

Versión resumida



ES  
TIEMPO **Ya**

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

 **PROTECTION**  
international

**CEJIL** 

# Tabla de contenido

Prefacio .....	4
Resumen ejecutivo .....	5
<b>PARTE 1 - La protección de los defensores:</b>	
traslación de la norma internacional a los marcos nacionales .....	7
1.1. Los defensores de derechos humanos (DDH): definición y estándares internacionales .....	8
1.2. Los aspectos a abordar para garantizar el derecho a defender los derechos humanos .....	10
1.3. La traslación de los marcos normativos internacional y regional a las políticas nacionales en las Américas .....	10
1.4. El análisis crítico de la traslación de la norma internacional a marcos nacionales en las Américas .....	12
Conclusiones y recomendaciones ligadas a la parte I .....	14
<b>PARTE 2 - El análisis de los mecanismos actuales desde la perspectiva de políticas públicas .....</b>	
15	
2.1. Los posibles instrumentos para la protección de DDH: leyes, mecanismos y políticas públicas .....	16
2.2. Hacia una política pública amplia e integradora: ¿qué elementos requiere? .....	17
2.3. Los aspectos a tener en cuenta para superar el actual enfoque restringido y estatocéntrico de la seguridad de los DDH .....	18
Conclusiones y recomendaciones ligadas a la parte II .....	22
<b>PARTE 3 - La implementación de los mecanismos de protección actuales .....</b>	
23	
3.1. Los estándares sobre el funcionamiento de los mecanismos, basados en buenas prácticas y recomendaciones .....	24
3.2. La evaluación de riesgo .....	26
3.3. Las medidas y los planes de protección .....	27
3.4. La asignación de recursos .....	29
3.5. La brecha o déficit de implementación en políticas públicas para DDH .....	30
Buenas prácticas y recomendaciones ligadas a la parte III .....	30
<b>Conclusiones .....</b>	<b>32</b>

## 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*

## Resumen ejecutivo

Ante el elevado número de agresiones contra defensores<sup>1</sup> 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 (en Colombia, Brasil, México y Honduras) no logran resultados adecuados porque tienen carencias clave en los siguientes ámbitos:

**Traslación del marco normativo internacional al marco nacional.** Los actuales mecanismos de protección trasladan de modo reduccionista la *Declaración de la ONU sobre defensores*<sup>2</sup> al ámbito normativo nacional, siguiendo un modelo “de reducción acordada” que interpreta a la baja los estándares internacionales sobre el derecho a defender los derechos humanos.

**Abordaje del problema.** Los mecanismos existentes abordan el problema mediante un enfoque restringido y centrado en la seguridad y el riesgo (DDH como posible objeto de protección), que deja de lado aspectos clave como la violencia estructural y la figura del perpetrador de las agresiones, y que construye un concepto racional y positivista del DDH que no corresponde a la complejidad de su realidad.

**Diseño e implementación.** Estos mecanismos presentan importantes carencias, ligadas 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. Además, se constata que no hay estudios que demuestren la efectividad de muchas de las medidas de protección existentes. Igualmente, los recursos presupuestarios asignados no son suficientes por sí solos para conseguir los resultados esperados de unas políticas públicas de protección de DDH. Por último, estos mecanismos descansan en un entendimiento vertical de la ejecución

---

1 El español es una lengua sexista porque reduce todos los géneros al masculino. Por ello, consideramos muy importante romper esta norma en el lenguaje oral, mediante el uso de un vocabulario más incluyente. Sin embargo, 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 este texto. Esto no nos aparta de nuestro deseo de hacer causa común con las luchas feministas sino que, por el contrario, nos afianza en ese caminar. Esperamos que *todas y todos* lo entiendan así.

2 Naciones Unidas (8 de marzo de 1999). A/RES/53/144: *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.*

de una política, sin analizar las brechas o *gaps* de implementación, la importancia de los contextos locales y las interpretaciones de “abajo arriba” (*bottom-up*) para el programa.

En suma, planteamos que los actuales mecanismos deberían convertirse en políticas públicas de protección que apliquen una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles.

### **Referencia a la publicación completa**

Este documento es una versión resumida de *Es tiempo Ya. Políticas públicas por el derecho a defender los derechos*, publicación conjunta de Protection International y CEJIL. Para un análisis profundo de los puntos resumidos, recomendamos la consulta de la publicación completa [aquí](#).



**PARTE 1**

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

## 1.1. Los defensores de derechos humanos (DDH): definición y estándares internacionales

### ¿Quiénes son los DDH?

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*) describe a los DDH 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”<sup>3</sup>. 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”<sup>4</sup>. Además, la CIDH ha reconocido que

*la 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., párr. 13).*

### ¿Por qué los Estados deben proteger a los DDH?

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. 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 particulares.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Corte IDH indican que los Estados están obligados a prevenir situaciones que puedan conducir, por acción u omisión, a la afectación de los derechos humanos<sup>5</sup>.

---

3 Ibid.

4 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.

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

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

La Declaración de la ONU sobre defensores señala en su artículo 3 que los Estados son los que deben desarrollar políticas nacionales en cumplimiento de su obligación de proteger a quienes defienden los derechos humanos:

*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.*

La Corte IDH ha concretado en su jurisprudencia (caso *Valle Jaramillo*)<sup>6</sup> 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 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 contra<sup>7</sup>.

Asimismo, la CIDH ha establecido parámetros para desarrollar una “política global de protección”<sup>8</sup>, 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”<sup>9</sup>.

---

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.

---

FIGURA 1: MECANISMO Y POLÍTICA



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

7 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.

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

9 *Ibíd.*, párr. 472.

## 1.2. Los aspectos a abordar para garantizar el derecho a defender los derechos humanos

Las leyes y políticas de protección existentes no siempre han logrado bajar a tierra los principios generales contenidos en la *Declaración de la ONU sobre defensores* y convertirlos en actuaciones concretas de los Estados. Una política pública de protección debería abordar los desafíos numerosos que obstaculizan el derecho a defender los derechos humanos. Para ello, es indispensable que las políticas públicas de protección incorporen los estándares internacionales, teniendo en cuenta elementos como los que se enumeran a continuación:

Ataques contra la vida y la integridad	Leyes restrictivas para las ONG	Difamación, estigmatización y criminalización	Riesgos adicionales para mujeres defensoras
Violaciones de los derechos de reunión y asociación, libertad de expresión y movimiento	Evaluación de los resultados reales de los mecanismos para poder adaptarlos a la lógica de la declaración	Establecimientos de formas eficaces y transparentes de valorar el riesgo de un DDH	Agresiones de actores no estatales (sector privado, crimen organizado)
Barreras en el acceso a las políticas públicas existentes	Refuerzo del papel de las instituciones nacionales	Obstáculos en el acceso y la difusión de la información	Documentación de las violaciones y los abusos contra DDH
Restricciones administrativas, financieras e injerencias		Discriminación activa contra sectores de la población (por pertenecer a esa población o por proteger sus derechos)	

## 1.3. La traslación de los marcos normativos internacional y regional a las políticas nacionales en las Américas

Los mecanismos y programas existentes suelen consistir en una estructura gestionada por el Gobierno para asignarles medidas de protección a quienes alcanzan un determinado nivel de riesgo, y estas se mantienen por un tiempo determinado. 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.\*

A continuación, presentamos brevemente las dos generaciones de mecanismos existentes. Colombia y Brasil formarían la “primera generación” de países que adoptaron mecanismos de protección por decreto. Más adelante, México y Honduras marcarían la “segunda generación”, creando mecanismos enmarcados en leyes de protección. Por último, Guatemala se encuentra actualmente en un proceso de debate sobre un borrador para implementar una política pública de protección de defensores.

## La primera generación de programas

### México El paso adelante con la ley

- Primer mecanismo que se puso en marcha (1997) y el de mayor tamaño y presupuesto (aunque incluye a otras poblaciones-meta, no solo DDH). Según el Informe de Rendición de Cuentas de la Unidad Nacional de Protección (UNP), a finales de 2015 cobijaba a unos 1810 DDH (15 % del total).
- Creado por decreto presidencial, ha ido sufriendo varios desarrollos y numerosas modificaciones para adaptarse a requerimientos administrativos, demandas de los DDH y sentencias del sistema judicial colombiano. Depende del Ministerio del Interior.
- Severamente criticado por las organizaciones de derechos humanos porque, a pesar de su envergadura, el número de DDH amenazados y asesinados ha aumentado.

### Honduras Una ley a imagen y semejanza (sobre el papel)

- Segundo mecanismo en antigüedad (2004), creado por decreto. La ley que iba a instituirlo, en borrador y discusión en el poder legislativo desde 2009, no ha sido aprobada.
- A nivel nacional depende de una Secretaría de Gobierno y funciona en un número variable de Estados (a fines de 2016 funcionaba en cinco Estados priorizados).
- Adolece de serias dificultades, como: 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; el hecho de que el mecanismo funciona a partir de lógicas de protección policial; y la ausencia de medidas para enfrentar las causas estructurales de la violencia contra los defensores.

## La segunda generación: hacia un sistema de gobernanza en red

### México El paso adelante con la ley

- Primer mecanismo de protección regido por ley en las Américas (2012): Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 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.
- 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.
- Diagnósticos y valoraciones sucesivos por parte de la sociedad civil muestran numerosas críticas en cuanto a su reducido personal (37 personas en 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. Las organizaciones de sociedad civil critican que la implementación del mecanismo es poco efectiva y deficiente a todos los niveles (federal, estatal y municipal).

### Honduras Una ley a imagen y semejanza (sobre el papel)

- Segundo mecanismo de protección regido por ley en las Américas (aprobado en mayo de 2015): Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia. Depende de una Secretaría de Estado del Gobierno.
- Una sentencia de la Corte IDH llevó a que la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH) del Gobierno, a finales de 2012, generara un anteproyecto de ley que, finalmente, se aprobó en el Congreso en 2015.
- Este programa enfrenta grandes desafíos, principalmente para revertir el alto número de graves agresiones contra DDH y el clima de estigmatización, así como para garantizar su implementación adecuada y contar con recursos suficientes.

### Guatemala Una política en ciernes

- Por el momento, no existe mecanismo de protección como tal en Guatemala, aunque ha habido actuaciones en torno al tema desde el año 2004.
- En 2014, la Corte IDH le ordenó al Estado de Guatemala implementar una política pública efectiva para la protección de los DDH.
- En febrero de 2014, se estableció una Mesa de Alto Nivel y una Mesa Técnica del mecanismo, con el acompañamiento técnico de la OACNUDH y la UNESCO, para preparar un proyecto final de mecanismo de protección a periodistas en Guatemala.
- Para finales de 2017, un Grupo de Trabajo estaba trabajando sobre un borrador (en consulta con la sociedad civil y otros sectores) para un programa de protección de DDH.

## 1.4. El análisis crítico de la traslación de la norma internacional a marcos nacionales en las Américas

### Hacia un modelo de “reducción acordada” en la traslación del marco internacional al nacional

Los mecanismos existentes 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. ¿Cómo se da y en qué falla esa traslación? Nuestra conclusión al respecto es que los actuales mecanismos de protección trasladan la Declaración de la ONU de modo reduccionista (aunque consensuado) 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, incluyendo el de las organizaciones de DDH.

Es necesaria una revisión crítica de la reducción acordada en la traslación de la norma internacional a marcos nacionales. Esta 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 recomendaciones de instituciones como la ONU o la CIDH.

### ¿Cómo se ha llegado al modelo de “reducción acordada” en la traslación del marco internacional al nacional?

Las normas internacionales van incorporándose a los marcos normativos nacionales mediante procesos complejos que dependen de muchos factores. En el caso de las políticas de protección de DDH, el discurso restringido sobre “protección de algunos DDH en riesgo” ha prevalecido sobre el discurso más amplio sobre el derecho a defender los derechos humanos. Los instrumentos adoptados se han inclinado por lo más visible: hay DDH agredidos y asesinados. Esta lógica de seguridad ofrece, además, ventajas adicionales para el discurso de los Gobiernos: aceptación a corto plazo, dados sus resultados inmediatos; y despolitización

del problema, ignorando las profundas injusticias sociales y violaciones de derechos humanos que están en la raíz de las agresiones contra DDH.

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:

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

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

Con base en esta tabla, pueden presentarse las siguientes combinaciones: **i) incrustación de la norma**, cuando su validez es rechazada en el marco nacional (primera etapa) pero el Gobierno la adopta como decreto (segunda etapa) e intenta implementarla según los estándares internacionales (tercera etapa); y **ii) reformulación de la norma**, con gobiernos menos sensibles a la presión internacional, que reinterpretarían la norma desde la primera etapa con la creación de un discurso propio que se mantiene en las dos etapas siguientes.

#### En el caso de los discursos nacionales sobre los programas de protección de DDH, identificamos un proceso intermedio de “reducción acordada”:

- El discurso que se ha construido en Colombia, Brasil, México y Honduras está en línea con el discurso de la “comunidad internacional”, que goza de amplio consenso. Sin embargo, las normas adoptadas en estos países no responden a la validez de la norma internacional.
- Esta paradoja se da porque en el momento de construcción del discurso no existía un discurso de referencia alternativo en la comunidad internacional.
- Se construye sobre la marcha un discurso con vocación de reflejar un estándar internacional, pero dejando fuera aspectos clave para garantizar el derecho a defender los derechos humanos.
- Esta traslación es reformulada nuevamente en su implementación, durante la tercera etapa, pues 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.

Un análisis crítico de esta interpretación reducida de la norma internacional lleva a argumentar lo siguiente:

- Las medidas adoptadas a nivel nacional a partir de este enfoque de “reducción acordada” no parecen haber tenido impacto positivo en las enormes restricciones del derecho a defender los derechos humanos que sufren los DDH, ni en los países con programas nacionales ni globalmente<sup>10</sup>.
- Desde la promulgación de la Declaración de la ONU sobre Defensores se han desarrollado numerosos estándares y recomendaciones de organismos con autoridad, los cuales han expandido el alcance de la Declaración. Éstos no han sido trasladados a los marcos nacionales.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES LIGADAS A LA PARTE I

---

### ***Sobre la obligación internacional de los Estados de proteger el derecho a defender los derechos humanos:***

- 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.

### ***Sobre la necesidad de adoptar políticas amplias sobre el derecho a defender los derechos humanos:***

- 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.
- 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.

### ***Sobre los procesos de incorporación de la Declaración sobre Defensores a los marcos normativos nacionales:***

- Es necesario analizar la discrepancia entre el actual abordaje del problema y el problema en sentido amplio, prestando atención a la evolución de 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 Defensores 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.
- 

10 El informe 2017/2018 <https://www.amnesty.org/es/latest/research/2018/02/annual-report-201718/> de Amnistía Internacional sobre DDH (2017) incluye 281 casos de DDH asesinados en el mundo, un incremento del 80 % respecto a los casos recogidos el año anterior. El 75 % de estos casos se presenta en las Américas.

An hourglass with white sand is shown on a wooden surface. The hourglass is made of clear glass and has a brass-colored metal base and top. The sand is flowing from the top bulb to the bottom bulb. A teal-colored horizontal band is overlaid on the center of the hourglass, containing white text. The background is a dark, out-of-focus wooden surface.

PARTE 2

EL ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS ACTUALES  
DESDE LA PERSPECTIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

## 2.1. Los posibles instrumentos para la protección de DDH: leyes, mecanismos y políticas públicas

Entre los instrumentos adoptados por los países estudiados (Colombia, Brasil, México y Honduras) existen mecanismos o programas de protección y, en algunos casos, leyes nacionales sobre protección. Tanto los mecanismos como las leyes son instrumentos complementarios que pueden tratar aspectos importantes sobre protección de DDH, pero son insuficientes, ya que dejan de lado aspectos indispensables para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. A continuación explicamos brevemente las principales características de estos instrumentos.

### Leyes

- Proporcionan un marco que identifica el derecho a defender los derechos humanos, la población a quien se aplica, las medidas de protección que pueden aplicarse, etc.
- Son aprobadas (generalmente) por el poder legislativo y están llamadas a ser aplicadas por los Gobiernos sucesivos.
- Requieren un proceso más largo y complejo para su creación y aprobación.
- Generan derechos (para los DDH, en este caso) y obligaciones para el Estado y para todos, una vez promulgadas.
- Ofrecen mayor alcance y continuidad, aunque también son más difíciles de modificar.
- Pueden proporcionar una base sólida para sustentar una política pública más allá de los cambios de Gobierno.

### Mecanismos o programas

- Aprobados e implementados por un Gobierno con voluntad y capacidad. Esto le confiere mayor agilidad pero, también, mayor variabilidad porque puede ser fácilmente derogado por posteriores Gobiernos.
- Suelen tener objetivos más operativos y planes más concretos y definidos.
- Pueden ser más fácilmente adoptados, pero tienen menos recorrido y amplitud que el que otorga una ley.
- Generan obligaciones de actuación solo para los funcionarios encargados de su implementación.

Planteamos que estos instrumentos (tanto leyes como mecanismos) se quedan cortos a la hora de proteger a los DDH y su labor. Para abordar el problema de la protección de los DDH, el marco 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 es el **enfoque de políticas públicas**. En contraste con los instrumentos anteriores, una política pública tiene unas características más complejas:

- Constituye un conjunto complejo de programas, procedimientos y regulaciones que concurren a un mismo objetivo general.
- Sirve para abordar y resolver cuestiones sociales complejas, que pueden analizarse y evaluarse con una amplia gama de herramientas.
- Se concreta en las decisiones sobre las acciones a realizar y, también, en las acciones a omitir.

## 2.2. Hacia una política pública amplia e integradora: ¿qué elementos requiere?

Los programas actuales deberían: i) convertirse en políticas públicas de protección dotadas de todos sus instrumentos habituales; ii) aplicar una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles; y iii) expandir el alcance de la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos.

El proceso de traslación, que va desde la adopción del estándar internacional hasta su implementación a nivel nacional, requiere que analicemos algunos de los aspectos clave para la construcción de una política pública: la voluntad política, la participación y la gobernanza.

### Voluntad política

En general, hay un acuerdo en pensar que la voluntad política es condición necesaria, pero no suficiente, para que una política pública tenga resultados. 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, a menudo, se le asigna 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, las culturas, los problemas a tratar, etc.

Por lo tanto, para subsanar la frecuente falta de “voluntad política”, es indispensable que un Gobierno que decida poner en marcha una política pública para protección de DDH incorpore en su plan las acciones necesarias para construir y asegurar la necesaria voluntad política.

### Participación de los DDH y otros actores

Para gestionar una política de un tema complejo (como la protección de DDH) debe tenerse muy en cuenta la integración de los distintos actores involucrados, reconociendo la existencia de un proceso en el que se interrelacionan distintos sectores e instituciones.

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 importante, para hacer posible que la política se aplique con continuidad a pesar de los cambios de Gobierno y de las coyunturas. Asimismo, la participación debe ser efectiva en términos de género, sectores discriminados o marginados, poblaciones rurales o aisladas, etc.

También es relevante la **participación de otros actores involucrados** en la política, como distintas instituciones del Estado, autoridades locales, etc. La **participación de expertos**

**internacionales** en el diseño de estas políticas también es útil para asesorar y promover soluciones técnicas que, a veces, pueden atorarse por discusiones entre los participantes.

## Gobernanza en red

En los programas de protección existentes, se interrelacionan distintos actores: la población meta (los DDH), organismos del poder ejecutivo, 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 el sistema judicial, y otras instituciones del Estado (*Ombudsman*, por ejemplo).

Las interrelaciones entre tantos actores son muy complejas y dan lugar a distintos modelos de gobernanza en las políticas de protección existentes: a) **política pública centralizada** (o dirigida de modo centralizado) desde el poder ejecutivo (Gobierno); b) **gobernanza colaborativa**, en red o deliberativa; y c) **modelo intermedio**, combinando el centralismo con la participación en red de otros actores.

De los tres modelos, consideramos que **la gobernanza colaborativa o en red puede ser el más apropiado 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 afectados. De este modo, la política pública sigue estando bajo el liderazgo del Gobierno, pero buscando cierto nivel de acuerdo y con un objetivo común, a partir de la interacción y las negociaciones entre distintos actores que participan según sus racionalidades e intereses.

Si bien la integración de actores en la gobernanza en red de estas políticas públicas genera desafíos, para muchos expertos en políticas públicas no es una elección, sino algo necesario para conseguir resultados palpables ante problemas sociales complejos, como el de la protección de los DDH.

## 2.3. Los aspectos a tener en cuenta para superar el actual enfoque restringido y estatocéntrico de la seguridad de los DDH

Los programas existentes se centran solo en la protección física de algunos DDH, obviando la inseguridad crónica en la que ellos desarrollan su labor. Para comprender la inseguridad de los DDH desde una perspectiva amplia, analizamos los siguientes aspectos:

<b>a</b>	La definición del problema a abordar en la política pública de DDH
<b>b</b>	El concepto de “DDH”: defensor como objeto de protección
<b>c</b>	La inseguridad de los defensores: violencia física y estructural
<b>d</b>	La categorización de defensores en torno al riesgo
<b>e</b>	El rol del perpetrador y la construcción de agresiones contra DDH

## La definición del problema a abordar en la política pública de DDH

El problema que una política pública de protección de DDH debería tratar de resolver tiene que ver con 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?

La conjunción de varios **factores** puede determinar la inclusión de este problema en la agenda política:

- La existencia de un contexto claramente amenazante.
- La existencia de redes (formales o informales, entre organizaciones de DDH).
- El acceso de los DDH a quienes toman decisiones en política, es decir, la apertura del Gobierno de turno sobre este tema.

Los Estados analizados (Colombia, Brasil, México y Honduras) introdujeron el problema de la protección de DDH en sus agendas, pero hicieron un abordaje del problema de modo **reduccionista**, mediante un enfoque restringido y centrado exclusivamente en la seguridad y en el riesgo (DDH como posible objeto de protección), dando lugar a mecanismos enfocados en la securitización y protección física de los defensores en riesgo, sin incluir un conjunto mayor de actuaciones posibles para garantizar el derecho a la defensa de los derechos humanos.

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.** Por lo tanto, la definición del problema debe abordar 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.

## El concepto de “DDH”

“Defensor” es un calificativo abstracto que se le otorga a un sujeto de derecho, que es un ciudadano y, además, 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.

Es preciso que una política pública tenga en cuenta esta complejidad del término “defensor” y que incluya aspectos como el género y la interseccionalidad, las múltiples interpretaciones sobre el concepto de defensor, así como la diversidad de identidades que puede tener un DDH (como sindicalista y campesino) y que condicionan de manera particular su situación.

En suma, una política pública de protección de DDH debe cuestionar cualquier construcción reduccionista del concepto de DDH, apostando por sumar identidades y asegurando la inclusión del defensor como sujeto de derecho. 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.**

Creemos que los programas existentes conciben al DDH 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.

## La inseguridad de los defensores: violencia física y violencia estructural

En el ejercicio de su trabajo, los DDH pueden ser objeto de amenazas y violencia física, así como de sus efectos: daños psíquicos y privaciones que comprometen el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades. Cada vez que un perpetrador amenaza o agrede a un DDH se presenta **violencia directa**, es decir, aquella que es visible porque es una acción cometida por alguien.

Sin embargo, la mera mención a la violencia directa no es suficiente para explicar el contexto de inseguridad en que viven los DDH. Dicha inseguridad tiene raíces en otra forma de violencia más abstracta, la **violencia estructural**, que suele ser invisible y no siempre es reconocida como violencia por los mismos DDH (que se ven subordinados a ella y condicionados por sus efectos), ni por otros actores sociales que se preocupan por los DDH. La violencia estructural, 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 perpetradores.

## 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. Algunas de estas simplificaciones y exclusiones se producen:

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

**Categorizaciones y divisiones de los DDH.** Los mecanismos de protección pretenden dirimir qué DDH “están en riesgo” de entre un universo no bien definido. Así, los mecanismos crean una línea divisoria entre los que están “dentro” del programa (agresiones como excepciones) y los que quedan “fuera” de él.

Esta categorización deja sin respuesta la pregunta que hemos escuchado frecuentemente entre los DDH: “si todos tenemos riesgo, ¿por qué el Estado sí protege a unos y no a otros?”

## El rol del perpetrador: cómo se construye una agresión contra DDH

Las políticas existentes ponen su foco en el DDH, aislado de otros actores sociales. No se menciona, por ejemplo, al perpetrador: queda “fuera de foco” como actor. Para entender mejor la inseguridad de los DDH es necesario entender la mirada y actuación del perpetrador. Puede decirse que las agresiones a los DDH son producto de, por lo menos, tres factores que interactúan:

CONCEPCIÓN DE LA ACCIÓN VIOLENTA COMO UNA ACCIÓN DESEABLE Y ÚTIL	EXISTENCIA DE UN ESCENARIO FAVORABLE	EXISTENCIA DE RECURSOS DISPONIBLES PARA LA AGRESIÓN
<p>Algunas situaciones pasadas y presentes llevan al agresor a considerar el uso de la violencia como una opción deseable. Toma su acción como una forma «útil» para alcanzar su objetivo de «resolver el problema», porque piensa que quedará impune y que el costo político «vale la pena».</p>	<p>Existe un escenario físico y social favorable que a los ojos del perpetrador posibilita la agresión, o que al menos no interfiere con ella. El DDH se expone en su entorno y, así, el perpetrador nota oportunidades para actuar. La percepción de impunidad inmediata y mediata es clave (“¿quién va a protestar porque se mate a un campesino más?”).</p>	<p>El perpetrador necesita acceder a medios y recursos para ejercer la violencia. Históricamente, estos recursos 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.</p>

Teniendo en cuenta esto, el riesgo de agresión puede reducirse si se generan cambios en los tres aspectos descritos. En contraste, un enfoque limitado a la violencia física directa, como el de los mecanismos de protección actuales, contribuye a **invisibilizar la violencia estructural**, incluso regulando *de facto* la dominación y exclusión de los DDH.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES LIGADAS A LA PARTE II

### ***Sobre la necesaria voluntad política:***

- 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 involucrar a todas las autoridades y actores clave, construir un reconocimiento común sobre los problemas a tratar, buscar el compromiso de apoyo de dichos actores y convencerlos de la efectividad de las soluciones de dicha política pública.

### ***Sobre la participación de los DDH y otros actores:***

- 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.
- La participación de los sectores involucrados (empezando por los mismos DDH) es relevante para la implementación de la política de protección.
- La gobernanza efectiva en red abre espacios de participación que permiten una mejor adaptación e integración de los actores involucrados en una política de protección para DDH.

### ***Sobre el enfoque restringido y estatocéntrico de los actuales programas:***

- Más allá del 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 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.

***Sobre el concepto de defensor:***

- El concepto de DDH está sujeto a posibles reducciones, por lo que es necesario mantener una tensión positiva que lo expanda, 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.

***Sobre la violencia estructural:***

- 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.

***Sobre la inclusión del rol del perpetrador:***

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

An hourglass with white sand is shown on a wooden surface. The hourglass is made of clear glass and has a brass-colored metal frame. The sand is piled up in the bottom bulb, and a small amount is falling into the top bulb. A teal-colored horizontal band is overlaid on the center of the hourglass, containing the text.

PARTE 3

LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS MECANISMOS  
DE PROTECCIÓN ACTUALES

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.

### 3.1. Los estándares sobre el funcionamiento de los mecanismos, basados en buenas prácticas y recomendaciones

#### La población meta y su acceso a las políticas públicas de protección

##### **Criterios estándar de acceso al programa**

- Adopción del criterio de la Declaración de la ONU para definir quién es DDH.
- Inclusión del entorno social del defensor en el programa de protección (familiares, comunidad u organización en riesgo por el vínculo con el DDH).

##### **Inclusión de funcionarios públicos**

- Importancia de mantener separadas las políticas de protección de DDH del resto de programas de protección a otros funcionarios.
- La no detracción de recursos de protección de DDH de la sociedad civil por causa de la protección de funcionarios públicos.

##### **Rechazo de solicitudes de ingreso**

- Información precisa sobre las razones del rechazo.
- Existencia de procedimientos (por ejemplo, recursos de inconformidad) para apelar la inadmisión a un programa.
- Aumento de la transparencia sobre el porcentaje de solicitudes de admisión rechazadas y las razones del rechazo.
- Garantía de un seguimiento de las solicitudes.

##### **Necesidad o no de denuncia previa de los hechos por parte de los DDH**

- La no necesidad de la denuncia previa de los hechos para acceder al programa de protección.
- Existencia de canales de comunicación para informar y asesorar al DDH sobre procesos en marcha con relación a cada caso.
- Autorización del DDH sobre el curso de la denuncia.

##### **Contacto inicial de los defensores con el programa**

- Flexibilidad en la forma como el DDH puede contactarse con el programa.
- Reconocimiento del papel de intermediarios o mediadores para hacer posible que DDH en riesgo de exclusión puedan acceder a la protección del programa.
- Posibilidad de que el programa de protección inicie el contacto con el DDH si es necesario.

### **Barreras en el acceso al programa (falta de difusión, percepción de parcialidad, exclusión de ciertos grupos, etc.)**

- 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.
- Análisis sobre por qué la inmensa mayoría de los DDH en riesgo no acceden a los programas de protección existentes y toma de medidas necesarias para mejorar ese acceso.

#### **ALGUNOS FACTORES QUE PUEDEN FAVORECER EL ACCESO DE LOS DDH AL PROGRAMA DE PROTECCIÓN:**

- Legitimidad pública de las instituciones implementadoras
- Descentralización que fomente la cercanía física de las oficinas, desplazamiento de funcionarios...
- Cultura organizacional abierta y mandato amplio
- Integridad, calidad y diversidad de sus funcionarios
- Tramitación de procedimientos ágil, eficaz y respetuosa
- Eficacia y autoridad suficiente para interpelar a los órganos encargados de proteger a los DDH

### **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).

### **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. 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.

### **Los 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, con el fin de permitir analizar tendencias y patrones de violencia contra DDH. Esta información debe alimentar un sistema de alerta temprana (SAT) que permita la adopción de medidas preventivas de protección.

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

Como regla general, toda información relacionada con las personas solicitantes o usuarias debe considerarse como sensible. A partir de esto, es necesario determinar qué información y cómo puede compartirse o publicarse fuera del mecanismo. Es necesario desarrollar procedimientos de seguridad para el contacto con DDH, y para almacenar, transmitir a terceros o difundir la información relativa al caso.

### 3.2. La evaluación de riesgo

La evaluación del riesgo debe partir del contexto donde se desarrollan los hechos, es decir, es necesario ubicar en tiempo y espacio las circunstancias que pueden incidir en el riesgo del DDH. Deben identificarse los actores involucrados (locales, nacionales, internacionales), sus intereses, sus relaciones y sus capacidades para realizar o impedir una agresión<sup>11</sup>. Asimismo, se recomienda analizar las acciones de protección realizadas previamente por las autoridades involucradas y las adoptadas por el DDH.

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.

**Análisis del riesgo:** dado por varios factores, principalmente las amenazas contra el DDH, las vulnerabilidades y las capacidades del DDH.

$$\text{Riesgo (de un DDH)} = \frac{\text{amenazas x vulnerabilidades}}{\text{capacidades}}$$

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.

**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).

---

11 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.

### 3.3. Las medidas y los planes de protección

#### ¿Qué son 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”.

- **Las medidas de prevención o “políticas”.** 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 a generar garantías de no repetición”. Los DDH frecuentemente las denominan “medidas políticas”. Incluyen, por ejemplo, la difusión del mecanismo, los cursos de capacitación a funcionarios, actividades de concienciación pública sobre el trabajo de los DDH o la publicación de información sobre agresiones a DDH<sup>12</sup>.
- **Medidas de protección (ordinarias y urgentes).** Las **medidas ordinarias** son las que se implementan habitualmente en todos los programas estudiados. Consisten en equipamiento para los DDH, protección policial, evacuación y, en menor medida, formación y atención al DDH. Las **medidas urgentes** se toman en los casos considerados como de riesgo extremo o muy elevado. En estas situaciones, cuando la agresión puede ser inmediata, las medidas son limitadas y deben ser enérgicas. En teoría, la manera adecuada de reducir un riesgo extremo sería garantizándole 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.

#### Las dificultades ligadas a las medidas de protección en los mecanismos existentes

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. En algunas ocasiones, las medidas de protección que se ofrecen pueden plantear dificultades añadidas, como la desconfianza de los DDH hacia la Policía, la desconfianza de las víctimas hacia la Policía, la interferencia con la labor de los DDH, la inclusión de escoltas de compañías privadas, o el desacuerdo por parte del DDH con el uso de la violencia y con el uso de escoltas.

#### ¿Qué medidas suelen otorgarse?

La inmensa mayoría de las medidas consiste en medios técnicos, cuya capacidad para generar reacciones efectivas es limitada, sobre todo en países con altas tasas de criminalidad y una baja rendición de cuentas por parte de los diversos cuerpos policiales, por no mencionar las numerosas zonas rurales donde no existe presencia policial.

---

<sup>12</sup> Estas medidas responden a reivindicaciones de los DDH sobre la creación de un entorno apropiado para el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos; sin embargo, su implementación en la práctica es escasa.

## ¿Cuál es 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. Si se analizan los medios a los que los perpetradores recurren 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.

TABLA 2: MEDIDAS DE PROTECCIÓN Y LIMITACIONES

MEDIDAS		LIMITACIONES
<b>MÓVILES (SE MUEVEN CON EL DDH) Y PERMITEN REPELER AGRESIÓN</b>		
Disuaden a un posible perpetrador y permiten repeler directamente una agresión.	Escolta o protección armada (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

No hay estudios que muestren la efectividad de muchas de las actuales medidas de protección (especialmente las tecnológicas, como el “botón de pánico”, o las pasivas, como el chaleco antibalas). Además, existen dudas razonables sobre la adecuación de medidas duras, como las escoltas armadas, para asegurar la labor de los DDH.

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.

## Las 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 los derechos humanos<sup>13</sup>.

Podría decirse que las medidas colectivas tienen que ver con promover redes y conectividad, así como 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. 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. Lo habitual es aplicar solamente medidas individuales, sin tener en cuenta que, en situaciones específicas, es el colectivo el que está en riesgo, por lo que estas 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 conjunto.

En cualquier caso, las medidas colectivas deben adaptarse cuidadosamente a cada contexto y a las necesidades de los comunicadores y DDH colectivos, así como deben tener muy en cuenta cuestiones de interseccionalidad, como género, minorías, etc.

## Los planes de protección: más allá de las medidas de seguridad

Ante la situación de riesgo que vive una persona, no basta con responder con medidas de seguridad sueltas (como otorgar un teléfono celular o un chaleco antibalas), sino que se requiere la elaboración e implementación de un plan de protección que responda a todos los aspectos del riesgo que sufre. Ese plan debe ser monitoreado y evaluado periódicamente, para asegurarse de que responde al nivel de riesgo que tiene la persona o las personas beneficiarias. Un plan de protección, como cualquier otro, debe tener objetivos, actividades, medios y evaluación.

## 3.4. La asignación de recursos

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 Honduras. 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, y para que sea **eficiente**, debe lograrlo mediante un uso racional de los medios disponibles.

---

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

### 3.5. La brecha o déficit de implementación en políticas públicas para DDH

Los actuales mecanismos de protección descansan en un entendimiento vertical de la ejecución de una política. No tienen en cuenta el análisis necesario de las brechas o *gaps* de implementación, propio de las políticas públicas, ni la importancia de los contextos locales y las interpretaciones de “abajo-arriba” (*bottom-up*) para el programa.

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.

Para mejorar la implementación, es necesario investigar mejor cómo los distintos funcionarios, en diferentes ámbitos, interpretan la política pública en los distintos escenarios de trabajo. En esta línea, debe prestarse especial atención a la brecha en interpretación entre las capitales y los lugares alejados de ellas.

---

#### BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES LIGADAS A LA PARTE III

##### *Sobre la evaluación del riesgo:*

##### **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 policial (porque no lo es).
  - Incluir al DDH en la elaboración de su análisis de riesgo por medio de entrevistas y que sea, por lo 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).
  - Asignarles a las tareas de análisis de riesgo los recursos necesarios y suficientes para asegurar su realización oportuna y su calidad.
-

---

***Sobre las medidas de protección:*****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.
- Investigar y evaluar la eficacia y efectividad de medidas y planes de protección, para seleccionar los mejores y optimizar su implementación.
- 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 la desconfianza mutua, las sospechas sobre el uso de inteligencia contra el DDH, etc.

***Sobre la asignación de recursos:*****Recomendaciones**

- 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 detraer recursos de dicha política, que debe disponer del debido presupuesto, como toda política pública.

***Sobre la brecha de implementación:*****Recomendaciones**

- 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.
-

- 
- Para mejorar la implementación, es necesario investigar mejor cómo los distintos funcionarios, 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.

### ***Sobre la efectiva implementación de políticas a nivel nacional y local:***

#### **Buenas prácticas**

- 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**

- 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 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 abordarse, 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.

### ***Sobre el contexto:***

#### **Recomendaciones**

- Es necesario incorporar las características y 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?

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.

La ambigüedad con que estos mecanismos están redactados da 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. Para un enfoque crítico de las políticas de protección, necesitamos que funcionarios y DDH se conviertan en agentes reflexivos sobre su propia praxis.

## A modo de cierre

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.

Es urgente aplicar un enfoque más integrado, mejor implementado y amplio, que aborde más acertadamente 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 (sin olvidar un mejor abordaje de la violencia física directa contra los DDH). En segundo lugar, analizar cómo se constituye esta inseguridad 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 derechos.

Los Estados pueden realmente cumplir su obligación de proteger el derecho a defender los derechos humanos. En 2016, la 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 entrevista<sup>14</sup>, de tener políticas públicas realmente eficaces para proteger y garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

---

14 Entrevista a defensora de derechos humanos. Bogotá, 15 de diciembre de 2016.