



FOCUS 2013

Políticas públicas para la protección
de las defensoras y los defensores
de derechos humanos:

Últimos avances

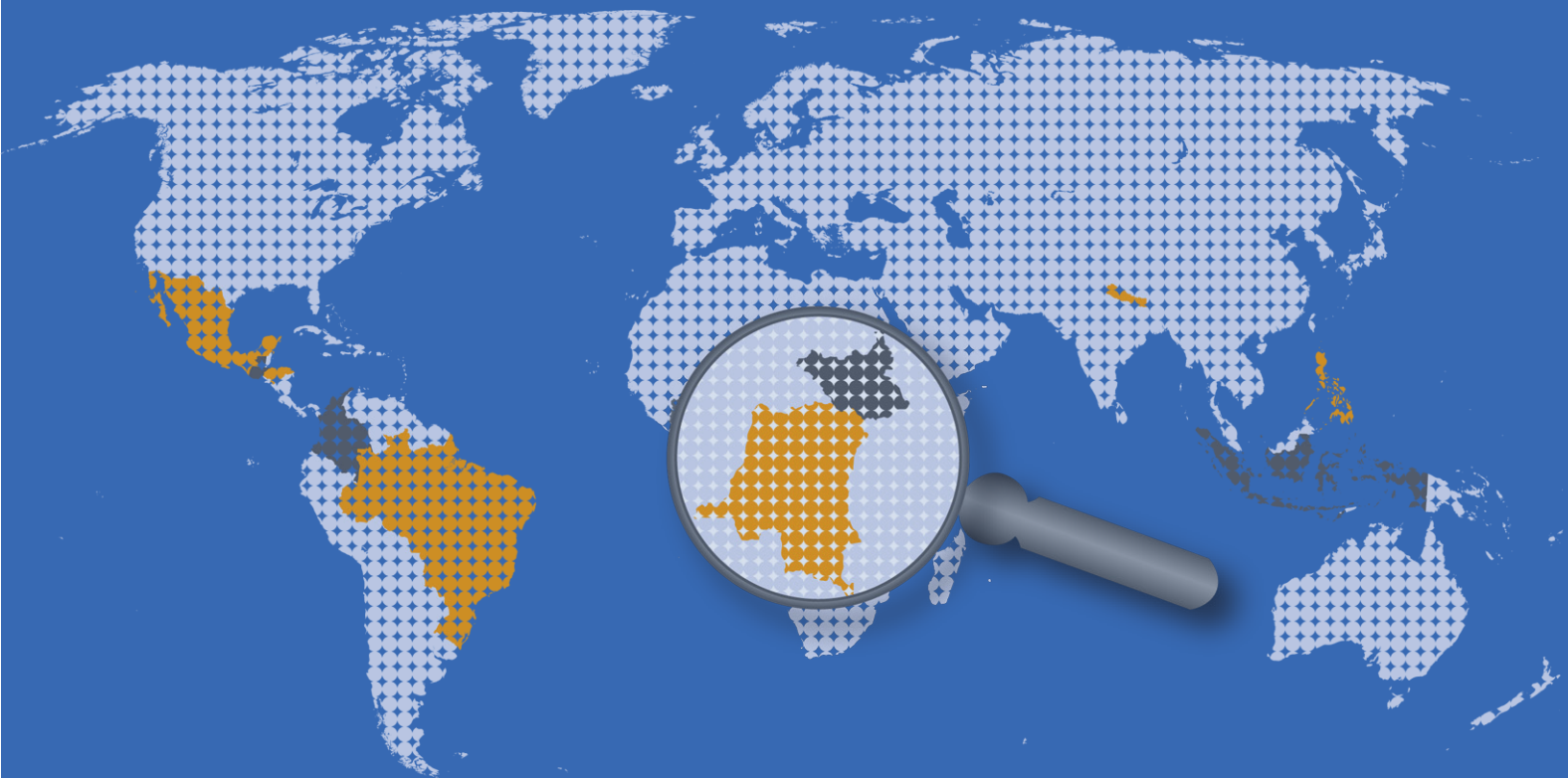


Tabla de Contenidos

1. Prefacio
2. Introducción
3. Conceptos y definiciones
4. Políticas públicas nacionales: un vistazo al mundo
 - 4.1. América Latina
 - 4.2. Asia
 - 4.3. África
5. Cronología
6. Avances y desafíos en las políticas públicas para protección de DDH
 - 6.1. Avances en las políticas existentes (que se pueden considerar como estándares mínimos)
 - 6.2. Desafíos (a nivel de programa) para mejorar los resultados en protección
 - 6.3. Desafíos (a nivel de política pública) para mejorar las políticas públicas existentes
7. Protection International: Nuestro trabajo en relación con las políticas públicas para la protección de DDH
8. Sociedad Civil
 - Acerca de Protection International (PI)
 - Créditos

1. Prefacio

Protection International (PI) se complace en presentar su primer informe de FOCUS, Observatorio global de políticas públicas para la protección de las defensoras y los defensores de los derechos humanos. Con el fin de marcar el 15° aniversario de la **Declaración de las Naciones Unidas 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**, el informe reúne los resultados de nuestras investigaciones sobre las políticas públicas gubernamentales para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos (DDH) a nivel internacional.

Como parte de nuestra misión, PI viene analizando y promoviendo el debate acerca del desarrollo de políticas públicas que busquen proteger a la/os DDH. Sin dejar de reconocer que estos avances refuerzan decisivamente los mecanismos internacionales y regionales existentes, hemos adoptado un enfoque crítico de dichas políticas públicas, porque no perdemos de vista el hecho de que la responsabilidad última de proteger a la/os DDH recae en los Estados, empezando por los gobiernos.

Somos conscientes del debate – aun no resuelto – entre quienes apoyan la adopción de estas políticas y quienes exigen el cumplimiento de las obligaciones del Estado en su conjunto de garantizar la protección del colectivo de lo/as DDH. No obstante, en PI estamos alentados por las reacciones positivas de diferentes gobiernos y organismos internacionales, regionales y no gubernamentales para seguir explorando este camino.

Esperamos que este informe contribuya a alimentar el debate sobre cómo mejorar las políticas públicas existentes y a espolear la discusión entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos en aquellos países en donde la protección de lo/as defensores/as está lejos de estar asegurada.

Equipo de la Unidad de Políticas, Investigación y Formación
Protection International

2. Introducción

En años recientes, varios gobiernos han desarrollado políticas públicas y mecanismos de protección en países donde la/os defensora/es de derechos humanos (DDH) corren graves riesgos de seguridad. Estos marcos legales (v.gr. leyes, decretos o reglamentaciones), creados con el fin de garantizar la protección de la/os DDH, se han establecido bajo la presión de, y en cooperación con, organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales.

Desde 2008, Protection International (PI) ha estudiado los orígenes, la implementación y el impacto de tales políticas públicas nacionales para la protección de la/os DDH en varios países en tres continentes. El equipo de PI ha investigado, prestado asesorías y participado activamente en eventos en los que se ha abordado aspectos estructurales y operacionales de diversos desarrollos legislativos, políticas y entidades de protección de DDH.

Es importante reconocer que en los países que cuentan con políticas públicas nacionales de esta naturaleza, la protección de lo/as DDH continua siendo precaria, habida cuenta de los contextos nacionales caracterizados por graves violaciones de los derechos humanos. No obstante, hemos constatado que la participación activa de la sociedad civil en el diseño y puesta en marcha de los mecanismos previstos ayuda a desarrollar herramientas técnicas adecuadas para evaluar riesgos y amenazas, y adaptarlos a las necesidades específicas de la/os defensoras/es.

El caso de México captura la atención particular de este informe. La **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**, promulgada por el gobierno federal el 22 de junio de 2012, representa un ejemplo paradigmático de cómo un grupo nutrido de organizaciones de la sociedad civil y legisladores mexicanos reconocen la necesidad urgente de ofrecer protección a DDH y periodistas, e igualmente logran acordar una ley que enmarca el diseño e implementación de un mecanismo institucional de protección.

Es importante mencionar que la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los DDH, Margaret Sekaggya, ha hecho alusiones al tema en repetidas ocasiones. En su informe de 30 de diciembre de 2009 para el Consejo de Derechos Humanos afirma que “[l]a Relatora Especial acoge con satisfacción esas iniciativas y alienta a otros Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de adoptar medidas similares y maximizar su eficiencia. Al mismo tiempo, desea expresar su preocupación por el nivel de eficiencia y sostenibilidad de los programas existentes”¹. En su reciente informe de misión de su visita a Honduras en febrero de 2012, la Relatora Especial recomendó priorizar la promulgación de una ley nacional sobre su protección con el fin de darle legitimidad a su labor y así “mejorar y reforzar el marco del diálogo nacional con la sociedad civil”². De modo similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) observó en su segundo informe sobre DDH que “la falta del diseño de una política global de protección [...], propicia un estado de indefensión que repercute en detrimento de las labores adelantadas por defensores y defensoras de derechos humanos”³. La CIDH recomienda, además, que tal política global incluya una “estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo político a las instituciones y los programas”⁴.

- 1 “Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos”, A/HRC/13/22, § 83, p. 17. 30 de diciembre de 2009.
- 2 “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya - Misión a Honduras”, A/HRC/22/47/Add.1, § 35, p.9, 13 de diciembre de 2012.
- 3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”, § 472, p. 215, 31 de Diciembre de 2011.
- 4 Ibidem, Recomendación 8, pp. 241-242. Ver también Recomendación 9, p. 242.

3. Conceptos y definiciones

Los distintos programas de protección han recibido diferentes nombres: “programa de protección”, “mecanismos nacionales”, “programas nacionales, etc. Creemos que el nombre que mejor engloba el conjunto y que además conecta con la práctica de la gobernanza es el de **“políticas públicas para la protección de DDH”**, como respuesta de un gobierno a las necesidades específicas de protección que tienen las/os DDH en un país. Dicha respuesta adopta la forma de un programa de acción, con sus objetivos, normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos y servicios vinculados.

La realidad muestra que en países donde se dan repetidas agresiones contra DDH, las instituciones del Estado no están dando la debida respuesta a las agresiones contra los/as DDH. Además, dicha problemática es de naturaleza compleja e involucra a muy distintas instituciones y sectores sociales. Por lo tanto, los/as DDH generalmente aceptan la necesidad del enfoque específico que una política pública puede dar para su protección.

Dicha política pública, sin embargo, no puede pretender sustituir la obligación que tienen los poderes del Estado para acabar con las agresiones contra los/as DDH. Dicho de otro modo, tales políticas públicas sólo están llamadas a jugar un papel importante en la protección de los/as DDH mientras el Estado finalmente cumple con su obligación (o se generan las condiciones para su cumplimiento).

Al mismo tiempo, la concepción y diseño de una política pública de protección de DDH implica un proceso previo de negociación y concertación con DDH y otros sectores de la sociedad (cf. gobernanza colaborativa). Esta ha sido la práctica habitual, por ejemplo, en aquellos países de las Américas que han aprobado tales políticas públicas (v.gr. Brasil, Colombia y México). Más aún, si miramos al micro desarrollo histórico de cómo han surgido y se han desarrollado estas políticas públicas, en estos tres casos se ha dado, en primer lugar, una demanda sostenida por parte de las/os DDH y sociedad civil en general, incluso con la creación de unidades de DDH no gubernamentales, para conseguir respuestas amplias por parte de sus gobiernos.

En pocas palabras, ¿en qué consisten estas políticas públicas de protección de DDH?⁵

- El/la DDH (o colectivo) que siente que está en riesgo entra en contacto con el programa.
- El programa analiza si esta(s) persona(s) califica(n) para su admisión en el programa (en general, siguen el criterio amplio – a veces de modo explícito – de la Declaración de la ONU sobre los DDH (1998).
- Si el/la DDH es admitido al programa, se procede al análisis de riesgo de su caso particular.
- Tras el análisis de riesgo, y según sus resultados, el órgano encargado (que incluye a funcionarios/as de distintas instituciones y a representantes de DDH) determina el plan de protección o las medidas de protección a implementar. Estas suelen incluir, entre otros, teléfono celular para urgencias, chalecos antibala, rondines policiales, escolta policial, vehículos blindados, etc.
- Las medidas se mantienen mientras el riesgo persista.
- Estos programas incluyen otros aspectos de interés, que son mencionados en otras partes de este informe.

5 Para más información en detalle sobre los programas, recomendamos consultar el estudio publicado por PI: María Martín y Enrique Eguren, *Protection of human rights defenders: Best practices and lessons learnt*, Policy, Research and Training Unit - Protection International, 2011.

4. Políticas públicas nacionales: un vistazo al mundo

América Latina



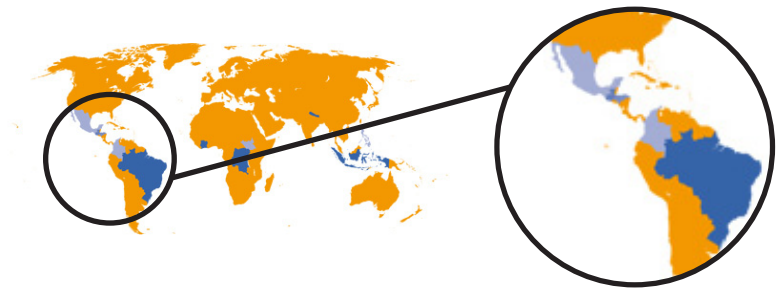
África



Asia



4.1 América Latina



México

En México, la necesidad de una acción adecuada por parte del Estado para poner fin a las agresiones contra DDH ha sido puesta sobre la mesa en muchas ocasiones por parte de las organizaciones de DDH. Tras algunos antecedentes institucionales⁶, el **Plan Nacional de Derechos Humanos 2008-2012** definió competencias de organismos del Estado en cuanto a la protección de DDH. El **Programa de Atención a Defensores de Derechos Humanos** (iniciado en 2007 y adscrito a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, dentro de la Secretaría de Gobernación, SEGOB) mantuvo un bajo nivel de actividad.

El informe de la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (OACNUDH) publicado en 2010 señaló, entre otras, la necesidad de que el Estado creara un mecanismo nacional de protección y adoptase protocolos especiales para la investigación de agresiones⁷. Esta recomendación atizó el debate acerca de la necesidad de adoptar una política pública para proteger a DDH y periodistas. En mayo de 2010, varias organizaciones de derechos humanos entregan a la SEGOB una Propuesta sobre el Mecanismo para Protección a Defensores de Derechos Humanos.

Un año más tarde, ante la falta de avances, organizaciones de derechos humanos y de periodistas sostuvieron varias reuniones con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado para discutir la preocupante situación de estos colectivos. Los encuentros fueron acompañados por representantes de ONG internacionales y la Oficina en México de la OACNUDH.

6 Como la **Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos**, de 2005, que se basó en un programa pionero de la Comisión Nacional de Derechos Humanos –CNDH– de 1997; o la **Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensores y Defensores de Derechos Humanos**, de 2007, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Para más detalles ver, María Martín y Enrique Eguren, Obr. Cit. p.17. y Anexo 2.

7 Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos (OACNUDH), *“Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo”*, §125-126, pp. 33-34, 2010.

En julio de 2011, se celebró una audiencia pública en el Senado sobre el tema, con los objetivos de promover dentro del órgano legislativo un mayor reconocimiento sobre la labor y riesgos de los DDH, y facilitar el diálogo sobre la necesidad de una política pública nacional de protección para periodistas y DDH. Durante esta audiencia los representantes de los principales partidos políticos se comprometieron a impulsar una iniciativa de ley al respecto.

Después de numerosas sesiones de trabajo entre organizaciones de DDH y periodistas, asesores y secretarios y varios senadores mismos, se redactó un Proyecto de Decreto por el que se expide la **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas**. Finalmente, la Ley fue debatida y aprobada por las dos cámaras legislativas (Senado y Congreso) y promulgada por el Gobierno el 22 de junio de 2012.

Tras la promulgación de la Ley, el Gobierno, Procuraduría General de la República y otras instituciones, por un lado, y organizaciones de DDH y periodistas y comunicadores sociales, por otro (y acompañados por la OACNUDH y otras entidades) mantuvieron, en un importante esfuerzo de concertación, numerosas reuniones para definir los contenidos del Reglamento de desarrollo de la Ley, así como los contenidos de los protocolos operacionales para su implementación.

El 19 de octubre de 2012 se eligió al Consejo Consultivo del mecanismo: cuatro representantes de organizaciones de defensores/as, cuatro periodistas y dos académicos. Y el 12 de noviembre de 2012 se instaló oficialmente la Junta de Gobierno (órgano director) del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Tras las elecciones generales y cambio de gobierno en México, en el momento de redactar este informe (finales de 2012) el Mecanismo ha comenzado ya su trabajo y se encuentra en pleno desarrollo del mismo. Por otra parte, hay otros programas en marcha en el país, como el que tiene el Gobierno del Distrito Federal, y otros.

Colombia

Colombia ha sido uno de los países pioneros en la adopción de programas de protección de DDH, ya que desde 1997 se creó el **Programa General de Protección** para personas en situación de riesgo, bajo la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior (Ley 418 de 1997)⁸.

8 Ley prorrogada y modificada por las leyes 548 (1999), 782 (2002) y 1106 (2006); y adoptada mediante diferentes decretos reglamentarios, resoluciones y directivas de los ministerios de Interior y Justicia y de Defensa. Ver, María Martín y Enrique Eguren, Obr. Cit. p.12. y Anexo 2.

Gracias a la presión sostenida por las organizaciones de derechos humanos colombianas e internacionales para mejorar las deficiencias que presentaba el programa⁹, el Gobierno colombiano realizó una serie de reformas, siendo las últimas las adoptadas en 2011. En este año se crea la **Unidad Nacional de Protección** (Decreto 4065 de 2011) del Ministerio del Interior, para coordinar y ejecutar la protección a personas y organizaciones en riesgo (el decreto menciona específicamente líderes de ONG, sindicatos, y de grupos de personas desplazadas por el conflicto armado interno). A continuación se crea el **Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades** (Decreto 4912 de 2011), adscrito a la citada UNP, que dispone una serie de responsabilidades¹⁰, incluyendo las medidas para la evaluación de riesgo por un Comité ad hoc y otras particularidades.

Aun es temprano para hacer una evaluación exhaustiva de la efectividad de este nuevo marco normativo e institucional para la protección de lo/as DDH colombianos.

Estructuras no gubernamentales para protección de DDH

Creado por varias organizaciones de derechos humanos en 2002, el **Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de Derechos Humanos** (PNGPDDH, Somos Defensores) ha contado con el apoyo de organizaciones sociales, redes de derechos humanos en el mundo, la ONU, la UE y agencias de cooperación¹¹.

Somos Defensores desarrolla una propuesta integral para proteger la vida de la/os DDH (relocalización temporal, acompañamiento) y prevenir agresiones (asesorías, planes de autoprotección, además de involucrarse en acciones de incidencia política).

En las regiones, el programa acompaña a organizaciones de base y asociaciones de defensa de los derechos humanos: costa Caribe (cinco departamentos), nororiente (dos), y suroccidente (cuatro).

Brasil

Tras fuertes presiones por parte de las ONG nacionales de derechos humanos, y tras numerosas reuniones de grupos de trabajo durante más de un año, el 26 de octubre de 2004 el Gobierno de Brasil lanzó el **Programa Nacional de Protección para Defensores de Derechos Humanos** (*Programa Nacional de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos*, PPDDH) ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de los Diputados. El programa depende de la Secretaría Especial para los Derechos Humanos (SEDH) de la Presidencia de la República. Además, articula la acción de diferentes ministerios, sistema de justicia, órganos de titulación de tierras y cuerpos policiales y de investigación, entre otros.

9 Ibidem, pp. 13-15. Ver igualmente Programa Somos Defensores, "Claroscuro: Informe Anual 2011", 2012.

10 Programa Somos Defensores, Obr. Cit. pp. 10-12.

11 Protection International apoya el trabajo del PNGPDDH. Ver <http://www.somosdefensores.org/index.php/quienes-somos>

La Política Nacional de Protección de DDH (Decreto 6.044 de febrero de 2007) establece principios y directrices de protección y asistencia a individuos, organizaciones y movimientos sociales que promuevan y defiendan los derechos humanos. El decreto ha sido reforzado con la adopción del proyecto de Ley 4575/2009, para armonizar el PPDDH con las leyes y procedimientos administrativos en los estados y municipios.

El PPDDH dispone de una Coordinación Nacional en Brasilia. Igualmente existen Coordinaciones Estatales en ocho estados federativos: tres programas piloto en Espirito Santo, Pará y Pernambuco, que han sido ampliadas a cinco estados adicionales: Bahía, Ceará, Minas Gerais, Río de Janeiro y Río Grande del Sur.

La Coordinación Nacional maneja la base de datos de denuncias; con la cooperación de los entes federales implementa medidas cautelares de mecanismos internacionales y a adopta providencias con miras a investigar las amenazas y denuncias; atiende los casos de DDH en situación de riesgo que viven en estados sin programa propio y, en caso de ser necesario, complementa o substituye a las Coordinaciones Estatales¹².

Las oficinas de Coordinación Estatal son responsables de implementar el programa y ejecutar acciones concretas para los casos ocurridos en el ámbito de los estados: cada una reúne a representantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, al Ministerio Público estatal, y representantes de la sociedad civil; ofrece formaciones en seguridad y autoprotección a DDH; monitorea las regiones del estado en donde pueda haber recrudescimiento de violaciones de derechos humanos. En algunos programas estatales, ONG especializadas pueden encargarse de dar apoyo y asesoramiento legal a DDH.

Varias organizaciones de DDH, sin embargo, han mostrado preocupación por las deficientes medidas de protección a DDH y a sus familias que en algunos casos ofrecen algunos de los estados federativos¹³.

Guatemala

En línea con el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH) firmado en 1994 por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)¹⁴, y tras considerable presión interna y externa debido a las continuas amenazas y agresiones contra los DDH, el gobierno de Guatemala aprobó el Acuerdo Interno 11-2004 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH). Éste creó la **Unidad Coordinadora de Protección para DDH, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales**. Esta Unidad está facultada para coordinar con otras instituciones del Estado las medidas de protección otorgadas por el Sistema Interamericano o por Naciones Unidas¹⁵.

12 Ver <http://www.sedh.gov.br/acessoainformacao/aco-es-e-programas/protecao-aos-defensores-dos-direitos-humanos>

13 Ver <http://fracismoambiental.net.br/2013/01/carta-aberta-ao-coordenador-nacional-do-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos-sr-igo-martini/#more-85964>

14 María Martín y Enrique Eguren, Obr. Cit.

15 Ibidem.

A finales de ese mismo año, el gobierno presentó una Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para DDH, Sujetos Procesales, Periodistas y Comunicadores Sociales, un Plan de Acción Nacional de Protección y un Catálogo de Medidas de Protección. Aunque en 2007 la COPREDEH trató de hacerlos efectivos a través de un Acuerdo Gubernativo después de debatirlos y consensuarlos con las organizaciones de derechos humanos, la iniciativa no prosperó.

En 2008 se creó la **Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala** (Acuerdo Ministerial No. 103-2008) con un mandato de cuatro años. Tiene como función¹⁶.

- Analizar patrones de agresión contra DDH;
- Elaborar recomendaciones para la investigación de casos de agresiones contra DDH a autoridades de investigación criminal y al Ministerio Público (MP);
- Recomendar a las autoridades correspondientes, criterios técnicos para determinar riesgos, grado de amenaza o vulnerabilidad de los DDH; y
- Recopilar información sobre el cumplimiento de las medidas de prevención y protección y la efectividad de las mismas para la disminución del riesgo.

En la Instancia de Análisis participan instituciones encargadas de la investigación (Dirección General de Inteligencia Civil, MP, y Policía Nacional Civil), dos representantes de ONG de derechos humanos a nivel nacional y uno a nivel internacional. El mandato de la Instancia de Análisis fue renovado el 16 de enero de 2012, seis días después de su expiración. Sin embargo, dicha entidad solo volvió a reunirse ocho meses después para poner en marcha sus funciones, generando interrogantes sobre el compromiso del actual gobierno hacia ella¹⁷.

Estructuras no gubernamentales para la protección de DDH

La Unidad de Defensores/as de Guatemala (UDEFEUGA) fue pionera en su trabajo a nivel no sólo de Guatemala, sino internacional. Y desde ésta se ha impulsado la **Red de Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala**, vinculada a la **Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos**. Con una perspectiva de género innovadora, la red busca articular los procesos de protección de las defensoras y ofrece apoyo con fondos de emergencia, procesos de formación, autoprotección y acompañamiento en medidas específicas de protección a mujeres DDH, que incluye la publicación de manuales en el tema.¹⁸

16 Ver <http://focus.protectionline.org/countries/guatemala/agreement-to-create-an-analysis-institution-2008/>

17 Carta abierta de ONG internacionales al Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, 21 de noviembre de 2012. Ver http://www.ciel.org/Publications/CartaInstancia_DDHH_Nov2012.pdf

18 María Martín Q., "Herramientas para la protección de mujeres defensoras de derechos humanos", UDEFEGUA, Guatemala, julio de 2012. Ver http://www.undefegua.org/images/Informes/herramientas_defensoras.pdf

Honduras

El Gobierno de Honduras ha designado a la **Unidad de Derechos Humanos** de la Secretaría (Ministerio) de Seguridad como autoridad encargada de implementar y dar seguimiento a las medidas cautelares emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que solo un reducido número de personas participarían en el programa; no hay claridad sobre el catálogo de medidas de protección disponibles ni sobre los sistemas de monitoreo y evaluación del riesgo; y al menos parte de los gastos de mantener escoltas son cobrados al beneficiario.¹⁹

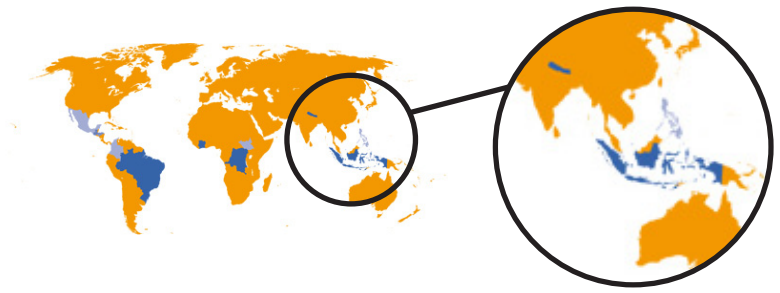
Frente a la presión de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional para suplir tales deficiencias, el gobierno nacional, por intermedio de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH) manifestó su interés en trabajar con representantes de sociedad civil para redactar un anteproyecto de "*Ley de mecanismos de protección para defensores de derechos humanos, operadores de justicia, periodistas y comunicadores sociales*" a finales de 2011. Este prevé entre otros, la creación de un Consejo Nacional de Protección de DDH, Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales conformado por representantes del gobierno y organizaciones de derechos humanos. A finales de noviembre de 2012, la SJDH envió la iniciativa legislativa y un borrador de Plan Nacional de Protección a varias organizaciones defensoras de derechos humanos.

Sin embargo, el anteproyecto de la Ley aun no ha sido remitido al Congreso, debido a la falta de apoyo de la sociedad civil al mismo. La desconfianza de los/as DDH hacia la propuesta del gobierno ha aumentado a la par que el incremento de incidentes violentos y asesinatos contra líderes sindicales y campesinos, jóvenes y mujeres DDH, además del aumento de casos de criminalización de la protesta social y de controles a las comunicaciones de los/as defensores/as (cf. Ley de intervención de comunicación privadas, Decreto 243/2011).

No obstante, sectores amplios de la sociedad civil siguen asumiendo como necesaria la aprobación de una ley para la protección de DDH y continúan avanzando en el propósito de presentar al Congreso un anteproyecto de ley consensuado ampliamente a nivel de las organizaciones de base. A la fecha existe la propuesta, anteproyecto de "*Ley del sistema de protección de personas defensoras de derechos humanos*", liderada por el Espacio de Defensores de Derechos Humanos (E-Defenderh).

19 CIDH, Obr. Cit.

4.2 Asia



Indonesia

En Indonesia hay dos iniciativas paralelas iniciadas por la sociedad civil. La primera es la adopción de una legislación especial para los DDH. El primer borrador del proyecto de ley fue elaborado en 2009 por la ONG de derechos humanos Imparsial con la ayuda de expertos en derecho de la Universidad Brawijaya (Malang, provincia de Java Oriental). Sin embargo, el proyecto de ley se encuentra atascado en el Parlamento desde 2011.

La segunda iniciativa proviene de una coalición de ONG que ha decidido trabajar con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, o Komnas HAM). La alternativa tiene como objetivo establecer una unidad de protección para defensores de derechos humanos en la CNDH. Esta puede establecerse sin necesidad de mandato alguno; la CNDH dio el visto bueno en 2011. Asimismo, en las negociaciones con la coalición, la Komnas HAM acordó integrar a los DDH (y su protección) en la nueva ley sobre la CNDH de 2012. En ella los DDH ocupan un lugar destacado, cuyo papel y legitimidad se basa en la Declaración sobre los DDH de la ONU; y permite un papel activo de la Komnas HAM en materia de protección de defensores.

El Parlamento también parece haber preferido esta solución. Por otra parte, los nuevos comisionados de la Komnas HAM que fueron elegidos por el Parlamento en agosto de 2012, incluyen a un nuevo presidente y subdirector provenientes de ONG de derechos humanos y se han comprometido a la creación de la unidad de protección de DDR. Sin embargo, la drástica reducción de la duración de la presidencia a un año ha generado preocupación en círculos académicos y de defensores/as²⁰.

Filipinas

Aunque el gobierno ha dado pasos para mejorar la situación de los derechos humanos en el archipiélago, incluida la formulación de nuevas leyes, como la Ley contra la Tortura de octubre de 2012, la creación de Unidades de Derechos Humanos en las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, así como un punto focal sobre DDH en la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, la situación de violencia e impunidad en contra de defensores continúa²¹.

El 5 de octubre de 2011, varios legisladores de la Cámara de Representantes (House of Representatives) del Congreso filipino introdujeron un proyecto de ley para garantizar los derechos de los DDH (*Human Rights Defenders' Protection Act, House Bill 5379*). El texto fue preparado por las organizaciones de la sociedad civil Karapatan (alianza de organizaciones de derechos humanos) y la asociación de defensoras Tanggol Bayi (Defend Women) de Filipinas.

Actualmente objeto de debate en el Congreso, el proyecto de ley tiene por objeto garantizar los derechos de los DDH y sancionar cualquier violación de sus derechos en el cumplimiento de sus actividades de defensa y promoción de los derechos humanos²².

Nepal

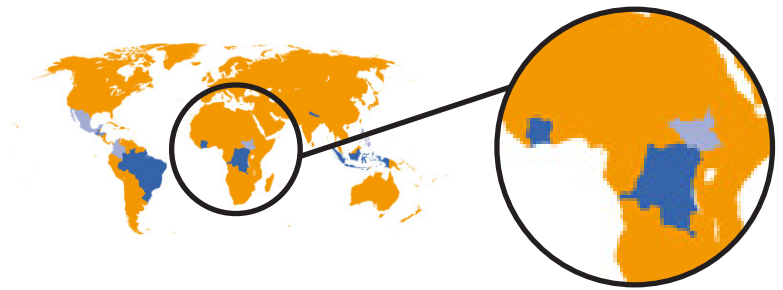
La organización local Informal Sector Service Center (INSEC) remitió a consideración de las autoridades nepalesas un borrador de decreto sobre DDH en 2009. El borrador incluía una referencia expresa a la Declaración de la ONU sobre DDH y una definición de los derechos y responsabilidades de la/los DDH ceñida a dicha declaración. El proyecto propendía igualmente por la creación por parte del gobierno de una Comisión de Defensor/as de Derechos Humanos. Tras una serie de debates el proyecto no obtuvo avances substanciales.

20 Hans Thoolen, "Tenure of Head of Indonesia's National Human Rights Commission reduced to one year", 5 de febrero de 2013.

21 Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (OMCT), "Philippines: Alarm over attacks on human rights defenders in a climate of pervasive impunity - Preliminary findings of a fact-finding mission on the conditions and vulnerabilities of HRDs", 23 de noviembre de 2012.

22 Copia escaneada del Proyecto de Ley (House Bill 5379), entregada a PI por Karapatan, 8 de febrero de 2013. Ver www.focus.protectionline.org para más información.

4.3 África



República Democrática del Congo (RDC)

Políticas públicas existentes:

Entidad de Enlace (*Entité de liaison*): Decreto del Primer Ministro 09/35 (12 de agosto de 2009). Permite a DDH y autoridades discutir temas de derechos humanos, incluida la seguridad de los DDH. Existe una entidad nacional y entidades en todas las provincias. Hasta la fecha sin embargo, estas últimas carecen de los recursos necesarios y no ofrecen los servicios esperados; en Kivu del Sur, la gobernación provincial ha suspendido su implementación debido a problemas de seguridad recientes²³.

Célula de Protección de DDH: Decreto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N° 219/CAB/MIN/JDH/2011 (13 de junio de 2011). Su reglamento interno fue apenas establecido en abril de 2012. Este novel mecanismo tiene un impacto limitado a la capital Kinshasa.

Entre las iniciativas de la sociedad civil, se destaca el **Sistema de alertas tempranas de la casa de los derechos humanos (*Système d'alerte rapide de la maison des droits de l'homme, SAMDH*)**, que opera en Kinshasa desde septiembre de 2010. Fue creado por once ONG congoleñas y cuenta con apoyo organizaciones internacionales de derechos humanos –PI ha formado a sus miembros–. El SAMDH evalúa la posibilidad de ampliar sus operaciones a las provincias del este de la RDC.

PROYECTO DE LEY NACIONAL:

Luego del fracaso de un primer borrador de Proyecto de Ley sobre Protección de DDH promovido por la sociedad civil en 2007²⁴, un nuevo proyecto de ley fue presentado a la Asamblea Nacional el 13 de junio de 2011, apoyado por el entonces ministro de Justicia. Sin embargo, el borrador se encuentra frenado en diversas comisiones del Senado desde agosto de 2011²⁵. Desde julio de 2012, un comité de ONG congoleñas, acompañadas por organizaciones de derechos humanos internacionales²⁶, se esfuerzan por relanzar el proceso.

El trabajo de este comité ha sido clave para la aprobación de la ley de creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), promulgada a finales de enero de 2013.

LEGISLACIÓN PROVINCIAL:

En 2007 las organizaciones de DDH de Kivu del Sur, en el oriente del país, impulsaron una primera propuesta de legislación regional (*Édit provincial*), pero fue rechazada por la Asamblea

provincial (órgano legislativo)²⁷. Una nueva versión del *Édit provincial* fue introducida en la Asamblea el 14 de enero de 2011. Sin embargo, el proceso legislativo se encuentra parado hasta la fecha, esperando avances del proyecto de ley nacional que se tramita en Kinshasa²⁸. En paralelo, los/as DDH en Kivu del Norte han manifestado interés en trabajar en una iniciativa similar.

Sudán del Sur

Desde la declaración de independencia en julio de 2011, Sudán del Sur cuenta con una Constitución Transitoria, en espera de que una nueva sea redactada y entre en vigencia en 2015. Sin embargo, el desarrollo legislativo es extremadamente lento, obstaculizando la ratificación y la adhesión a los tratados internacionales de derechos humanos²⁹. Con la reciente llegada de fondos se espera que la Comisión de Revisión Constitucional pueda reunirse regularmente 2013 y recoger las opiniones de los ciudadanos según lo planeado.

La Constitución Transitoria adoptó una carta de derechos amplia y estableció la Comisión de Derechos Humanos de Sudán del Sur, la cual ha trabajado de manera positiva con los DDH. Sin embargo, el país aun no cuenta con una rama judicial lo suficientemente sólida que pueda respaldarlos efectivamente.

Varias organizaciones se han agrupado en la Red de DDH de Sudán del Sur (*South Sudan HRD Network, SSHRDN*, actualmente liderada por la Community Empowerment for Progress Organization (CEPO)). La Red proporciona asesoría en análisis de riesgos y manejo de seguridad a DDH y periodistas. A finales de 2011, la Red y la SSHRC iniciaron la redacción conjunta de un proyecto de ley para la protección de DDH. El borrador aún no ha sido terminado, a la espera de fondos para seguir avanzando.

Sin embargo, la situación para DDH se ha degradado en meses recientes. Un desarrollo negativo pareció perfilarse con la introducción de un borrador de ley sobre las organizaciones voluntarias y humanitarias (*Voluntary and Humanitarian Organizations Bill No. 63/2012*) a mediados de 2012. Esta iniciativa fue retirada por el ministro de Justicia después de una fuerte movilización por parte de las organizaciones de derechos humanos³⁰.

Costa de Marfil

En estos últimos meses, varias organizaciones de DDH y académicos han comenzado a trabajar en la revisión de un borrador de proyecto de ley para la protección de las/os DDH redactado por el gobierno. Los debates se encuentran aún en fase incipiente.

23 Entrevista de PI a funcionario del gobierno, Kinshasa, noviembre de 2012.

24 Martín y Eguren, Obr. Cit.

25 Entrevistas realizadas de PI a funcionarios del gobierno y ONG locales, Kinshasa y Bukavu, 2012.

26 El comité está compuesto por las ONG congoleñas Groupe Lotus, Amis de Nelson Mandela pour les Droits de l'Homme, Association Africaine des droits de l'homme (ASADHO) y Forum de la Femme Ménagère (FORFEM). Organizaciones internacionales como El Centro Carter y PI han acompañado los planes de cabildeo e incidencia para sensibilizar de la necesidad de la ley.

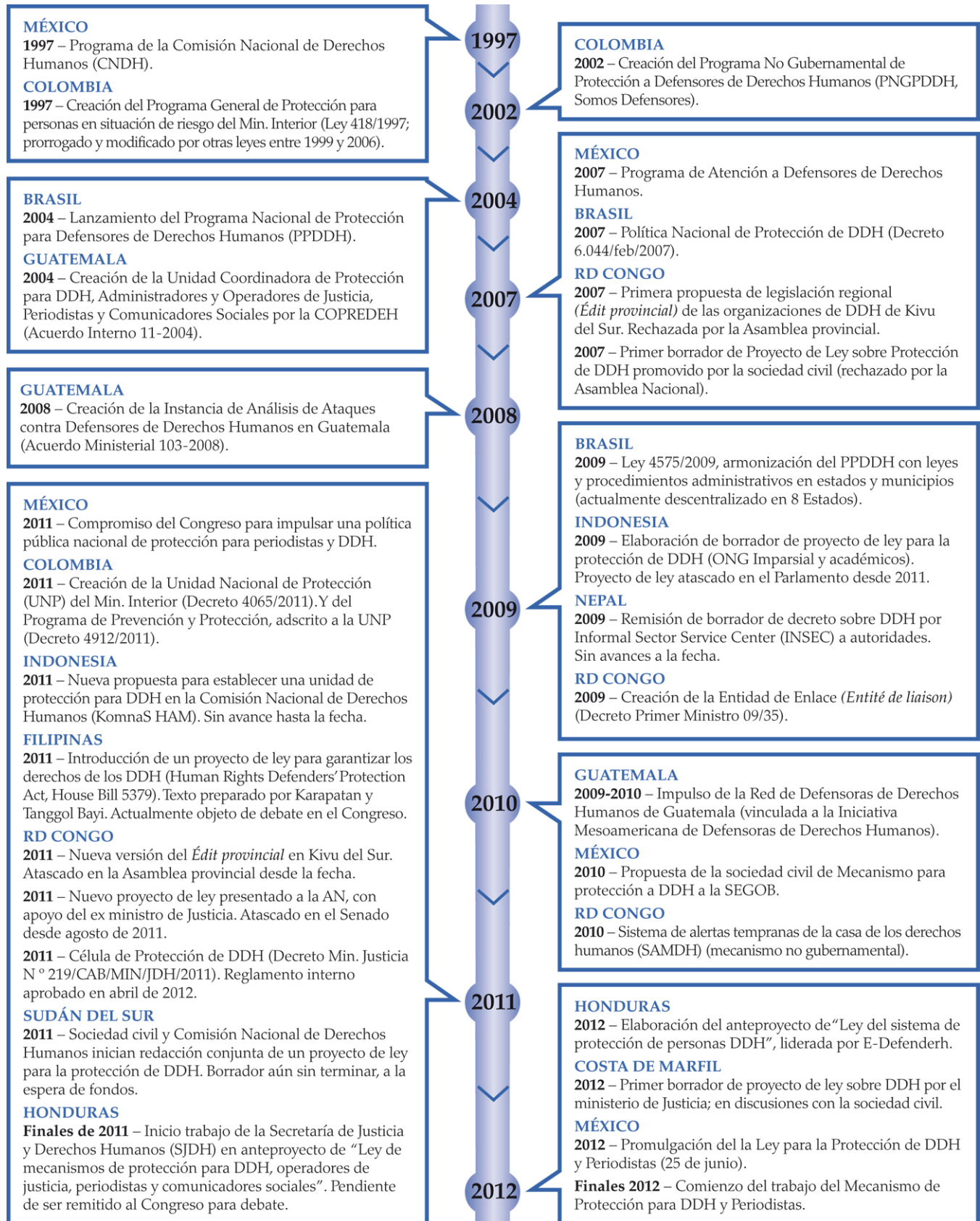
27 Initiative Congolaise pour la Justice et la Paix (ICJP), Comunicado de prensa, 17 de febrero de 2009.

28 Entrevistas de PI a legisladores de la Asamblea provincial de Kivu del Sur, Bukavu, 2012.

29 Amnesty International, "South Sudan: Strengthen human rights and accountability mechanisms", 21 de septiembre de 2012.

30 CEPO, "Civil Society expresses dissatisfaction over NGO and Humanitarian Bill", Comunicado de prensa, 16 de noviembre de 2012. Ver también CEPO, "Lobby and Advocacy with the National Parliamentarians on the CSOs and NGOs Legislation", diciembre 2012 a enero 2013.

5. Cronología



6. Avances y desafíos en las políticas públicas para protección de DDH

6.1 Avances en las políticas existentes (que se pueden considerar como estándares mínimos)

La participación de DDH y de organizaciones de la sociedad civil

Es un requisito fundamental para, primero, diseñar una política que responda a las necesidades de protección de este colectivo y, segundo, para conseguir la aplicación efectiva y eficaz de la política pública a pesar de los cambios de gobierno o del entorno sociopolítico del país.

Además, es muy importante que los DDH tengan asiento en los órganos rectores de los programas de protección, porque dicha participación:

- Hace que la implementación de la política pública sea más acorde con su realidad y necesidades.
- Genera un compromiso de participación de la comunidad de DDH. Esto es útil para mantener abiertos canales de diálogo dado el carácter conflictual que suele tener la relación entre DDH y el Estado, sobre todo en aquellos países en donde los/as DDH sufren agresiones frecuentes e impunes.
- Favorece una mayor transparencia y rendición de cuentas.

Buenas prácticas en la participación de DDH

Una reciente buena práctica es la participación de DDH en el Consejo Consultivo y en la Junta de Gobierno previstos en la Ley de Protección en México. El Consejo Consultivo “es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros (...) 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”³¹. 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 Humanos y Periodistas”³²...y “cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros” hacen parte de dicha Junta³³.

Aplicación de un modelo de análisis de riesgo que permite determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades concretas en protección de cada DDH

Gran parte de las decisiones de una política de protección de DDH giran en torno al análisis de riesgo, porque éste permite establecer criterios objetivables para determinar el nivel de riesgo, tomar decisiones concertadas y transparentes para afrontarlo, y evaluarlo periódicamente.

Además, es una herramienta fundamental para facilitar un acceso igualitario a los recursos de los programas de protección: el acceso depende del nivel de riesgo, y no de la influencia social o de la capacidad de movilización de un DDH.

El análisis de riesgo ha de ser realizado por personas expertas en la protección de DDH, pertenezcan o no a las fuerzas de seguridad. Como buena práctica se puede destacar la metodología de análisis de riesgo de México, creada *ad hoc* para DDH.

El/la DDH concernido ha de participar en la elaboración de su análisis de riesgo, por medio de entrevistas, y ha de ser al menos consultado/a sobre la determinación final del riesgo. Esto permite buscar alternativas en caso de desacuerdo y tener un desarrollo eficaz del plan de protección.

Programa de protección de DDH con criterios amplios de admisión

Las políticas de Brasil y México dan ejemplo de buenas prácticas, ya que hacen referencia a la Declaración de la ONU sobre DDH para determinar la admisión a su programa; ello facilita el acceso al programa para grupos de DDH diversos (v.gr. defensoras, minorías étnicas, grupos de diversidad sexual, DDH que trabajan en zonas aisladas, etc.).

31 Artículo 9 de la citada Ley.

32 Artículo 4 de la citada Ley.

33 Artículo 5.VI de la citada Ley.

6.2 Desafíos (a nivel de programa) para mejorar los resultados en protección:

- Creación de planes de protección con un enfoque integral de la protección de DDH (más allá de las medidas de protección física), que respondan al riesgo de las/os DDH, y a las características de su trabajo en redes con otros DDH.
- Los planes de protección han de tener por objetivo el hacer posible que el/la DDH pueda seguir con su actividad de defensa de los derechos humanos (aunque en casos de riesgo elevado pueda tener que diferirse o variar en parte dicha actividad, siempre con el acuerdo del/la DDH).
- Creación de un sistema de gestión de la información sobre la situación de protección de las/os DDH y de prevención para guiar la implementación de la política pública. Tres necesidades, a saber:
 - Compilación de información estadística detallada sobre las agresiones.
 - Análisis de tendencias y patrones para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas de protección.
 - Creación de Sistemas de alerta y acción temprana.
- Promoción de la cultura de derechos humanos y la legitimación de la labor de los defensores.
- Disponibilidad suficiente de recursos humanos y financieros.

6.3 Desafíos (a nivel de política pública) para mejorar las políticas públicas existentes

Prevención e investigación para evitar agresiones a DDH y acabar con la impunidad

La prevención de las agresiones contra DDH debe ser uno de los pilares de la política pública. Un programa de protección de DDH no puede convertirse en una “vía muerta” o “burbuja de protección” que pretenda proteger a los/as DDH, pero que pierda de vista que la impunidad de las agresiones contra DDH. En efecto, la investigación efectiva (que conduce al enjuiciamiento de los responsables de agresiones contra los/as DDH) es la medida de protección preventiva por excelencia, y es un requisito fundamental para una verdadera protección integral.

Coordinación interinstitucional

La protección integral de las/os DDH debe buscar la coordinación interinstitucional de las instancias del Estado, y específicamente entre las autoridades del programa de protección (que asumen la protección inmediata del/la DDH) y las autoridades que investigan y castigan a los perpetradores de las agresiones. En la práctica, esta coordinación puede hacerse posible mediante la inclusión de representantes los cuerpos de investigación policial y judicial en las estructuras de los programas de protección.

En caso de que la coordinación entre diferentes autoridades se imposibilite – por falta de voluntad política o por choques o desacuerdos entre ellos –, una política pública podría incluir una *task force* de alto nivel que asegure la coordinación interinstitucional necesaria.

7. Protection International: Nuestro trabajo en relación con las políticas públicas para la protección de DDH

Protection International (PI) es una organización internacional no gubernamental que trabaja sobre la protección de la/os DDH.

PI tiene su sede en Bruselas y tiene o ha tenido proyectos en asociación con organizaciones de DDH en República Democrática del Congo, Kenia, Uganda, Tailandia, Indonesia, Nepal, México, Honduras, Guatemala y Colombia.

Una de las líneas de trabajo de PI es la investigación y sistematización de experiencias sobre políticas públicas nacionales para la protección de DDH. A continuación presentamos un resumen de nuestras principales actividades en el tema:

Investigación

- Publicación del estudio *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia* (2011): <http://focus.protectionline.org/es/manual-sobre-legislaciones/>
- Creación de *FOCUS – Observatorio global de políticas públicas para la protección de defensores de derechos humanos* (2009): <http://focus.protectionline.org/>

Asesorías

- En el tema de políticas públicas para protección de DDH, PI y nuestros proyectos conjuntos (Protection Desks) en diferentes países han llevado a cabo asesorías para organizaciones de DDH en la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Colombia, Guatemala, Honduras, Nepal, Indonesia y México.
- Asimismo, desde 2011, un experto de PI, contratado por la Oficina en México de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos, ha asesorado a ONG mexicanas, al Gobierno de México y otras instituciones para el diseño e implementación de su Ley y su política pública.

Eventos sobre el tema convocados por PI

- **Diciembre de 2011:** PI organizó una Mesa Redonda Internacional sobre las legislaciones nacionales y los mecanismos de protección para DDH en el Parlamento Federal de Bélgica³⁴. Fue el primer evento de su tipo a nivel internacional, ya que reunió a representantes de Naciones Unidas, la Unión Europea y sus Estados miembro, así como organizaciones internacionales de derechos humanos, y defensores provenientes de América Latina, Asia y África.
- **Junio de 2012:** PI y la Oficina de la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los DDH, Margaret Sekaggya, organizaron la mesa redonda “*Mecanismos y políticas públicas nacionales para la protección de la/os defensores de los derechos humanos: reflexiones sobre los acontecimientos actuales y los caminos a seguir*”, en Ginebra, Suiza. El evento permitió hacer un balance de las experiencias actuales de la/os DDH, gobiernos y organizaciones internacionales y regionales sobre el funcionamiento y efectividad de las políticas públicas nacionales para la protección de DDH³⁵.

34 Ver video clip sobre el evento: <http://protectionline.org/2012/04/12/video-by-pi-round-table-on-national-mechanisms-for-the-protection-of-human-rights-defenders/>

35 Ver video clip: <http://protectioninternational.org/video/geneva-pi-and-the-united-nations-special-rapporteur/>

8. La sociedad civil

Varias organizaciones de la sociedad civil hacen seguimiento y promueven el desarrollo de políticas públicas – o lideran experiencias no gubernamentales – para la protección de DDH. Sin ser exhaustivos, podemos mencionar los casos de:

Brasil



Justiça Global. <http://global.org.br/>

Colombia



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

Guatemala



Unidad de Defensores y defensoras de Guatemala (UDEFUGUA). <http://www.udefegua.org/>

Filipinas



Karapatan, Tanggol Bayi, y la lista electora Bayan Muna (People First Party). Emails de contacto: karapatan@karapatan.org y tanggolbayi@gmail.com

Honduras

E-DEFENDERH

Red Espacio de Defensores de Derechos Humanos (E-Defenderh)

Indonesia



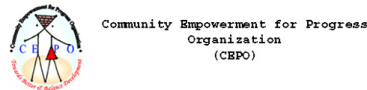
Imparsial. <http://www.imparsial.org/>

México



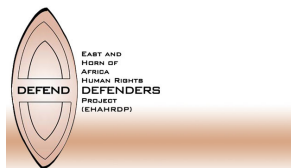
Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos (ACUDEH). <http://acuddeh.org>

Sudán del Sur



Community Empowerment for Progress Organization (CEPO).

Uganda



East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (EHAHRDP)

Acerca de Protection International (PI)

FOCUS, Observatorio mundial sobre las políticas nacionales sobre la protección de los defensores, es un proyecto de Protection International. Visita nuestra página: <http://focus.protectionline.org/es/>

Allí puedes encontrar nuestro estudio sobre políticas nacionales (y regionales e internacionales) sobre **Protección de defensores de derechos humanos: Buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia**. Descárgalo en: <http://focus.protectionline.org/es/manual-sobre-legislaciones/>

Para más información sobre FOCUS, puedes escribirnos a: focus@protectioninternational.org o contactar a Mauricio Ángel (Unidad de Políticas, Investigación y Formación de PI) en: mangel@protectioninternational.org

Para más información o interés sobre PI, visita nuestras páginas web: www.protectioninternational.org y www.protectionline.org

Créditos

Publicado por:

Protection International, Rue de la Linière, 11, B-1060 Bruselas, Bélgica

Copyright © 2012 Protection Internacional.

ISBN: 978-2-930539-26-3

EAN: 9782930539263

Donantes: EU, ifa & Auswaertiges Amt Germany

Traducción al francés: Thomas Lecloux;

Traducción al inglés: Jonathan Sanders

Editores: Luis Enrique Eguren & Mauricio Angel.

Contribuciones de PI: Balzac Buzera, María Martín, Teguh Nugroho, Nora Rehmer, Tessa de Ryck, Xabier Zabala.

Diseñado por: Steve Ashton

Reconocimientos: ACUDEDEH, CEPO, E-Defenderh, EHAHRDP, Justiça Global, Karapatan, Programa Somos Defensores, Tanggol Bayi, UDEFEGUA.

Creative Commons



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

Exención de responsabilidades:

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

ifa

Institut für Auslandsbeziehungen e. V.



Auswärtiges Amt



European Initiative for Democracy and Human Rights EIDHR



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

www.protectioninternational.org

www.protectionline.org

Todo sobre la protección de defensores
en un click

Protection International

Rue de la Linière, 11 – B-1060 Bruselas – Bélgica

Tel: +32 (0) 2 609 44 07 o 05

Fax: +32 (0) 2 609 44 06

pi@protectioninternational.org
www.protectioninternational.org