Surgimiento de cuellos de botella para los procesos:** una estructura de gobernanza como esta necesita delegar tareas en estructuras que puedan ejecutarlas de modo ágil; de esta forma, el carácter deliberativo de la Junta no se convertirá en un cuello de botella para los procesos del programa.
- **Necesidad de una sociedad civil organizada:** no puede olvidarse que en aquellos países con sociedad civil menos estructurada que la mexicana puede ser un desafío promover esta gobernanza en red con tan amplio involucramiento de la sociedad civil.
- **Creencia de que se asumen responsabilidades ajenas:** podría percibirse (aunque no es así) que los DDH están asumiendo una responsabilidad que no les corresponde en cuanto al deber de los Estados de garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

Hacia estructuras de gobernanza en red y con amplia participación para políticas públicas de protección de DDH

En conclusión, si atendemos a los niveles de integración y participación de DDH¹⁰⁸ y otros actores en la gobernanza de políticas públicas, podría recomendarse que el estándar más avanzado y capaz es el de una estructura de gobernanza en red y con amplia participación, incluyendo a DDH, comunicadores y otras instituciones (sin olvidar la amplia participación de DDH y otros en su diseño).

Desde nuestro punto de vista, está claro que la integración de actores en la gobernanza en red de estas políticas públicas genera desafíos, pero para muchos expertos en políticas públicas no es una elección, sino algo necesario para conseguir resultados palpables ante problemas sociales complejos, como el que nos ocupa. La estructura de la Junta de Gobierno en el programa en México, aun con todas sus limitaciones y carencias, es hoy por hoy el mejor ejemplo que puede encontrarse para diseñar una estructura de gobernanza en red para esta política pública de protección de DDH. No obstante, existe amplio margen de mejora sobre numerosos aspectos, como señalamos en distintas partes de este documento.

Dicho esto, la recomendación lógica se refiere a los programas de Colombia y Brasil u otros por venir: podrían mejorar su estructura de gobernanza si transitaran hacia un mayor nivel de integración entre actores, con especial énfasis en la participación de los DDH.

BUENA PRÁCTICA

- La gobernanza efectiva en red abre espacios de participación que permitirían una mejor adaptación e integración de los actores involucrados en una política de protección para DDH.

2.3. Programas de protección y securitización de la defensa de los derechos humanos: un enfoque restringido y estatocéntrico de la seguridad de los DDH

En este capítulo, abordamos cómo los actuales programas de protección reducen su foco a la protección física de algunos DDH y por qué es necesario ampliar ese enfoque para conseguir unas políticas públicas que respondan al objetivo, más amplio, de crear entornos seguros para la defensa de los derechos humanos.

Para entender la inseguridad crónica en la que los DDH desarrollan su labor es necesario entender cómo los programas existentes se centran solo en la protección física de algunos defensores. Para comprender esta reducción conceptual analizaremos la inseguridad de los DDH desde cinco puntos de vista distintos:

- Una política pública de protección: ¿cómo se definen los problemas a abordar?
- El defensor como objeto de protección: un individuo racional, autónomo y con poder para actuar.
- La inseguridad de los defensores: violencia física y violencia estructural
- Una crítica a las categorizaciones de los DDH en torno al riesgo
- ¿Dónde queda el perpetrador?: cómo se construye una agresión contra un defensor

Una política pública de protección: ¿cómo se definen los problemas a abordar?

Como hemos visto, una política pública responde a un problema social complejo, en nuestro caso las limitaciones al ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. Ahora bien, ¿cómo llega ese problema a la agenda de un Gobierno? ¿Quién delimita las dimensiones de ese problema y cómo lo hace? ¿Cómo se eligen los aspectos que serán abordados en una política pública sobre la defensa de los derechos humanos?

En primer lugar, quienes han puesto el tema de protección en la arena pública han sido los propios DDH. Este liderazgo concuerda con lo planteado por algunos expertos respecto a que la participación de la ciudadanía en políticas públicas se favorece por la interacción de al menos tres factores (Platt: 2008):

- Un **contexto claramente amenazante**, con escaladas en las agresiones contra DDH y, a veces, con hechos tan graves que desencadenaban una fuerte reacción nacional e internacional.
- **Existencia de redes** (formales o informales, entre organizaciones de DDH) que permitan tejer posturas y aunar consensos a la hora de negociar con un Gobierno, y mantenerlos en el tiempo, ya que estos procesos en su conjunto han durado años. En todos los casos estudiados, puede decirse que los programas de protección existentes han sido creados a partir de la denuncia continua y la presión social y política de las organizaciones de derechos humanos, en general ejercida durante años. Incluso, el primero de estos programas (el de Colombia) fue iniciado tras la creación de un “programa no gubernamental de protección”

108 Comunicadores sociales y otros sectores están incluidos en algunos de los programas.

por los propios defensores¹⁰⁹. Esto quiere decir que la presión organizada y sostenida de las redes de organizaciones de DDH, e incluso su experiencia en protección, han sido fundamentales para conseguir la puesta en marcha de estos programas.

- **Acceso de los DDH a quienes toman decisiones en política**, es decir, la apertura del Gobierno de turno sobre este tema. Por ello, es preciso tener en cuenta el momento político en que un Gobierno decida finalmente emprender actuaciones, y que al mismo tiempo sea capaz de hacerlo respondiendo a la complejidad y a las peculiaridades que presenta la protección de las DDH quienes, como veremos, requieren un enfoque muy distinto al que acostumbran los funcionarios públicos en materia de seguridad. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), por ejemplo, fue el que obligó a los Gobiernos de Honduras y Guatemala a dar los primeros pasos.

Si revisamos los casos en cierto orden cronológico, podemos ver que en Colombia los primeros decretos gubernamentales para diseñar el programa inicial se hicieron en consulta con el Comité *Ad Hoc* para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, creado por cuatro organizaciones de derechos humanos en 1999¹¹⁰. Un detonador del proceso fue la reacción social tras el asesinato de los defensores Mario Calderón y Eva Alvarado¹¹¹. En México, las presiones nacionales e internacionales para el esclarecimiento del asesinato de la defensora Digna Ochoa¹¹², las posteriores amenazas a reconocidos DDH, así como el cambio de Gobierno en el 2000¹¹³, dieron lugar a una situación en que la violencia contra DDH llegó a convertirse en un punto importante de la agenda política. Esto fue aprovechado por las organizaciones de derechos humanos, que reclamaron la creación de un mecanismo de protección, lograron inicialmente la creación de la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación¹¹⁴ y, más tarde, la primera ley sobre el tema en las Américas. Procesos similares de presión y reivindicación política por parte de los DDH se vivieron, también durante años, en Brasil, Honduras y Guatemala, con distintos resultados.

Tenemos, así, un ejemplo del modelo de colaboración en espiral descrito por Risse *et al* (1999, 18): el problema de las agresiones contra DDH fue expuesto a la luz pública por las propias organizaciones. Distintos organismos nacionales e internacionales hicieron eco de este problema y, como fruto de estas campañas y diversas presiones ejercidas durante años, los Gobiernos involucrados aceptaron la existencia de un problema y la necesidad de diseñar algún tipo de respuesta desde el Estado. Vale la pena analizar brevemente cómo las distintas partes definieron el problema y qué asunciones y lógicas subyacen tras cada perspectiva.

Al principio de estos procesos, no había una idea clara de qué podría esperarse de los incipientes debates sobre los mecanismos nacionales de protección porque fueron surgiendo

sin referentes externos, a partir de la Resolución de la ONU de 1998, con la cual se reconoce el derecho a defender los derechos humanos.

Por su parte, los Estados comenzaron limitando el problema a las agresiones físicas en sí y, por lo tanto, pusieron en marcha programas reactivos que se centraron sobre todo en la protección física inmediata de DDH en riesgo, a semejanza de los programas de protección de testigos o víctimas existentes en algunos países. Por fuera de estos programas tan limitados, los Gobiernos parecían dar por hecho que otros organismos del Estado se encargarían de investigar y sancionar las agresiones, negándose a reconocer tanto la impunidad existente como la frecuente participación de agentes estatales como agresores.

Con el paso del tiempo y la experiencia adquirida, las propias organizaciones de DDH y organismos regionales e internacionales de derechos humanos han venido planteando la necesidad de un enfoque más amplio y garantista sobre la necesaria protección, que responda, por ejemplo, a necesidades como: lograr una adecuada investigación de los hechos de violencia ocurridos contra DDH y la sanción a los agresores; reconocer y respaldar la labor que realizan los DDH; emprender acciones contra declaraciones públicas de altos funcionarios en las que se les acusa de “defender guerrilleros”, “terroristas”, “delincuentes” o incluso directamente de serlo, o de generar “focos de ingobernabilidad”, de “estar en contra del desarrollo” o, en el caso de aquellas que defienden derechos de las mujeres o de la diversidad sexual, de “atentar contra los valores tradicionales, la familia, la moral”, etc.¹¹⁵

A modo de balance, podemos decir que hasta ahora los Estados han logrado imponer su visión reduccionista del problema, centrándose en el reconocimiento de la existencia de amenazas y agresiones contra algunos DDH. A partir de ello, ofrecen una protección física individual, en la lógica de reaccionar con simples medidas de seguridad a la situación de riesgo concedida a algunos defensores. Es decir, estos puntos de vista contrapuestos se han saldado, en general, con una limitación conceptual y política respecto a la verdadera protección del derecho a defender los derechos humanos.

Esta limitación ha conducido a implementaciones muy dispares. Por ejemplo, el programa federal de México, tras cuatro años de funcionamiento de la Ley, tenía solo a 316 DDH en su programa de protección (o sea, dos defensores en programa por cada millón de habitantes, en un país con gravísimos problemas de distintos tipos de violencia). En el otro extremo, en Colombia el programa de protección alberga a varios miles de DDH, con un presupuesto de 23 millones de dólares en el año 2015 y centenares de escoltas privados contratados.

Si bien escoltas y vehículos blindados pueden añadirse sin fin a un mecanismo de protección, ¿es este el camino adecuado? Si se quiere garantizar el derecho a defender los derechos humanos, ¿es realmente imaginable, por ejemplo, tener a miles de DDH con escoltas armados las 24 horas del día? ¿Cuál es el límite de lo sostenible si las agresiones a DDH siguen aumentando en Colombia, según el último Informe SIADDH del 2015 (Somos Defensores: 2015)? Es más, cabe mencionar las contradicciones existentes en la actuación del aparato estatal, porque en ocasiones los policías que proporcionan la escolta pertenecen al mismo cuerpo que los victimarios de los DDH; asimismo, se brindan medidas de protección policial para los defensores, pero estos sufren procesos de difamación y estigmatización por parte de funcionarios públicos, etc.

109 Se trataba del denominado Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos en Colombia. Ver: Martín y Eguren (2011).

110 Las cuatro organizaciones eran Benposta, CINEP, la Comisión Colombiana de Juristas y Minga. Ver: www.somosdefensores.org/index.php/quienes-somos (Consultado el 9/01/17).

111 “Asesinados investigadores del CINEP”. En: *El Tiempo* (20 de mayo del 1997). Disponible en: www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-572380 (Consultado el 8/01/17).

112 “Asesinan a la defensora de derechos humanos Digna Ochoa en su oficina”. En: *La Jornada* (20 de octubre del 2001). Disponible en: www.jornada.unam.mx/2001/10/20/043n1cap.html (Consultado el 8/01/01).

113 En estas elecciones nacionales, por primera vez desde 1946 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se vio desbancado por otro partido, el Partido de Acción Nacional (PAN).

114 Ver: Martín y Eguren (2011, 40).

115 Para más información, ver: Martín (2015).

Entonces, las leyes y los mecanismos existentes se han limitado a la protección física de los defensores en riesgo y, en general, no incluyen un conjunto mayor de actuaciones posibles para garantizar el derecho a la defensa de los derechos humanos. Es lo que denominaremos un enfoque fundamentalmente reduccionista, porque la protección se aborda como un problema reducido, contenido en sí mismo, que requiere una intervención simple para ser gestionado.

Desde un punto de vista crítico, ¿es este el problema a abordar y es necesario hacerlo de esta manera? Ya la CIDH, en su *Informe sobre defensores* del 2011, les señaló a los Estados americanos la necesidad de ir más allá de “restringirse, por ejemplo, a proporcionar esquemas de seguridad a defensores en peligro sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto”¹¹⁶. El mismo informe se refiere a la necesidad de una “política global de protección”¹¹⁷. En la misma línea se manifestó la Representante Especial para DDH, Margaret Sekaggya, en su informe del 2013 y, a finales del 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas “insta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica políticas y programas públicos integrales y sostenibles que apoyen y protejan a los defensores de los derechos humanos”.

Precisamente, es esta ausencia de políticas más amplias la que da pie a la crítica, extendida entre las organizaciones de DDH, de que los mecanismos de protección nacionales son la manera como los Estados reducen la presión que reciben, pero sin ofrecer respuestas que aborden y prevengan de manera efectiva las agresiones contra DDH (Martín y Eguren: 2011, IV). En otras palabras, pareciera que un sector de los Gobiernos quiere reducir y “administrar” los daños causados por las graves agresiones contra DDH.

Pero la persistencia y sistematicidad de las agresiones contra DDH denotan que el problema a abordar es mucho más amplio: **se trata de una conculcación a múltiples niveles del derecho a defender los derechos humanos, que en muchos escenarios apunta al crimen organizado, a vínculos con sectores económicamente poderosos y, más allá de corrupción aislada, a una cooptación y captura del Estado en dichos escenarios**. La definición del problema debe abordar, por lo tanto, la sistematicidad en las agresiones y los problemas más profundos en que están anidadas: si no se hace así, solo se intentará tratar los síntomas graves pero sin resultados, al no abordar las causas de fondo, tal y como veremos en el capítulo 4.

RECOMENDACIONES

- Más allá de riesgo físico, la persistencia y sistematicidad de las agresiones contra DDH debe motivar y cualificar la búsqueda de estrategias para garantizar el derecho a defender los derechos humanos.
- Es fundamental evitar enfoques reduccionistas al definir el problema de las agresiones contra DDH.
- En los escenarios más graves, la definición de los problemas a abordar debe incluir aquellos problemas en los que se anidan las agresiones contra DDH, como crimen organizado, sectores de poder, y cooptación y captura del Estado.
- El Estado debe tener en cuenta la participación de los DDH y de otros actores estatales y no estatales para definir los problemas a abordar y, así, garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

116 CIDH (2011, párr. 472).

117 CIDH (2011, párr. 472 y siguientes).

El defensor como objeto de protección: un individuo racional, autónomo y con poder para actuar

El concepto de DDH se ha extendido en muchos ámbitos, con los múltiples aspectos positivos que esto tiene. Realizaremos una reflexión crítica sobre el concepto de DDH y sobre la narrativa, discursos e identidades existentes en torno a dicho concepto.

“Defensor” es un calificativo abstracto que se le otorga a un sujeto de derecho, que es un ciudadano y, además, es, por ejemplo, mujer, campesina, con estudios o analfabeta, joven o mayor, quizá viviendo en un lugar apartado o cerca de una ciudad, tal vez con celular o sin acceso a línea telefónica alguna... Así, podríamos ir desglosando las situaciones y realidades que condicionan a cada DDH.

Hemos dicho que el calificativo de “defensor” se le *otorga* a un sujeto, porque el concepto ha sido acuñado por actores externos a él, actores que tienen la capacidad de aceptarlo como tal bajo ciertas condiciones, como las de no usar medios violentos y reconocer la universalidad de los derechos humanos¹¹⁸. Sin duda, es positivo que el concepto de defensor ayude a las luchas sociales y políticas a incorporar un lenguaje que conecte con el lenguaje de los derechos humanos y, así, concite acuerdo y facilite la comunicación (globalmente). Pero un concepto de defensor demasiado abstracto puede tener otros efectos colaterales: es preciso que nos preguntemos cómo encaja este concepto con las identidades del sujeto y con los imaginarios de los distintos actores sociales que, a su vez, se relacionan con el sujeto; si este concepto de “ser defensor” se refiere siempre a individuos, o abarca colectivos; y si el concepto ha sido fijado como tal, o puede evolucionar en el tiempo. Se trata, en suma, de la necesidad de cuestionar y complejizar cualquier construcción reduccionista del concepto de DDH. Veamos algunos ejemplos:

Defensores... y defensoras: género e interseccionalidad

La violencia que enfrentan las defensoras de derechos humanos tiene un componente de género que se manifiesta de múltiples maneras, desde las mayores amenazas de violencia sexual hasta la discriminación estructural, pasando por campañas difamatorias, etc. En palabras de Martín, “no solo son agredidas por el trabajo que realizan en defensa de los derechos humanos, sino por hacerlo siendo mujeres”¹¹⁹. Según IM-Defensoras:

La incorporación del enfoque de género permite superar el androcentrismo que ha hecho posible que también en esta materia se entienda la universalidad como la homologación de todas las personas al varón (adulto, adinerado, eurodescendiente, heterosexual y sin discapacidades visibles). Esta concepción no tiene en cuenta que la universalidad de los derechos humanos requiere especificar las diferencias entre los seres humanos...¹²⁰

Los mecanismos analizados nombran y reconocen, formalmente, la necesidad de un enfoque de género para la protección de defensoras¹²¹, incluidos la evaluación de riesgo y las

118 Para una discusión de estas condiciones, ver: Eguren y Patel (2015).

119 Martín (2016, 11).

120 IM-Defensoras. “Agresiones contra defensoras de derechos humanos en Mesoamérica”. Informe 2012-2014, citado en Martín (2016, 15).

121 Para un análisis más detallado, consultar Martín (2016).

medidas de protección (como veremos en el capítulo 7). Sin embargo, la concreción de este enfoque de género e interseccional, que tenga en cuenta además otros factores como clase económica, pertenencia a grupos sociales marginados, etc., dista mucho de ser suficiente¹²².

DDH: un concepto con múltiples interpretaciones

Diversos actores sociales se relacionan con los DDH de distintas maneras, y algunos de ellos lo hacen desde una situación de poder. Se contemplan miembros de ONG, diplomáticos que pretenden aplicar las directrices de la Unión Europea sobre defensores, funcionarios de la ONU o de una agencia donante de fondos, etc. Pero, por otro lado, están los funcionarios públicos de un gobierno, los perpetradores de agresiones contra DDH, etc.

Cada actor tiene, a su vez, distintos imaginarios sobre el concepto de defensor y sobre a qué sujetos puede atribuírseles dicha identidad. Sería interesante analizar, por ejemplo, cómo un diplomático percibe quién es un defensor al comparar a una abogada que vive en una ciudad y trabaja con una organización de defensa de la infancia, con una lideresa campesina que grita consignas, con el puño en alto, en una manifestación contra la actuación de una empresa transnacional. El desafío para la política pública, entonces, es determinar si la abstracción implícita en el concepto de defensor puede cobijar, de modo inequívoco, a la abogada y a la campesina. Si no es así, habrá que tener esto muy en cuenta al aplicar un programa de protección.

DDH: ¿identidades en conflicto?

Los DDH, como tantos actores sociales, necesitan una comunidad de referencia que le dé sentido a su experiencia. Muchos DDH viven diversas identidades, y ser defensor no siempre es la que predomina. Este puede ser el caso de defensores sindicalistas campesinos, o defensores de los derechos de pueblos indígenas, etc. A veces, estas identidades están en conflicto; por ejemplo, una defensora puede respetar los liderazgos internos en su organización, pero en su identidad como mujer puede rechazar que esos líderes sean invariablemente hombres que la excluyen de decisiones importantes. Cuando un sujeto añade a su imaginario la identidad de DDH, pueden generarse conflictos identitarios. Si la política pública aborda a este defensor solo como tal, sin tener en cuenta sus otras identidades, puede contribuir a desgajarlo de las mismas o a que sus colegas defensores así lo perciban.

UN EJEMPLO DE IDENTIDADES EN CONFLICTO

Un líder social del derecho a la tierra puede percibir que solo consigue fondos para un proyecto si se presenta como DDH, porque determinada entidad donante 'prefiere' ese discurso. Es positivo que el concepto de DDH abra apoyos para distintas campañas, pero podría generar presión para dejar de lado otras identidades (como la de campesino o sindicalista agrario) si chocan con dicha financiación. Lo grave es que pueden ser precisamente esas otras identidades las que aportan otras maneras de protegerse menos visibles, como redes entre iguales, apoyos comunitarios, estructuras de economía no formal, etc. Este abandono de identidades puede ser muy perjudicial cuando el apoyo que reciben por ser reconocidos como defensores se interrumpe (cuando, por ejemplo, se acaban los fondos de un proyecto), y ya se han deteriorado los otros lazos de identidad. ¿Cómo reconstruirlos?

Por ello, es importante que a la hora de diseñar una política sobre DDH, se sumen o construyan identidades, de modo que la identidad de defensor sea incorporada por el sujeto, sin convertirse en obstáculo respecto a sus otras identidades. Lo que ocurre es que, como veremos en el siguiente párrafo, esto no siempre ocurre.

¿El concepto de DDH abarca, por ejemplo, a los miles de nuevos activistas medioambientales?

Finalmente, todas estas reflexiones se entrecruzan si pasamos de un enfoque estático a un enfoque dinámico del concepto de defensor y defensa de derechos humanos. Cuando la ONU emitió su Declaración en 1998, dio el primer paso para fijar el concepto de defensor. Sin embargo, es necesario crear espacios para la evolución de este concepto. En 1998, estaban todavía lejos los cambios cualitativos y cuantitativos que el fenómeno de la globalización y los objetivos neoliberales generarían sobre las industrias extractivas y el medio ambiente en muchas regiones del mundo. Pero estos cambios están generando distintas resistencias sociales que, a su vez, generan actuaciones cambiantes de defensa de los derechos humanos¹²³.

Lo mismo puede decirse respecto al creciente fenómeno de criminalización de los DDH. Dentro del concepto de defensor abstracto y fijado en el tiempo, ¿tienen cabida las decenas de miles de activistas de comunidades desplazadas por nuevos y agresivos proyectos de minería? ¿O los miles de defensores criminalizados por ejercer su derecho? Es necesario responder a estas preguntas a la hora de concebir una política pública sobre la inseguridad de los DDH.

En suma, se trata de la necesidad de cuestionar y complejizar cualquier construcción reduccionista del concepto de DDH.

RECOMENDACIONES

- El concepto de DDH está sujeto a posibles reducciones, por lo que es necesario mantener una tensión positiva que expanda dicho concepto, para incluir siempre distintas identidades en torno la defensa de los derechos humanos.
- Es importante no olvidar que es una práctica colectiva, reconocer que el ejercicio de su derecho implica enfrentarse a muchas formas de poder (también de quienes colaboran con DDH), y que debe evolucionar en el tiempo para enfrentar distintas luchas sociales, incluso las emergentes.

La inseguridad de los defensores: violencia física y violencia estructural

El concepto de violencia es amplio y puede entenderse de muchas maneras. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la define como "el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones". Esta definición no solo incluye la violencia física interpersonal, sino también las amenazas e intimidaciones, y abarca igualmente numerosas

122 Para profundizar en el tema del enfoque de género y la defensa de derechos humanos, ver Martín (2016). En cuanto a la aplicación del enfoque de interseccionalidad en políticas públicas en general, solo existen avances prácticos en los últimos años. Ver, por ejemplo: Hankivsky et al. (2014) y Palencia, Malmusi y Borrell (2014).

123 En marzo del 2016, el Consejo de DDHH aprobó una Resolución sobre la protección de DDH que promueven los DESC (CDH: 2016). Esta Resolución fue apoyada por un grupo importante de ONG. Ver: www.ishr.ch/news/human-rights-council-adopt-resolution-human-rights-defenders-and-reject-hostile-amendments. Sin embargo, lo paradójico es que muchos de los Estados que rechazaron la resolución son, en sus discursos, críticos acérrimos del neoliberalismo.

consecuencias del comportamiento violento, a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, las privaciones y deficiencias que comprometen el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades (OMS: 2002, 3). Esta concepción de la violencia se corresponde bien con lo que Galtung (1969, 171) entiende por violencia directa, es decir, aquella que es visible porque es una acción cometida por alguien. Esta violencia es la que sucede cada vez que un perpetrador amenaza o agrede a un DDH.

Pero la violencia directa no es capaz de explicar el conjunto de la inseguridad en que viven los DDH. Aunque los defensores sufren muchas agresiones, su inseguridad tiene raíces en otra forma de violencia: la denominada violencia estructural, descrita por Galtung (1969, 171) como aquella violencia que, a diferencia de la física, no incluye la relación directa sujeto-objeto sino que emana de las estructuras sociales, económicas y políticas bajo las que en nuestro caso interactúan DDH y perpetradores¹²⁴.

Podemos decir que es a esa violencia estructural a la que se refiere la Resolución del 2013 sobre defensores del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, cuando reconoce “la discriminación sistémica y estructural y la violencia a que se enfrentan las mujeres defensoras de los derechos humanos”, y “exhorta a los Estados a integrar una perspectiva de género en sus esfuerzos por crear un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos” (CDH: 22, párr.12). Esta misma “discriminación y violencia estructural y sistémica” se cita de nuevo en la Resolución de la Asamblea General de la ONU del 2015 sobre defensores (AG: 2015, párr.13) y también hay una referencia a las desigualdades de poder en otra Resolución de la Asamblea General del 2013, esta vez sobre la protección de mujeres defensoras (AG: 2013, 2-3):

...la desigualdad histórica y estructural que ha caracterizado las relaciones de poder y la discriminación de la mujer, así como diversas formas de extremismo, repercuten directamente en la situación de las mujeres y en el trato que reciben, y porque los derechos de algunas defensoras de los derechos humanos y defensores de los derechos de la mujer son objeto de violaciones y abusos, y su labor es difamada a causa de prácticas discriminatorias y normas o pautas sociales que sirven para condonar la violencia contra la mujer o perpetuar las prácticas que conllevan ese tipo de violencia.

Y añade:

... todas las formas de discriminación, como el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, pueden dar lugar a que sean víctimas de la violencia o vulnerables a ella las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer, que son proclives a padecer formas múltiples, exacerbadas o concomitantes de discriminación.

La alusión a estas desigualdades históricas y estructurales en las relaciones de poder y discriminación social, que afecta a las mujeres defensoras, también puede aplicarse a otros grupos sociales excluidos, como por ejemplo las poblaciones rurales empobrecidas, minorías

étnicas, etc., y, por supuesto, a ciertos grupos de DDH. Cuando las agresiones contra los defensores del derecho a la tierra pasan desapercibidas y quedan siempre impunes por falta de investigación, puede hablarse de violencia estructural, porque esta violencia no se ejerce de modo directo, sino que afecta a los DDH a partir de cómo la violencia subyace en las estructuras sociales y las desigualdades que pesan sobre los campesinos pobres y excluidos.

La violencia estructural suele ser invisible y no siempre es reconocida como violencia ni por los defensores mismos (que se ven subordinados a ella y condicionados por sus efectos), ni por otros actores sociales que se preocupan por los DDH. Es más, la violencia directa y la estructural se entrelazan y se sustentan entre sí: es muy importante no perder de vista que ambas se constituyen en medios para un fin, que es la dominación y exclusión que los actores poderosos usan para imponer sus intereses y silenciar la labor de los DDH.

Incluso antes de hablar de protección, es necesario analizar cómo la inseguridad de los DDH se genera mediante procesos convergentes entre actores poderosos que buscan proteger sus intereses y que se expresan de modo relacional (mediante *direct assertions of power*) en términos de exclusión o inclusión, en los discursos y sistemas políticos, judiciales, sociales y culturales, de modo que el DDH deviene estructuralmente objeto de dominación (porque se le marcan límites: cuáles son los temas abordables y las acciones aceptables) y de exclusión (porque se actúa contra él si se sobrepasan dichos límites). Estamos hablando de procesos socio-históricos, con años de consolidación. De esta manera, el poder de ciertos actores limita la capacidad de actuar (*agency*) de los defensores, hasta situaciones en las cuales se llega a la agresión contra ellos.

A partir de este análisis, podemos entender que toda política pública debería tener muy en cuenta la violencia estructural que afecta de distintas maneras la defensa de los derechos humanos. Por un lado, la política pública debería aplicar un enfoque *interseccional*, que tenga en cuenta estas asimetrías de poder. Y, por otro, la política tiene que evitar contribuir a dicha violencia estructural, incluso inadvertidamente, porque se ejecuta desde un órgano de poder. Por ejemplo, un activista amenazado puede verse obligado a adaptarse al espacio que le deja dicha política pública, quizá derivando hacia una labor conformista o, en todo caso, limitada; si su escolta, en aras de su seguridad, le impide entrar a los barrios periféricos donde residen las víctimas con las que trabaja, ¿cómo afecta esto su actividad? Si las víctimas tienen que desplazarse hasta una oficina en el centro, oficina que es vigilada por la policía, ¿seguirán confiando en el defensor y aceptando testificar en el próximo juicio?

RECOMENDACIÓN

- La protección de los DDH requiere abordar la violencia estructural que enfrentan con un enfoque interseccional, que tenga en cuenta los poderes de clase y económico, el género, la discriminación histórica, etc.

Una crítica a las categorizaciones de los DDH en torno al riesgo

Los programas de protección existentes hacen un esfuerzo por categorizar, reducir y simplificar el universo de defensores que deben atender. Veamos algunas de estas simplificaciones y exclusiones.

¹²⁴ “Violence without this relation is structural, built into structure. Thus, when one husband beats his wife, there is a clear case of personal violence, but when one million husbands keep one million wives in ignorance there is structural violence” (Galtung: 1969, 171).

Cuando el foco es solamente en los defensores y en el riesgo: situaciones “excepcionales” dentro de una “normalidad”

Los mecanismos existentes ponen su foco en el DDH y reducen, de ese modo, el problema global de la inseguridad de los defensores a las circunstancias y características de un número limitado de DDH a los que se clasifica como *en riesgo*. Se trata de una reducción analítica de la situación que viven los DDH y que ofrece un panorama simplificado: se hace excepcional lo que es cotidiano, convirtiendo las agresiones en una excepción a una supuesta “normalidad segura”, que a su vez se proyecta como el trasfondo tranquilizador del ejercicio de la defensa de los derechos humanos, y desvía la atención de una mirada más amplia e incluyente al entramado de poder que intenta silenciar a los DDH. Así, pareciera que las agresiones contra defensores se dan al margen de estos entramados de poder e intereses, como si fueran una excepcionalidad, en vez de entenderlas como manifestaciones más visibles y graves de la violencia estructural: da la impresión de que los dominados o excluidos lo son solo por su condición de DDH, olvidando otras identidades concomitantes, como campesino, indígena o mujer.

El foco exclusivo en el DDH como “individuo con capacidad de protegerse” también conlleva la aplicación de cierto individualismo metodológico: para un DDH, las medidas son “de disfrute individual”, etc., cuando generalmente la defensa de los derechos humanos se realiza en grupo o colectivamente. Se traen a primer plano las características de un defensor (un esquema con sus vulnerabilidades y sus capacidades) para dibujar a un individuo aislado de su contexto; sobre él se proyecta, además, cierta “ilusión de capacidad de actuar”, de modo que se asume que la respuesta de protección depende en buena parte de una (limitada) capacidad (*agency*) del defensor, en vez de mirar a la (más que probable) capacidad de actuar por parte del perpetrador. Así, los mecanismos ofrecen “guías de autoprotección” que le recomiendan al DDH “caminar contravía en las calles”, para poder ver a quien se baje de un vehículo para agredirlo, o “variar las rutinas”, como si cambiar las rutinas de llevar a un hijo al colegio o entrar a trabajar pudiera evitar la temida agresión.

Esto hace que la protección del DDH se aborde como una condición física e individual, y por ello es revestido con algunas medidas limitadas de seguridad (a veces, literalmente hablando, como con los chalecos antibalas), pero se dejan de lado las actuaciones necesarias sobre el entramado de poder y relaciones que se cierne sobre él y que, de hecho, establece las dimensiones de su inseguridad. Las políticas de protección no abordan la posible reducción de las amenazas¹²⁵ y, en una especie de reparto implícito de responsabilidades, dejan la acción política y la denuncia pública como cosa de los mismos DDH o de las organizaciones que los apoyan.

Categorizaciones y divisiones de los DDH

Los mecanismos de protección pretenden dirimir qué DDH “están en riesgo” de entre un universo no bien definido, ya que, a partir de sus actuaciones en defensa de los derechos humanos, cualquier persona podría ser considerada como DDH según la ONU. De hecho, solo algunos defensores de ese universo mayor tocan la puerta de un mecanismo. A partir de ahí, el

mecanismo pretende otorgar medidas de protección, de naturaleza limitada, asumiendo que dichas medidas reducen el riesgo del DDH hasta niveles aceptables para él mismo, el Estado y la sociedad. En esta lógica unidimensional, si hay más DDH en riesgo se otorgan más medidas de protección (o bien, se eleva el umbral de riesgo requerido para otorgar dichas medidas, de modo que no haya que aumentar su cantidad). Si los críticos sistemas de valoración de riesgo que se aplican arrojan una reducción del mismo para un defensor, las medidas se retiran. De esta manera, los mecanismos crean una línea divisoria entre dos categorías de defensores: los que están “dentro” del programa (agresiones como excepciones) y los que quedan “fuera” de él. Estos últimos quedan fuera del discurso de protección porque parecen no necesitarla (caen dentro de la normalidad aparente). Entre ambas categorías hay un limitado intercambio: los defensores que salen del programa o se incorporan al mismo.

Esta línea divisoria se traza, en teoría, respecto a qué DDH estén en riesgo “medio o alto”, pero dista mucho de ser clara debido a la dificultad para objetivar el riesgo¹²⁶ y a que solo se aplica a los DDH que solicitan protección del programa; no al conjunto de DDH existentes, que sería el universo completo de ciudadanos potencialmente objeto del programa. Y esta línea divisoria deviene así una frontera simbólica que sirve como justificación política sobre por qué algunos defensores tienen acceso a algunos recursos. Es más, algunos DDH que quedan del lado protegido de la línea son activamente visibilizados, y eso contribuye a ocultar el escaso acceso a recursos que tienen otros. Por ejemplo, el poco acceso real que los DDH rurales tienen a medidas de protección queda oculto porque *algunos* llegan a ser muy visibles. Lo mismo podría decirse de los defensores del derecho a la diversidad sexual: la visibilidad de algunos cubre con un velo la involuntaria incompresencia de muchos.

En este proceso de categorización, cabe preguntarse si los DDH acceden al programa bajo unos términos de ciudadanía distintos: por ejemplo, el programa en Colombia convierte a los DDH en objeto de protección mediante la aplicación de una legislación, que por obra y gracia del riesgo “extraordinario” que afrontan los convierte en una categoría diferenciada y gobernable, sujeta a normas distintas. No pueden ir a determinados lugares públicos por tener un “riesgo inaceptable”, y si contravienen las normas de escolta, pueden perderla por incumplimiento de las normas del programa¹²⁷. A su vez, estas normas distintas recrean nuevas identidades dentro del concepto de defensor, como la identidad de “defensor con escoltas y vehículo blindado” versus la del “defensor al que solo se le otorga un chaleco antibalas”. Estas identidades condicionan distintas praxis en la defensa de los derechos humanos, como sucede en las situaciones siguientes, que son ilustrativas de una realidad mucho más compleja:

- Tomemos el caso real de un líder campesino en riesgo que tiene un escolta¹²⁸. Durante una situación en la que un grupo de guardas armados (de una empresa de seguridad) entra a una finca (de la que los campesinos han sido despojados), este líder no puede interpelar al jefe de los guardas armados porque su escolta no puede asumir ese riesgo. Mientras tanto, sus colegas defensores sin escolta sí podrían interpelar al armado, pero no lo hacen porque esperan que su líder lo haga. Entonces, su líder tiene que retirarse, mientras que los otros defensores finalmente se encaran con el grupo de seguridad y asumen así nuevos riesgos

126 Más adelante el riesgo se analizará en profundidad.

127 Artículo 103 del Reglamento de la Ley. Ver: www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/182/1/images/Reglamento.pdf (Consultado el 25/05/16).

128 Entrevista a líderes comunitarios. Colombia, 20 de agosto del 2014.

125 Sin reducción de las amenazas, hay poca reducción real del riesgo, según la conocida ecuación en que el riesgo es proporcional a las amenazas y a las vulnerabilidades ($R=A \times V / C$). Ver: Eguren y Caraj (2013).

inmediatos que no son cubiertos por la lógica del programa de protección (de hecho, aquel día hubo varios heridos entre los campesinos). Se crea así una tensión entre la categoría de “defensor” y la de “defensor protegido por el Estado”, que interfiere directamente con sus actuaciones en una situación de mucha tensión.

- En una misma situación de peligro, pueden encontrarse DDH con medidas de protección vigentes con otros a quienes se les han denegado, y con otros a quienes se las han concedido pero que llevan meses a la espera de que se realicen. El tiempo del defensor se ve afectado por el nuevo *tempo* de un programa de protección (plazos, fechas, etc.), que parece correr paralelo al tiempo real y que genera desconcierto e incertidumbre en ese conjunto de DDH.

Pareciera que “defensor en riesgo” fuera una categoría que se da *después* de devenir “defensor”, y *antes* de devenir “defensor objeto de protección” por parte del programa, como ignorando que esas *categorías* de defensores se dan simultáneamente en una misma situación. Pero ninguna de estas categorías da respuesta a preguntas que hemos escuchado frecuentemente¹²⁹, como “si todos tenemos riesgo, ¿por qué el Estado sí protege a unos y no a otros?; “y si mis medidas eran urgentes por mi riesgo elevado, ¿qué significa que tarde cinco meses en poder hacer uso de ellas?”

¿Dónde queda el perpetrador?: cómo se construye una agresión contra DDH

Las políticas existentes ponen su foco en el defensor, aislado de otros actores sociales. No se menciona, por ejemplo, al perpetrador: queda “fuera de foco” como actor (más allá de un sicario armado, visto desde el punto de vista de estricta seguridad física). Para entender mejor la inseguridad de los DDH es necesario incluir analíticamente la mirada y actuación del perpetrador. Lo haremos en dos pasos diferenciados: primero, reflexionaremos sobre por qué un perpetrador puede concebir una agresión como una opción válida para silenciar a quien se interpone en sus intereses; y a continuación, reflexionaremos sobre cómo es que finalmente puede llevarla a cabo. Veamos ambos momentos para entender cómo abordar mejor la actuación de los perpetradores.

Por qué un perpetrador puede concebir una agresión como una opción válida para silenciar a quien se interpone en sus intereses

En muchas ocasiones, un DDH no es amenazado o agredido solo por ser defensor de derechos humanos como tal, sino por ser “un campesino atrevido que quiere más tierra de la que tiene”, “un indígena ignorante y vengativo contra quienes lo colonizaron”, “un abogado entrometido que pretende hurgar donde no lo llaman”, “una mujer buscona que desatiende a su familia para visitar a otras mujeres busconas”, o “un depravado que exhibe sus querencias *contra natura*”. Ya hemos dicho que, en primer lugar, las agresiones contra DDH no pueden entenderse sin mirar sus contextos socio-históricos: los actores con poder son actores de una violencia estructural histórica, que conciben al campesino como subalterno, al indígena como despojado de derechos, a la mujer como objeto de posesión y dominación, y al homosexual como alguien que tiene que ocultar su orientación sexual para sobrevivir. Esos actores han reprimido en el pasado los procesos de resistencia y oposición que los actores subalternos han

llevado a cabo. Estas concepciones y este conocimiento previo contribuyen a que el perpetrador tenga un imaginario del DDH ya conformado por esas identidades socio-históricas, frente a las cuales un discurso de protección en torno a un concepto abstracto de “defensor” no llega a ser captado o a tener significado para el perpetrador. De ahí la importancia de que la búsqueda de la seguridad del DDH tenga en cuenta los estereotipos y las estructuras de violencia que lastran la vida del campesino, el indígena, el abogado, la mujer o del homosexual, que se aventuran fuera de sus espacios delimitados por ciertos sectores de poder.

Cómo es que un perpetrador puede, finalmente, llevar a cabo su agresión contra un defensor

La agresión, como expresión de violencia física, responde a una lógica que combina el acto de violencia directa con las condiciones que ofrece la violencia estructural. Cuando se analizan en profundidad las agresiones, a menudo se ve que son el punto álgido en un conflicto o una disputa cuyo desarrollo puede rastrearse a lo largo del tiempo y en el que se involucran distintos actores.

Puede decirse que, en lo inmediato, las agresiones a los defensores son producto de por lo menos tres factores que interactúan¹³⁰:

- **Concepción de la acción violenta como una acción deseable y útil:**

Algunas situaciones pasadas y presentes llevan al agresor a considerar el uso de la violencia como una opción deseable. Quienes atacan a los DDH consideran su acción como una forma “útil” para alcanzar su objetivo de “resolver el problema”, bien sea porque piensan que quedará impune, o bien porque están dispuestos a pagar el costo político porque “vale la pena”.

Antes del ataque, los agresores pueden analizar sus opciones y tomar ciertas decisiones. Tienen que decidir si agredir a líderes o a activistas de base, y también si hacerlo en una única acción (contra una persona clave, posiblemente muy conocida, lo que podría aumentar el costo político de la actuación) o en una serie de agresiones (contra personas menos conocidas de la organización). Pero aunque las agresiones a los DDH son a menudo el producto de cierto cálculo por parte del perpetrador, no siempre son racionales; muchas veces, responden a impulsos vinculados al poder, a convicciones políticas o morales o, incluso, a prácticas habituales o “costumbres”.

La motivación y la lógica que informan la decisión y el *modus operandi* del perpetrador son distintos según los casos: si el DDH es un abogado que trabaja por el derecho a la tierra, un terrateniente puede buscar una agresión más o menos escondida, o incluso su criminalización; si se trata de una mujer que reivindica derechos de las mujeres, el sexismo o el odio cumplen un importante papel cuando el perpetrador concibe la agresión, que puede ser más pública para dejar claro cuál es la moralidad hegemónica.

- **Existencia de un escenario favorable:**

Es necesaria la existencia de un escenario físico y social favorable que a los ojos del perpetrador posibilite que se dé la agresión, o que al menos no interfiera con ella. El DDH debe verse expuesto en su entorno, en sus ideas y venidas: el perpetrador notará oportunidades para actuar. Y la percepción de impunidad inmediata y mediata es clave, pues suele estar

129 En muchas de las entrevistas hechas para este estudio.

130 Adaptado de Eguren y Caraj (2013, 1.5).

ligada a factores relacionados con la violencia estructural (“quién va a protestar porque se mate a un campesino más”) y al conocimiento previo sobre cómo funciona la impunidad de hecho (sabe de antemano que habrá poca reacción por parte de la Policía, del sistema judicial), etc.

- **Existencia de recursos disponibles para la agresión:**

El perpetrador necesita acceder a medios y recursos para ejercer la violencia. Históricamente, estos han estado al alcance de sectores de poder: información de inteligencia sobre el defensor, medios para agredir o para contratar a quien lo haga, etc. Agredir a un DDH no siempre es fácil. En el caso de ataques físicos, es necesario vigilar a la persona que se quiere atacar para averiguar cuáles son sus movimientos y elegir el mejor lugar para la agresión. Asimismo, es vital saber cómo llegar al objetivo y cómo conseguir escapar rápidamente o, en su defecto, contratar a quien ejecute la agresión (lo que requiere, por ejemplo, contactos en el mundo criminal o con elementos corruptos de las fuerzas de seguridad).

Siguiendo este razonamiento, el riesgo de agresión puede reducirse si se generan cambios en los tres aspectos anteriormente descritos: la capacidad del agresor potencial para orquestar esa acción, su actitud hacia qué tan aceptable es agredir, o qué tan probable es que la agresión no vaya a quedar impune. Así, el enfoque limitado a la violencia física directa de los mecanismos de protección actuales contribuye a invisibilizar la violencia estructural, incluso regulando *de facto* la dominación y exclusión de los DDH.

RECOMENDACIÓN

- Es necesario incluir al perpetrador en el análisis de las agresiones contra DDH y comprender cómo asume a los DDH como una población subalterna contra la cual actuar cuando se opone a sus intereses. De esta manera, una política de protección tomaría decisiones más informadas sobre cómo prevenir esta actuación criminal.

A modo de conclusión: defensor seguro como sujeto (de derechos) y no solo como objeto (de protección)

En conclusión, es fundamental reconocer que el problema de la seguridad de los DDH es complejo, profundo y transversal, y que a su vez es importante para proteger el derecho a defender los derechos humanos. Un enfoque de estos programas basado en la seguridad de los DDH merece “abrir” el concepto de seguridad, reconociendo que todas las actuaciones en seguridad son actuaciones políticas y examinando cómo se construyen las percepciones de seguridad en cada contexto y lugar por distintos actores, incluyendo a los propios DDH.

A la luz de las reducciones conceptuales ya mencionadas, creemos que los programas existentes conciben al defensor en riesgo como candidato a ser “objeto de protección”, más que como sujeto de derechos. Es importante tener en cuenta que los DDH realizan muchas veces su labor en condiciones precarias, con limitado acceso a información y marcada subjetividad. Por ello, es importante reconocerlos como sujetos sociales en construcción. Sin embargo, en este enfoque *estatocéntrico* de seguridad, el tránsito de sujeto a objeto inicia cuando se extrae (momentánea y metafóricamente) al DDH de su entorno y cuando se decide más o menos arbitrariamente que está en riesgo, y se consume al revestirlo (a veces literalmente) con algunas medidas de protección, para regresarlo con ellas al mismo entorno inicial. Al final, la inseguridad, la incertidumbre y los corsés que impone el programa de protección pueden

empujar al DDH a que renuncie a otras identidades que, quizá, no encajan bien este estrecho enfoque del problema de protección, de modo que el sujeto resulta simplemente “defensor” y no sindicalista de izquierda, campesino revolucionario o mujer que rechaza abiertamente el patriarcado. También, pueden llevarlo a que pierda su capacidad de aspirar al ejercicio de sus derechos y al cambio social o, en contraste, a que amplíe sus horizontes como sujeto político en la defensa de los derechos humanos.

Los procesos para incorporar este enfoque de seguridad y derechos a las políticas públicas de protección deben ser realizados por las instancias de gobierno (y promovidos desde los DDH o desde otros sectores), mediante decisiones políticas, deliberaciones dentro del poder ejecutivo, consultas y eventos, ejercicios de análisis compartido, cabildeo, movilizaciones, etc. La meta de estas actuaciones es pasar a entender al DDH como sujeto de derecho (a defender los derechos humanos) y no como objeto de protección.

RECOMENDACIONES

- En sentido amplio, la seguridad de los DDH es un objetivo clave de toda política pública de protección.
- Reconocer que el problema de la seguridad de los DDH es complejo, profundo y transversal, y que a su vez es importante para proteger el derecho a defender los derechos humanos, es fundamental.
- Muchas veces, los DDH realizan su labor en condiciones precarias, con limitado acceso a información y marcada subjetividad. Por ello, es importante reconocerlos como agentes sociales en construcción, que ostentan y ejercen derechos; por lo tanto, son sujetos de derecho y no objetos de protección.
- Los procesos para incorporar este enfoque de seguridad y derechos a las políticas públicas de protección deben ser realizados por las instancias de gobierno (y promovidos desde los DDH o desde otros sectores), mediante decisiones políticas, deliberaciones dentro del poder ejecutivo, consultas y eventos, ejercicios de análisis compartido, cabildeo, movilizaciones, etc.

PARTE 3

La implementación de los mecanismos de protección actuales

3.1. Rutinas y procedimientos de los mecanismos actuales

En este capítulo, describimos algunos aspectos importantes de los procedimientos y rutinas habituales de los mecanismos actuales, analizando y comparando sus distintos desarrollos, para reunir buenas prácticas y recomendaciones de mejora.

Población meta y su acceso a las políticas públicas de protección

Defensores como población meta. Criterios estándar de acceso al programa

Un elemento esencial de una política pública es la definición de quiénes serán las personas o los grupos objeto de ella. Se destaca que todos los programas estudiados adoptan la definición de DDH que propone la Declaración de la ONU (ver capítulo 1). Pero existen otras buenas prácticas sobre este tema que señalamos a continuación.

BUENAS PRÁCTICAS EN LA DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN META DE LA POLÍTICA

- Adopción del criterio de la Declaración de la ONU para definir quién es DDH: al adoptar el criterio establecido en la Declaración de la ONU, la calidad de DDH se determina de acuerdo con las acciones realizadas por la persona, de modo que la descripción de su actividad será el parámetro idóneo para evaluar *prima facie* su acceso al programa. Así, resulta irrelevante, para su acceso al programa, que la persona pertenezca o no a una organización de la sociedad civil, que defienda determinado tipo de derechos o, incluso, que se reconozca o no a sí misma como DDH.
- Inclusión del entorno social del defensor en el programa de protección: incluir como beneficiario de los programas de protección al entorno social cercano del DDH en riesgo, es decir, a sus familiares o a cualquier otra persona, comunidad u organización que se encuentre en riesgo debido a su vínculo directo con el DDH amenazado.
- Tener criterios compartidos por las instituciones participantes: es importante que las distintas instituciones que participen en la implementación del programa compartan la misma definición de población meta, sobre todo cuando además de DDH los programas incluyen a otros colectivos en riesgo, como los comunicadores sociales.

Para que una persona o colectivo entre por primera vez al programa de protección, el estándar existente es que se combinen dos criterios principales (ver tabla 4):

TABLA 4: CRITERIOS ESTÁNDAR DE ACCESO AL PROGRAMA DE PROTECCIÓN

CRITERIO 1: PERTENENCIA A LA POBLACIÓN OBJETO DEL PROGRAMA	+	CRITERIO 2: SITUACIÓN DE RIESGO COMO CONSECUENCIA DE LA ACTIVIDAD DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS ¹³¹ .
Esta pertenencia suele establecerse a partir de que la persona se declara defensora. En ocasiones, se solicita aval o referencia de otras personas u organizaciones.		Esta relación de causalidad suele establecerse a partir de la declaración del DDH (y en su caso mediante la referencia de otras personas u organizaciones). Como es solo un requisito de ingreso a un programa y no un reconocimiento del nivel de riesgo, la buena práctica es incorporar de entrada al peticionario al programa de protección.

Fuente: Elaboración propia.

131 O de su labor como periodista o comunicador, en los programas que incluyen a este sector de la población.

BUENAS PRÁCTICAS

- Contar con criterios estándar y abiertos para acceder al programa.
 - Contar por escrito con el consentimiento informado del DDH al entrar al programa.
-

Inclusión de funcionarios públicos en un programa de protección de DDH

Los funcionarios públicos también pueden ser considerados DDH, pero su carácter de servidores públicos les genera una particularidad en cuanto a su trabajo en defensa de los derechos humanos: cuando las amenazas o agresiones contra los funcionarios están relacionadas con su trabajo de servicio al Estado, este puede tomar decisiones adecuadas sobre dicho trabajo para mejorar la protección de sus funcionarios y usar los recursos existentes para este fin, promover la necesaria coordinación interinstitucional, convocar a otros funcionarios para apoyar, etc. En cambio, en el caso de los DDH que son parte de la sociedad civil, el Estado no puede realizar estas funciones.

También, es preciso tener en cuenta que en el caso de los funcionarios del sistema judicial, cuya labor descansa sobre una garantía de independencia respecto al poder ejecutivo, estos no pueden depender de programas de protección que a su vez dependan del Gobierno, porque esto podría comprometer su independencia. Por ello, los sistemas de protección de funcionarios judiciales deberían depender del poder judicial, a diferencia de los programas que estamos analizando.

Debido a esto, consideramos muy importante mantener separadas las políticas de protección de DDH del resto de programas de protección a otros funcionarios. Creemos que es justo, también, afirmar que la inclusión de servidores públicos en los programas no puede detraer recursos de la protección de DDH de la sociedad civil, aunque en la práctica pueda ser muy difícil de establecer.

RECOMENDACIÓN

- La protección de funcionarios públicos no debe detraer recursos de la debida protección a DDH de la sociedad civil.
-

Sobre las solicitudes de ingreso rechazadas

Los programas de protección rechazan cierto porcentaje de las solicitudes de ingreso, pero hay poca transparencia sobre este rechazo. En un estudio de 59 casos en México, ocho solicitudes (un 14 %) fueron rechazadas, pero tres presentaron recurso de inconformidad y fueron finalmente admitidas (OSC: 2015, 49-50). Entre las razones del rechazo se mencionaron, según la misma fuente, causas administrativas como falta de una firma, no reconocimiento de labor como DDH y no reconocimiento de que las agresiones tuvieron lugar como resultado de la labor de la persona como periodista. En un estudio específico sobre este tema en Colombia, se determinó que entre enero del 2012 y junio del 2014, un total de 3216 solicitudes fueron “devueltas o declaradas sin riesgo (o con riesgo ordinario, como lo mencionan los decretos)”, con lo que “el 56 % de las solicitudes de protección hechas por DDH en ese período fueron desestimadas por el Gobierno” (Somos Defensores: 2014, 8). Estos datos no permiten distinguir entre las solicitudes rechazadas y las aceptadas pero consideradas sin riesgo. Así, la

pregunta que se hace el programa Somos Defensores sobre lo que denomina “el limbo de los no protegidos” sigue siendo pertinente:

A la fecha no hay una sola investigación o seguimiento realizado por la UNP o por alguna institución del Gobierno o Estado que dé cuenta de si estos defensores y defensoras fueron asesinados o tuvieron que desplazarse nuevamente de sus lugares de vivienda y trabajo por las amenazas, hostigamientos y/o agresiones que denunciaron y los llevaron a solicitar protección estatal. Igualmente, para el SIADDHH ha sido imposible hacerle seguimiento a estos casos, ya que dicha información, a juicio de la UNP, es de carácter reservado.

BUENAS PRÁCTICAS

- En caso de que el peticionario no sea admitido al programa, es importante informar con precisión (tanto de modo escrito como verbal) cuáles fueron las razones del rechazo.
 - Existencia de procedimientos (por ejemplo, recursos de inconformidad) para apelar la inadmisión a un programa.
-

RECOMENDACIONES

- Aumentar la transparencia sobre el porcentaje de solicitudes de admisión rechazadas y las razones del rechazo, para contribuir a la mejora del acceso a los programas de protección.
 - Hacerles seguimiento a las solicitudes rechazadas (y a las consideradas de bajo riesgo), para determinar si hay errores o cambios que induzcan a reconsiderar las decisiones tomadas en su momento.
-

Sobre la necesidad o no de denuncia previa de los hechos por parte de los DDH

Este tema merece particular atención pues ha sido motivo de debate en la reglamentación de algunos programas de protección, como en el caso de México. La discusión suele establecerse en torno a si la denuncia penal de la agresión debe ser un requisito para que un programa de protección acepte proteger a un DDH. Este requisito presenta ciertas dificultades.

En primer lugar, se afectaría el principio de celeridad que debe regir la adopción de las medidas de protección, sobre todo en situaciones de urgencia. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, a menudo, las amenazas contra DDH pretenden evitar que ellos denuncien hechos que están sucediendo y esa denuncia puede desencadenar ataques más graves por parte de los perpetradores. Además, existen situaciones en las que la amenaza proviene de las mismas autoridades (por ejemplo, de la Policía o de operadores de justicia), lo que inhibe al DDH de presentar su denuncia. Por último, la resistencia a denunciar puede darse también por la falta de confianza en el órgano de investigación, debido a negligencias previas o a altos índices de impunidad. Estas realidades nos llevan a afirmar que establecer el requisito de denuncia puede afectar negativamente el uso efectivo de las políticas de protección.

En todo caso, en aquellas agresiones donde se hayan cometido delitos graves que sean perseguibles de oficio, las autoridades involucradas tienen la obligación de actuar de inmediato e iniciar las respectivas investigaciones, ostentando todas las facultades para ello. En las demás situaciones, cuando la amenaza no encaje en un hecho considerado grave por la legislación penal o sea perseguible únicamente a instancia de parte, es recomendable que las autoridades

involucradas en distintas acciones a emprender en el marco de la política pública se coordinen entre sí; por ejemplo, que el programa de protección tenga canales de comunicación con las autoridades judiciales para orientar al DDH sobre los pasos a seguir, de modo que pueda sopesar consecuencias y decidir sobre dichos pasos. Siempre será indispensable contar con la autorización del DDH sobre el curso de la denuncia.

BUENA PRÁCTICA

- No es necesaria la denuncia previa de los hechos para acceder al programa de protección.

RECOMENDACIONES

- El programa de protección y las autoridades judiciales deben mantener canales de comunicación para informar y asesorar al DDH sobre procesos en marcha con relación a cada caso.
- Siempre será indispensable contar con la autorización del DDH sobre el curso de la denuncia.

El contacto inicial de los defensores con el programa

El primer contacto con una institución encargada de algún tipo de protección puede darse de varias maneras:

- El DDH contacta directamente al programa.
- Un intermediario (como una organización, una iglesia, etc.) pone en contacto al DDH con el programa¹³².
- El programa se pone en contacto con el DDH o con un intermediario, al conocer una situación.

Veamos a continuación cada caso:

Cuando el DDH contacta directamente al programa de protección, es importante flexibilizar las vías de acceso, guardando un equilibrio con los requerimientos básicos de un procedimiento público. Por ello, es recomendable que las solicitudes puedan recibirse por diversos medios, ya sea de manera personal, telefónica, o a través de los correos electrónicos establecidos. Sin embargo, en caso de solicitudes no realizadas por escrito, es importante la posterior ratificación por parte del peticionario, para que quede constancia de la solicitud, su fecha y del consentimiento prestado para ingresar al programa de protección.

Como los DDH no siempre conocen los programas de protección o pueden sentir una desconfianza inicial hacia ellos, es posible que **alguien medie** entre ambos, pudiendo ser una organización, una institución religiosa u otras personas. El programa debería estar abierto a esta intermediación o buenos oficios y buscar el inmediato contacto directo con el DDH, como sujeto de derecho y potencial beneficiario del programa. De hecho, existen reportes que apuntan a un mayor porcentaje de DDH aceptados en un programa de protección cuando su proceso de solicitud es acompañado por organizaciones de la sociedad civil¹³³. Una cuestión a tener en cuenta en este proceso de intermediación es la del consentimiento del DDH para

¹³² Hay numerosos ejemplos que muestran que el acceso al mecanismo mexicano, por ejemplo, puede ser difícil sin acompañamiento externo (WOLA-PBI: 2016, 3).

¹³³ Ver estudio de casos en OSC (2015, 47-49).

entrar en contacto con el programa, porque puede que el DDH no esté al tanto de la gestión que se realiza o porque incluso le haya expresado su desacuerdo al intermediario y este haya decidido contactar al programa de todas maneras. En cualquier caso, el programa debe tener la suficiente capacidad de maniobra para responder activamente al contacto efectuado, pero también para suspender el proceso si el DDH expresa claramente su disconformidad con avanzar en el contacto con el programa.

Los propios funcionarios del programa pueden ser quienes contacten al DDH, conscientes de la situación de riesgo que atraviesa, ya que el Estado tiene el deber de conocer de modo proactivo (por su monitoreo e investigación o por recibir aviso de terceros) las situaciones de riesgo que puedan vivir los DDH. Según ha establecido la Corte IDH¹³⁴, el deber de prevención se activa con el conocimiento de una situación de riesgo por parte del Estado: una vez cualquier funcionario público tiene información sobre amenazas o agresiones que afecten a DDH (trátense o no de actos potencialmente delictivos), tiene la obligación de actuar de oficio y ponerla en conocimiento de las autoridades competentes (exista o no un programa de protección), y estas, coordinándose entre sí, deben actuar de modo inmediato para asegurar la protección del DDH. En este sentido, las actuaciones de protección no tienen que depender necesariamente de las actuaciones de investigación que se inicien.

BUENAS PRÁCTICAS

- Existe flexibilidad en las maneras como el DDH puede contactarse con el programa.
- Debe reglamentarse la posibilidad de que un intermediario ponga en contacto al DDH con el programa, salvaguardando los derechos del DDH.
- Es importante que la política pública reconozca explícitamente el papel que pueden jugar mediadores como organizaciones de derechos humanos, instituciones religiosas, etc., para hacer posible que DDH en riesgo de exclusión puedan acceder a la protección del programa.

RECOMENDACIÓN

- Cuando es necesario, el programa de protección debe iniciar el contacto con el DDH.

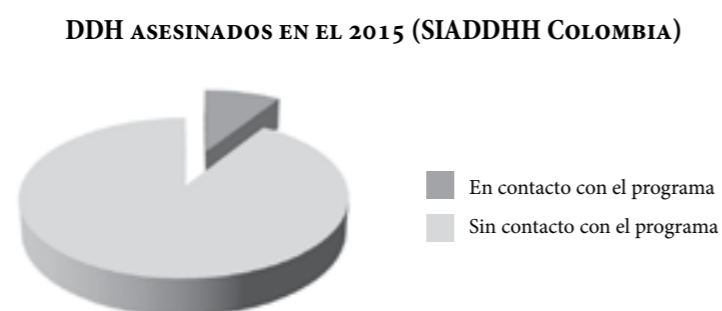
Barreras en el acceso al programa

Las políticas públicas de protección de DDH deben abordar la realidad: existen múltiples barreras que dificultan el acceso efectivo al programa. Pareciera que estos programas de protección se basan en que los DDH se saben en riesgo y contactan a un número telefónico “disponible las 24 horas del día”. Pero esta idea abstracta no se corresponde bien con la realidad, que se obstina en ser mucho más compleja. Esta realidad muestra que la mayor parte de los

¹³⁴ La Corte IDH ha establecido el deber del Estado de actuar al conocer las situaciones de riesgo que puedan vivir los DDH. En su sentencia del caso *DDH vs. Guatemala* (28 de agosto del 2014, numeral 155) “la Corte recuerda que corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de una situación de riesgo especial, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir el asunto a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles. La valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a ‘las autoridades competentes’, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, ya que corresponde al Estado establecer medidas de coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin”.

DDH asesinados no han acudido a un programa de protección. Por ejemplo, según los datos relativos a los 63 homicidios de DDH en Colombia en el 2015 (Somos Defensores: 2015, 28), el 91 % de los DDH asesinados no habían estado en contacto con el programa de protección (ver figura 3).

FIGURA 3: HOMICIDIOS DE DDH EN CONTACTO CON EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN EN COLOMBIA



Es imperativo, entonces, investigar para entender mejor por qué los DDH no contactan un programa. Una lista no exhaustiva de barreras para el acceso efectivo de los DDH al programa de protección podría ser:

- Falta de difusión y comunicación del trabajo del programa, pues este debe llegar a DDH muy diversos y que están en muy distintas circunstancias.
- Percepción de parcialidad en las instituciones que desarrollan la política pública, en el sentido de que solo atienden a determinados grupos o personas, o no reconocen efectivamente a ciertos grupos de DDH.
- Falta de confianza en la política o en sus resultados, especialmente en aquellos casos en los que hay una fuerte confrontación entre las instituciones (o el Gobierno) y los DDH.
- Falta de medidas para afrontar la exclusión de los grupos afectados por barreras idiomáticas, culturales, económicas, geográficas (en el caso de las áreas rurales mal comunicadas o países extensos), o por cualquier causa de discriminación (fundamentada en género, orientación sexual, edad, etc.).

Una lista no exhaustiva de factores que pueden favorecer el acceso de los DDH al programa de protección incluiría, por lo menos, los siguientes aspectos:

- **Legitimidad:** que las instituciones encargadas de implementar la política pública sean vistas con legitimidad pública o popular, dependerá de si cuentan 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 los DDH. La descentralización del trabajo no solo tiene importancia para facilitar el acceso a las instituciones, 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 y que tengan la seguridad de que sus necesidades en materia de protección serán escuchadas con seriedad.
- **Integridad, calidad y diversidad de sus funcionarios:** la calidad del trabajo depende en gran medida de sus funcionarios. Por ello, deben asegurarse procedimientos que garanticen que el personal será seleccionado con base en sus méritos. Esto facilitará que el programa esté integrado por profesionales independientes. Por otro lado, para ser abiertas y accesibles, las instituciones encargadas de ejecutar las políticas 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 las acciones de protección sean efectivas, los procedimientos a desarrollar deberán ser sencillos, accesibles y rápidos.
- **Eficacia:** cuando los DDH acuden a instituciones nacionales, esperan que estas tengan la autoridad para interpelar a los órganos encargados de protegerlos. También es de vital importancia que el programa pueda vigilar o monitorear que se cumplan sus recomendaciones y, en general, reducir los tiempos de respuesta en actuaciones de protección, o incluso generar una respuesta inmediata en este sentido.

RECOMENDACIONES

- Toda política debe tener procedimientos de mejora de calidad para detectar y reducir las barreras de acceso al programa y facilitar el acceso efectivo de los DDH objeto del mismo.
- Es necesario investigar para entender mejor por qué la inmensa mayoría de los DDH en riesgo no acceden a los programas de protección existentes, y tomar las medidas necesarias para mejorar ese acceso.

La respuesta de la política de protección: procedimientos y plazos

Una vez que el programa ha aceptado la inclusión de un DDH, inicia una serie de procedimientos para analizar la situación, las amenazas o dificultades que enfrenta el DDH, su nivel de riesgo y, si así lo requiere, implementar un plan de protección. Generalmente, se distingue entre un procedimiento **ordinario** y uno **extraordinario** (para situaciones de riesgo que pueden requerir una respuesta inmediata).

El procedimiento ordinario

Un procedimiento ordinario suele tener las siguientes etapas:

- Recepción de la solicitud escrita presentada por el DDH 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, puede realizarse una entrevista personal con la persona solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.

- Realización del análisis y de la determinación de nivel de riesgo por parte del organismo correspondiente.
- Presentación de los análisis y planes ante el organismo del programa que toma decisiones sobre riesgo y planes de protección: de ahí se llega a un acuerdo y decisión final (deseablemente con la participación del DDH, como en el programa mexicano). Todo esto se refleja por escrito en un acta.
- Implementación de medidas: plan de protección y seguimiento.

En la tabla 5 se realiza una comparación de plazos para procedimientos, cuando están estipulados en los distintos programas.

TABLA 5: COMPARACIÓN DE PLAZOS PARA PROCEDIMIENTOS

COMPARACIÓN DE PLAZOS	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO	HONDURAS
Proceso ordinario				
Tras solicitud por DDH	Entrevista por funcionario: informe en 10 días	----	----	
Evaluación de riesgo	Tras previo informe: 15 días	----	10 días	2 a 4 semanas
Decisión sobre medidas de protección	----	----	Mensual (en Junta de Gobierno)	
Implementación de medidas de protección	-----	----	30 días	48 horas
Proceso extraordinario o urgente				
Emisión de medidas		----	3 horas	----
Implementación de medidas		----	9 horas	8 horas

(---) significa que no hay plazo establecido.

Es importante la frecuencia con que se reúnen los órganos de toma de decisiones (la Junta del programa mexicano se reúne una vez al mes, por ejemplo¹³⁵), porque pueden originarse importantes cuellos de botella en los procesos. Por ello, es recomendable establecer una ruta lo más sincronizada posible, que incluya organismos de toma de decisiones, plazos y flujos de procesos, de manera que no se generen retrasos o estancamientos ellos.

RECOMENDACIÓN

- Implementar un control de calidad en la ruta de protección, que permita que los procesos fluyan adecuadamente y que no haya cuellos de botella en ellos.

135 En el 2015, la Junta de Gobierno se reunió trece veces (una de ellas en sesión extraordinaria), durante 17 días en total, según el propio *Informe de Actividades 2015* del mecanismo (SDH: 2015, 5). Para agilizar la revisión de casos, decidió dividirse en 4 mesas simultáneas, de modo que la plenaria solo revise los casos en que no haya acuerdo en una de las mesas.

El procedimiento extraordinario

El procedimiento extraordinario es para aplicación en casos urgentes, pero determinar qué es un caso urgente no es fácil. El programa mexicano es, probablemente, el más presuroso en este sentido¹³⁶ porque la consideración de urgencia está dada por la declaración de la persona que la solicita, cuando expresa fundamentadamente que su vida o integridad física corren peligro inminente en las siguientes 24 o 48 horas. En estos casos, un programa debe otorgar medidas, sin necesidad de análisis pormenorizado de riesgo. Posteriormente, las medidas se le informan al órgano 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, es necesario recoger en un acta (o documento similar) las medidas de emergencia acordadas con el DDH o, si fuera el caso, con la organización que lo asesore. Esta 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 debe estar autorizada verbalmente, durante la llamada misma).

Es preciso clarificar que una actuación de emergencia en protección no tiene que condicionar las actuaciones siguientes, las que se den cuando el riesgo haya sido analizado y puedan tomarse decisiones en mejores condiciones. Es decir, puede haber actuaciones inmediatas, como la evacuación inicial del DDH en situación de riesgo, que después se vean como inadecuadas; eso puede implicar el retorno de la persona protegida. O también, en una emergencia pueden decidirse actuaciones de protección que después se asuman como insuficientes.

BUENAS PRÁCTICAS

- Un procedimiento específico establecido para tratar riesgos extraordinarios.
- La respuesta del procedimiento extraordinario se basa en la declaración fundamentada del DDH.
- El aseguramiento, lo antes posible, de que el DDH pase del procedimiento extraordinario al ordinario, porque este suele estar más reglamentado y puede prolongarse en el tiempo, si es necesario.
- El DDH que solicita asistencia por riesgo extraordinario debe ser informado del tipo de medidas de protección que este implica.
- Por las dificultades que entraña, la asistencia por riesgo extraordinario debe atenerse a protocolos claros.

Respecto de la documentación a aportar para abrir y plantear un caso

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 alto riesgo o cuando el DDH ha tenido que ser evacuado del lugar donde vive.

En cuanto al resto de la documentación, solamente los documentos directamente relacionados con el caso deben ser solicitados y, asimismo, deben establecerse plazos adecuados para aportarlos.

136 Y, sobre el papel, el borrador de reglamento para desarrollar la Ley hondureña (sujeto a debate durante la redacción de este documento) también reconoce estos estándares.

RECOMENDACIÓN

- Es importante limitar al mínimo necesario la documentación requerida para plantear un caso de protección.

Sobre la veracidad de la información por parte de los DDH

Los distintos programas realizan averiguaciones sobre la información que proporciona un DDH respecto a su situación de riesgo. Estas no suelen seguir procedimientos claramente establecidos. En general, la práctica muestra que los DDH hacen un uso honesto y adecuado de la solicitud de entrada a las medidas de protección que puede ofrecer un mecanismo en esta materia. No obstante, han podido presentarse algunos casos, muy aislados, en que se haya solicitado la entrada a un programa por intereses personales (como salir de una región, por ejemplo). En otras ocasiones, puede tratarse de que, inducidos por el miedo, los DDH interpreten erróneamente los hechos o que los maquillen para acceder al programa.

Los pocos casos comprobados de abusos hacia un programa de protección reciben mucha difusión, lo que puede llevar a la percepción injustificada de que estas prácticas son frecuentes, generando sospechas en torno a los DDH y minando la confianza necesaria que debe tejerse entre todos los actores involucrados en la protección.

RECOMENDACIÓN

- Las averiguaciones para la evaluación de riesgo de un DDH deben estar adecuadamente previstas en un protocolo, y no convertirse en una investigación policial.

Sobre el riesgo de revictimización durante los procesos en la política

Existe un riesgo de revictimización al pasar por las etapas del programa (y fuera del mismo) que se debe, sobre todo, a la necesidad de dar testimonios o de responder a entrevistas reiteradamente. Algunos de esos momentos son, por ejemplo¹³⁷:

- La entrada al programa de protección.
- Durante la evaluación de riesgo (con otras instancias, como la Policía).
- La declaración ante otras instancias (otros organismos estatales, sistema judicial, organizaciones internacionales, etc.).

Algunas pautas para reducir la posibilidad de revictimización pueden ser:

- Protocolizar el mínimo de entrevistas necesarias, tanto dentro del programa como con los colaboradores habituales.
- Acordar procesos dentro del programa y con las instituciones.
- Formar al personal en el trato con víctimas.
- Acompañar al DDH durante el proceso de entrada y valoración.
- Establecer que sea una misma persona (funcionario) quien acompañe al DDH durante todo el proceso, incluyendo los trámites en otras instituciones.

- Tener, en caso necesario, un contacto regular con el mismo funcionario público.
- Incluir apoyo psicológico especializado desde el principio.
- Prever y abordar barreras idiomáticas y culturales.

RECOMENDACIÓN

- Monitorear y reducir el riesgo de revictimización en los casos necesarios.

La confianza necesaria entre quien debe proteger y quien tiene derecho a ser protegido

Frecuentemente, la labor de los DDH confronta a actores poderosos, incluidos los actores estatales. Con esta premisa, la construcción de confianza entre DDH y programas de protección debe ser una tarea continua, imprescindible para tener un trabajo común, y siempre abocada a sufrir tensiones, conflictos de intereses y luchas de poder. Esto es algo que debe tenerse muy en cuenta para el sostenimiento a medio plazo de un programa de protección.

El consentimiento informado de los DDH atendidos por el programa de protección

El uso del consentimiento informado es un principio básico en cualquier actuación del Estado sobre personas, y debe ser igual en estos programas de protección. Existen momentos críticos en los que es necesario solicitar el consentimiento informado por parte del DDH, como por ejemplo al utilizar información para hacer la evaluación de riesgo, al aceptar el plan de protección propuesto, al recibir ciertas medidas de protección, etc. Este consentimiento debe ser informado, es decir, los DDH deben poder conocer las implicaciones de lo que sucederá y poder consultar sobre ello con personas de su confianza antes de aceptarlo, siempre manteniendo la debida confidencialidad hacia el proceso por parte del funcionario y, en lo que corresponde, también por parte del DDH.

BUENAS PRÁCTICAS

- El consentimiento informado es un principio básico de un programa de protección.
- Los DDH atendidos por un programa deben ser consultados sobre su consentimiento en momentos críticos de la ejecución del programa.

La interfaz DDH-servidores públicos

Los DDH de un programa de protección suelen sobrellevar una pesada carga emocional por su situación de riesgo. Por ello, los servidores públicos tienen que ofrecerles cercanía y empatía, para facilitar su respuesta a las diferentes necesidades de atención y protección, honrando el espíritu y la letra del programa.

En ocasiones, funcionarios y DDH manifiestan desconfianza durante la implementación del programa. No podemos desconocer que los funcionarios que intervienen en la ejecución de una política pública realizan un ejercicio de poder desde el cual pueden interpretar y reinterpretar las normas, bien sea llevados por prejuicios, instruidos para limitar el acceso y las medidas de protección, o incluso abiertamente hostiles ante algunos sectores de DDH.

137 Adaptado de Martín y Eguren (2011, 76).

RECOMENDACIÓN

- Es importante que un programa promueva que su personal abra espacios para una práctica reflexiva, de modo que la construcción de su rol como funcionarios de protección sea abierta, empática y colaborativa hacia los DDH usuarios del programa.

Compromisos de los DDH beneficiarios de un programa de protección

Para promover un uso correcto de las medidas de protección, una buena práctica es formalizar los compromisos que se asumen por parte de los DDH usuarios del programa. Esto suele hacerse mediante la firma de actas de compromisos, en las que se incluye el consentimiento de los usuarios y el entendimiento sobre lo que se comprende como uso debido e indebido de las medidas de protección (siempre dentro de unos límites razonables). Para los casos que requieren protección urgente, podrán buscarse alternativas temporales a la firma del acta hasta que pueda formalizarse este compromiso.

BUENA PRÁCTICA

- Formalización de compromisos de los DDH para con la implementación del programa.

Sistemas de monitoreo y análisis de la situación de seguridad de los DDH

Un programa de protección debe contar con un sistema de monitoreo y análisis de la seguridad de los DDH. En México, las leyes prevén la creación de una Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, y en Honduras, uno de Prevención y Análisis de Contexto. Juntas unidades reúnen los objetivos de realizar el monitoreo nacional de las agresiones para recopilar y sistematizar la información desagregada en una base de datos, elaborar reportes mensuales, identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos, etc. En el caso de México, la Unidad fue la última en constituirse (estuvo sobre papel hasta el 2016), y en el de Honduras, dado el poco tiempo de evolución de la Ley, su papel está aún por verse.

También hay que mencionar la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala¹³⁸, cuya función al momento de su creación fue analizar los patrones de violencia contra DDH. 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 “invitación” de dos representantes de ONG de derechos humanos a nivel nacional y uno a nivel internacional. Este espacio ha permitido en varios momentos una cierta coordinación en actuaciones en la investigación y algunas acciones concretas de protección para DDH en riesgo, aunque recientemente las organizaciones de la sociedad civil se han retirado debido a su falta de funcionamiento.

Las principales iniciativas existentes en cuanto a compilación y análisis de agresiones contra DDH provienen de la sociedad civil (y de la OACNUDH en el caso de México)¹³⁹. Respecto

138 El 10 de enero del 2008 se creó esta Instancia, mediante el Acuerdo Ministerial n.º 103- 2008.

139 Como ejemplos citamos los análisis e informes periódicos de la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (<http://udfegua.org/documentacion/informes-anales>), los ya mencionados del Sistema

a un sistema de compilación, monitoreo y análisis de la información, podemos distinguir las siguientes necesidades:

- **Compilación de información estadística sobre las agresiones que sufren los DDH.**
Esta información debe incluir estadísticas sobre el número y tipo de agresiones sufridas, los lugares donde suceden, los temas de trabajo y los problemas que abordan los DDH agredidos, posibles patrones de agresión, etc.
- **Información analítica a partir de las estadísticas: tendencias y patrones.**
A partir de estas estadísticas, es posible analizar tendencias y patrones en dichas agresiones, lo cual es fundamental para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas de protección. Por ejemplo, el análisis de patrones y tendencias ha mostrado cómo en Guatemala, en determinados momentos, la mayoría de las agresiones registradas han sido contra DDH vinculados a la lucha por la tierra, lo mismo que ha sucedido en Colombia en años recientes¹⁴⁰.
- **Sistemas de alerta y acción temprana basados en información estadística y analítica.**
El programa mexicano incluye¹⁴¹ lo que se denomina Sistemas de Alerta Temprana (SAT), que recogen y analizan información sobre las agresiones contra DDH para anticiparse a situaciones de crisis en protección y determinar la necesidad de actuar preventivamente para evitar o limitar agresiones graves contra DDH¹⁴². Creemos que un SAT siempre debería ser parte de un programa de protección¹⁴³, aunque todavía no se ha demostrado cuál es su alcance real en cuanto a protección.

BUENAS PRÁCTICAS - RECOMENDACIONES

- Una política pública de protección debe contar con un sistema de información para monitorear y analizar las tendencias y los patrones en la violencia contra DDH¹⁴⁴.
- Una política de protección debe contar con Sistemas de Alerta Temprana (SAT).

La seguridad y el acceso a la información sobre los DDH atendidos en un programa

El acceso a la información sobre los usuarios del programa y la seguridad de esa información deben tenerse en cuenta en toda política pública de protección. Como regla general, toda información relacionada con las personas solicitantes o usuarias debe considerarse como

de Información de Agresiones contra DDH en Colombia (SIADDHH, www.somosdefensores.org/index.php/en/), o los publicados por Acción Urgente para Defensores en México (www.acuddeh.org/). En este país, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos también ha publicado informes regulares (www.hchr.org.mx).

140 Ver: www.udefegua.org y www.somosdefensores.org/index.php/en/

141 Artículo 43 de la Ley mexicana, y artículos 20 y 71 de su Reglamento.

142 Solamente se ha aplicado dos veces: una en el 2015 y otra en el 2016. Ver apartado 3.3.1 de este documento.

143 Pero sí existen SAT en otros ámbitos conectados, como por ejemplo el SAT de la Defensoría del Pueblo en Colombia. Ver: www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm (Consultado el 4/12/16).

144 Artículo 23 de la Ley mexicana.

sensible, y a partir de esto es necesario determinar qué información y cómo puede compartirse o publicarse fuera del mecanismo.

Por otra parte, es necesario desarrollar procedimientos de seguridad para el contacto con DDH, y para almacenar, transmitir a terceros o difundir la información relativa al caso.

NOTAS SOBRE EL MANEJO SEGURO DE LA INFORMACIÓN

CUIDAR LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN EN TODOS LOS CONTACTOS ENTRE EL PROGRAMA Y LAS PERSONAS SOLICITANTES Y BENEFICIARIAS.

- Los contactos deberán ser aceptados por las personas solicitantes o beneficiarias, y si estas estuvieran en situación de alto riesgo, deberán aplicarse las medidas de seguridad adecuadas.
- Deberá evitarse que terceros puedan obtener información que perjudique la seguridad durante los encuentros (sean cara a cara o por teléfono).
- Los servidores públicos que participen en estos contactos deberán custodiar adecuadamente durante sus traslados la información que se transporte. Es deseable evitar tomar notas detalladas de información sensible, como domicilios, números de teléfono o nuevas citas; si se hace, es importante almacenar esta información encriptada digitalmente (USB o computador portátil).

AL ALMACENAR LA INFORMACIÓN.

Es necesario aplicar los estándares de seguridad al almacenar la información. Por ejemplo, puede usarse un único servidor seguro, con carpetas encriptadas en un programa sencillo pero seguro, contraseñas adecuadas, etc. Lo mismo aplica para los computadores portátiles.

AL TRANSMITIR Y COMPARTIR LA INFORMACIÓN.

- La información solo se compartirá dentro del mecanismo o con las instituciones que autoricen u obliguen las leyes. Nunca con terceros no autorizados.
- El uso del correo electrónico sobre los casos debe seguir los estándares de seguridad habituales: usar los correos institucionales para transmitir información relevante para la seguridad, con algún sistema de encriptación y protección (tipo SSSL, por ejemplo).
- Preferiblemente, no se imprimirá la información sensible de los casos o la información de los casos en general (se usará el medio digital protegido). Si se imprime información sensible, debe tenerse un cuidado especial con la copia impresa y destruirla o almacenarla en lugar seguro.

AL DIFUNDIR INFORMACIÓN PÚBLICAMENTE (CUANDO SEA EL CASO).

- En general, la información que se haga pública, cuando sea el caso, debe responder a criterios claros con el consentimiento de la persona beneficiaria. Por ejemplo, una vez el caso es de dominio público, cuando haya que aclarar algo o a la hora de emitir informes sobre los resultados del mecanismo.
- Además de estos criterios, es necesario que toda información que se haga pública sea supervisada antes de su liberación.

Como hemos dicho anteriormente, es importante que el DDH exprese por escrito su consentimiento para el uso de información por parte del programa, teniendo claro cómo será. Pueden dejarse abiertos momentos de consulta entre el programa y el DDH para evaluar cuál información puede usarse y cuál no. En todo caso, como norma general, debe restringirse el uso de información confidencial y deben estar claras las razones bajo las cuales puede brindarse la información (por ejemplo, a un organismo del sistema judicial, que a su vez está sujeto también a confidencialidad)¹⁴⁵.

Para conseguir esto, es necesario que el programa establezca un protocolo de filtro de información entre el expediente del caso y las salidas de información hacia terceros. Cuando alguna institución pública solicite información sobre un caso, debe suscribir un acta de compromiso sobre la confidencialidad de dicha información¹⁴⁶. Al hablar con terceros, por ejemplo, durante la evaluación de riesgo, puede romperse la confidencialidad y es necesario saber qué puede preguntarse o decirse a otros interlocutores, tras determinar exactamente qué quiere averiguarse y tener para ello el consentimiento del defensor. El protocolo de manejo de información necesita incluir la obligación de investigar cualquier problema con relación a ese manejo y sanciones para los funcionarios que cometan irregularidades¹⁴⁷.

Por otra parte, el cuidado de la seguridad de la información no puede convertirse en barrera para impedir la necesaria rendición de cuentas del programa de protección, que tiene que ser acorde con la legislación existente sobre transparencia y acceso a información pública.

BUENAS PRÁCTICAS

- Una política pública debe establecer criterios y protocolos claros para manejar la información sobre los DDH atendidos, definiendo cuál información es pública y cuál es confidencial, y estableciendo procedimientos de seguridad de la información y sanciones al efecto.
- Es importante considerar las leyes sobre acceso a información pública y transparencia, si existen, para asegurar la coherencia de la política de protección con ellas¹⁴⁷.

RECOMENDACIONES

- Una política pública debe establecer criterios de seguridad operacionales para el manejo de toda la información.
- El DDH debe expresar su consentimiento sobre los aspectos clave del uso de la información.
- El manejo seguro de la información debe ser compatible con la necesaria transparencia y rendición de cuentas de una política pública.

¹⁴⁵ Artículo 75 del Reglamento de la Ley mexicana.

¹⁴⁶ Artículo 50 del *Decreto 1740* (2010) en Colombia.

¹⁴⁷ Artículos 63 a 67 de la Ley mexicana, y artículos 20, 34 y 75 de su Reglamento; artículo 50 del *Decreto 1740* (2010), en Colombia; artículos 60 y 61 de la Ley hondureña.

¹⁴⁸ Artículo 64 de la Ley mexicana y artículo 20 del Reglamento; artículo 61 de la Ley hondureña.

3.2. La evaluación de riesgo

En este capítulo, analizamos un instrumento clave de las políticas de protección: la evaluación de riesgo. Revisamos sus alcances, limitaciones y las buenas prácticas en torno a ella y hacemos unas recomendaciones de mejora.

El enfoque de riesgo en los programas de protección

Gran parte de las decisiones de una política de protección de DDH pivotan en torno al concepto de riesgo, que a su vez emana de la teoría social del riesgo¹⁴⁹. Desde un punto de vista operacional, el riesgo hace referencia a eventos que, aunque inciertos, pueden provocar daños. En sus orígenes, la teoría social del riesgo se enfocó, entre otros aspectos, en el mundo de los negocios y del mercadeo, y más tarde se aplicó a la gestión de las catástrofes naturales y a la seguridad de las organizaciones humanitarias en conflictos armados. Protection International fue la organización pionera en investigar la aplicación de la teoría de riesgo a la protección de DDH¹⁵⁰ y ha sido ampliamente adoptada en este campo.

El abordaje del riesgo es un intento de manejar la incertidumbre ante un posible acontecimiento amenazante en el futuro, para poder tomar decisiones sobre cómo proceder ante esa incertidumbre. Los DDH pueden sentir que están en peligro, que tienen miedo, etc., pero desde el momento en que se plantea que “están en riesgo”, está haciéndose una interpretación social, política y cultural de esa situación, y se abre un camino para actuar por parte de las autoridades y DDH. Es decir, el manejo de riesgo permite tomar decisiones para afrontarlo, o sea, para reducir la probabilidad de que algo suceda o el daño que puede causar si finalmente sucede.

La evaluación del riesgo debe partir del contexto donde se desarrollan los hechos, o sea, es necesario ubicar en tiempo y espacio las circunstancias que pueden incidir en el riesgo del DDH. Además, resulta necesario identificar a los actores involucrados (locales, nacionales, internacionales), sus intereses, sus relaciones y sus capacidades para realizar o impedir una agresión¹⁵¹. Asimismo, se recomienda analizar las acciones de protección realizadas previamente por las autoridades involucradas, como las adoptadas por el DDH.

La evaluación del riesgo: diferenciar entre analizar el riesgo y determinar su gravedad

Es importante diferenciar entre i) analizar el riesgo, es decir, ver cuáles son los factores que constituyen el riesgo existente; y ii) determinar su gravedad o cuán alto es el riesgo existente.

149 Ver, entre otros, los estudios de Tulloch y Lupton (2005) y Zinn (2008).

150 PI (entonces la Oficina Europea de PBI) comenzó a realizar talleres con DDH aplicando este enfoque a principios del 2000 y publicó su primer manual en el 2005.

151 Entre los elementos a considerar se encuentran: 1. Si la labor del solicitante pudiera afectar directamente los intereses de algún actor en la región; 2. Si posee información que pudiera afectar a algún agente del Estado o a grupos criminales; 3. Si su actividad se desarrolla en zonas de enfrentamiento entre grupos o donde se hayan producido con anterioridad ataques contra DDH o periodistas; 4. Si el solicitante se encuentra desempeñando sus labores en un momento crítico para sus causas en la zona; o 5. Si pertenece a alguna organización o grupo que haya sido hostigado, amenazado o atacado con anterioridad.

Análisis del riesgo¹⁵²

El riesgo está dado por tres factores principales:

- **Amenazas contra el DDH:** una amenaza es la disposición, expresa o no, de un perpetrador para actuar contra un DDH.
- **Vulnerabilidades y capacidades del DDH:** las vulnerabilidades son los puntos débiles en la seguridad de un DDH, que hacen que si se cumple una amenaza, sufra más daños; por ejemplo, si una persona no tiene copia de seguridad de los números de teléfono a los que suele llamar, es muy vulnerable en caso de que le roben el celular. Las capacidades son el inverso de las vulnerabilidades; en el ejemplo propuesto, la capacidad es tener esa copia de seguridad de los teléfonos.

Por eso, para analizar el riesgo, ya es ampliamente aceptada una ecuación¹⁵³ que representa el riesgo en función de las amenazas y vulnerabilidades/capacidades:

$$\text{Riesgo (de un DDH)} = \frac{\text{Amenazas} \times \text{Vulnerabilidades}}{\text{Capacidades}}$$

Según esta representación, el riesgo aumenta cuando se incrementan la amenaza y la vulnerabilidad, y disminuye cuando aumentan las capacidades. Por lo tanto, el riesgo de un DDH puede reducirse si se reducen las amenazas y las vulnerabilidades, y si se incrementan las capacidades respecto a dichas amenazas.

Es importante señalar que las capacidades y vulnerabilidades se refieren a factores que tienen que ver con el DDH, y trabajar sobre ellas tiene un impacto limitado en la reducción del riesgo. Por ello, cobra importancia integrar en el análisis la acción del perpetrador, mediante la figura de las amenazas. Estas deben ser analizadas en detalle para conseguir un buen análisis.

En este punto, cabe preguntarse si este análisis es suficiente para entender el riesgo que sufre un DDH. Es decir, al analizar el riesgo, damos un primer paso para entender qué amenazas, vulnerabilidades y capacidades influyen en el riesgo que enfrenta el DDH, con lo que tenemos las puertas de entrada sobre las que actuar para reducirlo. Sin embargo, falta todavía un elemento fundamental: determinar el **nivel (o gravedad)** del riesgo.

EJEMPLO: ANÁLISIS DEL RIESGO VINCULADO AL ALLANAMIENTO ILEGAL DE UNA OFICINA DE DDH

Si una oficina de una organización de derechos humanos es allanada de modo ilegal, puede sufrir graves pérdidas de información, causar miedo en los DDH, etc., y todo esto puede truncar su labor de defensa de derechos. Reducir el riesgo vinculado al allanamiento requeriría actuar sobre la amenaza (para disuadir al perpetrador), y sobre las vulnerabilidades y capacidades (vigilar la oficina, evitar el acceso de personas no deseadas, tener mecanismos para sacar copias de seguridad de la información, etc.), de modo que, si aún se diera el allanamiento, los daños serían menores. De esta manera, se reduce el riesgo vinculado a un allanamiento.

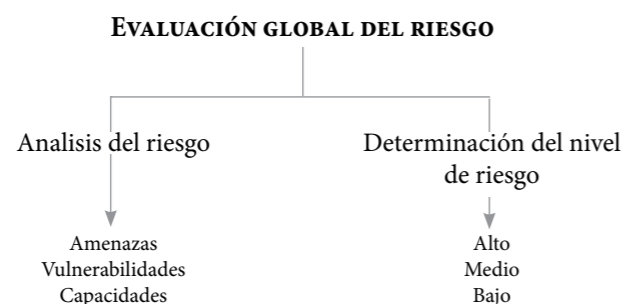
152 Este tema se explica con mayor profundidad en Protection International (2009, 1.2).

153 Realmente no es una ecuación matemática, sino solo relaciona los componentes del riesgo entre sí.

Determinación del nivel de riesgo

Aunque existen distintas maneras de determinar el nivel de riesgo, en general se trata de determinar si este es “alto, medio o bajo” según dos variables: la **probabilidad** de que se dé una agresión y el **impacto** que tendría si se diera (sobre la vida e integridad de las personas afectadas, sobre propiedades de valor, sobre la imagen del DDH y sobre la continuidad de su labor). A mayor probabilidad e impacto, mayor nivel de riesgo, y viceversa. Por ejemplo, el nivel de riesgo “muy alto” correspondería a un ataque “muy probable”, que “ponga en peligro la vida del DDH” (como un atentado). El riesgo muy bajo correspondería a una actuación “poco probable”, que produjera “presiones” u “hostigamiento verbal”¹⁵⁴. Nuevamente se integra aquí la acción del perpetrador, porque es la que en buena parte determina la probabilidad y el impacto de la agresión.

FIGURA 4: EVALUACIÓN GLOBAL DEL RIESGO



¿Cuándo debe evaluarse el riesgo?

El riesgo es **circunstancial** (porque depende del contexto y las circunstancias) y **cambiante** (porque cambia cuando suceden eventos relevantes, como una nueva amenaza o una variación en las vulnerabilidades del DDH). Es decir, la evaluación de riesgo no es una foto fija, lo que nos lleva a la siguiente pregunta: ¿cuándo hay que evaluar el riesgo? En este caso, la respuesta es sencilla: antes de diseñar el plan de protección, antes de retirar las medidas de protección (tras un tiempo sin amenazas ni incidentes), de modo regular (durante dicho período sin amenazas e incidentes) y, en general, cuando se dan nuevas amenazas o vulnerabilidades que lo hagan necesario. Veamos estos momentos, uno por uno:

- **Antes de diseñar el plan de protección:** como hemos visto, la evaluación de riesgo es básica para diseñar el plan y las medidas de protección.
- **Antes de retirar las medidas de protección:** cuando ha transcurrido un período acordado sin amenazas ni incidentes, es necesario realizar una nueva evaluación de riesgo antes de iniciar una retirada ordenada de las medidas de protección.
- **Cuando se dan nuevas amenazas o vulnerabilidades:** recibir nuevas amenazas o el incremento de vulnerabilidades puede aumentar el riesgo (aunque no en todos los casos), lo cual requiere una nueva evaluación (sin embargo, se citan casos en México en los que un DDH es atacado y no se reevalúan su riesgo ni sus medidas de seguridad)¹⁵⁵.

154 Ver Martín y Eguren (2011, 93-102) para una explicación más profunda sobre cómo determinar el nivel de riesgo.

155 Ver WOLA-PBI (2016, 3).

¿Por qué es importante la evaluación de riesgo para los DDH?

Son varias las razones que señalan la importancia de la evaluación de riesgo para la protección de los DDH.

En primer lugar, mediante la evaluación pasamos de la noción de *peligro* al concepto de *riesgo*. Esto permite: a) buscar una objetividad que, aun siendo imposible, se convierta por lo menos en una intersubjetividad, por un acuerdo entre los criterios entre las varias personas que analizan el riesgo; b) llegar a un acuerdo que puede explicarse a terceros, lo que genera consistencia y transparencia en el proceso; c) conseguir acceso más igualitario a los programas de protección (se haría en función de la evaluación de riesgo y no de la influencia social de un DDH); y d) en definitiva, generar más aceptación por parte de la comunidad de DDH, que entienden cómo se hace su evaluación de riesgo.

La evaluación de riesgo permite determinar qué factores están influyendo en dicho riesgo (amenazas, vulnerabilidades y capacidades), lo que permite enriquecer la evaluación y ofrecer accesos para actuar sobre el riesgo o, en otras palabras, permite llegar a acuerdos sobre qué hay que hacer para reducirlo.

En una aproximación filosófica-legal al tema de riesgo y DDH, es de interés destacar el reconocimiento de la Corte Constitucional de Colombia a la obligación estatal respecto a los riesgos que la ciudadanía (DDH) no tiene el deber de soportar: son los que dicha Corte califica como riesgos “extraordinarios”, generados por la labor de defensa de los derechos humanos (por oposición al riesgo “ordinario”, que cualquier ciudadano tiene que afrontar)¹⁵⁶. Este planteamiento ha calado profundamente, y se ha recogido en los decretos de los programas colombiano y brasileño de protección y en la Ley de protección de DDH en México y Honduras.

Por todo lo anterior, la evaluación de riesgo es un elemento central de cualquier política de protección, no solo a la hora de determinar un nivel de riesgo o al reevaluarlo tras un tiempo de la amenaza, sino también a la hora de decidir qué plan de protección es necesario y de tomar decisiones sobre la continuidad o no de las medidas de protección en vigor (como se verá más adelante).

¿Cuáles son las limitaciones de la aplicación de la teoría de riesgo a la protección de DDH?

A pesar de su innegable utilidad, la evaluación de riesgo adolece de importantes limitaciones y desafíos en su aplicación, como son:

Limitaciones cognitivas

La evaluación de riesgo asume que hay “expertos” con capacidad para abarcar toda la información necesaria para evaluar correctamente el riesgo, y pretende que esta evaluación sea un proceso “objetivo y racional” que arroja un resultado que puede comunicarse y compartirse entre distintos actores (afectados o no por el riesgo evaluado). Se olvida, así, la subjetividad inherente al proceso, la falta de información completa, cómo influyen las emociones y las distintas percepciones, etc.

156 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-719 del 2003. En www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm (Consultado el 03/03/17).

Limitaciones en su realización

Las personas que realizan las evaluaciones de riesgo deben estar bien formadas en las técnicas correspondientes para hacerlo. Por otra parte, si no se hace una buena evaluación que discrimine entre los posibles resultados, estos tienden a caer siempre en un nivel de riesgo “medio”, con lo que se crea una especie de bolsón de “riesgos medios” que no ayudan a determinar cuáles son las medidas de protección más adecuadas.

Limitaciones por las distintas percepciones de riesgo

El riesgo es subjetivo porque cada persona u organización puede percibirlo de forma diferente. En otras palabras, el riesgo que corre un DDH no puede “medirse” con objetividad y, por ello, es necesario llegar a un consenso o a un acuerdo sobre el nivel de riesgo existente.

Un desafío radica en la **necesidad de darle al proceso un enfoque interseccional**, que tenga en cuenta género, discriminación, minorías sociales y étnicas, clase social, pobreza y otras condiciones. Existen colectivos de DDH que enfrentan diferentes riesgos que otros; como por ejemplo las mujeres defensoras, que sufren similares amenazas a los hombres pero, además, otras vinculadas al género, como la discriminación social o las agresiones sexuales; también, tienen distintas situaciones de vulnerabilidad y de capacidad que los hombres, al igual que las minorías sociales que sufren discriminación o que los DDH en situación de exclusión social o pobreza. Por ello, es importante que las evaluaciones de riesgo tengan un enfoque *interseccional*, que incluya los factores que afectan cada contexto.

Otro desafío es **abordar la dimensión colectiva de la evaluación de riesgo**, pues la evaluación de riesgo suele plantearse desde una perspectiva individual (para un DDH amenazado) y, a veces, se extiende a su entorno familiar y laboral, como es lógico. Sin embargo, no deja de ser una suma de evaluaciones individuales. Pero si hablamos de una comunidad de DDH (o una comunidad en la que muchos de sus miembros actúan como DDH), no puede hacerse una evaluación de riesgo a cada individuo, y mucho menos asumirse que solo algunas personas (como la junta directiva, por ejemplo) están en riesgo. En este caso, el desafío es realizar una evaluación de riesgo con enfoque colectivo y plantear, paralelamente, medidas colectivas de protección.

Todas estas limitaciones y desafíos nos invitan a tomar la evaluación de riesgo como una herramienta útil e importante, pero cuyos resultados no pueden entenderse como diagnóstico o verdad absoluta, y deben ser construidos conjuntamente entre los distintos actores involucrados. No obstante, esto dista mucho de ser lo habitual, como se verá en el siguiente apartado.

¿Cómo aplican el enfoque de riesgo los programas de protección existentes?

En los programas de protección existentes hay una estructura¹⁵⁷, compuesta por la Policía o por funcionarios especializados, que evalúa el riesgo de los DDH admitidos; los resultados son enviados a otra estructura que, con base en ellos, decide asignar o no medidas de protección. Las expresiones de desacuerdo y descontento sobre este proceso por parte de DDH y periodistas son frecuentes, pues se ha evidenciado la falta de conocimiento de los

funcionarios sobre la realidad del trabajo de los DDH o un enfoque exclusivamente policial de los mismos¹⁵⁸.

La evaluación de riesgo abarca a familiares y personas relacionadas directamente con la labor del DDH

Es importante que, como habitualmente ocurre en los programas (de México y Colombia, al menos), se evalúe el riesgo de familiares convivientes o dependientes y, de manera más general, de las personas que están relacionadas directamente con la labor del DDH. La experiencia muestra que son frecuentes las amenazas y las agresiones que incluyen a las familias de los DDH o a personas cercanas.

La inconformidad con la evaluación de riesgo

En algunos de los mecanismos existentes, el usuario puede impugnar el resultado de la evaluación de riesgo:

- En el mecanismo mexicano, los usuarios pueden manifestar su inconformidad con el resultado de la evaluación y pedir una evaluación alternativa, hecha por expertos independientes¹⁵⁹. Sin embargo, esta posibilidad no parece usarse a menudo. En un estudio sobre 59 casos de DDH que entraron al mecanismo con acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, los datos obtenidos mostraron que en 15 casos las personas solicitantes no estuvieron de acuerdo con los resultados, pero solo en cinco de ellos se realizó una nueva evaluación de riesgo (Espacio OSC: 2015, 52). Existen factores disuasorios para repetir una evaluación que deben tenerse en cuenta: son procesos complejos, que someten a los DDH a numerosas preguntas y averiguaciones, con posibles revictimizaciones y, por lo menos hasta el 2015, acumulaban grandes retrasos. Según el Diagnóstico citado, más de la mitad de esos 59 casos estudiados entraron a la Junta de Gobierno, entre dos y once meses después de la evaluación de riesgo (Ibíd., 52), aunque estas cifras parecen haber mejorado notoriamente a partir del 2015.
- En Colombia, la impugnación no se recoge en los decretos del programa sino que se realiza mediante una acción de tutela¹⁶⁰ (que puede interponerse, de modo genérico, en distintos momentos del proceso). La UNP reconoce haber atendido 395 acciones de tutela en el 2015 para todos los usuarios; si ese año los 1810 defensores en el programa fueron el 15 % de los usuarios de la UNP, teóricamente les corresponderían unas 60 tutelas, pero no quiere decir que todas tengan que ver con la evaluación de riesgo; muchas otras se referirían a las medi-

158 Este desacuerdo, junto con la negativa del Gobierno a incorporar sus peticiones, ha hecho que, por ejemplo, en febrero del 2017 la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) decidiera retirarse de su participación en el CRE-RREM de análisis de riesgo en Colombia. Ver: *La FLIP decide salir del comité de evaluación de riesgo a periodistas*. Disponible en: <http://flip.org.co/es/content/la-flip-decide-salir-del-comit%C3%A9-de-evaluaci%C3%B3n-de-riesgo-periodistas> (Consultado el 8/02/17).

159 Este análisis independiente estará comisionado, además, por el Consejo Consultivo, compuesto por organizaciones de la sociedad civil y financiado por el fondo del mecanismo (artículos 16, 49 y 58 de la Ley mexicana).

160 El mecanismo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, que busca proteger los derechos constitucionales y fundamentales de los individuos “cuando cualquiera de estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” se denomina acción de tutela. Esta se interpone por un individuo cuando, entre otros casos, no haya ningún mecanismo idóneo para proteger su derecho fundamental. Ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Acci%C3%B3n_de_tutela (Consultado el 01/12/16).

157 La Unidad de Evaluación de Riesgo, en México, y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM), en Colombia.

das de protección, seguramente, pero no hemos encontrado datos desglosados. En todo caso, parece que en Colombia tampoco es frecuente la impugnación de la evaluación de riesgo.

Los retrasos y cuellos de botella en las evaluaciones del riesgo

En cuanto a plazos, podemos distinguir dos problemas en torno a las evaluaciones de riesgo:

- **Carga de trabajo de las evaluaciones de riesgo:** las evaluaciones de riesgo generan una importante carga de trabajo para un programa de protección. En Colombia, por ejemplo, a partir del total de 6456 análisis de riesgo que la UNP reportó para el 2015, para la población de DDH atendida (1810 personas o 15 % del total) reportarían teóricamente casi mil evaluaciones. En México, para la atención a 254 casos en el 2015, se realizaron 274 análisis¹⁶¹ (de los cuales 150 fueron de revisión).
- **Lentitud al procesar los resultados de las evaluaciones de riesgo:** una vez evaluado el riesgo, hay que procesar el resultado para tomar decisiones en torno a él. En este paso, frecuentemente se presentan retrasos por cuellos de botella. En México, la estructura centralizada de su Junta de Gobierno y sus espaciadas reuniones (mensuales) generaron un importante cuello de botella en el procesamiento de los análisis de riesgo ya efectuados: en sus dos primeros años de funcionamiento, se atendían poco más de tres casos por sesión, pero a partir del 2014, tras cambios en su funcionamiento, se subió a una media de entre 13 y 14 casos por sesión; aun así, esto supondría un techo de 170 casos, si se hacen 12 reuniones al año (Espacio OSC: 2015, 41-42).

La no distinción entre análisis de riesgo y la determinación del nivel del riesgo

Los análisis de riesgo que se efectúan en los programas de Colombia y México¹⁶² no diferencian entre análisis del riesgo y determinación del nivel de riesgo. Sin embargo, recordemos que es distinto el análisis de riesgo (cómo está constituido el riesgo a partir de las amenazas, vulnerabilidades y capacidades del DDH o de la organización) de la determinación del nivel de riesgo (qué tan alto o bajo es dicho riesgo).

A nuestro parecer, los programas existentes dejan fuera un factor fundamental como es la acción del perpetrador, a pesar de que son él y su accionar los que configuran las amenazas, y mejor explican la probabilidad y el impacto de una agresión.

¿Una pretendida objetividad de la evaluación de riesgo? Los cálculos matemáticos

En Colombia y México, las evaluaciones de riesgo se hacen siguiendo una estructura cuasi matemática que, en varias hojas de cálculo (tipo Excel), asigna factores numéricos a una serie de circunstancias que, supuestamente, influyen en el riesgo. Como fruto de estas combinaciones, el resultado de la evaluación de riesgo se mide mediante un número. Este indicaría un nivel de riesgo¹⁶³, que sirve como base para las consiguientes decisiones en protección.

161 Las cifras parecen no cuadrar bien; la información fue obtenida de SDH (2015, 19).

162 El mecanismo en México fue el único que en un principio estableció dos procesos diferentes para analizar el riesgo y determinar su nivel, con procedimientos detallados para ambos. El sistema fue diseñado, aprobado e implementado con la asesoría de PI mediante un acuerdo entre la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Secretaría de Gobernación. Este proceso fue interrumpido por decisión de la Secretaría de Gobernación al año de su funcionamiento, y sustituido por otro sistema, similar al aplicado en Colombia, que mezcla ambos conceptos, con la asesoría de la organización Freedom House.

163 En Colombia, la clasificación es: ordinario (menor de 50 puntos en la herramienta de cálculo de riesgo), extraordinario (50 a 80 puntos) o extremo (81 a 100 puntos); solo se abordan los riesgos extraordinarios y los extremos.

Creemos que esta manera de evaluar el riesgo reduce la fiabilidad de todo el proceso por las siguientes razones:

- **Se asignan factores arbitrarios a circunstancias que supuestamente influyen en el nivel de riesgo.** Por ejemplo, en una de las herramientas de análisis a las que hemos tenido acceso¹⁶⁴, a la circunstancia “ataques previos contra DDH o periodistas en la región” se le asigna un factor del 11 %, y un “valor relativo ponderado” de 3,85. Sin embargo, no existe evidencia sobre por qué asignar ese factor determinado a esa circunstancia. Otros factores arbitrarios como este se aplican más del 20 veces, en sucesivas filas de Excel, hasta que se obtiene un “valor final del riesgo”. Pero la pregunta es la misma: ¿en qué evidencia se fundamenta este cálculo? ¿Qué estudios indican que esos factores (y no otros) tienen esa importancia (y no otra)? Creemos, más bien, que este proceso responde, por una parte, al interés en “cuantificar” el riesgo, es decir, de asignarle un pretendido valor matemático, y por otra, a la necesidad de agilizar y estandarizar los análisis de riesgo (debido a que son realizados en gran número en los programas). Sin embargo estos intereses obvian que la realidad social y, por lo tanto, también el riesgo, son complejos, subjetivos y sujetos a la interpretación; es decir, son difícilmente cuantificables.
- **Se crean barreras y falta transparencia para entender e impugnar los resultados de la evaluación del riesgo.** Este intrincado proceso cuasi matemático, dota de una supuesta objetividad a estas evaluaciones de riesgo y, sobre todo, se convierte en una barrera que impide que muchos defensores entiendan este proceso de evaluación y hace mucho más difícil su impugnación: si su nivel de riesgo es del 38 %, exactamente, ¿cómo puede un DDH entrar a debatirlo? ¿Qué transparencia ofrece para el proceso de determinación del nivel de riesgo?

Acceso de los DDH a la información contenida en la evaluación de riesgo

Uno de los debates en los programas analizados es si el DDH pueda tener acceso a su evaluación de riesgo (y no solo a las conclusiones), aunque en general los ejecutores de los programas han sido reacios a ello. Sin embargo, esto puede ser contrario a la legislación sobre *habeas data* (el derecho de una persona a conocer la información que la administración pública tiene sobre ella), cuando dicha legislación existe. Consideramos que, en principio, la evaluación de riesgo no debe contener información que el DDH no pueda conocer y, por lo tanto, tiene la posibilidad de acceder a ella.

El enfoque de género en la evaluación de riesgo

La presión de la comunidad de DDH, instituciones jurídicas y otros han hecho que el enfoque de género sea tenido en cuenta, al menos sobre el papel, en la evaluación de riesgo en los programas de protección analizados. En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional estableció en el 2008¹⁶⁵ “diez riesgos de género” (ver cuadro adjunto) y una serie de amenazas o actos de violencia¹⁶⁶, así como dieciocho “facetas de género”¹⁶⁷ para las mujeres en situación

164 Esta información es restringida en acceso, por lo que no podemos citar su fuente.

165 Ver: www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm (Consultado el 14/09/16).

166 Actos a los que también se refiere, creemos que de modo incorrecto, como “factores de vulnerabilidad”. Ver documento citado, en *Síntesis*, literal c.

167 Ver Op.cit, en *Síntesis*, literal d.

de desplazamiento forzoso, que la UNP incorporó a su actuación¹⁶⁸, porque las víctimas del desplazamiento forzoso también hacen parte de su población atendida. En el 2012, finalmente la UNP aprobó un enfoque de género para la protección otorgada¹⁶⁹. Pero el Comité de Transversalidad de Género para implementar este enfoque de género (“de manera transversal y efectiva”) en la ruta de protección de la UNP no se instaló sino hasta finales del 2014¹⁷⁰. Posteriormente, en octubre del 2015, se publicó la *Resolución 0680*¹⁷¹ con modificaciones sobre los miembros del Comité de Transversalización de Género y su funcionamiento. Al momento de redactar este documento, no resulta posible evaluar adecuadamente el alcance de este proceso para con el tema de género y defensa de derechos humanos.

En el caso del análisis de riesgo, tanto en Colombia como en México existe un protocolo de análisis de riesgo diferenciado para mujeres. Sin embargo, las carencias en su aplicación son múltiples porque sigue estando condicionada por discriminación y prejuicios contra ellas, con escasa participación de mujeres en el diseño de los protocolos de análisis de riesgo, frecuentes alusiones a “crímenes pasionales” o “histerismo”, falta de foco en los factores de violencia sexual, falta de atención a los impactos diferenciados y a las responsabilidades familiares de las DDH y su entorno social y comunitario, frecuentes revictimizaciones durante el análisis, etc.(Martín: 2016, 37-43).

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA: LISTADO DE LOS RIESGOS DE GÉNERO

1. El riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado.
2. El riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales.
3. El riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia.
4. Los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales –voluntarias, accidentales o presuntas– con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados *a posteriori* por los bandos ilegales enemigos.
5. Los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado.
6. El riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional.
7. El riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social.
8. El riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales.

168 *Resolución 0639* del 2014. Disponible en: www.unp.gov.co/normatividad/Documents/Resoluci%C3%B3n%20639-2014%20creacion%20comite%20transversalidad%20de%20genero.pdf

169 *Resolución 0805* de 14 de mayo del 2012. Disponible en: www.unp.gov.co/resoluciones-circulares

170 *Decreto 0639* del 25 de noviembre del 2014. Op.cit., ver supra.

171 *Resolución 0680* del 9 de octubre del 2015. Disponible en: www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RES%20%200680%20Octubre%20de%202015.pdf

9. Los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes.
10. El riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

El análisis de riesgo colectivo (o para colectivos como comunidades)

A finales del 2016, tanto el programa de protección de Colombia como el de México decían tener instrumentos de valoración de riesgo colectivo. Ya que en la mayoría de los casos el enfoque colectivo ha abarcado a la vez análisis de riesgo colectivo y medidas colectivas, nos ha parecido más claro abordar ambos temas de modo conjunto, bajo el epígrafe de las medidas, en el siguiente capítulo.

BUENAS PRÁCTICAS

- Incluir a familiares y personas relacionadas con la labor del DDH.
- Realizar el análisis por parte de personas expertas en la protección de DDH (pertenecan o no a la Policía, aunque la experiencia muestra mejores resultados con expertos ajenos a ella) y, preferiblemente, con perfiles o experiencias cercanas al trabajo de los derechos humanos o temas con sensibilidad social.
- Incorporar un enfoque de género e interseccional en el análisis de riesgo.
- Incluir en la política una vía para que el DDH que manifieste inconformidad pueda solicitar un análisis de riesgo independiente, por expertos de la sociedad civil.

RECOMENDACIONES

- Evitar que las averiguaciones para la evaluación de riesgo se planteen como una investigación policial¹⁷² (porque no lo es), o que se hagan con criterios más propios de la escolta y protección de personalidades amenazadas que de DDH.
- Incluir al DDH en la elaboración de su análisis de riesgo por medio de entrevistas, y que sea al menos consultado en profundidad sobre la determinación final del nivel de riesgo.
- Realizar el análisis de riesgo con un enfoque cualitativo que permita transparencia, deliberación y construcción de acuerdos en cuanto al riesgo.
- Distinguir entre análisis de riesgo y determinación del nivel de riesgo, e integrar debidamente las (posibles) acciones del perpetrador.
- Mejorar e incorporar plenamente el enfoque de género e interseccional en la evaluación de riesgo.
- Permitir que el DDH pueda tener acceso a su análisis de riesgo (y no solo a las conclusiones).
- Asignar a las tareas de análisis de riesgo los recursos necesarios y suficientes para asegurar su realización a tiempo y su calidad.

172 No se trata de que el DDH tenga que probar lo que responde en la entrevista para analizar el riesgo, aunque indudablemente el analista debe estudiar la información obtenida y, sin comprometer la confidencialidad del análisis de riesgo, tiene un cierto margen de actuación para cotejar respuestas y llegar a conclusiones.

3.3. Medidas y planes de protección

En este capítulo, analizamos finalmente un segundo instrumento clave de las políticas de protección: las medidas de protección. Revisamos cómo se aplican y qué puede esperarse (o no) de ellas. Finalizamos con una propuesta sobre el concepto de planes de protección.

Las medidas de protección son el conjunto de actuaciones y recursos (incluidos objetos y tecnología) que el programa les asigna a los usuarios para reducir su riesgo. Los programas suelen tener listados de estas medidas, que se dejan abiertos para su potencial ampliación.

Los programas diferencian entre lo que denominan “medidas de prevención” y “medidas de protección y preventivas”, aunque estas denominaciones resultan confusas. Las analizaremos a continuación.

Las medidas de prevención o “políticas”

En esencia, las medidas de prevención (denominadas frecuentemente “medidas políticas” por los DDH son, según el programa colombiano, las “acciones que emprende el Estado para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa”¹⁷³. Según la ley mexicana, consisten en las “dirigidas a reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones, así como a combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición”¹⁷⁴. A pesar de que ambos programas las mencionan, son más detalladas en el reglamento mexicano, e incluyen¹⁷⁵:

- *Difusión a nivel federal, estatal y municipal del mecanismo y las obligaciones de las autoridades con DDH y periodistas en cuanto a su protección.*
- *Cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios de las entidades federativas sobre derechos humanos y periodistas, respecto de la Ley, el Reglamento, la evaluación de riesgo, y demás documentos derivados del mecanismo.*
- *Difusión de las declaraciones públicas de los funcionarios sobre la importancia del trabajo de los DDH y periodistas, criterios nacionales e internacionales en la materia, así como otros documentos afines.*
- *Creación de consciencia pública sobre la importancia del trabajo de los DDH y periodistas, así como de los instrumentos internacionales relevantes 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 reconocidos universalmente.*
- *Recabar, analizar y publicar los datos relativos a las agresiones que sufren los beneficiarios.*

El mismo Reglamento plantea que se “incentivará la elaboración de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia, con la finalidad de evitar potenciales agresiones a DDH y periodistas”, y asigna responsabilidades para la prevención a “las autoridades federales y a las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias”, con la colaboración de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis del mecanismo (ver recuadro).

El conjunto de las medidas de prevención o políticas refleja, sobre el papel, las insistentes reivindicaciones de los DDH y a lo que sucesivos relatores de la ONU se han referido como la creación de un entorno apropiado para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos (Forst: 2016), es decir, a ir más allá de meras respuestas tácticas a agresiones físicas.

Sin embargo, los informes y análisis más recientes de DDH reclaman una y otra vez que se cumplan estas medidas de prevención, dada su casi inexistente implementación. El *Informe Anual SIADDHH 2015* para Colombia recoge que “todo hace pensar que en Colombia no hay prevención de agresiones contra defensores”, habla de “letra muerta”, e insiste en preguntarse “si el Gobierno seguirá invirtiendo enormes presupuestos en el sistema de protección física en lugar de invertir en una real implementación de mecanismos preventivos que reviertan las causas que llevan al riesgo”¹⁷⁶.

EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA (SAT) Y EL PLAN DE CONTINGENCIA DEL MECANISMO EN MÉXICO

La primera activación del SAT tuvo lugar en septiembre del 2015 para el estado de Veracruz, y la segunda, en el 2016 para Chihuahua. En ambos casos, ya se habían presentado asesinatos de periodistas y DDH, por lo que quizá sea más adecuado denominarlo Plan de Contingencia.

Mediante este se han promovido, con el apoyo de la Unidad de Prevención, una serie de reuniones con el Gobierno estatal y con otras instituciones, para hacer un plan de acción y darle especial seguimiento. Desde un punto de vista teórico, como hemos visto, este acercamiento y foco en lo local tiene pleno sentido para una política pública, pero hasta el momento de redactar este estudio no hemos tenido acceso a evaluaciones de la efectividad de estos SAT/ planes de contingencia.

¿UNA BASE DE DATOS DE AGRESIONES CONTRA DDH EN EL MECANISMO DE MÉXICO?

El mecanismo mexicano circunscribe el “recabar, analizar y publicar los datos relativos a las agresiones que sufren los beneficiarios” a su Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA), que solo fue establecida en el 2015. Según el Informe de Actividades de ese mismo año (pág. 27-28) dicha Unidad ha puesto en marcha una somera base de datos (con un programa comercial –Access–) y un sistema de monitoreo de información sobre agresiones contra DDH en Internet (usando Google Alerts). A falta de resultados de esta actividad, a primera vista parece un monitoreo mucho más pobre que el que ya efectúan organizaciones de la sociedad civil (como los ya citados ACUDDEH en México, Somos Defensores en Colombia o UDEFEGUA en Guatemala), y en todo caso insuficiente para realmente monitorear y valorar las tendencias sobre agresión contra DDH en el país.

173 Artículo 3 del Decreto 4912 (2011). Disponible en: www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4912-de-2011 (Consultado el 03/03/17).

174 Artículos 41-45 de la Ley y 68-74 del Reglamento.

175 Artículos 68-74 del Reglamento.

176 Programa Somos Defensores. *Informe Anual SIADDHH* (2015, 16-17).

Medidas de protección (ordinarias y urgentes)

Las medidas ordinarias

Medidas de protección como las listadas en la tabla adjunta¹⁷⁷ son las que se implementan habitualmente en todos los programas estudiados¹⁷⁸. Como puede verse, una serie de medidas se centran en equipamiento de los DDH, otras tienen que ver con protección policial, otras con evacuación y, finalmente, algunas se enfocan formalmente en la formación y atención al DDH.

Las medidas urgentes

Los programas de Colombia y México estipulan medidas urgentes de protección para los casos considerados como de riesgo extremo o muy elevado. En estas situaciones, cuando la agresión puede ser inmediata, las medidas que pueden tomarse son limitadas y deben ser enérgicas. En teoría, la manera adecuada de reducir un riesgo extremo sería garantizar una protección efectiva, casi siempre armada, tanto a la persona como a los inmuebles donde se encuentra, o en algunos casos evacuando a la persona del lugar donde se encuentra y trasladándola a un sitio seguro.

En caso de que el ataque haya ocasionado algún daño a la integridad física del DDH, será prioritario otorgar, además, la debida atención médica. La Ley mexicana, por ejemplo, plantea como medidas urgentes (en un listado no exhaustivo) la evaluación y reubicación temporal, la escolta por cuerpos especializados y la protección de inmuebles¹⁷⁹. Recoge, asimismo, que en caso de duda entre medidas normales o urgentes deberá optarse por estas últimas¹⁸⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, no deja de ser sorprendente el análisis de las medidas otorgadas (en el 2015) en los casos de riesgo extraordinario que, según la Ley mexicana, deben ser otorgadas en un máximo de 9 horas tras el establecimiento de dicho nivel de riesgo¹⁸¹: entre los casos de riesgo extraordinario, solamente un 5 % de las medidas fueron escoltas o algún tipo similar de medida

COMPILACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y PREVENTIVAS INCLUIDAS EN LOS PROGRAMAS DE COLOMBIA Y MÉXICO

Equipamiento

- Equipo celular, radio o teléfono vía satélite (para comunicación)
- Botón de pánico (instalación en el celular de un dispositivo que envía un mensaje de alerta, con localización vía GPS, si el DDH lo oprime)
- Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en inmuebles
- Chalecos antibalas
- Detector de metales
- Autos blindados, convencionales y otros medios físicos de protección
- Protección de inmuebles
- Patrullajes o rondines regulares
- Conductores y escoltas de cuerpos especializados
- Evacuación y reubicación temporal
- Resguardo del beneficiario y medios de subsistencia durante la implementación de la medida (o apoyo de reubicación temporal)
- Servicios de logística y operación: pago de viajes y apoyo al trasteo
- Instructivos y manuales
- Cursos de autoprotección
- Medidas psicosociales

enérgica por riesgo inminente contra la vida (SDH: 2015, 43), a pesar de tratarse teóricamente de situaciones extremas de seguridad (ese 5 % de escoltas, por cierto, es idéntico al mencionado para los casos de medidas ordinarias de protección, por lo que pareciera que el mecanismo reacciona con parecida baja energía ante ambos tipos de riesgo, a pesar de la distinción que especifica la Ley.

Esta débil reacción ante situaciones que pueden ser de alto riesgo abre una serie de preguntas: ¿habría que investigar qué sucede en esos casos? Si no se reportan homicidios de DDH a pesar de esta limitada reacción, ¿sería necesario investigar mejor cuándo y por qué se declara una situación de riesgo extremo, a fin de cualificarlas lo mejor posible? ¿Por qué no se otorgan adecuadas medidas de protección para ese nivel de riesgo?

PROCEDIMIENTOS PARA INTERVENCIÓN EN RIESGO EXTREMO

Durante los procedimientos de emergencia, y debido precisamente a la falta de tiempo para valorar riesgos y actuaciones, pueden cometerse errores que afecten al programa y le generen daños colaterales al DDH.

Por ejemplo, la irrupción de la policía en la casa de un DDH en un barrio puede generar preguntas e incluso hostilidades (una vez pasada la crisis) por otros actores (como delincuencia organizada); o una evacuación apresurada puede afectar las posibilidades de retorno por parte del DDH.

Para reducir las posibilidades de error, es importante tener en cuenta lo siguiente:

- El DDH debe ser informado de que las medidas urgentes capaces de proteger frente a un riesgo tan grave deben ser drásticas. Es necesario asegurarse de que sea consciente de lo que puede significar la actuación.
- Usar protocolos de actuación preestablecidos, que prioricen la “reducción de la exposición” del DDH frente a la amenaza. Estos protocolos, que pueden mejorarse con la experiencia, permiten ejecutar estas medidas de la manera más segura posible para los beneficiarios de las mismas.

COMPILACIÓN (A PARTIR DE LOS DIFERENTES MECANISMOS) DE PRINCIPIOS PARA ENMARCAR LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Las medidas de protección se otorgan siguiendo una serie de principios que se resumen en una única lista, elaborada a partir de los diferentes programas (adaptada de Martín y Eguren: 2011).

- **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 este.
- **Exclusividad:** las medidas están destinadas exclusivamente a quienes sean beneficiarios del programa. Esto no implica que únicamente se refieran al DDH 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 contra 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 las libertades universales, operando bajo el principio pro persona. 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, deberán desarrollarse 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.

177 Artículos 9-11 del *Decreto 4912* (2011), en Colombia; artículos 32-34 de la Ley y 57-74 del Reglamento, en México.

178 La Ley mexicana habla de “medidas preventivas” (artículos 63-64), pero conceptualmente es muy difícil distinguirlas de las de protección, por lo que hemos preferido agruparlas todas bajo este último concepto global: medidas de protección.

179 Artículo 32 de la Ley.

180 Artículo 61 del Reglamento.

181 La Ley hondureña también recoge un estándar similar.

- **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 deben proteger de modo efectivo a los usuarios del programa.
- **Sostenibilidad de las medidas:** las medidas deben ser sostenibles para el programa y para los DDH.
- **Reversibilidad de las medidas:** si las medidas no funcionan o cambia la situación de riesgo, debe ser posible una vuelta atrás a la situación previa de seguridad del DDH (como mínimo, conseguirse una mejora global de su seguridad).
- **Confidencialidad:** por la naturaleza de la materia, toda la información relativa a la protección de personas debe mantenerse bajo estricto secreto.
- **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 su implementación 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, debe mantenerse un enfoque de género y, cuando sea necesario, discriminación positiva, además de un enfoque diferencial para defensores que requieran del mismo por sus potenciales mayores riesgos o vulnerabilidades.
- **Oportunidad:** las medidas se prestarán de forma oportuna (cuando deben ser prestadas).
- **Complementariedad:** las medidas de protección serán complementarias con las medidas adoptadas por otras instituciones.

Plazos y duración de las medidas de protección

A pesar de los plazos que se estipulan en los mecanismos, los retrasos en otorgar, y especialmente en implementar, las medidas de protección son notorios y llegan a alcanzar varios meses¹⁸². Estos retrasos cuestionan toda la lógica de un programa de protección.

Una vez que comienzan, las medidas de protección están vigentes mientras exista un nivel de riesgo que las justifique y si no hay ninguna otra razón que lo haga inadecuado o inviable. Cualquier cambio en las medidas debe estar basado en un análisis y determinación del nivel de riesgo; el plan tiene que ser inmediatamente reforzado si el riesgo se incrementa. Entre las causas para considerar la necesidad de suspender o reducir las medidas, pueden considerarse las siguientes:

- **El riesgo se reduce o incluso llega a ser muy bajo.** Esto sucede, sobre todo, cuando la amenaza desaparece por distintas razones: por el cambio de la actividad del DDH (siempre y cuando no persista algún nivel de riesgo por su anterior actividad como DDH), por finalización de la actividad que lo puso en riesgo o por un cambio de domicilio.

- **El uso indebido de las medidas de protección o la manipulación de la información entregada** a fin de recibir la protección, pueden ser causas para suspender las medidas.
- **La solicitud voluntaria de retiro** del beneficiario del programa de protección.

Por otra parte, las medidas urgentes de protección tienen carácter provisional. El mecanismo mexicano, por ejemplo, recoge que estarán vigentes hasta que pueda evaluarse mejor la situación de riesgo y la Junta de Gobierno tome una nueva decisión sobre la pertinencia de continuarlas, modificarlas o suspenderlas¹⁸³.

Sin embargo, la realidad muestra que el número de los DDH en un programa de protección aumenta cada año. Las cifras han crecido sin pausa en un programa con muchos DDH, como el colombiano, pero también en un programa de menor tamaño como el mexicano: en el 2015, solo pudieron retirarse las medidas de protección de 58 DDH, un número menor que el de casos que entraron (SDH: 2015, 20).

Barreras para la retirada de las medidas de protección

Aunque todo lo dicho hasta ahora sobre la retirada de las medidas de protección puede parecer plausible, en la práctica se ha demostrado que retirar las medidas de protección puede ser muy difícil, tanto porque el riesgo permanece elevado como por una inercia hacia mantener las medidas otorgadas.

Entre las barreras para retirar un plan de protección, cuando un buen análisis de riesgo mostrara una reducción sostenida del mismo, podríamos considerar las siguientes:

- **Preocupación o miedo de la persona defensora, que percibe o siente que su situación de riesgo sigue justificando la necesidad de protección.**

En este caso, se requiere un diálogo abierto que haga posible una adecuada determinación del nivel de riesgo que sea aceptada por el DDH y que se establezca un monitoreo de su situación tras la retirada paulatina de medidas, durante los siguientes 4 a 6 meses, a fin de detectar cualquier incremento en el nivel de riesgo y actuar de inmediato, en consecuencia. En caso de que surja un nuevo escenario de riesgo, puede preverse un mecanismo de “reingreso preferente”, que acorte los trámites iniciales y permita reinstalar un plan de protección con celeridad. En todo caso, el DDH debe percibir que la decisión es tomada de modo colegiado dentro de un equipo técnico que se preocupa por su protección y que, si es el caso, otros DDH avalan la decisión.

- **Preocupación desde el programa por las consecuencias que podría tener que un DDH sea agredido tras la retirada del plan de protección.**

En este caso, se requiere un proceso parecido al señalado en el punto anterior, establecido de antemano y aceptado como procedimiento por todas las partes.

Se asume, por parte del programa o del DDH, que las medidas de protección se deben al cargo de la persona y no al nivel de riesgo que tenga.

Este equívoco es frecuente: unos y otros perciben que el presidente de una organización requiere medidas de protección, no por su nivel de riesgo sino por su cargo; o, en otras palabras, el cargo lleva implícito el riesgo. Este planteamiento es el habitual en los esquemas de protección de autoridades y personalidades reconocidas, pero en absoluto debe ser así

182 Ver, por ejemplo, Somos Defensores (2014 y 2015), para Colombia, y Espacio OSC (2015), para México.

183 Artículo 62 del Reglamento.

para la mayoría de DDH. Una derivación de este planteamiento es la vinculación de ciertas medidas de protección, como vehículo blindado con conductor o escolta, con un cierto *status quo* y ejercicio de poder. Una manera de superar esta barrera es la aplicación rigurosa del criterio de riesgo para otorgar planes y medidas de protección, lo que genera transparencia e igualdad en el acceso a la debida protección.

Para facilitar la toma de decisiones sobre la retirada de las medidas de protección, un programa debería tener¹⁸⁴:

- Un sistema competente para hacer análisis de riesgo adecuados.
- Criterios preestablecidos, claros y consensuados, para la toma de decisiones sobre las medidas (a partir de los análisis de riesgo). Estos reducen la variabilidad y la arbitrariedad, permiten el consenso previo entre diferentes partes y agilizan la toma de decisiones.
- Un claro respaldo en la toma de decisiones por parte de la comunidad de DDH y de las instituciones pertinentes.
- Un sistema *ad hoc* de monitoreo del riesgo para el período posterior al retiro 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. Una vez que esté en firme la decisión de dar por finalizadas las medidas, su retiro podría realizarse de forma paulatina, con todas las precauciones y garantías posibles para la persona beneficiaria, así como con discreción (para no divulgar dicha retirada de modo inadecuado). Se sugiere iniciar con el retiro de las medidas más complejas (vehículos blindados, escolta armada o protección armada de bienes inmuebles). En el caso de las escoltas, sería recomendable que la retirada fuera escalonada, pues cumplen también una función de contravigilancia del entorno. Las medidas vinculadas a capacidad de comunicación deberían ser las últimas en retirarse, para no comprometer dicha prevención y comunicación, además de facilitar una reacción rápida si fuera necesario.

Análisis de las medidas de protección

La adquisición, préstamo y mantenimiento de los equipamientos necesarios para la protección genera una gran carga de trabajo logístico para los programas (carga que, en muchas ocasiones, no logra resolverse a satisfacción de sus usuarios), pero este proceso parece haberse convertido, además, en una barrera que impide mirar más allá de estas medidas de protección. Analizaremos esta problemática en los siguientes apartados.

¿Son adecuadas estas medidas de protección? El caso de las escoltas armadas

El objetivo central de un programa de protección es que los DDH puedan ejercer su derecho a defender los derechos humanos en las mejores condiciones posibles, por lo que cabe preguntarse, en primer lugar, si las medidas de protección existentes son adecuadas para

este fin. Es difícil dar una respuesta general a esta pregunta. En algunas ocasiones, las medidas de protección que se ofrecen pueden plantear dificultades añadidas, o incluso situaciones de vulnerabilidad que, lejos de resolver la situación de riesgo, la agravan. Una de las medidas que más dificultades genera es la escolta armada; esta es realizada por cuerpos policiales o por personal de compañías privadas de seguridad (caso predominante en Colombia). Entre las dificultades se encuentran las siguientes:

- **Desconfianza de los DDH hacia la Policía:** es un hecho que, en muchas ocasiones, las fuerzas de seguridad son fuente de amenazas para DDH o colaboran con quienes los amenazan. Otras veces, se mantienen al margen de dichas amenazas sin reaccionar a ellas. Esta situación, unida en algunos casos al descrédito generalizado que estas instituciones tienen entre la población afectada, hace que sea frecuente que los DDH desconfíen de la protección que pueda otorgarles la Policía.
- **Desconfianza de las víctimas hacia la Policía:** no puede olvidarse que quienes defienden derechos humanos trabajan con víctimas y colectivos sociales que, además de compartir la desconfianza ciudadana respecto a las instituciones policiales, suelen sufrir represión por parte de estas. Por ello, el llegar con una escolta policial, por ejemplo, a un encuentro con víctimas, puede interferir abiertamente en la labor de quienes defienden derechos humanos.
- **Interferencia con su labor:** muchas veces, los DDH viven en o visitan barrios marginales con presencia de delincuencia, que cuestiona la presencia policial o hace que el policía de escolta se niegue a entrar en una zona, requiriendo que el DDH haga lo mismo.
- **Escoltas de compañías privadas:** en los últimos años, en Colombia el programa ha recurrido a contratar escoltas de compañías privadas de seguridad para sus beneficiarios. Los DDH critican este desarrollo sobre la base de que el Estado no puede delegar sus funciones esenciales de protección a compañías privadas, ya que no es lo mismo un agente de seguridad que un trabajador de una empresa. Por otra parte, si un cuerpo de policía desarrolla actividades de investigación e inteligencia sobre quienes agreden a los DDH, sus resultados son más fácilmente transmisibles a sus propios agentes-escoltas que a escoltas de una compañía privada. No se puede dejarse de lado el hecho de que, en muchos países, estas compañías privadas de seguridad se nutren de exmiembros de las fuerzas de seguridad, quienes pueden ser fácilmente captados por los perpetradores para sus fines.
- **Uso de la violencia:** ha habido DDH que plantean que el uso de la violencia (incluso la estatal) no es compatible con su trabajo en derechos humanos, lo que sumado a la desconfianza mencionada respecto al Estado, ha hecho que renuncien a sus escoltas armados y, en cambio, recurran a alternativas como el acompañamiento internacional¹⁸⁵.

Por estas razones, y sabiendo que en algunas ocasiones la protección policial puede ser útil y necesaria para los DDH, es muy importante que los Estados tomen en cuenta e implementen otras medidas de protección adaptadas a la realidad del trabajo de los DDH. Sin salir de la vigilancia policial, pueden optimizarse los rondines, la vigilancia periférica, el control de la seguridad de las vías de acceso y salida de los lugares donde viven y trabajan los defensores y, en general, las medidas policiales que aseguren que los potenciales agresores no tendrán acceso a los DDH; deben optimizarse las investigaciones sobre amenazas o agresiones; y el

184 Adaptado de Martín y Eguren (2011, 107).

185 Con ONG como Peace Brigades International y otras (casos de conocimiento directo del autor de este estudio, dentro de ONG colombianas como CREDHOS, en el Magdalena Medio, y otras).

DDH puede protegerse por cuerpos de seguridad ajenos a aquellos que podrían, de alguna manera, estar relacionados con los hechos, etc.

En algunos países como Guatemala, se propuso el uso de agentes que se formarían como escoltas para el cuerpo de protección a personalidades, y en el caso de Colombia, se han utilizado escoltas de confianza, que son personas de confianza de la persona en riesgo que cuentan con permiso de porte de armas y que son formadas y pagadas por el Estado. No hemos podido averiguar si se ha evaluado la efectividad de estas estrategias, que ya no se aplican.

¿Estas medidas de protección realmente protegen?

Esta pregunta, aun pareciendo obvia, es fundamental. Y aunque tampoco hay una respuesta general, existen indicaciones que cuestionan en parte dicha protección.

Las medidas de los catálogos podrían clasificarse de diferentes maneras (ver tabla 6). Tendríamos así, por ejemplo, medidas móviles (que se mueven con el DDH) y medidas estáticas (que se usan solo en un lugar). Algunas medidas tienen más limitaciones que otras, desde un punto de vista estricto de seguridad.

TABLA 6: MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y LIMITACIONES

MEDIDAS	LIMITACIONES	
Móviles (se mueven con el DDH) y permiten repeler agresión		
Disuaden a un posible perpetrador y permiten repeler directamente una agresión.	Escolta o protección armada ¹⁸⁶ (con el DDH o en un lugar).	Interferencias en la labor del DDH.
Permiten avisar para que terceros repelan una agresión.	Celular, radio, botón de pánico, junto con reacción policial.	Dependen de la rapidez y calidad de la reacción.
Reducen daños si se efectúa una agresión.	Chaleco antibalas.	Solo es útil si se combina con las anteriores.
Estáticas (protegen un lugar)		
Barreras contra el acceso a un lugar (o avisan).	Cerraduras, blindajes de puertas, CCTV.	Desplazamiento del riesgo (a lugares no protegidos).
Pueden disuadir a un perpetrador y podrían repeler directamente una agresión.	Rondines policiales.	Depende de su frecuencia e imprevisibilidad.
Reducen la exposición del DDH		
Sacan al DDH de un lugar.	Evacuación.	Impide la labor del DDH y puede ser difícil de revertir

Ahora bien, ¿qué medidas suelen otorgarse? Si ahora examinamos algunos de los escasos datos disponibles sobre la distribución de medidas de protección, a partir del programa mexicano (SDH: 2015, 22-25) veremos que del total de medidas de protección implementadas en desde el 2015, el 75 % fueron el botón de pánico (la más otorgada) y el CCTV o medidas

186 Para profundizar en el tema de escoltas armadas y protección de DDH, ver Martín y Eguren (2011, 111-117).

de seguridad en domicilio u oficina. Y si añadimos telecomunicaciones (y el 5 % que suponen vehículo y gasolina), suman el 92 % del total de medidas otorgadas. Esto quiere decir que la inmensa mayoría de las medidas son medios técnicos, cuya capacidad para generar reacciones efectivas estaría muy en duda¹⁸⁷ en un país con altas tasas de criminalidad y una baja rendición de cuentas por los diversos cuerpos policiales, por no mencionar las numerosas zonas rurales donde no hay presencia policial.

De hecho, en el caso del botón de pánico (la medida estrella en cuanto a número), ni siquiera está probada su eficacia. En un estudio sobre 59 casos de DDH en México, se reporta que en 11 utilizaciones del botón de pánico apenas se obtuvieron respuestas adecuadas (Espacio OSC: 2015, 54-56) y hay otras numerosas referencias a su falta de utilidad¹⁸⁸. Por el contrario, y según las mismas fuentes mexicanas, las escoltas fueron el 2 % del total de medidas (SDH: 2015, 24). En contraste, y aunque no hay cifras exactas, el otorgamiento de escolta armada es mucho más frecuente en el programa colombiano, a pesar de que este tiene más defensores incluidos en el programa por cada 100.000 habitantes (3,8 en Colombia vs. 0,2 en México).

FIGURA 5: DESGLOSE DE GASTO EN MEDIDAS DE PROTECCIÓN (COLOMBIA)



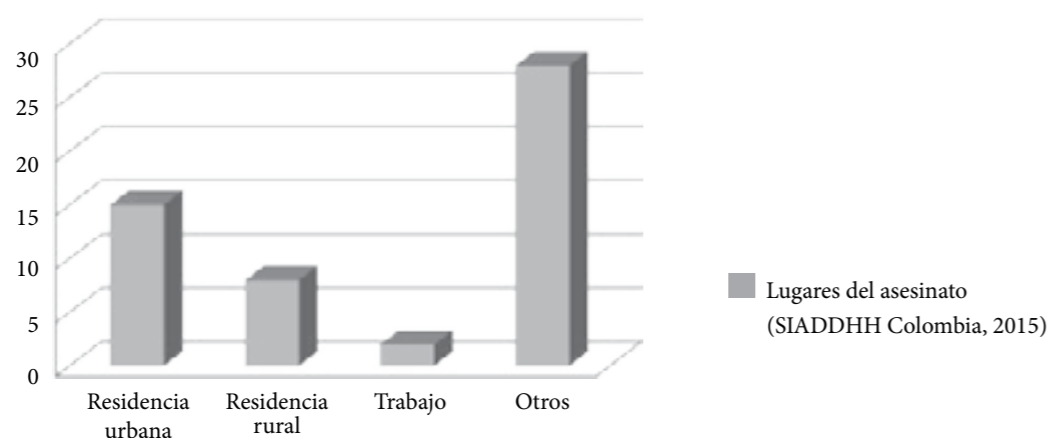
Aparte del botón de pánico, la mayor parte de las medidas de protección son estáticas y se centran en los lugares de residencia y de trabajo del DDH (CCTV, cerraduras, puertas blindadas, etc.). Sin embargo, no hay estudios detallados sobre si estos son los lugares de más riesgo.

Por ejemplo, según un análisis de los homicidios contra DDH en el 2015 en Colombia (Somos Defensores: 2015, 28), en el cuadro adjunto se observa que el 41 % de 63 homicidios tuvo lugar en los lugares de residencia de los DDH, pero solo el 25 % del total tuvo lugar en residencias urbanas, las más susceptibles de proteger mediante barreras físicas y tecnología como CCTV. En el 60 % de casos, los DDH fueron asesinados en otros lugares (el 75 %, si excluimos las viviendas rurales).

187 En la opinión técnica del autor de este estudio, pero ver también: WOLA-PBI (2016, 2).

188 Ver, por ejemplo: www.animalpolitico.com/2015/07/mecanismo-protege-a-periodistas-y-activistas-con-botones-de-panico-inservibles-y-telefonos-donde-nadie-contesta/. De hecho, para principios del 2016, iba a realizarse una evaluación de esta medida (según SDH: 2015, 30), pero para principios del 2017 sus resultados no parecen haberse hecho públicos por el mecanismo.

FIGURA 6: LUGARES DE ASESINATO DE DDH (COLOMBIA, 2015)



En conclusión, el hecho de que los asesinatos suelen darse fuera de la residencia del DDH o en viviendas rurales poco protegibles choca con la decisión de que la mayoría de medidas se implementen donde vive el DDH. Sumado a esto, aun si se protege el domicilio, un perpetrador puede planear su agresión en otros lugares distintos (lo que se conoce como fenómeno del desplazamiento del riesgo), porque no estamos hablando de perpetradores sin recursos para actuar: además de la capacidad de detectar domicilio y lugares de trabajo de los DDH, en el análisis citado el 75 % de asesinatos fue realizado con arma de fuego, usando entre 3 y 8 disparos (Somos Defensores: 2015, 28). Por ello, las medidas de protección tendrían que abarcar necesariamente otras situaciones y espacios en los que se desarrolle la labor del DDH, pero no lo hacen.

Sobre las limitaciones de los “objetos tecnológicos” para la protección

En esta época, las soluciones tecnológicas son vistas como casi omnipotentes, y gran número de las medidas otorgadas por los programas consisten en lo que podríamos llamar “objetos tecnológicos”: teléfonos celulares, el ya mencionado “botón de pánico” en un teléfono inteligente, etc. Sin negar la utilidad potencial de estos objetos, una preocupación creciente es que las capacidades que se les atribuyen sustituyan las actuaciones de protección en sí.

En teoría, por ejemplo, basta con apretar el botón de pánico de un teléfono inteligente. ¿Para qué, exactamente? A pesar de ser una de las medidas más otorgadas del programa mexicano, el sistema realmente no ha sido adecuadamente probado en la práctica ni hay conclusiones sobre su utilidad real (aparentemente, la evaluación que el programa hizo de dicha medida no se ha hecho pública). La noción de que el botón envía una alerta instantánea es sugerente, pero lo que realmente haría útil esa medida es un sistema que garantizara una reacción rápida y adecuada tras recibir la alerta, sistema que parece no existir. Es indudable que el compromiso y la energía que requieren para poner en marcha un sistema de reacción así son mucho mayores que los necesarios para otorgar botones de pánico. Sin embargo, estos pueden ser útiles para crear una cortina que esconde la carencia principal. En otras palabras, el problema es que se sustituye el sistema o red de reacción por el aparato tecnológico que la activa, porque el aparato

parece atraer y contener en sí el sistema comentado. Todo esto, aparentemente a un alto costo económico: cada botón de pánico del programa mexicano cuesta al mes unos 215 dólares¹⁸⁹.

En resumen, los medios tecnológicos como el botón de pánico reducen a una sola dimensión la preocupación por la seguridad, lo que sin duda es funcional para los programas que se empeñan en otorgar casi solamente estas medidas. Incluso, habría que considerar si los medios tecnológicos podrían conllevar una cierta dependencia o parálisis cuando la persona defensora tiene que reaccionar ante un incidente de seguridad y confía su salida a los medios tecnológicos, descuidando la búsqueda de otras soluciones que pueden ser más eficaces. Por ejemplo, la percepción de seguridad que el citado botón de pánico otorga puede hacer que una DDH no invierta esfuerzos en buscar la colaboración de sus vecinos para detectar presencias sospechosas, o no se moleste en buscar lugares de protección que jalonen sus desplazamientos rutinarios, en caso de detectar que es seguido por un extraño por la calle.

Para concluir sobre la efectividad de estas medidas de protección

No hemos podido averiguar si se ha realizado alguna evaluación técnica de la efectividad que todas estas medidas tienen para proteger. Ha habido casos de DDH agredidos y asesinados siendo beneficiarios de estos programas¹⁹⁰, pero también es cierto que estos casos siempre serán más visibles que los posibles casos en que las medidas hayan prevenido agresiones o incluso salvado la vida de algún DDH. Con los datos disponibles en la mano, no creemos que pueda afirmarse algo sobre la efectividad de las medidas mientras que haya numerosas indicaciones sobre la poca consistencia y arbitrariedad de ellas. Existen muchos DDH con solo un botón de pánico, un chaleco antibalas o un vehículo asignado para algunos desplazamientos. Y si miramos los medios usados por los perpetradores a la hora de realizar atentados contra DDH, no podemos más que cuestionar que muchas de estas medidas de protección, por sí mismas, puedan disuadir a los perpetradores o directamente impedir una agresión.

Explorando otras medidas de protección

La experiencia muestra que es necesario ampliar los catálogos actuales con otras medidas que pueden adecuarse mejor a la naturaleza del trabajo de defensa de los derechos humanos, sin que al mismo tiempo estas medidas adicionales supongan necesariamente un aumento de los costos de los programas. Es decir, se trata de situarse desde el punto de vista del trabajo de los DDH y ver qué otras medidas pueden ser más eficientes y eficaces.

Por una parte, podríamos decir que una de las grandes fuentes de protección de los DDH es su capital social, es decir, el conjunto de relaciones y lazos que insertan la actividad del DDH en el seno de su comunidad social. Desde este punto de vista, sería necesario que los programas consideren medidas que incidan positivamente en el trabajo en red de los DDH, entre las que se incluyan el apoyar las redes de comunicación y de trabajo entre ellos (sin interferir) y el apoyo a su movilidad segura mediante otorgamiento de vehículos (no necesariamente blindados) o apoyo económico para uso de taxis u otros medios similares que puedan ser adecuados. En el

189 Ver: www.animalpolitico.com/2015/07/mecanismo-protège-a-periodistas-y-activistas-con-botones-de-panico-inservibles-y-telefonos-donde-nadie-contesta (Consultado el 01/12/16), y WOLA-PBI (2016, 7).

190 Por ejemplo, de los 63 DDH asesinados en Colombia en el 2015, cuatro tenían medidas de protección de la UNP, uno las tenía vencidas y a otro le habían sido denegadas (Somos Defensores: 2015, 28).

caso de DDH que trabajan en zonas aisladas o de comunidades geográficamente dispersas, un programa puede apoyar con micro financiaciones para los gastos inherentes a la realización de reuniones o de encuentros de coordinación, que favorecen la incidencia política y las alertas tempranas por parte de los DDH.

Debe tenerse en cuenta la ausencia de medidas de carácter político, tendentes al reconocimiento público de la importancia de la labor que realizan los DDH. Estas medidas, ya abordadas en este capítulo, son fundamentales.

Por otra parte, los programas pueden realizar gestiones (además de manifestaciones públicas de respaldo) para ejercer cierta autoridad sobre diversos actores (algunos de naturaleza pública), con el fin de interesarse por la situación de seguridad de los DDH (mediante visitas *in situ* por organismos de control del Estado, llamadas telefónicas u oficios, destinados a conseguir que las autoridades y actores locales sean conscientes del seguimiento sobre su función y se transmita un mensaje inequívoco de apoyo al trabajo de defensa de derechos humanos, etc.).

Medidas colectivas de protección

Una reivindicación sostenida de los DDH es que se incluyan, más allá de las medidas individuales, medidas de protección de carácter colectivo, aplicables a la organización o comunidad en la que se desarrolla la labor de defensa de derechos humanos¹⁹¹.

En varias ocasiones, la CIDH y la Corte IDH han emitido medidas de protección de carácter colectivo. Solo en Colombia, por ejemplo, desde 1996 han otorgado por lo menos 16 medidas colectivas a comunidades étnico-territoriales (14 a comunidades y pueblos indígenas y dos a comunidades afrodescendientes), pero también a una organización de derechos humanos (ASFADDES) y a una comunidad campesina (San José de Apartadó), entre otras¹⁹². En el caso de esta comunidad campesina, la Corte IDH refirió que “la definición colectiva de los beneficiarios de estas medidas provisionales atiende a su pertenencia a la Comunidad de Paz, su ubicación geográfica en el municipio de San José de Apartadó y la situación de grave peligro que atraviesan por ser miembros de dicha Comunidad”¹⁹³.

Asimismo, existen diversos antecedentes, especialmente en Colombia, de herramientas de protección colectiva gestionadas desde el Estado¹⁹⁴. Los sistemas jurídicos nacionales también han generado jurisprudencia al respecto. Siguiendo con el caso de Colombia, que es especialmente informativo, tras varias actuaciones del Tribunal Constitucional y subsecuentes respuestas del Gobierno durante unos siete años¹⁹⁵, finalmente este emitió en el 2015 la Resolución 1085 sobre una Ruta de Protección Colectiva por parte de la UNP¹⁹⁶. A finales de ese año, se realizó el primer Comité de Evaluación de Riesgo

y Recomendación de Medidas (CERREM) de Colectivos. Este decreto de protección colectiva es reconocido como un paso importante por las organizaciones de DDH, porque abre el acceso al programa a entidades sin personería jurídica, define visitas a terreno por el mecanismo, establece el consentimiento del colectivo para la evaluación de riesgo y las medidas, propone un mecanismo de seguimiento del proceso, etc. Pero también se señalan carencias, como que impone condiciones para la obtención del reconocimiento social, limita la participación activa del colectivo, mantiene un sesgo policial, entre otras¹⁹⁷. A pesar de estos avances normativos, la implementación y resultados de las medidas colectivas de protección siguen siendo muy limitadas. Aparte de consideraciones sobre voluntad política, complejidad de situaciones, etc., es necesario reconocer que el concepto de medidas colectivas de protección no está completamente claro, y en nuestra opinión se requiere más investigación sobre él. Veamos algunas reflexiones al respecto.

- No hay una definición establecida de medidas colectivas de protección, pero en general nos estamos refiriendo al conjunto de medidas que pueden ser aplicadas cuando el sujeto de protección no es un individuo sino un grupo, una organización, comunidad o entidad cuyo conjunto de individuos se encuentra en riesgo. Ejemplos frecuentes son la defensa de derechos de comunidades frente a actividades extractivas excluyentes, o la de comunidades indígenas respecto a su territorio.
- Las medidas colectivas son compatibles con medidas individuales aplicadas a algunas personas específicas del grupo, como sucede en ocasiones con líderes o lideresas, juntas directivas, etc. La diferencia estriba en que lo que es habitual es aplicar solamente medidas individuales, sin tener en cuenta que en situaciones específicas es el colectivo el que está en riesgo, por lo cual las medidas individuales son poco eficaces frente al riesgo colectivo y, además, pueden ser fuente de conflicto por la percepción de indefensión que pueden vivir el resto de personas del grupo. En esta línea, las medidas individuales pueden compartirse entre un conjunto más o menos amplio de individuos. Así, tendrían medios para comunicación, un vehículo, etc.

Más allá de ese uso compartido de medidas individuales, las medidas colectivas apuntan a un resultado socio-espacial integrado, con relación a un colectivo o comunidad como tal. Por ello, tendríamos que atender a dos dimensiones centrales para todo colectivo: la dimensión de interacción-red, y la de espacio-territorio:

- En primer lugar, la **dimensión de interacción-red** implica que el colectivo se construye a partir de las interacciones de sus miembros entre sí y con su entorno; estas interacciones construyen una densa red de relaciones.

A partir de esta idea central, podemos plantear que las medidas colectivas tendrían que favorecer y reforzar dichas interacciones y relaciones, tanto a nivel interno como externo:

A nivel interno: por una parte, podemos asumir que una red puede generar capacidad de protección cuando está más o menos bien estructurada y tiene cierta densidad de relaciones entre sus miembros, es decir, cuando sus miembros comparten información, se reúnen y, en general, interactúan entre sí con cierta regularidad. Esto le daría a la red un buen nivel de cohesión interna (los “lazos que cohesionan”, en el lenguaje del capital social).

191 Citando solo algunos ejemplos recientes, ver: Justicia Global (2016, 31-32), para Brasil, y Somos Defensores (2016, 9-12), para Colombia.

192 Pedraza y Massó (2016, 23-24).

193 Ver: www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado_se_01.pdf, citado en Pedraza y Massó (2016, 24).

194 En Colombia existen, por ejemplo, el programa de Defensores Comunitarios de la Defensoría Nacional, el Programa de Protección a Comunidades en Riesgo, las Zonas de Reserva Campesina, etc. (Pedraza y Massó: 2016, sección 2.1).

195 Para más detalles sobre este interesante proceso, ver el *Auto 321* de la Corte Constitucional. Disponible en: www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS/Auto_321_del_3_de_agosto_del_2015_Proteccion_Colectiva.pdf (Consultado el 09/01/17), y Pedraza y Massó (2016, 26-29).

196 Ver: www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RESOLUCION_1085_DEL_2015_MININTERIOR.pdf (Consultado el 09/01/17).

197 Ver Somos Defensores (2015, 9-12) y Pedraza y Massó (2016, 32-33).

A nivel externo: aunque una red pueda tener un buen nivel de cohesión interna, de poco servirá si no logra establecer conexiones externas, es decir que debe lograr establecer relaciones instrumentales con otras redes e instituciones capaces de proveer protección a las personas que se relacionan mediante esa red (los “lazos puente” del capital social).

Según este enfoque de interacción-red, las medidas colectivas de protección tendrían por objetivo principal reforzar la cohesión interna de la red y las relaciones entre la red y otras redes o instituciones que puedan ofrecer protección.

- En segundo lugar, la **dimensión de espacio-territorio**. En general, podemos decir que las medidas colectivas incluyen una dimensión espacial o territorial más amplia que la protección individual. Esto es así no solo por el carácter colectivo del sujeto de protección, sino también porque muchas agresiones colectivas tienen que ver con disputas sobre acceso o explotación de espacios o territorios, o con la defensa de derechos a nivel comunitario, en muchas ocasiones en lugares aislados. Queremos destacar que no hablamos exclusivamente de territorios en cuanto a posesión legal, sino en sentido amplio, es decir, de aquellos lugares o espacios vinculados a la acción de defensa de derechos.

¿En qué podrían consistir, por lo tanto, las medidas colectivas? Según lo expuesto, las medidas colectivas podrían tener que ver con promover redes y conectividad, y con la vigilancia y el cuidado del territorio o espacio vinculado a la defensa de los derechos, para evitar la acción ilegal de potenciales perpetradores contra DDH. Con esta base, examinaremos a continuación ocho posibles conjuntos de medidas colectivas¹⁹⁸ (que pueden sumarse a posibles medidas individuales cuando sea necesario).

I. Favorecer la conectividad de los defensores

- Medios para comunicarse que sean efectivos en el lugar o en los lugares (incluyendo los permisos necesarios, si hubiera, para el caso de radios de comunicación, por ejemplo, y sujetos a reglas claras de uso).
- Ayudas o medios para transporte adecuado y sostenible, que facilite ciertos movimientos dentro y fuera de las comunidades, como asistencia a reuniones locales y nacionales.
- Tener un punto focal de contacto adecuado con autoridades locales y Fuerza Pública (con capacidad para tomar decisiones operativas respecto a protección).

II. Prevención (espacio y territorio)

- Disuadir y controlar a potenciales perpetradores, si hay riesgo de acciones criminales, mediante la vigilancia perimetral de accesos y periferia del territorio o espacio físico necesario, y en algunos casos, de su interior, previo acuerdo con los DDH afectados¹⁹⁹. Esta actividad de vigilancia debería rendir reportes periódicos, también hacia las comunidades,

y contrastables con la información que las comunidades tengan de lo ocurrido en su territorio, en reuniones *ad hoc* de seguimiento, (ver punto VI).

- En nuestra experiencia, las medidas que favorezcan la permanencia o el recorrido de las comunidades en el territorio pueden ser útiles. Tendríamos, así, medidas como albergues provisionales (para evitar, si se puede, desplazamientos forzosos fuera del territorio), medidas para edificar casas o refugios provisionales, insumos para cultivos de subsistencia y para recorrer el territorio (como caballerías y otros implementos), etc.

III. Medidas individuales de protección, aplicadas con sentido colectivo

- Las medidas individuales de protección deben ser compatibles con el sentido colectivo de defensa de derechos o comunicación. Así, por ejemplo, a veces pueden ser necesarias medidas de protección individual que se roten entre líderes cuando tengan que desplazarse de la comunidad hasta una ciudad, si están en riesgo en dicho trayecto.
- La clave está en no vincular necesariamente la medida de protección a una persona, sino a una responsabilidad.

IV. Expresiones de interés, contactos y visitas de autoridades centrales con autoridades locales

- Un programa puede interesarse (a distancia, vía telefónica, mediante oficios o en persona) por la evolución de un caso ante las autoridades locales responsables, para estimular la rendición de cuentas en protección.
- Se trata de crear una lógica de protección que informe y favorezca la rendición de cuentas desde lo local a lo central y, de la misma manera, se trata de que las autoridades locales reconozcan la lógica espacial y de red, y la acción colectiva, en su trato con DDH y comunicadores.

V. Realizar investigaciones que tengan en cuenta la dimensión colectiva de las agresiones

En general, las actuaciones de investigación policial o judicial deben tener en cuenta las posibles dimensiones colectivas de amenazas y agresiones, especialmente a la hora de establecer las hipótesis de investigación.

VI. Proporcionar (o asegurar que se proporcione) asesoría legal

Esta, respecto a la titulación de propiedades (tierras, por ejemplo) o respecto a la legalidad de actuaciones sobre un territorio o espacio físico relevante, por parte de terceros, cuando estos podrían estar relacionados con las agresiones contra DDH o comunicadores.

VII. Preparación de reacción suficiente para momentos de necesidad

Esto, por parte de la Fuerza Pública o de otras autoridades, con presencia lo antes posible *in situ* en caso de emergencia, delimitando de antemano y en detalle, en cercana consulta con los DDH, los objetivos y alcances de la reacción.

VIII. Seguimiento periódico de la situación de protección

- Puede solicitarse a un grupo de trabajo que incluya autoridades centrales, locales y DDH o comunicadores sobre derechos colectivos, y observadores externos.
- Este seguimiento periódico es fundamental para asegurar resultados en situaciones tan complejas como las descritas. Además, cuando es periódico por un grupo de trabajo, se

198 Este listado corresponde a una propuesta realizada por el autor de este estudio al Protection Desk Colombia, un proyecto conjunto de Protection International (Bruselas) y Pensamiento y Acción Social (Colombia), que fue retomada y adaptada en Pedraza y Massó (2016).

199 Es interesante notar que la Corte IDH estableció medidas provisionales de protección en favor de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (Colombia), en que le dictaba al Ejército de Colombia la vigilancia perimetral de la comunidad frente a las incursiones paramilitares, “para respetar la posición de la Comunidad de Paz “. Ver: *Resolución de la Corte IDH de 24 de noviembre del 2000*, numeral 10.f. Disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado_se_02.doc (Consultado el 10/02/17).

trata de una expresión más del reforzamiento del trabajo en red o con red, capital social, de los sujetos colectivos de protección.

Es necesario aclarar que es difícil dar reglas generales sobre medidas colectivas porque son muy dependientes del contexto. Sin embargo, las anteriores medidas u otras que pueden concebirse, pueden adaptarse cuidadosamente a cada contexto y necesidad de los comunicadores y DDH colectivos.

Planes de protección: más allá de las medidas de seguridad

Los catálogos de medidas de los programas pueden ser útiles para planificación, presupuestos y rendimiento de cuentas respecto a la cobertura (con dichas medidas) del programa respecto al número de DDH adscritos a él. Sin embargo, la existencia de estos catálogos no debe implicar la aplicación automática de sus medidas, pues se requiere analizar la situación concreta del DDH para que las medidas sean efectivas.

Ante la situación de riesgo que vive una persona, no basta con responder con medidas de seguridad sueltas (como el otorgar un teléfono celular o un chaleco antibalas), sino que la respuesta a la situación de riesgo requiere la elaboración e implementación de un plan de protección que, como hemos visto, responda a todos los aspectos del riesgo que sufre (un plan de protección informado, entre otros, por la evaluación de riesgo correspondiente). Ese plan de protección debe ser monitoreado y evaluado periódicamente, para asegurarse de que responde al nivel de riesgo que tiene la persona o las personas beneficiarias. Es decir, la lógica de la protección requiere que, primero, se elabore un plan que responda al análisis de riesgo efectuado, y que después se elijan las medidas que encajan en dicho plan.

También es preciso tener en cuenta que no todas las medidas son efectivas en todas las circunstancias. Por ejemplo, la asignación de chalecos antibalas en lugares donde hace mucho calor hace que los beneficiarios terminen por no usarlos; o el otorgamiento de un carro blindado puede aumentar la vulnerabilidad de la persona protegida, pues puede generar que la asalten para robárselo (vaya o no vaya aparejado de escolta armada).

Un plan de protección debe tener sus objetivos, actividades, medios y evaluación, como todo plan²⁰⁰. Su diseño tendría que estar basado en las siguientes premisas:

- Tener en cuenta aspectos clave, como los contextos de trabajo, las identidades de género, étnicas o sociales, la situación socioeconómica de las personas protegidas y la forma específica como realizan su labor de defensa de los derechos humanos.

“NIVEL 5” DE RIESGO: ¿COCHE BLINDADO Y 4 ESCOLTAS?

Durante una reunión del autor de este estudio con mandos de un cuerpo policial en uno de los países analizados, al preguntar cómo diseñaban los esquemas de seguridad, la respuesta fue que “de modo progresivo”, según el nivel de riesgo. Pregunté, por ejemplo, qué correspondería al “nivel 5”, y me dijeron que un coche blindado y de 4 a 6 escoltas. Cuando pregunté qué pasaría si la persona en nivel 5 de riesgo fuera una líder campesina en una zona montañosa, la respuesta fue... un silencio embarazoso de su parte.

- Fundamentarse en los resultados del análisis de riesgo (para conocer el contexto y qué amenazas, vulnerabilidades y capacidades tratar en cada caso particular) y de la determinación del nivel de riesgo (para saber si es alto, medio o bajo).
- Ser sometido a discusión con el DDH porque, al fin y al cabo, si no está conforme con el plan, será muy difícil su implementación. Sin embargo, es aconsejable que la deliberación sobre los aspectos técnicos del plan sea hecha por expertos o por el órgano técnico destinado para tal fin, y luego explicar y negociar la lógica del plan con el DDH.
- Garantizar la continuidad de la labor del DDH, siempre que razonablemente sea posible. Si el riesgo fuera muy alto y se requiriera algún cambio en las actividades, es razonable intentar que este cambio sea lo más restringido posible y por un tiempo limitado.
- Tener en cuenta las características de trabajo en red y de trabajo colectivo de los DDH. Es decir, no se trata de la protección de individuos y sus familias, sino de personas que ejercen como DDH junto con otras personas. Las redes de contacto y las relaciones de quienes defienden derechos humanos, su capital social, son una de sus principales fuentes de protección, y esta consideración es de especial importancia a la hora de definir las medidas de protección necesarias para cada caso. En demasiadas ocasiones, los programas consideran al DDH como alguien aislado a quien proteger (frecuentemente, la Policía aborda los casos de protección como se aborda la protección a personalidades). Por poner otro ejemplo basado en casos reales, cuando en una ciudad de tamaño medio o pequeño se producen cinco allanamientos ilegales en las oficinas de cinco organizaciones de derechos humanos que trabajan con población desplazada, quienes realizan los allanamientos se llevan, entre otras cosas, las unidades centrales (CPU) de las computadoras, y no necesariamente se trata de “cinco robos con fuerza”; hay que considerar la hipótesis investigativa y de protección de que hay un perpetrador común a los cinco casos que está intentando obtener información sobre el trabajo de las organizaciones que trabajan con desplazados. Puede parecer obvio, pero no siempre es así.

BUENAS PRÁCTICAS

- Tener catálogos (abiertos) de medidas y diferenciar su aplicación cuando se hace de modo normal o urgente.
- Ampliar el catálogo de medidas con medidas colectivas de protección.

RECOMENDACIONES

- Tener en cuenta, de modo explícito, que el objetivo de una política de protección es que el DDH pueda continuar con su labor.
- Adecuar las medidas al nivel y tipo de riesgo, y agruparlas en planes de protección adecuados (teniendo en cuenta todos los parámetros necesarios, como tipo de labor del DDH, identidades, espacios donde se desarrolla su labor, desplazamiento del riesgo, etc.). Estos planes deben poder adaptarse a riesgos cambiantes.
- Asegurar que los planes de protección se implementen siguiendo plazos que respondan a las necesidades de protección para el nivel de riesgo existente.

200 Para más información sobre cómo diseñar un plan de protección, ver el *Nuevo manual para la protección de defensores de derechos humanos*.

- Investigar y evaluar la efectividad del concepto de “riesgo urgente o extremo” y cómo abordarlo.
- Mejorar e incorporar plenamente el enfoque de género e interseccional en los planes de protección.
- Prever procesos escalonados para retirada de medidas, solucionando los obstáculos y teniendo siempre como prioridad la seguridad del DDH.
- Investigar y evaluar los procedimientos con escoltas armadas, para reducir desconfianzas mutuas, sospechas sobre uso de inteligencia contra DDH, etc.

3.4. La asignación de recursos

En este capítulo, buscamos responder cuál sería el presupuesto adecuado para un programa de protección. Para ello, realizamos una comparación de los recursos con que cuentan los programas existentes, con el fin de llegar a la conclusión de que es muy difícil responder la pregunta sin tener en cuenta las otras consideraciones de este documento.

Una política de protección debe disponer de un presupuesto asignado y suficiente. Así lo dictaminan las leyes que rigen las políticas de protección en México y Honduras²⁰¹, práctica totalmente recomendable. Ahora bien, durante la realización de este estudio, nos hemos planteado la pregunta de a cuánto ascendería un presupuesto adecuado. Sin embargo, no hemos encontrado una respuesta definitiva.

Es claro que, dado que una política pública de protección responde a un grave problema, debe tener los recursos necesarios para su ejecución. Como el Estado es responsable de proteger a los DDH, está obligado a buscar la manera de llevar a cabo esta protección del modo más eficaz y eficiente posible. Para que esta protección sea **eficaz**, debe conseguir su objetivo de proteger debidamente a los DDH, mientras que para que sea **eficiente** debe lograrlo mediante un uso racional de los medios disponibles.

Algunos programas han previsto la posibilidad de crear un fondo (tipo fideicomiso) que puede recibir dinero de donantes externos²⁰². Es importante destacar que este fondo no debe sustituir el hecho de que la política pública tenga su propio presupuesto asignado.

Algunos datos generales de los programas

Es muy difícil valorar críticamente el presupuesto de los programas analizados, porque confluyen dos problemas: por una parte, la insuficiencia de los presupuestos, especialmente visible en los programas con un menor número de usuarios (como México o Brasil), y por otra parte, la ya comentada falta de resultados de programas con presupuestos mucho más altos (como Colombia). En la tabla 7 hemos incluido una serie de datos relevantes para nuestro estudio²⁰³.

201 Artículos 48 a 54 de la Ley Mexicana; artículo 65 de la Ley hondureña.

202 En México, se trata de un fondo creado por la Ley del programa (artículos 48-54) y operado mediante un fideicomiso. La Ley hondureña incluye una disposición similar (artículo 66).

203 Las cifras incluidas en esta parte del estudio han sido obtenidas de distintas fuentes (oficiales, informes de DDH o medios de comunicación) y no pretenden reflejar la realidad exacta, sino contribuir a visualizar y comparar distintos parámetros.

TABLA 7: COMPARACIÓN DE DATOS DE PROGRAMAS

	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO ²⁰⁴	HONDURAS
Presupuesto 2015 (dólares)	23 400 000 ²⁰⁵	1 114 000 ²⁰⁶	8 062 000 ²⁰⁷	
DDH incluidos en programa	1810	342	316	25
Presupuesto por cada DDH en programa	13 000	2.771	25.513	
DDH incluidos en programa por cada 100 000 habitantes	3,8	0,2	0,2	0,3
DDH asesinados (2015 ²⁰⁸)	63	72	22	12
Proporción DDH en programa / DDH asesinados	12	5	14	2
Población 2015 (millones habitantes)	48	207	127	9
Homicidios intencionales (por 100 000 habitantes ²⁰⁹)	28	25	16	75
Proporción DDH asesinados / 100 000 habitantes	1,3	0,3	0,2	1,3
DDH asesinados / homicidios por 100 000 habitantes	5 por cada 1000 homicidios	1 por cada 1000 homicidios	1 por cada 1000 homicidios	2 por cada 1000 homicidios

Con el fin de buscar una respuesta a la pregunta de cuál sería el presupuesto necesario y suficiente para una política pública de protección, analizaremos los programas con arreglo a dos criterios de referencia:

Análisis según criterios internos: ejecución de actuaciones y comparación de los programas entre sí

- Presupuesto total y ejecución de sus actuaciones programadas
- Número de DDH en programa
- Número de DDH en programa por cada cien mil habitantes
- Presupuesto por cada DDH en programa
- DDH asesinados
- Proporción de DDH en programa respecto de los DDH asesinados

204 Datos del programa federal solamente.

205 Cálculos aproximados, a partir de cifras globales de la UNP, considerando que según su *Informe de Rendición de Cuentas* del 2015, el 15 % de la población atendida (1810 personas del total de 11.888) pueden ser consideradas DDH. Según la misma fuente, el presupuesto de la UNP en el 2015 fue de 490 781 millones de pesos, y el costo total de las medidas de protección fue de 454 144 millones de pesos. El cambio peso/dólar era de 3146 el 31 de diciembre del 2015, el año del presupuesto consultado (esta tasa de cambio varía mucho, lo que puede restar consistencia a las cifras usadas en los cálculos de este estudio). Ver cifras en: www.unp.gov.co/planeacion/Documents/Balance%20y%20notas%20a%20los%20estados%20financieros%20a%20C3%B1o%202015.pdf (Consultado el 9/01/17).

206 Secretaria de Derechos Humanos, *Informe 2015*.

207 Ver: www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/04/r04_ppcer.pdf (Consultado el 5/12/16).

208 Informes 2015 por países (ver bibliografía).

209 Datos del Banco Mundial, 2014. Ver: <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5> (Consultado el 5/12/16). Los datos se han calculado para cada 100 000 habitantes y no para cada millón, como figura en la fuente original. Cabe señalar que la cifra media en el mundo fue de 50 por cada 100 000 habitantes, y de 230 en América Latina y el Caribe.

Análisis según criterios externos: comparación de los programas respecto a referencias externas a ellos

- Cantidad de homicidios intencionales en el país
- Proporción de DDH asesinados según la cantidad de homicidios intencionales en el país.

Análisis y comparación entre los programas en cuanto a ejecución

Comenzaremos con un análisis de la cantidad total de recursos asignados a los programas de protección.

Presupuesto total y ejecución de sus actuaciones programadas:

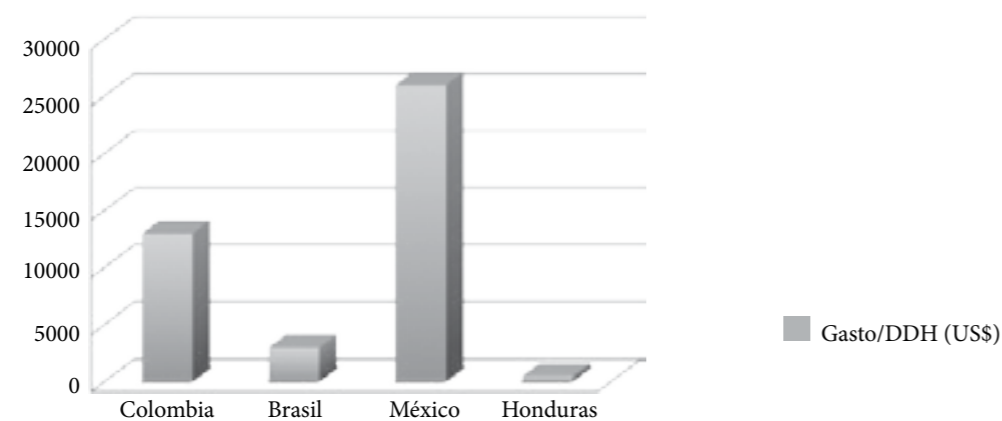
La falta de recursos ha sido una reclamación recurrente en los análisis de organizaciones de DDH sobre todos los programas existentes. Tomemos como caso el mecanismo mexicano²¹⁰; el personal asignado a las unidades ha sido escaso, trabaja bajo mucho estrés, lo que genera alta rotación del personal²¹¹, e incluso ha tardado años en ser contratado; en otro ejemplo, a finales del año, los funcionarios deben adelantar de su bolsillo sus gastos de viaje (que les son reembolsados al comienzo del siguiente año).

Presupuesto total, número de DDH y presupuesto gastado por DDH:

En cuanto a presupuesto total, el programa mexicano asigna casi el doble de presupuesto por DDH que el colombiano, mientras que el gasto por DDH en Brasil es casi diez veces menor; sin embargo, no hemos tenido acceso al dato de los presupuestos estatales en Brasil, solo al presupuesto federal, por lo que la cifra total de gasto por DDH será seguramente mayor:

	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO ²¹²	HONDURAS
Presupuesto por cada DDH en programa	13 000	2771	25 513	

FIGURA 7: GASTO POR DDH (USD)



210 Documentos *Diagnóstico del mecanismo* (2015, 38) e Informe WOLA-PBI (2016, 9). Por ejemplo, el personal asignado a las unidades ha sido escaso, e incluso se han tardado años en contratarlo; en otro ejemplo, a final del año los funcionarios deben adelantar de su bolsillo sus gastos de viaje, que les son reembolsados al comienzo del siguiente año.

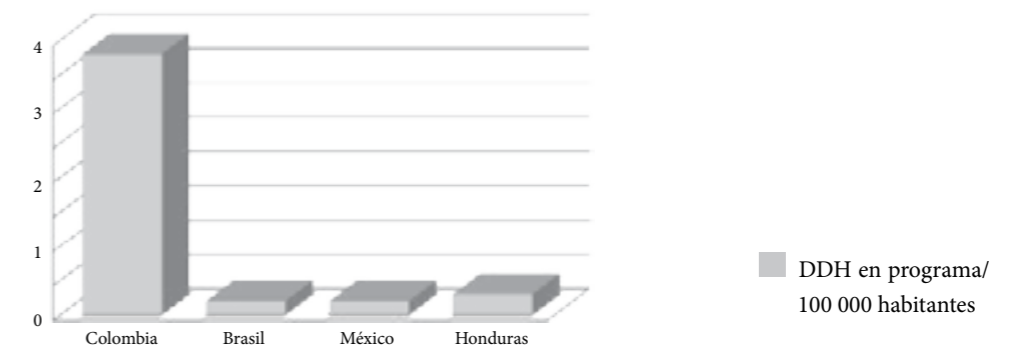
211 Conocido de primera mano por el autor de este estudio. Ver también WOLA-PBI (2016, 8).

212 Datos del programa federal solamente.

En cuanto a cobertura, el programa colombiano cubre al mayor número absoluto de DDH, unas 1810 personas en el 2015. Sin embargo, las cifras totales de presupuesto y número de DDH incluidos en el programa no dicen mucho, porque no permiten comparar los programas entre sí. Para esto necesitamos, por ejemplo, comparar el número de DDH incluidos en programa por cada 100 000 habitantes. Las gráficas muestran las diferencias entre programas:

	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO ²¹³	HONDURAS
DDH incluidos en programa por cada 100 000 habitantes	3,8	0,2	0,2	0,3

FIGURA 8: DDH EN PROGRAMA POR CADA 100 000 HABITANTES



En conjunto, el programa colombiano les da cobertura a 3,8 DDH por cada cien mil habitantes, cobertura que es mucho mayor que los demás programas, los cuales manejan cifras similares (ligeramente más cobertura en Honduras).

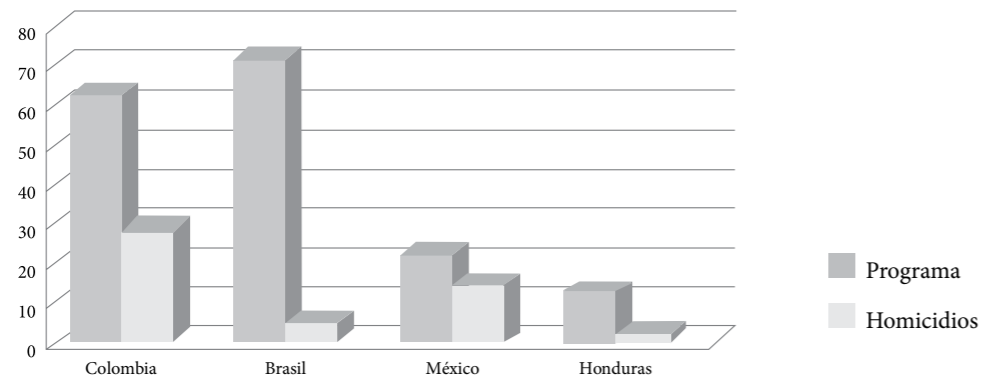
Número de DDH incluidos en el programa vs. número de asesinatos de DDH

Resultará interesante comparar el número de DDH incluidos en programa de protección con el número de homicidios intencionales de DDH. Intuitivamente pareciera lógico pensar que debería haber muchos más defensores en el programa que los asesinados. La Figura 9 muestra que, en cifras absolutas, Colombia tiene muchos más DDH en el programa que los asesinados, respecto a Brasil, México y Honduras:

213 Datos del programa federal solamente.

	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO	HONDURAS
DDH asesinados (2015 ²¹⁴)	63	72	22	12
Proporción DDH en programa / DDH asesinados	29	5	14	2

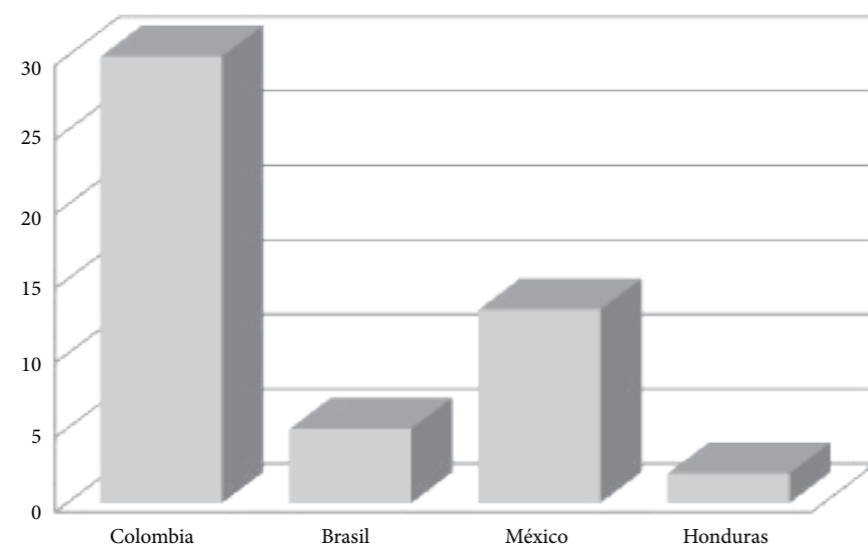
FIGURA 9: COMPARACIÓN ENTRE DDH EN PROGRAMA Y DDH ASESINADOS



Al comparar las proporciones en la figura 10, se confirma que Colombia tiene la mejor proporción de DDH en programa vs. DDH asesinados (29:1). En la peor posición se hallan Brasil y, especialmente, Honduras (con una proporción de tan solo 2:1).

Hemos dicho que Honduras tiene más DDH por cada cien mil habitantes en su programa que Brasil o México pero, como se observa, allí se asesina a más defensores respecto a su programa; es decir, su cobertura es mayor, pero sus resultados parecen mucho más bajos.

FIGURA 10: RATIO DDH EN PROGRAMA SOBRE HOMICIDIOS DE DDH



214 Datos por países: Informes anuales (ver bibliografía).

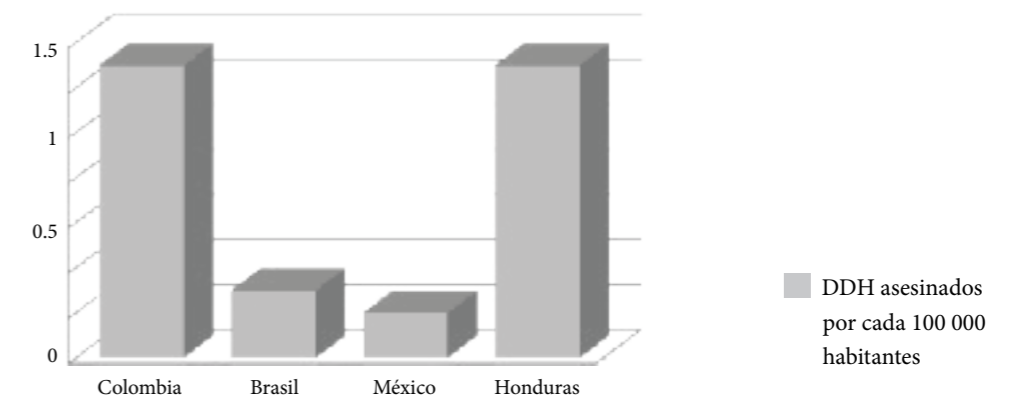
Análisis y comparación con referencias externas

Ahora, realizaremos análisis y comparaciones respecto a criterios o referencias externos a los programas mismos.

Veamos en la figura 11 la proporción de DDH asesinados por cada cien mil habitantes en cada país: es más alta para Colombia y Honduras, y ambas son muy graves:

	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO ²¹⁵	HONDURAS
Proporción DDH asesinados / 100 000 habitantes	1,3	0,3	0,2	1,3

FIGURA 11: PROPORCIÓN DE DDH ASESINADOS POR CADA 100 000 HABITANTES



Para poner los asesinatos de DDH en contexto, el número de DDH asesinados es realmente muy pequeño en comparación con el número de homicidios intencionales por cada cien mil habitantes:

	COLOMBIA	BRASIL	MÉXICO ²¹⁶	HONDURAS
Homicidios intencionales (por 100 000 habitantes) ²¹⁷	28	25	16	75
DDH asesinados / homicidios por 100 000 habitantes	5 por cada 1000 homicidios	1 por cada 1000 homicidios	1 por cada 1000 homicidios	2 por cada 1000 homicidios

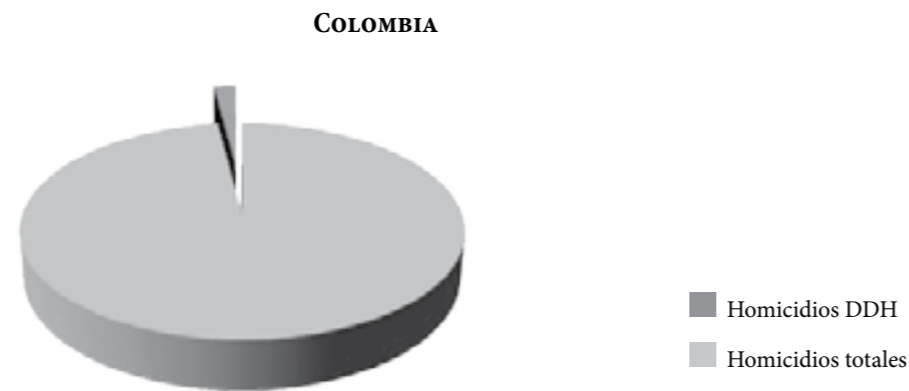
Esto no quiere decir que el número de DDH asesinados no sea un problema extremadamente grave, sino que hay que verlo respecto a otro problema igualmente complicado: el altísimo número de homicidios intencionales en los países que abordamos. Si comparamos los homicidios por cien mil habitantes a nivel regional e internacional:

215 Datos del programa federal solamente.

216 Datos del programa federal solamente.

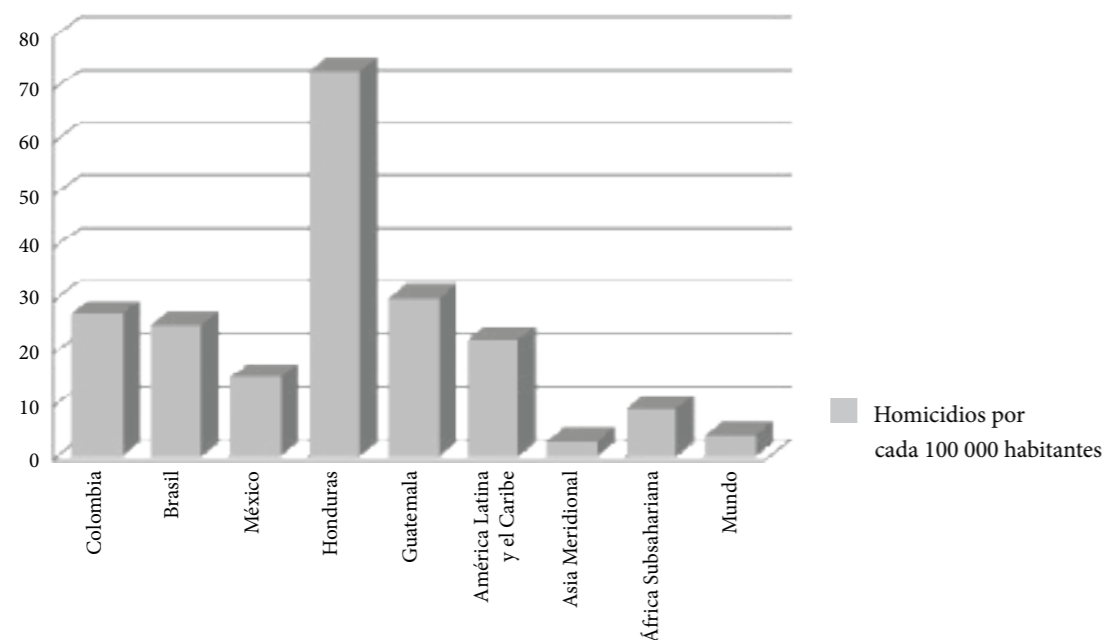
217 Datos del Banco Mundial del 2014. Ver: <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5> (Consultado el 5/12/16) . Cabe señalar que la cifra media en el mundo fue de 50 por cada 100 000 mil habitantes, y de 230 en América Latina y Caribe.

FIGURA 12: DDH ASESINADOS EN COMPARACIÓN CON HOMICIDIOS



Los países analizados en este estudio (figura 13: los cuatro primeros desde la izquierda y, especialmente, Honduras y Guatemala) multiplican varias veces la tasa de homicidios respecto a la media mundial y respecto a otras regiones del mundo, incluso regiones con alta inestabilidad geopolítica, como África. Más allá de este estudio y sus limitaciones, es imperativo profundizar en este contexto de violencia para ubicar mejor las políticas públicas de protección de DDH.

FIGURA 13: HOMICIDIOS POR CADA 100 000 HABITANTES



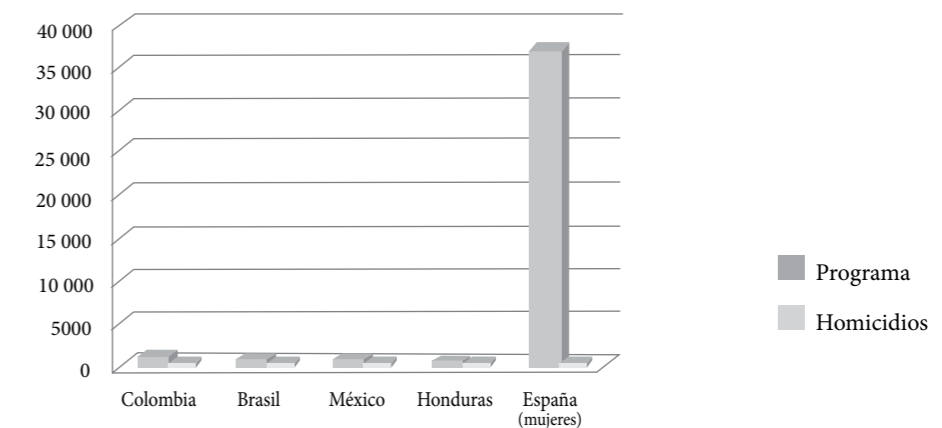
Comparación con otros programas de protección

Resulta difícil apreciar si la proporción DDH en programa / DDH asesinados es adecuada, porque no hay muchos elementos de comparación con otros programas de protección. Pero si (solo con fines ilustrativos, haciendo un ejercicio de abstracción y asumiendo las profundas

diferencias) comparamos estos programas con el programa de protección contra violencia de género en España²¹⁸, podríamos hacer algunas valoraciones.

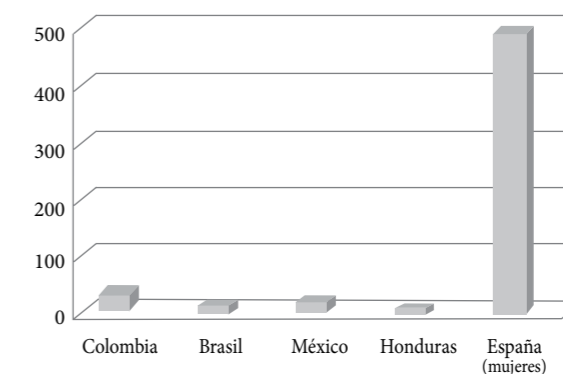
Antes hemos comparado el número de DDH incluidos en programa con el número de DDH asesinados. Pero observando el programa de protección de mujeres afectadas por violencia de género, ¿cuál es, en este caso, la proporción entre el número de mujeres en programa y el número de mujeres asesinadas? (Ver figura 14).

FIGURA 14: COMPARACIÓN CON PROGRAMA DE PROTECCIÓN CONTRA VIOLENCIA DE GÉNERO



Como puede verse en la figura 15, hay un número mucho mayor de mujeres incluidas en el programa en proporción a los homicidios intencionales que sufren; en otras palabras, pareciera requerirse que esta proporción sea alta para tener una mayor calidad de programa: en el programa de violencia de género, hay una ratio de 492 mujeres en programa vs. mujeres asesinadas; si ahora comparamos con estos programas de protección, en Colombia la proporción defensores asesinados vs. DDH en programa es de 29 y en México, de 14.

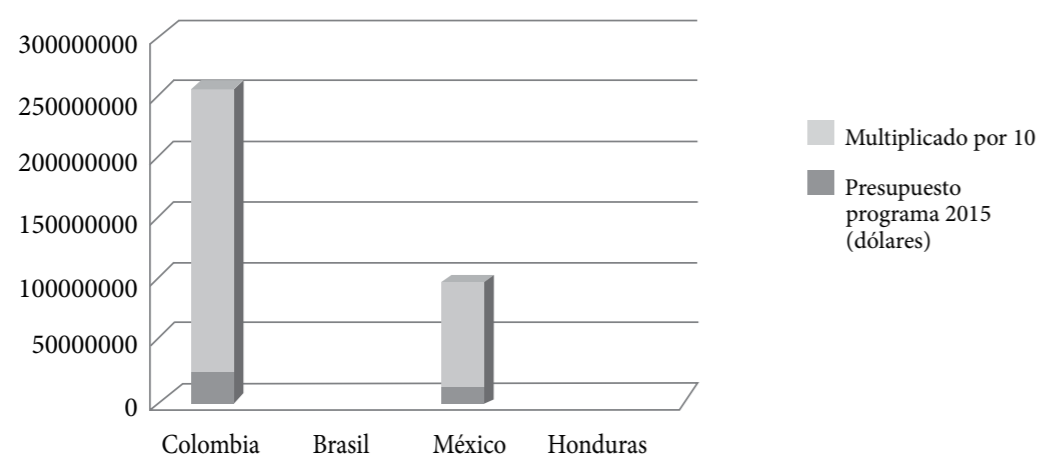
FIGURA 15: PROPORCIÓN PERSONAS EN PROGRAMA DE PROTECCIÓN VS. PERSONAS ASESINADAS



218 Ver: www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial--Datos-anuales-de-2015 (Consultado el 01/12/16).

Ahora bien, si pensáramos que aumentar esta proporción, mejoraría la calidad del programa. Para alcanzar la ratio del ejemplo de violencia de género habría que multiplicar la mejor proporción de los programas de protección de DDH, en Colombia por 17, lo que arrojaría presupuestos astronómicos. De modo más cauto, si solamente aumentáramos la proporción por 10, aun así tendríamos cifras de presupuesto inmanejables: más de 230 millones de dólares al año para Colombia, o casi 81 millones de dólares para México (Figura 16):

FIGURA 16: COMPARACIÓN AUMENTO TEÓRICO DEL TAMAÑO DEL PROGRAMA



Conclusiones respecto a cuál sería un presupuesto adecuado para una política pública de protección de DDH

- Resulta difícil obtener conclusiones aplicables con base en los análisis hechos:
- Con los datos y las experiencias disponibles, no es posible establecer cuál sería el presupuesto adecuado para una política pública de protección.
- Este estudio, junto con los análisis realizados en este capítulo, hace razonable plantear que un Estado debe asignar los recursos necesarios para que una política pública de protección, tal y como esté concebida, pueda implementarse en su totalidad. Creemos que esto no sucede con los mecanismos existentes.
- En cuanto a la asignación de recursos, algunos elementos que podrían servir de referencia serían, por ejemplo, aumentar la proporción entre los DDH en el programa, en comparación con los DDH asesinados. De modo indicativo, podría sugerirse una proporción de 100:1 o 200:1.
- Los recursos suficientes son una condición necesaria, aunque no suficiente, para conseguir resultados efectivos con una política pública de protección de DDH.

RECOMENDACIONES EN CUANTO A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS:

- Como mínimo, una política de protección debe tener suficientes recursos para ejecutar todas sus acciones tal y como fueron diseñadas (criterio interno para asignar un presupuesto).
- El presupuesto del programa debe estar sometido a reglamentación, control y transparencia habituales para toda política pública.
- La creación de un fondo especial asignado a la política no debe distraer recursos de dicha política, que debe disponer del debido presupuesto, como toda política pública.
- Es necesaria una reforma radical de los programas para conseguir políticas de protección más eficaces y eficientes, además de los recursos asignados a los programas: en este estudio se hacen numerosas recomendaciones para ello.
- Es necesario investigar más sobre cómo afectan las altas cifras de homicidios a los homicidios de DDH.

3.5. La brecha o déficit de implementación en políticas públicas para DDH

En este capítulo, analizamos las brechas o déficit de implementación de las políticas de protección, es decir, la diferencia entre lo que pretende conseguirse y lo que se consigue en realidad. Vemos cómo este déficit depende, entre otros factores, de los distintos contextos locales y de cómo se interprete la política por los varios actores, especialmente quienes la implementan a nivel local.

Una brecha o déficit de implementación es la diferencia entre los objetivos planteados para una política pública y sus resultados reales. Estas brechas de implementación no son exclusivas de las políticas sobre DDH, ya que se dan en la mayoría de políticas públicas que abordan problemas complejos. En los años 70, comenzó a analizarse cómo y por qué existen estas brechas y el impacto que tienen. Para ello, comenzó a cuestionarse la postura racional o positivista, prevalente entonces, de que para abordar un problema social bastaba con que un Gobierno promulgara una norma o política pública expresada mediante una ley o un decreto: fue haciéndose más visible que, en muchas ocasiones, dicha promulgación no conseguía los resultados esperados. Se han desarrollado distintas teorías y enfoques para responder a esta cuestión²¹⁹, que a continuación revisaremos y aplicaremos a nuestro caso.

Análisis de la política de arriba-abajo y viceversa

Los analistas del modelo vertical (“arriba-abajo”) plantean que la política es promulgada desde un poder central (Gobierno), y su implementación depende de la buena conducción de las jerarquías y de la calidad de normas y procedimientos, entre otros factores. Surgidos posteriormente, los analistas del modelo “abajo-arriba” plantean que solo un análisis desde abajo hacia arriba muestra el margen de actuación que tienen los servidores públicos que aplican la política: en ese margen estaría una de las claves por desarrollar para mejorar las carencias en implementación de una política.

219 Para profundizar en el tema, ver Fischer y Miller (2006).

Estos distintos abordajes se diferencian en lo que algunos autores denominan diferentes modelos de democracia: los abordajes verticales se basan en conceptos tradicionales de democracia representativa, mientras que los abordajes desde abajo responden a un modelo de democracia participativa o deliberativa. En palabras de Pülzl y Treib (2006, 94-95):

Bajo este punto de vista (de arriba-abajo), los representantes electos son los únicos actores sociales que están legitimados para tomar decisiones de obligado cumplimiento para toda la ciudadanía. Sería así cuestión de gobernanza democrática asegurar que estas decisiones se llevan a cabo del modo más preciso posible. En otras palabras, a la hora de implementar una política pública, cualquier desviación de los objetivos de dicha política se ve como una transgresión de los estándares democráticos. Pero los abordajes desde la base (de abajo-arriba) cuestionan este modelo de democracia. Hacen énfasis en que los funcionarios locales, los grupos de población afectada y los actores privados tienen preocupaciones legítimas que deben ser tenidas en cuenta también. Desde su punto de vista, el modelo elitista ignora estas preocupaciones y conduce, así, hacia decisiones sin legitimidad. Desviarse de los objetivos definidos a nivel central no contravendría los principios democráticos. Visto desde este ángulo, una legítima gobernanza democrática solo es posible en un modelo participativo de democracia que incluya a aquellos que se ven afectados por una decisión particular (actores de nivel bajo de la administración, grupos de interés, actores privados, etc.).

A partir de estas dos posiciones, han surgido analistas que proponen combinar ambos modelos y se han sumado otros enfoques que destacan la importancia de la participación en políticas, el mirar al contexto en el que se implementa la política pública, o los distintos significados que esta tiene para los distintos sujetos sociales a los que afecta. En nuestro caso, podríamos señalar que la mayor parte de esfuerzos se han centrado en mejorar el enfoque del modelo vertical (normas y procedimientos), prestando mucha menos atención a los análisis de abajo-arriba.

RECOMENDACIÓN

- Las brechas en la implementación de las actuales políticas públicas de protección deben analizarse desde un punto de vista vertical (arriba-abajo, con mejoras en normas y procedimientos), pero también desde el punto de vista inverso (abajo-arriba, con énfasis en la ejecución última de las actividades de los programas), para mejorar el foco sobre la implementación a nivel local, y las perspectivas y actuaciones de los actores en ese nivel.

Interpretación de la política pública

El denominado “enfoque interpretativo” de la implementación de una política pública considera que no puede sostenerse una estricta diferenciación entre el contenido de una política (tal y como está redactada) y las interpretaciones, sesgos ideológicos y conflictos de valores de los diferentes actores respecto a ella²²⁰, que afectarán directamente su implementación. Por ello, es fundamental analizar estas interpretaciones.

220 Ver, para mayor profundidad, Yanow (2014) y Fisher y Miller (2006).

Una política de protección de DDH es interpretada con distintos y contrapuestos significados por parte de los diferentes actores, y es necesario analizar cómo estos significados coexisten e influyen en los diferentes niveles de implementación. Veamos un caso de interpretación en el ámbito central (en la capital) y otro, en el local.

En el ámbito central, una política pública suele tener objetivos explícitos, que son los objetivos que la política “tenía que tener”, o bien los que eran “públicamente expresables” (los que podían decirse en voz alta sin generar rechazos). Pero ni unos ni otros son necesariamente los objetivos cuya consecución busca el Gobierno que promulga el mecanismo, o los DDH que se avienen a aceptarlo como el resultado limitado de una reivindicación inicial mucho más amplia. Por lo tanto, cabe deducir que puede haber otros objetivos implícitos, que no son públicamente expresables pero que interfieren con los explícitos. Por ejemplo, en nuestro estudio hemos encontrado que los DDH se quejan de que los Gobiernos intentan utilizar los mecanismos para reducir la presión que reciben: este podría ser un posible objetivo implícito. En todo caso, haría falta profundizar en la investigación sobre este tema.

En el ámbito local, una política puede ser interpretada de distintas maneras que en la capital. Mientras un funcionario de alto nivel de un Ministerio del Interior puede entender la lógica de la protección de los DDH, no necesariamente sucede lo mismo con un funcionario en un pequeño municipio, lejos de la capital, que quizás enmarca su actuación de distinta forma. Esta interpretación local suele ir, creemos, en detrimento de la debida implementación de unas medidas de protección. Pero, en términos positivos, en teoría esta interpretación local también podría favorecer una adaptación de las medidas de protección a la realidad de ese contexto particular. De ahí la importancia de entender mejor las diferentes interpretaciones y significados en torno a las políticas de protección, en los distintos ámbitos, para ver cómo influyen de una u otra manera en la implementación de la política.

RECOMENDACIÓN

- Para mejorar la implementación, es necesario investigar mejor cómo los distintos funcionarios y en diferentes ámbitos interpretan la política pública en los distintos escenarios de trabajo. En esta línea, hay que prestar especial atención a la brecha en interpretación entre las capitales y los lugares alejados de ellas.

Niveles de ambigüedad y conflicto en la política pública, y cómo afectan su implementación

Para algunos autores, la implementación de una política tiene que tener en cuenta sus niveles de **conflicto** y de **ambigüedad**. Según Matland (1995):

- Existe **conflicto** cuando varios de los actores sociales afectados por la política tienen puntos de vista divergentes sobre esta.
- La **ambigüedad** tiene que ver con los **finés** de la política y los **medios** con que se ejecutará: los fines de la política pueden ser ambiguos para favorecer acuerdos durante su discusión, y puede haber ambigüedad en los medios cuando, por ejemplo, no está claro el papel que juega cada actor en la implementación.

Sobre esta base, se construyó una matriz de ambigüedad-conflicto, en la que cada cuadrante muestra cómo se daría la implementación de la política en cuestión.

TABLA 8: ANÁLISIS AMBIGÜEDAD-CONFLICTO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

	CONFLICTO BAJO	CONFLICTO ALTO
Ambigüedad baja	Implementación administrativa Clave para la implementación: recursos disponibles	Implementación política Clave para la implementación: poder para ejecutar
Ambigüedad alta	Implementación experimental Claves para la implementación: contexto y desarrollo gradual	Implementación simbólica Claves para la implementación: interacciones y redes (coaliciones)

Adaptada de Matland, 1995.

Implementación administrativa

Cuando una política pública tiene niveles bajos de ambigüedad y conflicto, se plantea que sus resultados dependerán, sobre todo, de los recursos disponibles. Se trata de una implementación de carácter administrativo, cuestión de ejecutar y evaluar resultados (cuadrante superior izquierdo). Ejemplo: un programa tradicional de vacunación en un país con un índice moderado o alto de desarrollo humano.

Implementación experimental

Cuando no se esperan grandes conflictos a raíz de la implementación de la política pero su ambigüedad es alta, la implementación es experimental y los resultados dependen, en buena medida, de los factores de contexto y del aprendizaje a partir de la implementación gradual de la política (cuadrante inferior izquierdo). Ejemplo: un programa para la creación de microempresas, implementado por primera vez en un país.

Implementación política

En muchas ocasiones, una política pública tiene objetivos y medios claros (por lo tanto, un bajo nivel de ambigüedad) pero enfrenta niveles altos de conflicto, porque afecta a actores con poder y con objetivos divergentes. En esta situación, los resultados dependen del poder que tenga el actor central para implementar su política de arriba-abajo, siguiendo una línea jerárquica: es lo que se denomina una implementación política (cuadrante superior derecho). Ejemplo: las políticas que intentan regular algún aspecto controvertido de un sistema social. Teóricamente, estas políticas se analizan mejor con la lógica vertical que conlleva el ejercicio de un poder suficiente (para poder seguir mejor las mencionadas líneas de poder), y la importancia del contexto y de la interpretación por parte del funcionario son menores.

Implementación simbólica

Por último, en algunos casos, una política pública tiene altos niveles de ambigüedad y de conflicto: es lo que se denomina implementación simbólica, característica de procesos que se enfocan en el compromiso con valores o principios importantes (cuadrante inferior derecho). En este caso, los resultados varían mucho según los contextos y actores involucrados, por lo que el análisis vertical es menos útil en estas políticas, y gana importancia el análisis desde abajo hacia arriba; de hecho, la clave para explicar los resultados reside en la fuerza de las interacciones y redes (coaliciones) en el ámbito local.

Si aplicamos este análisis a los mecanismos de protección de DDH existentes, en una primera aproximación podríamos adelantar que su implementación, sobre todo, es **administrativa** porque buscan niveles de conflicto y ambigüedad bajos (se enfocan en otorgar medidas de protección sencillas, eluden tener en cuenta a los perpetradores, evitan generar planes de protección, etc.). Al tratarse de una implementación administrativa, la clave de su implementación son los recursos disponibles, y quizá es por ello que los debates se distraen frecuentemente hacia dichos recursos (presupuesto, listados de medidas, si están disponibles o no, etc.).

Sin embargo, las políticas públicas de protección que proponemos en este estudio ponen sobre la mesa cuestiones con alto nivel de conflicto: cómo incorporar medidas políticas de protección, cómo reducir la impunidad de los perpetradores, cómo actuar para generar voluntad política entre los distintos sectores de un gobierno, etc. De esta forma, nos moveríamos entre la implementación **política** y la implementación **simbólica**. Si en una política pública se lograra una disminución de la actual ambigüedad de estos mecanismos, la implementación sería **política**, es decir, dependería del poder central del Gobierno. Pero si la ambigüedad no se reduce, estaríamos apuntando a una implementación **simbólica** de las políticas. Será interesante comparar ambas implementaciones, y lo que implican. Nuevamente, según Matland (1995, 169-170):

Las políticas con implementación simbólica son conflictivas y tienen similitudes con las de implementación política. Los actores se involucran activamente, y la falta de acuerdo se resuelve o por la fuerza o mediante negociación dura; la persuasión o la búsqueda de soluciones se usan poco. La influencia de cada actor depende de la fuerza de la coalición que le respalde. La implementación simbólica se diferencia de la implementación política en que es la fuerza de la coalición a nivel micro, no macro, la que determina los resultados en implementación. Esta diferencia es debida al alto nivel de ambigüedad. Cuando una política tiene objetivos claros y medios ambiguos, cae en el cuadrante de la implementación simbólica. Según descende el nivel de ambigüedad, la política sube hacia el cuadrante de la implementación política. Una reducción de la ambigüedad, bien mediante la definición de metas más específicas o mediante acuerdos sobre los medios necesarios, les proporciona a los actores del nivel central más oportunidades para ejercer influencia y control. Cuando la política es muy clara, los actores a nivel macro pueden ejercer un control considerable, y se convierte así en un caso de implementación política.

Creemos que este necesario tránsito analítico de una implementación administrativa a una implementación política o a una simbólica podría corresponderse bien con los resultados de nuestro estudio, y señalaría pistas importantes para mejorar la implementación de las políticas:

- Reducir su ambigüedad.
- Abordar sus niveles de conflicto entre actores.
- Prestar mayor atención al análisis de su implementación en lo local, en cuanto a los conflictos, intereses y poderes locales y nacionales, y las alianzas, interacciones y redes entre actores (a favor y en contra de la labor de DDH).

BUENA PRÁCTICA

- Llevar la influencia de la política nacional a lo local mediante la convocatoria de reuniones, la búsqueda de soluciones, los planes informados por lo local y lo nacional, la implementación de comisiones de seguimiento, etc. .

RECOMENDACIONES PARA UNA EFECTIVA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

- Es necesario un liderazgo que promueva y articule, desde la estructura de gobernanza adecuada, las distintas acciones de gobierno encaminadas a (i) generar y concertar la voluntad política de los actores involucrados, promoviendo acciones y su rendición de cuentas; y a (ii) abordar la ambigüedad y el conflicto que conlleva la implementación de estas políticas públicas, evitando una implementación administrativa y procurando su implementación política, en los ámbitos nacional y local.
- Deben reducirse las ambigüedades en los planteamientos de acción y abordar, de modo contextualizado, los conflictos entre los distintos actores afectados, especialmente en lo local.
- La investigación y la evaluación de las prácticas existentes en protección, en el ámbito local, serán fundamentales para diseñar estas mejoras en la implementación local.

Implementación: contexto, resistencias y conflictos

Los actores involucrados o afectados por una política pública intentan generar influencia sobre ella, y esto sucede de diferentes maneras según los regímenes de gobierno, las culturas políticas, etc. Hemos visto, por ejemplo, que en algunos programas (Colombia y Brasil) se utiliza un modelo vertical, mientras que en los dos de leyes más recientes (México y Honduras) se abren espacios de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la implementación de la política para los DDH. Creemos que esta evolución es importante porque los temas contenciosos no se agotan al aprobarse una ley o un decreto. Por el contrario, estos resurgen durante la implementación de la norma, ya sea a partir de interpretaciones opuestas sobre los mismos temas (Yanow: 2000, 10-11), o con base en los temas que se hayan excluido de la ley (porque no hay que olvidar que una política pública es, también, lo que los Gobiernos deciden no hacer).

Con frecuencia, algunos factores dificultan o impiden la implementación de la política pública. Analizaremos algunos, a partir de los resultados de nuestra investigación. Aclaremos, de antemano, que no todos estos factores aparecen a la vez en todos los escenarios y que cuando aparecen su peso varía mucho de caso a caso. Creemos que este es uno de los temas que ameritan mayor investigación en el futuro.

Interacción entre contexto y actores relacionados con la implementación

Una política pública de protección de DDH se implementa en muy distintos contextos, desde la capital (donde suele radicarse el órgano de gobierno) hasta zonas rurales aisladas. Esto plantea un desafío a una “política nacional”: en cada escenario se producen diferentes encuentros entre los diversos funcionarios que implementan el programa, los defensores objeto del mismo y otros actores, sin olvidar la presencia de los perpetradores de las agresiones. Además, cada actor puede tener su interpretación particular de la política, aparte de distintos niveles de aceptación del poder central, intereses diversos y con frecuencia contrapuestos, etc., sin olvidar que hay actores con gran peso en el tema de protección pero raramente mencionados en los programas (como las empresas transnacionales).

Podemos mencionar posibles casos de estas complejas interacciones entre contexto y actores:

- Conflictos y rivalidades dentro de y entre organismos de gobierno, conflictos entre servidores públicos en diferentes puestos, tensiones entre el Gobierno central y entidades descentralizadas o federativas (que deben llegar a acuerdos específicos para la implementación de políticas de protección en cada Estado del país), etc.
- Resistencias al cambio, lo que es una situación frecuente en toda organización burocrática, que puede conllevar desconfianza ante nuevas normas. A veces, estas resistencias pueden manifestarse en una aplicación a rajatabla de normas, lo que resultará especialmente gravoso si los contenidos de la política pública son ambiguos, poco detallados o están mal redactados.
- Resistencias ante la transparencia y rendición de cuentas ante terceros; por ejemplo, a la hora de realizar análisis de riesgo que también serán valorados por los propios DDH.
- Restricciones o influencias que ciertos actores locales con poder pueden ejercer sobre los funcionarios nacionales o locales y, en otros casos, connivencia de estos con dichos sectores de poder local o nacional.

Capacidad de los funcionarios y los recursos disponibles para un programa de protección

Es importante que los funcionarios tengan las capacidades requeridas para implementar un programa de protección. En nuestra experiencia, estas capacidades no deben darse por supuestas: los procesos de formación y seguimiento a los servidores públicos, así como la atención necesaria para evitar su constante rotación, son parte de la implementación exitosa de una política de protección²²¹.

En el mismo sentido, es importante que los recursos necesarios estén plenamente disponibles²²². Sin embargo, los resultados del programa no solo dependen de ellos: los recursos son condición necesaria, pero no suficiente, para la adecuada implementación de una política pública de protección.

Interacción entre el funcionariado público y los DDH como sujetos de protección

Ciertos funcionarios públicos pueden plantear resistencias a establecer lo que podríamos llamar una “nueva relación” con actores de la sociedad civil que pueden entablar una relación de cooperación con el funcionario, pero que también pueden (al menos teóricamente) cuestionar o hacer un reclamo sobre el servicio de protección que reciben²²³. Esto es aún más complejo si ahondamos, como planteábamos antes, en las percepciones que el funcionariado puede tener

221 El autor de este estudio ha colaborado en el pasado con el Gobierno de México en la formación del personal del mecanismo, y ha conocido de primera mano las dificultades para buscar personas con experiencia en estos temas y cómo esto se ve dificultado por la alta tasa de renovación del personal, que hace que los procesos de formación tengan que ser reiterados, y dificulta, además, la adquisición de conocimiento institucional.

222 El fideicomiso que provee fondos para el mecanismo de México tardó muchos meses en estar listo, lo que retrasó considerablemente el inicio de su implementación y creó profundo malestar. En el caso de Colombia, los retrasos en la implementación de medidas son notorios (Programa Somos Defensores: 2014 y 2015).

223 El programa de Colombia prevé que los solicitantes que no estén conformes con la respuesta obtenida puedan interponer una acción de tutela (queja al no poder ejercer un derecho) ante el sistema judicial. En el programa de México, se ha establecido una vía para apelar, dentro del propio programa, si hay disconformidad con una decisión.

sobre sectores de población tradicionalmente excluidos, como mujeres, población indígena, minorías, etc.

Por otro lado, el DDH también puede recibir con desconfianza la noción de que el Estado puede protegerlo, especialmente en casos en que los agresores son, precisamente, funcionarios de ese Estado.

RECOMENDACIÓN

- Es necesario incorporar las características y los condicionantes de cada contexto a los planes de protección locales, teniendo en cuenta un análisis de perpetradores, intereses, conflictos, voluntad y capacidad de las autoridades y los funcionarios locales, y cómo estos interactúan con los DDH en ese mismo ámbito.
-

Conclusiones

A partir de la constatación de la gravedad y del número de agresiones contra defensores de derechos humanos (DDH) en las Américas (y en el resto del mundo), esta investigación ha intentado averiguar qué está fallando con los mecanismos y programas nacionales que varios gobiernos de la región han puesto en marcha para protegerlos. La cuestión es fundamental, porque docenas de DDH son asesinados cada año y centenares sufren distintos tipos de agresiones. ¿Cómo tendrían que mejorar estos programas para garantizar con efectividad el derecho a defender los derechos humanos? ¿Cuál debería ser la respuesta de un Estado para garantizar el derecho a defender los derechos humanos y, específicamente, para proteger las necesidades de reconocimiento, apoyo y protección de quienes los defienden?

Nuestra conclusión es que los actuales mecanismos nacionales de protección de DDH no logran resultados adecuados porque tienen carencias clave en varios aspectos: la traslación del marco normativo internacional al nacional, la cobertura de lo que realmente debería ser una política pública para garantizar el derecho a defender los derechos humanos, el abordaje del problema y su diseño e implementación. Repasemos estos aspectos.

Carencias en la traslación del marco normativo internacional a los marcos nacionales

Estos mecanismos han sido creados a partir de la Declaración de la ONU sobre defensores, mediante la traslación de esta norma internacional a los marcos normativos nacionales en Colombia, Brasil, México y Honduras. Por ello, tras describir estos mecanismos, hemos iniciado nuestro análisis con ese proceso de traslación. ¿Cómo se da y en qué falla la traslación de la Declaración de la ONU a los marcos normativos nacionales en los casos estudiados? Nuestra conclusión al respecto es que los actuales mecanismos de protección trasladan de modo reduccionista, aunque consensuado, la Declaración de la ONU al ámbito normativo nacional. Se llega a esta “reducción acordada” mediante un acuerdo entre el discurso de los Estados adoptantes y el discurso de la comunidad internacional, junto el de las organizaciones de DDH. Este acuerdo ha ido creándose sin un marco de referencia previo para contrastarlo, ha hecho posible una traslación de normas que interpretan a la baja la Declaración sobre defensores, y es, a la vez, instrumental para otras políticas de los Gobiernos.

Por ello, es necesaria una revisión crítica de esta reducción acordada en la traslación de la norma internacional a marcos nacionales. Esta revisión puede hacerse a partir del creciente número de estándares internacionales sobre la protección de DDH y, probablemente, tendría que ser iniciada por los propios DDH y por instituciones como la ONU o la CIDH.

Carencias en los componentes de lo que debería ser una política pública amplia e integradora

Para responder a la pregunta de qué componentes tendría que tener un programa nacional de protección, hemos planteado que los programas actuales deberían convertirse en políticas públicas de protección, dotadas de todos sus instrumentos habituales y aplicando una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles. Revisamos el creciente número de estándares disponibles para sostener la necesidad de una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos. A medida que se conoce mejor la labor de los DDH y que dicha labor evoluciona para adaptarse a las cambiantes realidades, la incorporación de

los estándares mencionados a las políticas de protección contribuirá a profundizar y expandir el alcance de la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos y, por lo tanto, a informar nuevos o matizados componentes para las políticas públicas de protección de este derecho.

No obstante, este proceso de ampliación e integración de nuevos estándares no será posible si no se reabre a la discusión el modelo de reducción acordada que hizo posible, en primer lugar, la traslación reducida de la norma internacional a estos mecanismos de protección: será necesario resignificar esa traslación y sacar a la luz los acuerdos y desacuerdos en torno a la ella, para posibilitar que los debates contribuyan a mejorar el entendimiento de la protección de los DDH.

El diseño de políticas públicas

El itinerario del proceso de traslación no solo incluye la adopción inicial de la norma a nivel nacional, sino que se adentra en su diseño e implementación. Para continuar este recorrido “dentro” del país, hemos vinculado este resto del proceso de traslación con la teoría y la lógica de las políticas públicas, porque son las acciones de gobierno más adecuadas para integrar el alcance y la complejidad de la protección del derecho a defender los derechos humanos.

La definición del problema

Toda política pública debe definir el problema a abordar, y esta definición está sujeta a los marcos de entendimiento y las relaciones de poder entre quienes definen el problema. Por ello, se ha hecho necesario señalar que las políticas públicas de protección de DDH deben definir el problema en el marco más amplio de la garantía del derecho a defender los derechos humanos, según la letra y el espíritu de la Declaración de la ONU.

Participación y gobernanza en las políticas públicas de protección

Los mecanismos de protección actuales incluyen en su diseño aspectos como participación y gobernanza en red, que cobran su verdadera importancia al aceptarlos como fundamentales para la gobernanza de una política amplia e integradora. Hemos determinado que los niveles de participación en el diseño de los mecanismos han sido amplios, en línea con estándares regionales, y que ha habido una evolución de la gobernanza de los programas, que puede plasmarse en la existencia de dos generaciones de políticas públicas: una primera generación, con limitada participación de otros actores adicionales al Gobierno en el diseño, pero sobre todo en la gobernanza de la política, y una segunda generación (la actual), en la cual se han estandarizado sistemas de gobernanza en red, con la participación activa de DDH y otros actores en dicha gobernanza.

La gobernanza en red permitiría, en teoría, un mayor recorrido de las políticas de protección si estas pasaran a integrar un mayor número de componentes, acordes con los crecientes estándares internacionales.

Continuando con el diseño de la política, hemos concluido que los actuales mecanismos de protección abordan el problema de modo reduccionista, mediante un enfoque restringido y centrado exclusivamente en la seguridad y en el riesgo (DDH como posible objeto de protección), en vez de asumirlo como el derecho a defender los derechos humanos en contextos hostiles (DDH como sujeto de derechos). Hemos demostrado que, **más allá del “riesgo físico”, la persistencia y sistematicidad de las agresiones contra DDH debe informar**

y cualificar la búsqueda de estrategias para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Para ello, es fundamental evitar enfoques reduccionistas al definir el problema de las agresiones contra DDH y, en los escenarios más graves, la definición de los problemas a abordar debe incluir aquellos problemas en los que se anidan las agresiones contra DDH, como crimen organizado, sectores de poder, y cooptación y captura del Estado.

Para esto, también será imprescindible abordar la violencia estructural que afecta a muchos defensores, y volver a poner en la mira la figura y los intereses del perpetrador, especialmente de los autores intelectuales de las agresiones contra DDH. En todos los casos, el Estado debe tener en cuenta la participación de los DDH y de otros sectores para definir los problemas a abordar en una política de protección.

Pero este enfoque reduccionista no solo debe atender al conjunto y sistematicidad de las agresiones contra DDH. También, debe cuestionar y complejizar cualquier simplificación del propio concepto de DDH. Es necesario mantener una tensión positiva que expanda dicho concepto, para incluir siempre distintas identidades en torno la defensa de los derechos humanos, sin olvidar que es un ejercicio colectivo. Además, reconocer que el ejercicio de su derecho implica enfrentarse a muchas formas de poder (también de quienes colaboran con DDH) y que debe evolucionar en el tiempo para enfrentar distintas luchas sociales, incluso las emergentes. Para esto será necesario un abordaje *interseccional* de las violencias contra DDH, que tenga en cuenta dimensiones como género, pertenencia a minorías, etc.

El abordaje del riesgo como principal eje de trabajo les permite a los mecanismos centrar su atención en lo que presentan como una excepcionalidad (defensor “en riesgo”) frente a una normalidad difusa, excepcionalidad que además permite categorizar a los DDH en distintas poblaciones a lo largo de un único eje de riesgo.

En resumen, los programas actuales responden, desde el punto de vista de seguridad humana y crítica, a una *securitización* del derecho a defender los derechos humanos, que es instrumental para un enfoque de seguridad centrado en el Estado: de este modo, el Gobierno en cuestión sigue manteniendo sus prioridades en seguridad, con y a pesar de la labor de los DDH, y se desvía la atención de las causas estructurales de las agresiones contra DDH, que en muchas ocasiones cuentan con la comisión de actores cercanos o vinculados al Estado, y la inmensa mayoría de las veces cuentan con la omisión del deber del Estado de garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

Podría considerarse utópico que los Estados protejan a ultranza a los DDH cuando estos denuncian temas que afectan directamente los intereses del Estado o, por decirlo bajo otro punto de vista, temas vinculados con alta violencia estructural. Se observa cotidianamente cuando la labor de los DDH señala las desigualdades en la tenencia de la tierra o la explotación excluyente de recursos naturales por parte de empresas transnacionales. Creemos que hay ciertos temas que muestran los límites de hasta dónde llegan realmente las políticas de protección y dónde continúan las luchas sociales por el derecho a defender los derechos humanos frente al Estado (y no de su mano)²²⁴.

En conclusión, es fundamental reconocer que el problema de la seguridad de los DDH es complejo, profundo y transversal, y que a su vez es importante para proteger el derecho a defender los derechos humanos. Un enfoque de estos programas basado en la seguridad de

224 Un agradecimiento a Cristina de la Cruz Ayuso por este comentario crítico sobre el tema.

los DDH debe “abrir” el concepto de seguridad, reconociendo que todas las actuaciones en seguridad son políticas, examinando cómo se construyen las percepciones de seguridad en cada contexto y lugar por distintos actores, sin olvidar los problemas que quedan ocultos por los propios planteamientos de las políticas de protección.

A la luz de las mencionadas reducciones conceptuales, la incorporación de un enfoque amplio y crítico de seguridad y de derechos a las políticas públicas de protección debe ser realizada por las instancias de gobierno (y promovida desde los DDH o desde otros sectores), mediante decisiones políticas, deliberaciones dentro del poder ejecutivo, consultas y eventos, ejercicios de análisis compartido, cabildeo, movilizaciones, etc. La meta de estas actuaciones debe ser pasar a entender al DDH como sujeto de derecho (a defender los derechos humanos) y no solamente como objeto de protección.

La implementación de las políticas públicas de protección

En cuanto al análisis de su implementación, hemos planteado que los actuales mecanismos de protección presentan carencias en sus procedimientos de implementación, específicamente en lo atinente al acceso efectivo de la población meta, los procedimientos y plazos, la aplicación del enfoque de riesgo, las medidas de protección y la asignación de recursos.

Aunque la población meta está definida de modo amplio e inclusivo, siguiendo lo establecido por la Declaración de la ONU sobre defensores, no existen mecanismos de calidad que permitan determinar qué partes de dicha población no están consiguiendo acceder a los mecanismos ni qué sucede con los DDH a los que se les niega asistencia por parte del mecanismo. Los procedimientos y plazos son en el mejor de los casos difusos y, con frecuencia, no se cumplen.

En lo que respecta a la aplicación del enfoque de riesgo, hemos establecido la existencia de algunas buenas prácticas, como tener en cuenta a las personas cercanas al DDH y abrir vías para manifestar la inconformidad del DDH con el resultado de la evaluación. Pero hemos encontrado numerosas mejoras necesarias, especialmente la distinción entre análisis de riesgo y la determinación del nivel de riesgo, el ofrecer una mayor transparencia de la evaluación (mediante el uso de técnicas cualitativas), el integrar debidamente las (posibles) acciones del perpetrador, y el mejorar e incorporar plenamente los enfoques de género e *interseccional* en la evaluación de riesgo (que además de ser individual también debe ser colectiva). En conjunto, los actuales mecanismos de protección seleccionan a su población objetivo (defensores “en riesgo”) mediante una herramienta (análisis de riesgo) que no resulta adecuada para ello si tiene que satisfacer, al mismo tiempo, los requisitos de calidad y de equidad en el acceso a políticas públicas.

En cuanto a las medidas de protección, tras su descripción y análisis, quizá la conclusión más preocupante es que, por una parte, no hay estudios que muestren la efectividad de muchas de ellas (especialmente las tecnológicas, como el “botón de pánico”, o las pasivas, como el chaleco antibalas) y, por otra, hay dudas razonables sobre la adecuación de medidas duras como las escoltas armadas para asegurar la labor de los DDH. En todo caso, se hace imprescindible dar el paso de diseñar planes de protección que integren y contextualicen las distintas medidas de manera acorde con la evaluación de riesgo del DDH y que les abran espacio a las todavía mal definidas medidas colectivas de protección.

Con relación a la implementación, tras describir y analizar los recursos presupuestarios asignados a los actuales mecanismos, hemos propuesto aplicar dos criterios para determinar la cuantía de recursos necesarios para un mecanismo: un criterio interno, referido a las actividades planeadas, y otro externo, relacionado con la proporción de los DDH en programa vs. el número de DDH asesinados en el país. Sobre esta limitada conclusión se imponen otras dos conclusiones más estratégicas. Es necesario abordar las cifras de DDH asesinados a la luz de la alta prevalencia de homicidios en la región, porque probablemente ambos fenómenos estén interrelacionados. Y, especialmente, la tendencia a aumentar los recursos para aumentar la protección es un callejón sin salida o, más bien, abierto a un horizonte sin límite: aunque los recursos son necesarios, no van a ser suficientes por sí solos para conseguir los resultados esperables de unas políticas públicas de protección de DDH. Otros cambios, como mostramos en este estudio, son mucho más apremiantes.

Para terminar estas conclusiones sobre la implementación de los mecanismos, planteamos que los actuales mecanismos de protección descansan en un entendimiento vertical de la ejecución de una política, y no tienen en cuenta el análisis necesario de las brechas o *gaps* de implementación, tan propio de las políticas públicas, ni la importancia de los contextos locales y las interpretaciones de “abajo-arriba” (*bottom-up*) para el programa.

La ambigüedad con que están redactados estos mecanismos y los conflictos en torno a lo que en ellos se plantea puede dar lugar a una implementación casi simbólica de la política. En la práctica, los diferentes actores encargados de la ejecución de la política la interpretan según sus marcos propios de referencia y según los contextos en que están inmersos, creando entornos de resistencia y contestación. Un enfoque crítico de las políticas de protección nos hace apuntar a la necesidad de transformar estas resistencias en espacios de implementación negociada donde se creen significados conjuntos sobre la política. Para ello, será fundamental conseguir que funcionarios y DDH se conviertan en agentes reflexivos sobre su propia praxis. Sin embargo, siguiendo en la aplicación de la teoría de políticas, hemos visto que estos mecanismos son difícilmente evaluables y carecen de teorías de cambio explícitas, lo que dificulta cualquier aproximación desde el punto de vista de la evaluación.

A modo de cierre

A modo de cierre de este estudio, hemos planteado que en las políticas públicas existentes predomina un enfoque reduccionista del concepto de “protección” de DDH, aun cuando la ONU, la CIDH y la Corte IDH reconocen positivamente el derecho y el deber de defender los derechos humanos por parte de individuos y colectividades. Una política pública debería desarrollar todos los aspectos de dichos derechos y deberes, como hemos visto, y no limitarse a ofrecer algo de protección a algunos de quienes los ejercen.

Nuestra intención es proponer una manera de pensar sobre la inseguridad en que los DDH desarrollan su labor, más que restringirse a examinar lo que ofrecen los limitados programas de protección. Planteamos que la protección de DDH, tal y como está establecida, es un “objeto ingobernable” que no puede ni debe convertirse en el único objeto de una política pública para DDH. El tema es mucho más complejo, delicado y va más allá de convertir los programas de seguridad en una mera cuestión individual y técnica que afecta a *algunos* DDH.

Por ello, se hace necesario pasar a un enfoque más integrado, mejor implementado y amplio, que aborde mejor la *inseguridad* en que los DDH desarrollan su labor. Esto implicaría,

en primer lugar, no fijarse solo en la violencia directa contra el DDH, sino hacer una reflexión crítica sobre el concepto de DDH y la violencia estructural (esto sin olvidar un mejor abordaje de la violencia física directa contra los DDH). En segundo lugar, analizar cómo se constituye esta inseguridad, como hemos analizado en esta investigación, para buscar soluciones desde un abordaje más amplio de construcción de ciudadanía, democracia y Estado. Se trata, en síntesis, de dejar de considerar al DDH como *objeto* de protección y tratarlo como *sujeto* de derecho.

La concepción de estas políticas públicas requiere analizar críticamente los procesos sociopolíticos y legales mediante los que son construidas para, así, explicar las formas que la política toma, sus instrumentos y sus resultados. No solo debe analizarse lo que una autoridad pública decide hacer, sino también lo que decide no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar puede considerarse como una actuación decidida.

Este análisis crítico de las políticas implica debates y concertación en cuanto a conceptos, significados, definición de cuáles son los problemas a abordar, investigación a realizar y, deseablemente, acuerdos sobre cuáles son las soluciones a ellos y la mejor manera de implementarlas. Es necesario aunar la acción ordinaria del Estado para conseguir un entorno digno y seguro de actuación para quienes defienden derechos humanos, con la protección a corto plazo de aquellos DDH que estén en riesgo, mientras se consigue el primer objetivo. La necesidad de actuar en este doble sentido apunta también a políticas que integren las distintas actuaciones y respuestas de protección a diferentes niveles e instituciones. Esto requiere un intenso proceso político y confrontaciones de poder, en las que demasiadas veces suelen imponerse los proyectos de los actores más poderosos.

En el curso de este estudio han surgido debates sobre si los Gobiernos tienen la voluntad política de realmente proteger a los DDH o si, más bien, se limitan a “administrar los daños” que otras de sus políticas causan (por acción u omisión). Probablemente, ambas afirmaciones tengan su parte de verdad, dado que los Gobiernos y Estados no son actores unitarios, sino sistemas complejos de actores, como los son también la sociedad civil, las empresas transnacionales, etc.

Sin embargo, hemos preferido ir más allá de esta discusión y profundizar en cómo a partir de las distintas situaciones existentes, los Estados pueden realmente cumplir su obligación de proteger el derecho a defender los derechos humanos. En el 2016, esta Declaración de la ONU alcanzó los 18 años de existencia, su *mayoría de edad*. En este tiempo, las necesidades de los DDH han evolucionado y mostrado, por un lado, la necesidad de que las políticas públicas para protección se adapten a cada contexto, profundizando en la interpretación de la Declaración sobre DDH; y, por otro, que estas políticas deben abordar tanto los aspectos críticos de la seguridad de los DDH como las causas que subyacen a ellos. Ya es tiempo, como nos decía una defensora en una entrevista²²⁵, de tener políticas públicas realmente eficaces para proteger y garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

Bibliografía

- Acharya, Amitav (2004). “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”. *International Organization* 58 (02). doi:10.1017/S0020818304582024.
- Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2016). “Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil, tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas”. (*Informe A/HRC/32/20*). En: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/073/55/PDF/G1607355.pdf?OpenElement>
- Amnistía Internacional (2017). *Stand Up For the Brave*. En: www.amnesty.org/en/get-involved/brave
- Aquilino, Natalia, D’Agostino, Julia y Echt, Leandro (2012). *¿Están todas las políticas públicas en condiciones de ser evaluadas? Un análisis sobre quince programas nacionales*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). En: www.cippec.org/-/estan-todas-las-politicas-publicas-en-condiciones-de-ser-evaluadas-un-analisis-sobre-quince-programas-nacionales
- Asamblea General de la ONU (AG) (1999). *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*. Resolución A/RES/53/1994, 8 de marzo de 1999. En: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>
- (2013). *Promoción 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: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer*, A/RES/68/181, 68 Período de sesiones, 18 de diciembre del 2013. En: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/181&referer=/english/&Lang=S
- (2015). *Reconocimiento del papel de los defensores de los derechos humanos y de la necesidad de protegerlos*. Resolución A/C.3/70/L.46/Rev.1, párrafo 11. 18 de noviembre del 2015. En: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.46/Rev.1
- Barranco, María del Carmen y Churrua, Cristina (eds.) (2013). *Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos*. Tirant le Blanch. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=658016>
- Bauman, Z. (1990). “Modernity and Ambivalence”. *Theory, Culture and Society* 7 (2): 143–169.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. 1 edition. London ; Newbury Park, Calif: SAGE Publications Ltd.
- Booth, Ken (1991). “Security and emancipation”. *Review of International studies* 17 (04): 313–326.
- (2007). *Theory of World Security*. Cambridge University Press.
- Brabant, Koenraad van (2002). *Operational Security Management in Violent Environments*. Relief and Rehabilitation Network 8. London: Overseas Development Institute.
- Brown, Andrew D., Colville, Ian y Pye, Annie (2015). “Making Sense of Sensemaking in Organization Studies”. *Organization Studies* 36 (2): 265–77. doi:10.1177/0170840614559259.
- Browning, Christopher S., y McDonald, Matt (2013). “The Future of Critical Security Studies: Ethics and the Politics of Security”. *European Journal of International Relations* 19 (2): 235–55. doi:10.1177/1354066111419538.
- Buzan, Barry (2008). *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. ECPR Press.
- Buzan, Barry, Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Candel, Jeroen J. L., y Robbert Biesbroek (2016). “Toward a Processual Understanding of Policy Integration”. *Policy Sciences*, marzo. doi:10.1007/s11077-016-9248-y.
- Cardozo Brum, Myriam (2006). *La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México, D.F: Porrula Miguel Ángel.
- Cohen, R. (2013). “Lessons Learned from the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement”. Washington, D.C.: Brookings Institution. En: www.brookings.edu/research/lessons-learned-from-the-development-of-the-guiding-principles-on-internal-displacement
- Colebatch, H. K. (2009). “Governance as a conceptual development in the analysis of policy”. *Critical Policy Studies* 3 (1): 58–67. doi:10.1080/19460170903158107.

225 Entrevista a defensora de derechos humanos. Bogotá, 15 de diciembre del 2016.

- Comisión de Derechos Humanos del D. F. (2011). *Informe especial sobre el derecho humano a defender derechos humanos en la ciudad de México*. Ciudad de México: CDHDF. En: <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-defensores-dh.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, Doc.66, 31 de diciembre del 2011. En: www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH) (2013). *Protección de los defensores de derechos humanos*, Resolución A/HRC/RES/22/6, 22 Período de sesiones, 15 de marzo del 2013. En: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G13/120/29/PDF/G1312029.pdf?OpenElement>
- (2016). *Protección de los defensores de los derechos humanos que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales*. A/HRC/31/L.28, 31 Período de sesiones, 21 de marzo del 2016. En: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/056/01/PDF/G1605601.pdf?OpenElement>
- Chac, M.C. (ed.) (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Biblioteca Básica de Administración Pública. SigloXXI Ediciones.
- Colebatch, H. K. (2009). *Governance as a conceptual development in the analysis of policy*. *Critical Policy Studies* 3(1): 58-67.
- De Marchi Pereira, A., Vieira, Marisa y Díaz, Rafael (2014). *Informe Focus*. En: <http://focus.protectionline.org/es/nueva-publicacion-focus-2014/>
- Dodge, Jennifer (2010). "Tensions in deliberative practice: a view from civil society". *Critical Policy Studies* 4 (4): 384-404. doi:10.1080/19460171.2010.525904.
- Douglas, Mary (1994). *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. New Ed edition. London: Routledge.
- Dupuy, René Jean (1975). *Droit déclaratoire et droit programmatore de la coutume sauvage à la "soft law"*. Société française pour le droit international.
- Eguren, Luis E. (2005). *Protection Manual for Human Rights Defenders*. Blackrock: Front Line.
- Eguren, Luis E, y Caraj, Marie (2010). *Nuevo Manual de Protección para los Defensores de Derechos Humanos*. Bruselas: Protection International. En: <http://protectioninternational.org/es/publication/nuevo-manual-de-proteccion-para-defensores-de-derechos-humanos/>
- Eguren, Luis E, y Patel, Champa (2015). "Towards developing a critical and ethical approach for better recognising and protecting human rights defenders". *The International Journal of Human Rights* 19 (7): 896-907. doi:10.1080/13642987.2015.1075302.
- Eguren, Luis E. (2017). *Los programas nacionales para la protección de defensores de derechos humanos: un análisis crítico desde la perspectiva de políticas públicas*. Tesis Doctoral. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto. Bilbao, España.
- Espacio OSC (2015). *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. México D. F.
- Fineman, Martha (2008). "The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition". *Yale Journal on Law and Feminism*. Vol XX (1). En: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1131407##
- Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn (1998). "International norm dynamics and political change". *International organization* 52 (04): 887-917.
- Fischer, Frank y Miller, Gerald J. (eds.) (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. 1 edition. Boca Ratón: CRC Press.
- Forst, Michel (2016). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A / HRC/31/55, Consejo de Derechos Humanos, 31 Período de sesiones, 1 de febrero del 2016. En www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/A-HRC-31-55_en.pdf
- Galtung, Johan (1990). "Cultural Violence". *Journal of Peace Research* 27 (3): 291-305. doi:10.1177/0022343390027003005.
- Hanberger, Anders (2013). "Framework for exploring the interplay of governance and evaluation". *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (3): 9-27.
- Hankivsky, Olena; Grace, Daniel; Hunting, Gemma; Giesbrecht, Melissa, y otros (2014). "An intersectionality-based policy analysis framework: critical reflections on a methodology for advancing equity". *International Journal for Equity in Health* 13 (diciembre). doi:10.1186/s12939-014-0119-x.
- Huysmans, J. (1998). "Security! What Do You Mean?: From Concept to Thick Signifier". *European Journal of International Relations* 4 (2): 226-55. doi:10.1177/1354066198004002004.
- Informe defensoras de derechos humanos en la mira* (2016). Oaxaca, México. En: <http://consorciooaxaca.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-DEFENSORAS-DE-DERECHOS-HUMANOS-EN-LA-MIRA-web-1.pdf>
- Justicia Global (2016). *Guía de proteção para defensoras e defensores de direitos humanos*. Rio do Janeiro.
- Keck, Margaret E., y Sikkink, Kathryn (1998). *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. First Edition edition. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Kessler, Marie-Christine, Lascoumes, Pierre, Setbon, Michel y Thoenig, Jean-Claude (1998). *Evaluation des politiques publiques*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Krook, Mona Lena y True, Jacqui (2012). "Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality". *European Journal of International Relations* 18 (1): 103-27. doi:10.1177/1354066110380963.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Breviarios Series. Fondo de Cultura Económica. En: <https://books.google.es/books?id=3OT2AAAACAAJ>.
- López, Emiliano. (2012). "El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008)". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 57 (215). En: www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/34631
- Mandelbaum, Moran, Friis Kristensen, Anna Maria, y Athanassiou, Cerelia (2016). "De/Re-constructing the political: how do critical approaches to 'security' frame our understanding of the political?" *Critical Studies on Security* 4 (2): 133-36. doi:10.1080/21624887.2016.1200822
- Martín Quintana, María (2015). *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*. Bruselas. En: http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2016/01/PI_Criminalisation_Spanish_PrintReady1.pdf.
- Martín Quintana, María, y Eguren, Luis E. (2011). *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*. Bruselas: Protection International. En: http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores_buenas_praticias.pdf.
- Martín Quintana, María (2016). *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos. Las experiencias de México y Honduras*. Jass, CEJIL y Protection International. México-San José-Bruselas.
- Mathison, Sandra (2005). *Encyclopedia of Evaluation*. SAGE.
- Matland, Richard E. (1995). "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5 (2): 145-74.
- Mayntz, Renate (2003). "New challenges to governance theory". En *Governance as Social and Political Communication*, editado por Henrik Paul Bang, 27-41. Manchester: Manchester University Press.
- Merino, Marisa. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Agencia Española de Evaluación. En: www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_7.html.
- Needham, Catherine (2011). *Personalising Public Services: Understanding the Personalisation Narrative*. Policy Press.
- Newman, Edward (2010). "Critical human security studies". *Review of International Studies* 36 (1): 77-94. doi:10.1017/S0260210509990519.
- Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la ONU (OHCHR) (s. f.). *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Folleto informativo 29. En: www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2002). *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Ginebra. En: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67411/1/a77102_spa.pdf
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2014). *Defensoras y defensores de derechos humanos. Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*. AG/doc.5465/14, 30 de mayo del 2014. En: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/doc.&classNum=5465&lang=s>
- Palencia, Laia, Malmusi, Davide y Borrell, Carme (2014). *Incorporating Intersectionality in Evaluation of Policy Impacts on Health Equity*. Barcelona. En: www.sophie-project.eu/pdf/Guide_intersectionality_SOPHIE.pdf.

- PBI, WOLA, LAWG y Front Line (2014). *Preocupación sobre los últimos hechos relacionados con el Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México*. En: www.pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Press_Release/140402ComunicadoConjuntoMecanismoProteccion.pdf
- Pedraza, B. y Massó, C. (2016). *La protección colectiva de los defensores del derecho a la tierra y el territorio en Colombia: desafíos conceptuales y metodológicos*. Protection Desk Colombia (Pensamiento y Acción Social / Protection International). Bogotá.
- Pérez de Armiño, Karlos (ed.) (2013). "Seguridad humana y estudios críticos de seguridad". En *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico*, 23-57. Madrid: Tecnos.
- Pio, Edwina, y Smita Singh. 2016. "Vulnerability and resilience: critical reflexivity in gendered violence research". *Third World Quarterly* 37 (2): 227-44. doi:10.1080/01436597.2015.1089166.
- Platt, Matthew B. (2008). "Participation for What? A Policy-Motivated Approach to Political Activism". *Political Behavior* 30 (3): 391-413. doi:10.1007/s11109-008-9054-0.
- Posavac, Emil (2015). *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. Routledge.
- Post, Lori Ann, Raile, Amber N. W. y Raile, Eric D. (2010). "Defining Political Will". *Politics & Policy* 38 (4): 653-76. doi:10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x.
- Programa Somos Defensores (2014). "La Divina Comedia". *Informe Anual SIADDHH 2014 sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia*. Bogotá.
- Programa Somos Defensores (2014). *La Protección al Tablero*. Bogotá. En: <http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/88-informe-especial-proteccion-al-tablero>
- Programa Somos Defensores (2015). "El cambio". *Informe Anual SIADDHH 2015 sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia*. Bogotá.
- Protection International (2014). *Informe Focus 2014*. En: <https://www.protectioninternational.org/es/node/1236>
- Püzl, H. y Treib, O. (2006): "Implementing public policy", en Fisher y Mille (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. 1 edition. Boca Raton: CRC Press.
- Rogers, Patricia (2014). "Theory of change". *Methodological Briefs, Impact Evaluation* n.º 2. Florence: UNICEF. En: http://devinfohive.info/impact_evaluation/img/downloads/Theory_of_Change_ENG.pdf.
- Rogers, Patricia J. (2008). "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions". *Evaluation* 14 (1): 29-48. doi:10.1177/1356389007084674.
- Roth Deubel, André-Noël Roth (2012). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saltelli, Andrea (2007). "Composite Indicators between Analysis and Advocacy". *Social Indicators Research* 81 (1): 65-77. doi:10.1007/s11205-006-0024-9.
- Segone, Marco (1998). *Evaluación democrática*. UNICEF (Latinoamérica y Caribe. Working paper). En: <https://studylib.es/download/5538795>.
- Sekaggya, Margaret (2009). *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/13/22*. Consejo de Derechos Humanos, 13 período de sesiones, 30 de diciembre del 2009. En: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/13/22&referer=http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx&Lang=S
- Sekaggya, Margaret (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/25/55*. Consejo de Derechos Humanos, 25 período de sesiones, 23 de diciembre del 2013. En: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-55_sp.doc
- International Service for Human Rights (ISHR) (2017). *Ley Modelo para el reconocimiento y la protección de las personas defensoras de derechos humanos*. En: www.ishr.ch/sites/default/files/documents/model_law_spanish_january2017_screenversion.pdf
- Spivak, Gayatri Chakrav (1994). "Can the Subaltern Speak?" *Colonial Discourse / Post Colonial Theory: A Reader*. Patrick Williams y Laura Chrisman (eds.). Columbia University Press. En: www.postcolonialweb.org/poldiscourse/spivak/spivak2.html.
- Stern, Maria (2006). "'We' the Subject: The Power and Failure of (In)Security". *Security Dialogue* 37 (2): 187-205. doi:10.1177/0967010606066171.
- Subsecretaría de Derechos Humanos, SDH (SEGOB) (2015). "Mecanismo para la protección de DDH y periodistas". *Informe de Actividades. Ejercicio 2015*. Ciudad de México. En: www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121362/Informe_de_actividades_2015_Formato_.pdf
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Tulloch, John, y Lupton, Deborah (2005). *Risk and Everyday Life (Key Ideas)*. Palgrave-Macmillan Ltd.
- UNDP (1994). *Human Development Report 1994*. New York: Oxford Univ. Press.
- Unidad Nacional de Protección (UNP) (2016). *Informe de rendición de cuentas 2015*. En: www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/INFORME%20DE%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%202015%20UNP%20FINAL.pdf
- Van Ongevalle, Jan, Huise, Huib y Van Petegem, Peter (2014). "Dealing with complexity through actor-focused planning, monitoring and evaluation (PME)". *Evaluation* 20 (4): 447-66. doi:10.1177/1356389014551487.
- Vázquez-Arroyo, Antonio Y. (2012). "The Antinomies of Violence and Catastrophe: Structures, Orders, and Agents". *New Political Science* 34 (2): 211-21.
- Wæver, Ole (1995). "Securitization and Desecuritization". En *On security*, editado por Ronnie D. Lipschutz, 46-87. Columbia University Press.
- Weick, Karl E., Sutcliffe, Kathleen M., y Obstfeld, David (2005). "Organizing and the Process of Sensemaking". *Organization Science* 16 (4): 409-21. doi:10.1287/orsc.1050.0133.
- Wibben, Annick T. R. (2016). "Opening security: recovering critical scholarship as political". *Critical Studies on Security* 4 (2): 137-53. doi:10.1080/21624887.2016.1146528.
- WOLA-PBI. (2016). *El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México*. Washington-México DF.
- Yanow, Dvora. (2014). "Interpretive Analysis and Comparative Research". *Comparative Policy Studies*. Isabelle Engeli y Christine Rothmayr Allison (eds.), 131-59. Research Methods Series. Palgrave Macmillan UK. doi:10.1057/9781137314154_7.
- Zimmermann, Lisbeth (2016). "Same Same or Different? Norm Diffusion Between Resistance, Compliance, and Localization in Post-Conflict States". *International Studies Perspectives* 17 (1): 98-115. doi:10.1111/insp.12080.
- Zinn, Jens O. (ed.) (2008). *Social Theories of Risk and Uncertainty: An Introduction*. 1 edition. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Zwingel, Susanne (2012). "How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective". *International Studies Quarterly* 56 (1): 115-29. doi:10.1111/j.1468-2478.2011.00701.x.

An hourglass with white sand is positioned on the right side of the frame, resting on a dark wooden surface. The background is a warm, golden-brown color, suggesting a sunset or sunrise. In the foreground, there are several sheets of paper and a pen, all slightly out of focus, creating a sense of a workspace or a place of reflection.

ES TIEMPO **Ya**

**Políticas públicas eficaces para
el derecho a defender los derechos humanos**