



Universidad de Deusto
University of Deusto

Deusto

**Los programas nacionales para la
protección de defensores de derechos humanos:
un análisis crítico
desde la perspectiva de políticas públicas**

Directora de la tesis:
Doctora Cristina Churruca Muguruza

Doctorando:
Luis Enrique Eguren Fernández

Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Doctorado en Estudios Internacionales e Interculturales
Universidad de Deusto, 4 de junio de 2017



Universidad de Deusto
University of Deusto

Deusto

**Los programas nacionales para la
protección de defensores de derechos humanos:
un análisis crítico
desde la perspectiva de políticas públicas**

Luis Enrique Eguren Fernández

Directora de la tesis: Dra. Cristina Churruca Muguruza

Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Doctorado en Estudios Internacionales e Interculturales
Universidad de Deusto, 4 de junio de 2017

Agradecimientos:

A Gricela e Iker

A M^a Luisa (aquí) y a Odón (más lejos ahora)

A Cristina Churruca, Directora de esta Tesis

A mis colegas de Protection International y otros/as

A tantos defensores y defensoras de derechos humanos...

Índice de contenidos

Índice de contenidos.....	5
Índice de tablas:	7
Resumen.....	8
I.- Introducción.....	11
1.- Prefacio	11
2.- Problema de investigación.....	12
2.1.- El concepto de defensa de derechos humanos y de defensor de derechos humanos: El deber de proteger a los defensores de derechos humanos.....	12
2.2.- Sobre por qué es necesaria una política amplia e integradora para la defensa del derecho a defender los derechos humanos.	15
3.- Preguntas de investigación	19
4.- Hipótesis de investigación	20
5.- Relevancia del problema de investigación	22
6.- La aplicación de la teoría de políticas públicas a este estudio.....	24
7.- Metodología de la investigación.....	26
II.- El deber de proteger a los defensores de derechos humanos: la traslación del marco normativo internacional y regional a políticas nacionales en las Américas.	29
1.- La primera generación de Programas: Colombia y Brasil.....	29
1.1.- Colombia: el programa pionero	29
1.2.- Brasil: la ley que nunca llegó a ser	33
2.- Las leyes de México y Honduras: hacia un sistema de gobernanza en red.	35
2.1.- México: el paso adelante con la ley	35
2.2.- Honduras: una ley a imagen y semejanza (sobre el papel).....	38
2.3.- Guatemala: una política en ciernes	40
3.- Una breve comparación inicial de algunos aspectos clave de estos mecanismos	43
4.- La traslación de la norma internacional a marcos normativos nacionales.....	46
4.1.- La interfaz entre el modelo de “reducción acordada” y el enfoque de políticas públicas .	57
III.- La protección de los defensores de derechos humanos desde una perspectiva de políticas públicas	60
1.- Introducción.....	60
2.- Evaluación y análisis de evaluabilidad de la acción pública.	60
4.- El concepto de teoría de cambio aplicado a políticas públicas.....	66
5.- La aplicación de la teoría del riesgo a la protección de DDH	68
6.- Voluntad política, participación y gobernanza en los Programas de protección: una perspectiva desde políticas públicas.....	76
6.1.- Sobre la necesaria voluntad política... y más allá	76
6.2.- Involucramiento y participación de los diferentes actores en la política pública	80
6.3.- Participación ciudadana en políticas públicas	80
6.4.- La gobernanza en red como modelo avanzado para una política de protección.	83
6.5.- Hacia estructuras de gobernanza en red y con amplia participación para políticas públicas de protección: ¿Políticas de primera y segunda generación?.....	87
IV.- Programas de protección y <i>securitización</i> de la defensa de los derechos humanos: un enfoque restringido y <i>estatocéntrico</i> de seguridad de los DDH.	90
1.- La definición del problema a abordar por la política pública.....	90
2.- El defensor como objeto de protección: un individuo racional, autónomo y con poder para actuar (agency).....	95
3.- Una conceptualización reducida de la violencia: “La inseguridad de los defensores está causada por la violencia física a la que están sujetos”. Introduciendo el concepto de violencia estructural.....	100
4.- Cómo se construye una agresión contra un defensor de derechos humanos: ¿Dónde queda el	

perpetrador?	103
4.1.- Por qué un perpetrador puede concebir una agresión como una opción válida para silenciar a quien se interpone en sus intereses	104
4.2.- Cómo es que un perpetrador puede, finalmente, llevar a cabo su agresión contra un defensor.	104
5.- Las agresiones contra DDH se abordan como un problema de seguridad.	107
La utilidad de un enfoque <i>crítico</i> de seguridad para la protección de los defensores.....	112
6.- La evaluación de riesgo en los Programas de protección: crítica, utilidad y limitaciones.	114
6.1.- La evaluación de riesgo como herramienta en los programas de protección	114
6.2.- ¿Cuáles son las limitaciones de la aplicación de la teoría de riesgo a la protección de defensores?.....	115
6.3.- La categorización de los defensores según su nivel de riesgo. Crítica del riesgo como categoría excepcional.	117
7.- A modo de conclusión: Defensor seguro como sujeto (de derechos), y no sólo como objeto (de protección)	121
V.- Análisis de procedimientos y herramientas de los programas:	123
1.- Procedimientos y herramientas de los programas	123
1.1.- Población meta y su acceso a los programas de protección	123
1.2.- La respuesta de la política de protección: procedimientos y plazos	131
1.3.- La necesaria confianza entre quien debe proteger y quien debe ser protegido.	136
1.4.- Sistemas de monitoreo y análisis sobre la situación de seguridad de los DDH.	138
1.5.- La información sobre los DDH en un programa: seguridad y acceso a la misma.	139
2.- La evaluación de riesgo en los programas de protección.	142
2.1.- La evaluación del riesgo: diferenciar entre analizar el riesgo y determinar su gravedad	143
2.2.- ¿Cómo aplican el enfoque de riesgo los programas de protección existentes?	145
2.3.- El enfoque de género en la evaluación de riesgo.....	150
2.4.- El análisis de riesgo colectivo (o para colectivos como comunidades).....	151
2.5.- Conclusiones sobre la evaluación de riesgo en los Programas de protección.	152
VI.- Medidas de protección y recursos asignados en los actuales programas.	154
1.- Las medidas de protección.....	154
1.1.- La utilidad y adecuación de las medidas de protección.....	163
1.2.- Explorando otras medidas de protección. Medidas colectivas.	170
1.3.- Planes de protección: más allá de las medidas de seguridad	176
2.- Los recursos asignados a los Programas.....	179
2.1.- Análisis y comparación entre los programas en cuanto a ejecución.....	181
2.2.- Análisis y comparación con referencias externas.	185
2.3.- Conclusiones respecto a cuál sería un presupuesto adecuado para una política pública de protección de DDH:	190
VII.- Análisis de la brecha o déficit de implementación en los programas nacionales:	192
1.- Analizando la política desde la base (<i>bottom-up</i>), y viceversa.	192
2.- Interpretación de la política pública	193
3.- Cómo la ambigüedad y conflicto en la redacción de la política pública afectan a su implementación: Aplicación de la matriz de Matland	195
4.- Implementación: contexto y resistencias	198
VIII.- Aspectos que debería abordar una política pública amplia e integradora para la protección del derecho a defender los derechos humanos.	202
1.- Hacia la construcción de unos estándares que informen las políticas nacionales.	202
2.- Tabla de estándares y referencias a documentos.	203
3.- Representaciones gráficas del estado de los actuales Programas en relación con los estándares recogidos en la tabla.....	209
4.- Recapitulación: los estándares reflejan una defensa de los derechos humanos cambiante y en evolución.....	211

IX.- Discusión final, conclusiones y recomendaciones.	215
Bibliografía	223

Índice de tablas:

Tabla 1: Programas instaurados por Decreto o por Ley (elaboración propia)	43
Tabla 2: Participación de actores en dirección y toma de decisiones (elaboración propia)	45
Tabla 3: Localización de una norma (basada en Zimmerman 2016, 106) (elaboración propia)	51
Tabla 4: Incrustación de una norma (basada en Zimmerman 2016, 107-8)(elaboración propia)	52
Tabla 5: Reformulación de la norma (basada en Zimmerman 2016, 107-8) (elaboración propia)....	53
Tabla 6: Reducción acordada de la norma (elaboración propia, basada en Zimmerman 2016)	54
Tabla 7: <i>Localization</i> de la norma y polít. públicas (elabor. propia, adaptada de Zimmerman 2016)	58
Tabla 8: claves para analizar la existencia de voluntad política (Fuente: elaborada por el autor, a partir de Post et al. (Op.cit.)	77
Tabla 9: Criterios estándar de acceso al programa (elaboración propia)	124
Tabla 10: Factores que favorecen el acceso de defensores al programa (elaboración propia)	131
Tabla 11: Comparación de plazos en los programas (elaboración propia)	133
Tabla 12: Tratamiento seguro de la información (elaboración propia)	140
Tabla 13: Lista de riesgos de género según la C. Constitucional de Colombia (elabor. propia).....	151
Tabla 14: Sistema Alerta Temprana en México (elaboración propia).....	155
Tabla 15: Base de datos de agresiones contra DDH en México (elaboración propia).....	156
Tabla 16: Listado de medidas de los Programas de Colombia y México (elabor. propia).....	157
Tabla 17: Procedimientos para intervención en riesgo extremo (elaboración propia).....	158
Tabla 18: Compilación de principios para enmarcar las medidas de protección (elabor. propia) ...	159
Tabla 19: Categorización de medidas de protección (elaboración propia)	166
Tabla 20: Desglose del gasto en medidas (Colombia 2015) (elaboración propia).....	167
Tabla 21: Datos comparativos entre programas (elaboración propia)	180
Tabla 22: Tabla de análisis ambigüedad-conflicto (Matland 1995, elaboración propia)	195
Tabla 23: Posibles componentes de una política amplia e integradora (elaboración propia)	205

Resumen

Ante el alto número de agresiones contra defensores de derechos humanos 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 proteger a los DDH. Nuestra hipótesis principal es que los actuales Mecanismos nacionales de protección de defensores no logran resultados adecuados porque tienen carencias clave a varios niveles: en la traslación del marco normativo internacional al nacional, en su abordaje del problema, en su diseño e implementación, y en la cobertura de lo que realmente debería ser una política pública para garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

En cuanto a la traslación nacional de la Declaración de la ONU sobre defensores (en Colombia, Brasil, México y Honduras), planteamos que los actuales Mecanismos de protección trasladan de modo reduccionista y consensuado la Declaración al ámbito normativo nacional, siguiendo un modelo que denominamos “de reducción acordada”, que interpreta a la baja la Declaración sobre defensores, y es a la vez instrumental para otras políticas de los Gobiernos concernidos.

A continuación hemos vinculado el resto del proceso de traslación con la teoría de políticas públicas. Para ello se hace necesario plantear qué aspectos del abordaje del problema, y el diseño y la implementación de los actuales Mecanismos de Protección están fallando. En lo que respecta al abordaje del problema y diseño de la política, los Mecanismos de protección incluyen en su diseño aspectos clave como participación y gobernanza en red, que dan lugar a dos generaciones de políticas públicas, en la segunda de las cuales se han estandarizado sistemas de gobernanza en red, que permitiría, en teoría, un mayor recorrido de dichas políticas si éstas pasaran a integrar un mayor número de componentes, en línea con los crecientes estándares internacionales. Pero también los Mecanismos abordan de modo reduccionista, mediante un enfoque restringido y centrado sólo en la seguridad y en el riesgo (defensor como posible objeto de protección), el problema a tratar, que es en realidad el derecho a defender los derechos humanos en contextos hostiles (defensor como sujeto de derechos), dejando de lado aspectos clave como la violencia estructural y la figura del perpetrador de las agresiones, y construyendo un concepto de defensor racional y positivista que no responde a la complejidad de la realidad de los mismos. Los Mecanismos actuales responden, desde el punto de vista de seguridad humana y crítica, a una *securitización* del derecho a defender los derechos humanos, que es instrumental para un enfoque estatocéntrico de seguridad, de modo que el Gobierno sigue manteniendo sus prioridades en seguridad, con y a pesar de la labor de los DDH, y

se desvía la atención de las causas estructurales de las agresiones contra DDH. Es fundamental reconocer que el problema de la seguridad de los DDH es complejo, profundo y transversal, y ha de “abrir” el concepto de seguridad, con un abordaje *interseccional* de las violencias contra DDH, que tenga en cuenta dimensiones como género, pertenencia a minorías, etc. La meta de estas actuaciones ha de ser pasar a entender al defensor como sujeto de derecho (a defender los derechos humanos), y no objeto de protección.

En cuanto a la implementación de los Mecanismos, estos presentan importantes carencias en sus procedimientos de implementación, específicamente en lo que tiene que ver con el acceso efectivo de la población meta, los procedimientos y plazos y, especialmente, la aplicación del enfoque de riesgo, las medidas de protección y la asignación de recursos. En lo que respecta a la aplicación del enfoque de riesgo, hemos encontrado numerosas mejoras necesarias, especialmente la distinción entre análisis de riesgo y determinación del nivel de riesgo, el ofrecer una mayor transparencia de la evaluación (mediante el uso de técnicas cualitativas), el integrar debidamente las (posibles) acciones del perpetrador, y el mejorar e incorporar plenamente el enfoque de género e *interseccional* en la evaluación de riesgo (que además de ser individual también ha de ser colectiva). En cuanto a las medidas de protección, tras la descripción y análisis de las mismas, la conclusión más preocupante es que por una parte no hay estudios que muestren efectividad de muchas de ellas, y por otra parte hay dudas razonables sobre la adecuación de medidas duras como las escoltas armadas. En todo caso se hace imprescindible dar el paso de diseñar planes de protección, que integren y contextualicen las distintas medidas acorde a la evaluación de riesgo del DDH, y que abran espacio a las todavía mal definidas medidas colectivas de protección. Y en cuanto a los recursos presupuestarios asignados a los actuales Mecanismos, proponemos criterios para intentar determinar la cuantía de recursos necesarios pero hacemos énfasis en dos conclusiones más estratégicas: por un lado es necesario analizar las cifras de DDH asesinados a la luz de la alta prevalencia de homicidios en la región, porque probablemente ambos fenómenos estén interrelacionados. Y por otro lado, determinamos que aunque los recursos son necesarios, no van a ser suficientes por sí solos para conseguir los resultados esperables de unas políticas públicas de protección de DDH.

Terminamos el análisis de la implementación de los Mecanismos con la crítica de que descansan en un entendimiento vertical de la ejecución de una política, sin tener en cuenta el necesario análisis de las brechas o *gaps* de implementación, y la importancia de los contextos locales y de las interpretaciones de “abajo arriba” (*bottom-up*) para el Programa. La discusión de esta hipótesis nos ha llevado a analizar cómo la ambigüedad con que están redactados estos Mecanismos y los

conflictos en torno a lo que en ellos se plantea puede dar lugar a una implementación casi simbólica de la política. Un enfoque crítico de las políticas de protección nos hace apuntar a la necesidad de transformar estas resistencias en espacios de implementación negociada, en los que se construyan significados conjuntos sobre la política.

Finalmente proponemos que los actuales Mecanismos deberían convertirse en políticas públicas de protección, dotadas de todos sus instrumentos habituales y aplicando una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles: a medida que se conoce mejor la labor de los defensores de derechos humanos, y dicha labor evoluciona para adaptarse a las cambiantes realidades, la incorporación de los estándares mencionados a las políticas de protección contribuirá a profundizar y expandir el alcance de la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos, y, por tanto, a informar nuevos o matizados componentes para las políticas públicas para proteger el derecho a defender los derechos humanos.

Palabras clave: defensores de derechos humanos, protección, políticas públicas, marcos normativos, riesgo, seguridad.

Abstract

Dozens of human rights defenders are killed every year in Latin America. In four of the most deadly countries for them (Colombia, Brazil, México and Honduras) there are national Mechanisms in place for the Protection of human rights defenders, but it seems that they make no difference in terms of victims. This research undertakes a critical analysis of those Mechanisms from the point of view of public policies, and establishes how the translation process (from the UN Declaration on human rights defenders into national legislation) has failed to reflect the letter and spirit of the UN Declaration. This research also critically reviews how the problem is defined as the security of defenders at risk, instead of the protection of the right to defend rights; key aspects of the implementation of the Mechanisms, and finally it poses the need of developing a more comprehensive, integrated public policy approach to the right to defend rights, by incorporating the growing standards produced by the UN and the Inter American Human Rights System into national public policies.

Key words: human rights defenders, protection, public policies, normative frameworks, risk, security.

I.- Introducción

1.- Prefacio

Las actuaciones del Estado para proteger a las personas defensoras de derechos humanos (DDH) se catalogan habitualmente como “leyes”, “mecanismos” o “programas de protección”, pero menos frecuentemente como políticas públicas; sin embargo éstas no son categorías excluyentes, sino que se relacionan entre sí de distintas maneras.

El objetivo global de esta investigación es establecer cómo los estados pueden conseguir mejores resultados para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Para ello hemos hecho un análisis crítico de mecanismos y programas para la protección de defensores de derechos humanos en América Latina. Mirando a su concepción, diseño e implementación, hemos intentado responder a preguntas tales como como cuál sería la política adecuada para responder a un problema determinado; si su diseño permitirá conseguir los objetivos trazados; cuál es la realidad de su implementación, etc.

En esta investigación expondremos que en realidad el problema de las agresiones contra DDH está anidado en un conjunto mucho mayor de problemas, que hacen que dicha protección física de defensores, como tal, debiera ser sólo uno de varios elementos para las políticas públicas sobre DDH. Propondremos que el objetivo de estas políticas ha de ser, más allá de buscar la protección física, abordar la (in)seguridad en que los defensores de derechos humanos desarrollan su labor. Es necesario, por así decirlo, pasar de un abordaje basado en la `solución a un problema´ (a problem-solving approach, “hay un problema: existen algunos defensores en riesgo, a los que hay que proteger”), a un abordaje más amplio y estructural: muchos defensores no pueden actuar debido a la inseguridad en que se encuentran.

2.- Problema de investigación.

2.1.- El concepto de defensa de derechos humanos y de defensor de derechos humanos: El deber de proteger a los defensores de derechos humanos.

En 1998 la Asamblea General de la ONU aprobó la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos” (en adelante, “Declaración de la ONU sobre defensores” o “Declaración”), que describe a los defensores como “los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (AG 1999). Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) defensor o defensora es “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional” (CIDH 2011, pár.12)

Desde el 2000, sucesivos informes de la Relatoría Especial de ONU sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos han reconocido la labor fundamental de los DDH. Lo mismo ha sido refrendado por varias Declaraciones del Consejo de Derechos Humanos y Resoluciones de la Asamblea General de la ONU, que han abundado en la obligación de los estados de proteger el ejercicio de la defensa de los derechos humanos¹.

Además la CIDH ha reconocido que:

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

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

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha resaltado el importante

¹ Ver recopilación de estos informes en <https://www.protecting-defenders.org/es/los-informes-y-documentos%20> (consultado el 9/01/2017)

rol que cumplen los DDH en la construcción de una sociedad democrática: “Las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues actúan como garantes contra la impunidad. De esta manera se complementa el rol, no tan solo de los Estados, sino del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su conjunto”²; y la repercusión colectiva que tienen las amenazas y atentados contra DDH, considerando que pueden generar un “efecto amedrentador sobre otras defensoras y defensores, ya que el temor causado frente a tal hecho podría disminuir directamente las posibilidades de que tales personas ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia”³.

Debido a que los DDH denuncian abusos y violaciones a los derechos humanos, su labor les expone constantemente a riesgos que pueden afectar su derecho a la vida, a la integridad personal y a realizar su labor, como también ha reconocido la CIDH. En estas situaciones, el deber de protección exige que los Estados adopten las medidas necesarias para prevenir de forma razonable las amenazas, hostigamientos y agresiones que puedan generarse en su contra, independientemente de que éstas provengan de actores estatales o de particulares⁴.

Ante dicho panorama, de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) los Estados tienen la obligación no sólo de respetar los derechos humanos de los defensores, sino también de prevenir violaciones en su contra. Al respecto, la Corte IDH ha establecido que:

“la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la Convención Americana, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales, de carácter erga omnes, de respetar y hacer respetar –garantizar– las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona, recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado”⁵.

Así, los Estados están obligados a prevenir situaciones que puedan conducir, por acción u omisión,

2 Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 88.

3 Valle Jaramillo, Serie C No. 192, párr. 96. En el mismo sentido, ver CIDH 2011, pág. 108.

4 Ver CIDH 2011, pág. 42; Sekaggya 2009, párr. 43. Véase además: Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31 sobre el artículo 2 del Pacto, en relación con la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, 26 de mayo de 2004; Cfr. Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 177.

5 Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Corte IDH, Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111; Masacre de Mapiripán Vs. Colombia, Corte IDH, Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111; Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 140.

a la afectación de los derechos humanos⁶. La Corte Interamericana también ha señalado que este deber general de garantía impone deberes especiales de protección que se derivan de las necesidades particulares de las personas afectadas, “ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre⁷.”

De acuerdo con dicha Corte, los Estados tienen cuatro deberes específicos que deben cumplir para proteger la vida y seguridad de los defensores, que son:

- 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 a su vida e integridad;
- c) abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor; y,
- d) investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra⁸. En sucesivas sentencias, la Corte IDH ha llegado a establecer requerimientos que han de ser incluidos por los estados en las políticas públicas de protección, como veremos más adelante.

Por su parte, en el año 2010, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas destacó que los Estados deben investigar, “de manera rápida, eficaz, independiente y responsable, las denuncias y acusaciones de amenazas contra defensores de los derechos humanos o sus familiares o violaciones de sus derechos humanos” indicando también la necesidad de iniciar “actuaciones judiciales contra los autores a fin de acabar con la impunidad por tales actos”⁹.

En el caso específico de quienes defienden derechos humanos, este deber de protección no sólo exige que los Estados se abstengan de intervenir en los derechos y libertades de las personas defensoras, sino que deben adoptar las medidas necesarias para prevenir de forma razonable las amenazas, hostigamientos y agresiones que puedan generarse en su contra, independientemente de que éstas provengan de actores estatales o de particulares¹⁰.

6 Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Corte IDH, Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr.124.

7 *Masacre de Pueblo Bello*, Serie C No. 140, párr. 111.

8 Kawas Fernández Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Corte IDH, Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 145; *Valle Jaramillo y otros*, Serie C No. 192, párr. 91; Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil. Excepciones Preliminares y Fondo. Corte IDH, Sentencia de 28 de Noviembre de 2006. Serie C No. 161, párr. 77.

⁹ Protección de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/RES/13/13. Resolución aprobada el 15 de abril de 2010 por el Consejo de Derechos Humanos.

¹⁰ CIDH. *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, Op Cit., párr. 42; ONU. *Protección para periodistas y defensores de derechos humanos*, Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/HRC/13/22, 30 de diciembre de 2009, párr. 43, disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2010/L241110.pdf>; Véase

En conclusión, los Estados están obligados a actuar con rapidez y efectividad, tomando las medidas necesarias para eliminar las amenazas, investigando las denuncias, identificando a los responsables y sancionando las conductas delictivas que pongan en riesgo las vidas de los defensores de derechos humanos u obstaculicen su labor. Y a nivel internacional hay un consenso sobre el destacado rol que tienen los DDH en el fortalecimiento de las democracias y los estados de derecho, sobre los riesgos que corren por cumplir con esta labor, y sobre la obligación de protección por parte de los estados. El reto actual, como veremos a continuación, es traducir dichas obligaciones en políticas públicas amplias e integradoras, que los Estados puedan implementar para garantizar adecuadamente el derecho a defender los derechos humanos.

2.2.- Sobre por qué es necesaria una política amplia e integradora para la defensa del derecho a defender los derechos humanos.

La Declaración de Naciones Unidas sobre Defensores señala, en su Artículo 2, la responsabilidad de los Estados en proteger el derecho a defender los derechos humanos. En su Artículo 3 apunta a que es el derecho interno de los Estados el marco jurídico en el que debe materializarse la Declaración:

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

Son muchas las referencias con autoridad que señalan la necesidad y la obligación de que los Estados desarrollen, a nivel nacional, una política pública amplia e integradora para proteger el derecho a defender los derechos humanos. Algunas de las principales de estas referencias, en orden cronológico y dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y del sistema internacional, son:

además: Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 31 sobre el artículo 2 del Pacto, en relación con la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, 26 de mayo de 2004; Cfr. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr.177.

Referencias desde el SIDH:

- La Corte IDH detalló a los Estados pertenecientes al SIDH, a partir de sentencias sobre casos en 2008 y 2009, la obligación de proteger a quienes defienden los derechos humanos mediante cuatro deberes específicos, como hemos dicho en la Introducción de esta investigación: a) facilitar los medios necesarios para que quienes defienden derechos humanos realicen libremente sus actividades; b) protegerlos cuando sean objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; c) abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, y d) investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra.
- La CIDH, en su Informe sobre defensores de 2011, señaló a los Estados americanos la necesidad de tener en cuenta una serie de parámetros para desarrollar una “política global de protección”¹¹, 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”¹². Y pasa a continuación a desarrollar algunos de los citados parámetros, bajo los epígrafes de promoción y reconocimiento del papel de los DDH, protección a la vida de DDH en riesgo y remoción de obstáculos y adopción de medidas para garantizar el ejercicio libre de la defensa de los derechos humanos.
- En 2014 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA 2014) exhortó a los Estados miembros a que “Armonicen su legislación nacional aplicable con el derecho internacional aplicable, conforme a sus obligaciones internacionales adquiridas, a fin de proteger la labor que desempeñan” los DDH (punto 5f), y a que

“Consideren la elaboración e implementación de planes nacionales que pongan en práctica los principios contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas mencionada en el párrafo anterior; las recomendaciones contenidas en los Informes sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas elaborados por la CIDH, para cuyo objetivo también podrán recurrir al asesoramiento de ésta, y que integren la perspectiva de género” (punto 5i).

Referencias desde el Sistema Internacional:

- La Resolución 22/6 (2013) sobre la protección de los defensores de los derechos humanos, adoptada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH 2013), insta en su epígrafe

11 CIDH Informe 2011, párrafos 472 y siguientes.

12 CIDH Informe 2011, párrafo 472.

2 a los Estados a “crear un entorno seguro y propicio en el que los defensores de los derechos humanos puedan trabajar sin obstáculos ni inseguridad, en todo el país y en todos los sectores de la sociedad...” A partir de aquí exhorta a los Estados a llevar a cabo una serie de actuaciones para respetar la autonomía de las organizaciones de DDH y el derecho de éstas a tener acceso a fondos para su labor, así como a no afectar negativamente a quienes defienden derechos humanos cuando los Estados combaten el terrorismo o protegen su seguridad nacional, y a no criminalizar la defensa de los derechos humanos, entre otros apartados.

- En su informe de 2013, la ex Relatora Margaret Sekaggya (2013)¹³ menciona explícitamente la responsabilidad de los Estados para crear un “entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos”¹⁴, y lista una serie de actuaciones y medidas para generar dicho entorno:

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

- Si pasamos a la Asamblea General de la ONU, tenemos dos referencias importantes:
 - La Resolución 68/181 del 18 de diciembre de 2013 (AG 2013), sobre la protección de mujeres defensoras de derechos humanos, en su epígrafe 19 “Insta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica políticas y programas públicos integrales, sostenibles y que tengan en cuenta las cuestiones de género, que presten apoyo y protejan a las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer...”.
 - La Resolución A/C.3/70/L.46/Rev1 (AG 2015) sobre el “Reconocimiento del papel de los defensores de los derechos humanos y de la necesidad de protegerlos” va más allá y en su epígrafe 4 “Insta a los Estados a que reconozcan a través de declaraciones públicas, políticas o leyes la importante y legítima función que

¹³ Ex Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos (2008-2013)

¹⁴ Este concepto fue usado por primera vez en un informe de la ex Relatora Especial Hina Jilani (2001, párrafo 55).

desempeñan los defensores de los derechos humanos en la promoción de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho como componentes esenciales de la garantía de su reconocimiento y protección...”; en el epígrafe 10 “Exhorta a todos los Estados a que creen y mantengan un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos”; y especialmente en el epígrafe 11 “Insta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica políticas y programas públicos integrales y sostenibles que apoyen y protejan a los defensores de los derechos humanos, en todas las etapas de su labor, incluidos sus familiares, asociados y representantes legales”.

- En su Informe de febrero de 2016, el Relator Michel Forst (2016) retoma el concepto de entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos, y lo define así: “An enabling environment for defenders must be one in which their work is rooted in the broad support of society and in which the institutions and processes of government are aligned with their safety and the aim of their activities. Both are essential for the creation of an environment in which perpetrators of violations of defenders’ rights are held to account and are not allowed to enjoy impunity for their actions”¹⁵. A continuación profundiza en algunos de sus aspectos, tales como la creación de apoyo para los derechos humanos y la labor de los DDH, y el desarrollo y reforzamiento de las legislaciones, políticas y prácticas para proteger a los DDH¹⁶.
- La resolución A/HRC/31/L.28 del Consejo de Derechos Humanos de marzo de 2016 (CDH 2016) destaca la necesidad de proteger especialmente a los defensores de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y en su punto 8 “Emphasizes the importance of national protection programmes for human rights defenders, and encourages States to consider, as a matter of priority, enacting relevant legislative and policy frameworks to this end, in consultation with human rights defenders, civil society and relevant stakeholders, taking into account, inter alia, the principles presented by the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders”.
- Por su parte el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos publicó en abril de 2016 un informe (ACNUDH 2016) que incluye “Recomendaciones prácticas para la

15 Forst 2016 (párrafo 77.

16 Forst 2016, párrafos 78-96.

creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas”.

En resumen, como puede verse no faltan referencias con autoridad que aluden a la necesidad y obligación de desarrollar estos marcos normativos nacionales.

3.- Preguntas de investigación

El **problema o central de esta investigación** es el siguiente:

¿Qué está fallando con los programas y mecanismos nacionales puestos en marcha para proteger a los DDH, y cómo podrían mejorarse para garantizar el derecho a defender los derechos humanos?

Este problema central se podría desglosar en las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta 1:

¿Cómo se da, y en qué falla, la traslación de la Declaración de la ONU sobre defensores de derechos humanos a los marcos normativos nacionales, en los casos estudiados?

Pregunta 2:

¿Qué aspectos del abordaje del problema, y el diseño y la implementación de los actuales Programas de Protección están fallando? ¿Qué aspectos detallados habrían de ser tenidos en cuenta para concebir, diseñar y ejecutar políticas públicas de protección más eficaces?

Pregunta 3:

¿Qué aspectos, de los actuales Programas de protección, pueden resultar más relevantes para desarrollar en busca de mejora?

Pregunta 4:

¿Cuál debería ser la respuesta del Estado para garantizar el derecho a defender los derechos humanos y, específicamente, proteger las necesidades de reconocimiento, apoyo y protección de

quienes defienden dichos derechos? En este sentido, ¿qué componentes tendrían que tener unas políticas públicas más eficaces para la protección del derecho a defender los derechos humanos?

4.- Hipótesis de investigación

Dividiremos las hipótesis de investigación en una **hipótesis general** y en **seis hipótesis** que la desarrollan, de acuerdo a la **traslación** del marco normativo internacional al nacional, al **diseño** de una política pública, a su **implementación**, y a la **concepción amplia** de dicha política pública.

Hipótesis general:

Los actuales Mecanismos o Programas nacionales de protección de defensores de derechos humanos no logran resultados adecuados porque tienen carencias clave a varios niveles: en la traslación del marco normativo internacional al nacional, en su abordaje del problema, en su diseño e implementación, y en la cobertura de lo que realmente debería ser una política pública para garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

Hipótesis respecto a la traslación nacional de los marcos normativos internacionales para protección de defensores:

I.- Los actuales Mecanismos de protección trasladan de modo reduccionista y consensuado la Declaración de la ONU (sobre el derecho y el deber de defender los derechos humanos) al ámbito normativo nacional, en los casos estudiados.

Hipótesis respecto al diseño de los Mecanismos de protección:

II.- Desde el punto de vista de políticas públicas, los actuales Mecanismos de protección incluyen en su diseño aspectos como participación y gobernanza en red, que cobran su verdadera importancia al verlos como clave para gobernanza de una política amplia e integradora.

III.- Los actuales Mecanismos de protección abordan de modo reduccionista, mediante un enfoque restringido y centrado sólo en la seguridad y en el riesgo (defensor como posible objeto de protección), el problema a tratar, que es en realidad el derecho a defender los derechos humanos en contexto hostiles (defensor como sujeto de derechos).

Hipótesis respecto a la implementación de los Mecanismos de protección:

IV.- Los actuales Mecanismos de protección presentan carencias en sus procedimientos de implementación, específicamente en lo que tiene que ver con el 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.

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

Hipótesis respecto a una concepción amplia e integradora de una política pública de protección:

VI.- Los actuales Mecanismos de protección deberían convertirse en políticas públicas de protección, dotadas de todos sus instrumentos habituales y que apliquen una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles.

5.- *Relevancia del problema de investigación*

En octubre de 1987 fue asesinado Herbert Anaya Sanabria, el Coordinador de la Comisión No Gubernamental de Derechos Humanos de El Salvador¹⁷. Cuatro meses después inicié mi trabajo con una organización de derechos humanos (Peace Brigades International) en ese país, y todavía la sombra del asesinato se proyectaba sobre el ya preocupante escenario social, en medio de una guerra civil. En abril de 1998 el abogado y defensor de derechos humanos Eduardo Umaña Mendoza fue asesinado por sicarios en su despacho en Bogotá¹⁸. Eduardo había sido uno de los defensores de derechos humanos que habían solicitado la entrada al país de Peace Brigades International, con quien yo seguía trabajando, esta vez en Colombia, y habíamos tenido algunas reuniones sobre el tema. Hace poco más de un año, en marzo de 2016, la indígena lenca y defensora Berta Cáceres fue asesinada de tres disparos en su propia casa en La Esperanza, Honduras. Con ella y su organización, el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), llevábamos trabajando más de un año, y seguimos trabajando hoy en día (desde la organización Protección Internacional). Estos tres asesinatos, separados casi treinta años entre sí, han marcado mi vida profesional y mi compromiso personal. Y son sólo unos pocos de entre los muchos asesinatos y las innumerables agresiones que sufren los DDH en todo el mundo, pero especialmente en las Américas: un reciente informe de Global Witness calificaba a Honduras como “el lugar más peligroso del mundo para el activismo medioambiental”, con más de 120 defensores medioambientales asesinados desde 2010¹⁹. Quizá por ello, o quizá a pesar de ello, es esta región la pionera en países que han adoptado mecanismos y leyes enfocados a la protección de DDH, mediante la traslación, a nivel nacional, de disposiciones recogidas en la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos. este es el caso de Colombia, Brasil, México y Honduras. El asunto central que abordaremos es que estos Programas no consiguen reducir el alto número de agresiones que sufren los DDH en dichos países: de hecho, los programas de protección coexisten con abrumadoras cifras de amenazas y asesinatos contra DDH.

Hay numerosos informes de organizaciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, e informes y documentos a Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que ponen en evidencia estas altas cifras de agresiones contra DDH (ver, por

¹⁷ “Los asesinos de siempre”, Centro de Documentación de la Universidad Centroamericana, 26 de octubre de 1987, ver <http://www.uca.edu.sv/centro-documentacion-virtual/wp-content/uploads/2015/03/29.2-.pdf> (consultado el 27/03/2017).

¹⁸ “Asesinado Eduardo Umaña”, periódico El Tiempo, 19 de abril de 1998, en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-803695> (consultado el 27/03/17)

¹⁹ “Honduras como “el lugar más peligroso del mundo para el activismo medioambiental”. Global Witness, 31 de enero de 2017, consultado el 25/03/17 en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/>

ejemplo, los informes de los Representantes Especiales de la ONU para los DDH, siendo el último Forst 2017). Hemos encontrado, asimismo, un abrumador acuerdo en torno a la cuestión en las entrevistas que hemos realizado para este trabajo, y así nos lo muestra nuestra experiencia directa de trabajo con DDH desde 1988. Las organizaciones de defensores en diferentes países han reiterado la necesidad de ir más allá de la protección física, refiriéndose a ésta como un “modelo agotado” (Somos Defensores 2015), y reclaman la instauración de programas más amplios y realistas. Uno de los aspectos más señalados es la necesidad de prevenir las agresiones. No se cuestiona que los programas tengan ciertos resultados, porque muchos de hecho muchos DDH los usan. Pero la realidad es que la impunidad es rampante en la inmensa mayoría de los ataques contra DDH, que siguen siendo agredidos y asesinados, cuando no amenazados, difamados, discriminados y criminalizados. A pesar de estas acciones públicas las muertes y las agresiones no se reducen, sino que se mantienen, cuando no aumentan, y se diversifican y agravan. Por ejemplo, y aunque no hay cifras globales, se cuentan por cientos los defensores medioambientales y del derecho a la tierra en la cárcel o con procesos judiciales en marcha, en lo que se ha denominado una abierta criminalización de la defensa de los derechos humanos (Martín 2015). Asimismo hay decenas de defensores que se han visto obligados a irse al exilio por su labor.

Pero este problema reviste gravedad por otras razones. A partir del Programa de protección gubernamental en Colombia se inició el de México en 2012; a imagen y semejanza de ambos se ha diseñado el programa de protección en Honduras, y mientras escribimos esto se están iniciando, siguiendo las mismas líneas, las consultas para el de Guatemala. Es decir, se están invirtiendo ingentes esfuerzos, con cientos de horas de reuniones y centenares de miles de dólares en juego, en copiar, adaptar e implementar programas de protección sin demostrada eficacia ni eficiencia, mientras el derecho a defender los derechos humanos se sigue conculcando en la región.

Creemos que, en conjunto, la gravedad y número de las agresiones contra DDH, junto con la extensión de programas nacionales, hacen de la falta de resultados de estos programas un problema relevante para la investigación y el compromiso con la justicia social y el respeto a los derechos humanos. A esta relevancia se suma el hecho de que no existen, en nuestro conocimiento, otros proyectos de investigación aplicada, a nivel académico, sobre el tema en cuestión.

Programas nacionales de protección de DDH en otros países y regiones.

Escapa al carácter limitado de este trabajo el analizar los programas nacionales de protección de DDH en otros países fuera del continente americano. Baste destacar que es en países de las Américas en donde se han desarrollado las iniciativas más avanzadas de protección, con dos de las tres únicas leyes existentes sobre el tema (en México y Honduras, la tercera está en Costa de Marfil). Los demás procesos, fuera del continente americano, han consistido sobre todo en debates a nivel nacional, y en algunos casos en un borrador de ley de carácter general, sin un programa o política pública que lo desarrolle. A modo de reseña, simplemente citaremos las otras iniciativas existentes, y remitimos a otras fuentes para profundizar en el tema¹.

Iniciativas en África

Costa de Marfil (Ley No 2014-388 del 20 de junio de 2014)

República Democrática del Congo (Edicto Provincial, Provincia de Kivu del Sur, enero de 2016)

Burkina Faso, Malí, Camerún (Borradores de anteproyecto de ley)

Burundi, Kenia, Níger, Sierra Leona (iniciativas no consolidadas)

Iniciativas en Asia

Filipinas (anteproyecto de ley sobre DDH, sin avances en el Congreso desde 2013)

Tailandia (iniciativa no consolidada, sin avances por el momento)

Nepal (borrador de decreto en 2009, sin más desarrollos; otras iniciativas en 2016)

6.- La aplicación de la teoría de políticas públicas a este estudio.

En este estudio vamos a analizar la existencia simultánea de lo que se denominan Mecanismos (o programas) de protección de DDH instituidos tanto por decretos como por leyes nacionales. Para abordar esta realidad hemos elegido el enfoque de políticas públicas, porque creemos ofrece una perspectiva amplia desde la que analizar los diferentes marcos normativos y de acción a nivel nacional, y su relación con marcos normativos internacionales. Además las políticas públicas han sido muy estudiadas como medio de gobernanza, sobre todo para abordar y resolver cuestiones sociales complejas, y se pueden analizar y evaluar con una amplia gama de herramientas.

En una de las múltiples definiciones de lo que es una política pública, éstas corresponden a “aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá

orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados”. (Lahera 2002, 15-16)

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

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

Una ley es aprobada (generalmente) por el Poder Legislativo, y ha de ser aplicada por los gobiernos sucesivos. Requiere, por tanto, de un proceso más largo y complejo para su creación y aprobación, pero una vez promulgada genera derechos (para los DDH, en nuestro caso) y obligaciones para el estado y para todos; puede ofrecer mayor alcance y continuidad, aunque también es más difícil de modificar. Sería una base sólida para sustentar una política pública más allá de los cambios de gobierno.

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

Nuestro planteamiento es que una política pública sería la respuesta del Estado para garantizar el derecho a defender los derechos humanos y, específicamente, proteger las necesidades de reconocimiento, apoyo y protección que tienen quienes defienden derechos humanos en ese país. Cardozo señala que la política pública se concreta no sólo en las decisiones sobre qué acciones

realizar, sino también qué acciones omitir, lo que resultará de particular interés para nuestro estudio (Cardozo Brum 2006, 25-26).

Desde el punto de vista de nuestro estudio, las leyes de protección existentes enmarcan y fijan aspectos importantes sobre protección de DDH, pero como veremos dejan de lado aspectos muy importantes referidos a garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Una posible estrategia para mejorar la protección de este derecho sería desarrollar mejores y más completas leyes; existe para esto una propuesta de Ley Modelo elaborada por el ISHR para servir como guía en otros países²⁰. Pero nuestra perspectiva es que es el marco de políticas públicas el que mejor permite interpretar, diseñar, coordinar, implementar y evaluar el conjunto de actuaciones (y omisiones) existentes para garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

7.- Metodología de la investigación

Esta investigación ha pasado por un largo proceso de preparación, pero realmente arranca mucho antes incluso de su concepción como tal investigación. Y es que tiene su punto de partida a partir del trabajo que quien suscribe ha estado haciendo durante los últimos 30 años con defensores de derechos humanos. Durante este trabajo he tenido oportunidad de trabajar con cientos de DDH en distintos países, conociendo su trabajo, acompañándoles, como observador internacional, en su quehacer diario, trabajando directamente con ellos, realizando análisis de riesgos, elaborando informes, participando en reuniones y seminarios internacionales, etc. Parte de este trabajo ha sido sistematizado en varios manuales y otras publicaciones (ver bibliografía).

La metodología de la investigación se ha basado en tres pilares:

I.- Análisis de fuentes primarias recogidas a lo largo de años de experiencia profesional directa del autor:

En lo que tiene que ver con políticas públicas destacaría, entre otras, las siguientes actuaciones:

²⁰ International Service for Human Rights, ver en <http://www.ishr.ch/news/groundbreaking-model-law-recognise-and-protect-human-rights-defenders> (consultado el 12/12/2016)

-Co-investigador y co-creador del estudio “Protección de DDH: buenas prácticas y lecciones aprendidas a partir de la experiencia” (Martín y Eguren 2011), en que realizamos el primer estudio comparativo existente de los programas de protección en las Américas y a nivel internacional.

-Asesoría a organizaciones de sociedad civil mexicana²¹ durante la elaboración del proyecto de Ley que instituyó el Programa de protección de DDH en México (entre los años 2011 y 2012).

-Asesoría para la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México (contratado como consultor por la Oficina en México de Alto Comisionado para los Derechos Humanos entre los años 2012 y 2013), para la redacción del Reglamento de la Ley y otros aspectos técnicos enfocados a la implementación de la misma, promoviendo a la vez la participación de la sociedad civil mexicana en este proceso. Esta asesoría incluyó, además, la participación en reuniones de la Junta de Gobierno del mecanismo y la formación de funcionarios de la Secretaría de Gobernación, Fiscalía, Procuraduría y Policía Federal, entre otros, sobre aspectos del programa de formación.

-Realización de tres peritajes para la Corte Americana de Derechos Humanos (años 2013 y 2015) sobre sendos casos referidos a los programas nacionales de protección de DDH, que son citados a lo largo de esta investigación. Los tres peritajes fueron recogidos en la Sentencia de la Corte IDH sobre cada caso, y fue a partir de uno de ellos (“Defensor de derechos humanos y otros vs Guatemala”) que se establecieron aspectos clave del programa de protección que la Corte obligaba a crear al Estado de Guatemala.

-Asesor (2016) para la Ley Modelo que el Servicio Internacional para los Derechos Humanos desarrolló para su uso en aquellos países que quisieran desarrollar una ley o programa de protección de DDH²².

Esta experiencia profesional permea esta investigación y me ha llevado a crear muchas de sus partes desde un enfoque reflexivo o deliberativo, sin tener que citar siempre fuentes de terceros sobre muchos de los temas, aunque por supuesto intento en todo momento sustentar mis afirmaciones y citar otras fuentes siempre que sea necesario.

²¹ Las organizaciones, directamente involucradas en los debates con el Congreso mexicano, eran ACUDDEH (Acción Urgente por los Defensores de Derechos Humanos) y la Red Todos los Derechos para Todos.

²² ISHR 2016.

II.- Entrevistas en profundidad y grupos focales con DDH.

He realizado alrededor de cincuenta entrevistas con DDH y once grupos focales, especialmente con DDH y activistas comunitarios, a lo largo de estos años. He encontrado difícil, en muchos casos, citar directamente los contenidos de las entrevistas y grupos focales, porque el enfoque de esta investigación es un tema desconocido también para muchos DDH. Siempre que he podido los cito, pero no abundan a lo largo del documento. Sin embargo, además de estas entrevistas y grupos focales, creo que afloran las múltiples conversaciones, reuniones y talleres mantenidos durante estos años de trabajo.

III.- Revisión bibliográfica.

Salvo en lo tocante al marco teórico de políticas públicas y otros aspectos teóricos, y a los documentos legales sobre el derecho a defender los derechos humanos, la mayor parte de la literatura disponible sobre protección de DDH es gris y está compuesta por informes, evaluaciones, compilaciones, etc., realizadas por DDH o por organizaciones que trabajan en torno al tema. A este respecto he procurado reunir y consultar todos los documentos relevantes, como puede verse en la bibliografía.

II.- El deber de proteger a los defensores de derechos humanos: la traslación del marco normativo internacional y regional a políticas nacionales en las Américas.

En este capítulo presentaremos una descripción y reseña de los programas o mecanismos existentes, con un foco especial sobre su creación y evolución, dado que todos ellos han sido concebidos o desarrollados para trasladar el marco normativo internacional y regional al marco nacional. Seguiremos el orden cronológico de su creación, para transmitir mejor la evolución de los contenidos y enfoques de estas políticas.

Como descripción general de entrada, los mecanismos y programas existentes suelen consistir en una estructura (gestionada por el gobierno) al que acuden los DDH que se consideran en riesgo; tras una evaluación formal de dicho riesgo, se asignan medidas de protección a quienes alcancen, según el mecanismo, un determinado nivel de riesgo. Estas medidas se mantienen un tiempo determinado, tras el cual se retiran a criterio del mecanismo. Nominalmente, estos mecanismos suelen incluir algunas medidas adicionales, como las denominadas de prevención, las enfocadas a la educación de los servidores públicos sobre la defensa de los derechos humanos, etc. No obstante su implementación es muy limitada.

1.- La primera generación de Programas: Colombia y Brasil.

1.1.- Colombia: el programa pionero

Colombia cuenta desde 1997 con un programa de protección para DDH en situación de riesgo: la ley 418 de 1997 ordenó al Ministerio del Interior poner en funcionamiento un programa de protección a personas en riesgo como consecuencia del conflicto armado y de la violencia política. Es, por tanto, el primer programa de protección para DDH en la región (y a nivel internacional).

Este programa ha sufrido numerosos desarrollos y modificaciones²³. En el año 2011 se conforma el actual Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades²⁴, que es implementado por la Unidad Nacional de Protección (UNP²⁵). La UNP, adscrita a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, tiene por objetivo

“...articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”²⁶.

Según la UNP su población meta está compuesta por dirigentes de partidos políticos y de oposición, defensores de Derechos Humanos, sindicalistas, dirigentes o activistas de grupos gremiales, dirigentes o miembros de grupos étnicos, miembros de la misión médica, testigos o víctimas de violaciones a los DDHH y al DIH, periodistas o comunicadores sociales, servidores o ex servidores públicos con responsabilidad en Derechos Humanos, dirigentes de grupos armados desmovilizados en los años de 1994 y 1998, dirigentes de la Unión Patriótica y el Partido Comunista Colombiano, apoderados de procesos judiciales por violaciones de DDHH y DIH, y docentes²⁷. Como puede verse, los DDH son sólo una parte reducida de la población objeto de protección. De hecho, según el Programa Somos Defensores (2014a), entre los años 2012 y 2014 casi 6.000 defensores solicitaron protección, pero finalmente solo 2.611 fueron aceptados. Según el Informe de Rendición de Cuentas de la UNP para 2015 (UNP 2016), a finales de ese año la UNP tenía 11.888 beneficiarios de medidas de protección, de los cuales 1.810 pueden ser considerados DDH (el 15% del total, ver figura 1)²⁸. El presupuesto de la UNP en 2015 fue equivalente a 156 millones de

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

24 Decreto 4912 de 26 de diciembre de 2011

(<http://www.unp.gov.co/componentes/Documents/decretos/dec491226122011.pdf>), modificado por los Decretos 4100 y 1225 de 2012, y Decreto 1066 de mayo de 2015 (<http://www.unp.gov.co/decretos-y-leyes>, consultado el 1/12/16).

25 Creada por el Decreto-Ley 4065 de 2011. <http://www.unp.gov.co/>

26 Decreto-Ley 4065 de 2011, artículos 1 y 3

27 <http://www.unp.gov.co/quehacemos> (consultada el 22 de marzo de 2016)

28 Sumando las cifras de DDH, dirigentes y activistas sindicales, dirigentes o miembros de grupos étnicos o afros, y periodistas o comunicadores sociales. Según la revista Semana, en mayo de 2015 “el 57 % de los beneficiarios eran alcaldes y gobernadores, magistrados de altas cortes, ministros del despacho, presidente de la República y su núcleo familiar, senadores y representantes, vicepresidente de la República y su núcleo familiar, expresidentes, ex

dólares, y el gasto en medidas de protección fue de casi 145 millones de dólares.

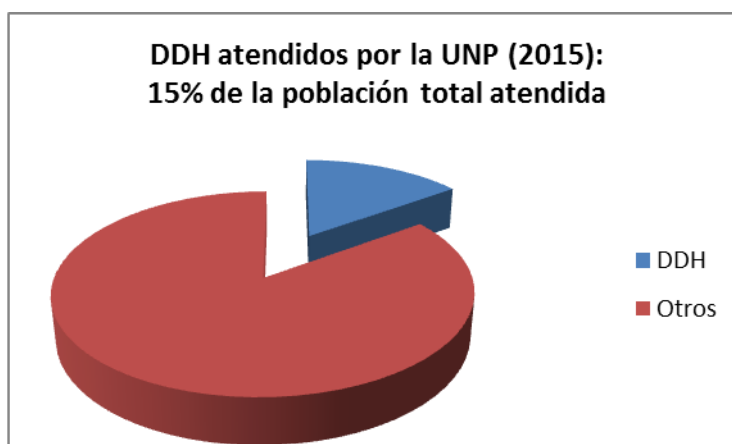


Figura 1: Defensores respecto a población total atendida por la UNP (elaboración propia)

Si los DDH supusieron el 15% de la población atendida, su correspondiente 15% del presupuesto sería de unos 45 millones de dólares. Sin embargo, parece que la UNP dedicaría muchos menos fondos a los DDH que al resto de su población atendida: según la revista Semana, citando a la UNP en mayo del 2015, el gasto medio en escoltas y vehículos por cada una de las 655 personas de la categoría de funcionarios y sus familias ascendía al equivalente de 57.000 dólares, lo que casi cuadruplicaba el gasto medio equivalente por defensor o líderes de comunidades, unos 14.800 dólares²⁹.

La UNP ha tenido una serie de escándalos de corrupción y de mala administración. En cuanto a corrupción, a finales de agosto de 2014 funcionarios de alto nivel de la UNP fueron acusados³⁰ de desviar más de 200.000 dólares a través de contratos y pagos ilícitos. Según su Director en ese momento, la UNP sufrió un déficit que requirió la retirada de medidas de protección y recortes presupuestarios, como el 15% de las medidas de protección (correspondientes a 1.131 beneficiarios), 200 escoltas y 100 vehículos de los esquemas de seguridad de personas protegidas³¹.

vicepresidentes y su grupo familiar, así como varios ex servidores”. Revista Semana, 27 de mayo de 2015: “El exorbitante gasto para proteger a los servidores públicos”. <http://www.semana.com/nacion/articulo/estado-gasta-93000-millones-en-la-seguridad-de-funcionarios/429182-3> (consultada el 9 de noviembre de 2016)

²⁹ Revista Semana (*Op.cit*)

³⁰ Fiscalía General de la Nación: “Fiscalía solicitó orden de captura con fines de extradición contra directivo de la UNP”. 5 September 2014 (<http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/fiscalia-solicito-orden-de-captura-con-fines-de-extradicion-contra-directivo-de-la-unp/>, consultado el 10/11/2016); Revista Semana: “Fiscalía solicitará extradición del exsecretario de la UNP”. 20 agosto 2015 (<http://www.semana.com/nacion/articulo/fiscalia-solicitar-extradicion-del-exsecretario-de-la-unp/439249-3>, consultado el 10/11/2016)

³¹ Revista Semana. “El 15% de los esquemas de seguridad podrían ser retirados”. 14 de Septiembre de 2014; El Tiempo. “Procuraduría, preocupada por funcionamiento de la Unidad de Protección”. 25 de Septiembre de 2014.

Por su parte, la Contraloría General de la República señaló una mala gestión en la UNP, incluyendo la adquisición innecesaria de armas de fuego, vehículos blindados y chalecos antibalas; el reconocimiento y pago de bienes y servicios sin los debidos soportes (peajes, gasolina, etc.), graves deficiencias e irregularidades en materia de contratación, sobrecostos, la tercerización de la protección y la falta de observación de los principios presupuestales, entre otros³². Según Protection International (2014, 19) “el caso de tercerización de la protección a compañías de seguridad privada en Colombia evidencia que, además de la formación y entrenamiento que requieren los escoltas que trabajan para las empresas contratistas, se requiere adoptar medidas adicionales de control que prevengan y combatan la corrupción”.

Diferentes instancias de la sociedad civil han ido dando seguimiento y valorando el mecanismo de protección, especialmente el Programa Somos Defensores, que creó el Sistema de Información y Análisis sobre Defensores de Derechos Humanos (SIADDHH)³³, con informes anuales y temáticos. Precisamente las reiteradas críticas al Programa por parte de las organizaciones de DDH, junto con las sucesivas sentencias de las altas instancias judiciales, han sido causa de las frecuentes modificaciones del mismo³⁴, en principio encaminadas a generar una actuación más estructurada en materia de protección. Sin embargo los resultados siguen siendo seriamente criticados desde Somos Defensores por varias razones: señalan que se parte de una lógica de protección material que olvida la acción política para proteger a los DDH; que no hay la debida prevención ante las agresiones y prevalece la impunidad de las agresiones contra DDH; que existe un importante desconocimiento respecto de las modificaciones legislativas y de cómo implementar la protección (especialmente por autoridades locales y regionales); que falta acción conjunta interinstitucional; y que, a nivel de funcionamiento, faltan recursos y personal suficientes, hay demoras en responder las solicitudes de protección, y se privatiza la protección a través de empresas de seguridad, entre otras razones³⁵.

Un desarrollo del programa, a partir de las reivindicaciones de las organizaciones de DDH, ha sido la aprobación en 2012 de un enfoque de género para la protección otorgada por la UNP³⁶. Pero el Comité de Transversalidad de Género, responsable de implementar este enfoque, no se instaló hasta finales del 2014³⁷. Posteriormente, en octubre de 2015 se publicó la Resolución 0680³⁸ con

32 Contraloría General de la República. “Graves anomalías administrativas detectó la Contraloría General en la Unidad Nacional de Protección (UNP)”. 30 Julio 2015.

33 Ver <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh> (consultado el 02/03/17)

34 Al menos 15 (entre leyes, decretos, decretos ley, resoluciones, etc.), en los 19 años de existencia del Programa (en el momento de redactar este documento).

35 Puntos extraídos del conjunto de informes SIADDHH, de Somos Defensores. Ver <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh>

36 Ver Resolución 0805 de 14 de mayo de 2012, en <http://www.unp.gov.co/resoluciones-circulares>

37 Decreto 0639 del 25 de noviembre de 2014, ver en

modificaciones sobre la integración de dicho Comité y su funcionamiento. En el momento de redactar este documento no resulta posible evaluar adecuadamente el impacto de este proceso para con el tema de género y defensa de derechos humanos, pero trataremos de nuevo el tema en los capítulos V y VI de este documento.

En el caso de medidas colectivas para protección de comunidades, el Ministerio del Interior creó en 2015 la Ruta de Protección Colectiva del Programa³⁹. Pese a ser una demanda reiterada de los defensores en el marco de la Mesa Nacional de Garantías, esta resolución no fue consultada ni concertada en este espacio⁴⁰. En noviembre de 2015, la UNP realizó el primer Comité de Evaluación de Riesgo Colectivo en el departamento del Cauca⁴¹; más tarde, en junio de 2016 se realizó una segunda evaluación para comunidades indígenas de la etnia Emberá Katío⁴². En el momento de redactar este documento no resulta posible evaluar el alcance de este enfoque de riesgo colectivo, pero también lo analizamos más a fondo en los capítulos V y VI⁴³.

1.2.- Brasil: la ley que nunca llegó a ser

El 26 de octubre de 2004 el Gobierno de Brasil presentó el Programa Nacional de Protección para Defensores de Derechos Humanos⁴⁴, con la función de articular la acción de diferentes instancias estatales para la protección a defensores de derechos humanos. Esto le otorga el segundo puesto, en orden cronológico, en la creación de estos Programas en las Américas (y, de nuevo, a nivel internacional). El Programa como tal no fue puesto en marcha hasta 2005, pero realmente apenas funcionó en sus dos primeros años (Justicia Global 2016, 37). En 2007 se creó por Decreto la Política Nacional de Protección de DDH (PPDDH)⁴⁵, que establece los principios y directrices de

<http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/Resoluci%C3%B3n%20639-2014%20creacion%20comite%20transversalidad%20de%20genero.pdf>

38 Ver 0680 de 9 de octubre de 2015, ver en

<http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RES%20200680%20Octubre%20de%202015.pdf>

39 Resolución 1085 de agosto de 2015

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

41 Ver <http://www.unp.gov.co/noticias-noviembre-004> (consultado el 10/11/2016)

42 Ver <http://www.unp.gov.co/noticias-junio-2016-03> (consultado el 10/11/2016)

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

44 <http://www.sdh.gov.br/assuntos/combatos-as-violacoes/programas/defensores-dos-direitos-humanos-1> (consultado el 22 de marzo de 2016)

45 Decreto 6.044 de 12 de febrero de 2007. Ver <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2007-02->

protección y asistencia a individuos, organizaciones y movimientos sociales que promueven y defienden los derechos humanos. Sin embargo la Ley que instituiría dicha política no ha llegado a ser aprobada⁴⁶. De hecho En 2009 se presentó el Proyecto de Ley 4575, que fue pasando por diversas comisiones de trabajo en las cámaras legislativas brasileñas, generando expectativas por tratarse de la primera ley de protección de DDH en el mundo. Sin embargo nunca llegó a aprobarse, y a principios de 2017 las perspectivas parecen más lejanas que nunca, como exponemos más abajo.

El programa cuenta con una Coordinación Nacional en Brasilia, la sede del Gobierno, y esta Coordinación está compuesta por representantes de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, por el Ministerio Público estatal, y por representantes de la sociedad civil. Entre sus funciones se encuentra la de formar en seguridad y autoprotección a DDH; monitorear las regiones del Estado en donde pueda haber recrudecimiento de violaciones de derechos humanos; el mantenimiento de una base de datos de denuncias y, con la cooperación de los entes federales, implementar medidas de protección de los mecanismos internacionales y adoptar providencias con miras a investigar las amenazas y denuncias. El programa llegó a estar presente en nueve Estados, aún con numerosas discontinuidades (Justicia Global 2016, 38), pero a finales del 2016 se redujo a cinco (Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará y Maranhão⁴⁷). Las Coordinaciones Estatales son responsables de implementar el Programa en cada estado. Desde Brasilia el Programa atiende los casos de DDH en situación de riesgo que viven en estados sin programa propio. Según la Secretaría de Derechos Humanos (SEDH), en abril del 2016 el Programa cubría a 342 defensores en el país⁴⁸.

La articulación con la sociedad civil y el trabajo del “Comitê Brasileiro de Defensores de Direitos Humanos” (compuesto por organizaciones de DDH y establecido en 2004⁴⁹) han sido fundamentales para la creación, monitoreo y elaboración de recomendaciones periódicas para el Programa. Sin embargo aún se pueden identificar serias dificultades, entre las que se encuentran la insuficiencia de recursos y de capacidades técnicas; falta de una participación real de las fuerzas de seguridad en los programas; discontinuidades en los programas estatales debido a una excesiva burocratización en su ejecución; el mecanismo funciona a partir de lógicas de protección policial, la cual se considera insuficiente y paliativa; y la ausencia de medidas para enfrentar las causas

[12:6044](#) (consultado el 02/03/17)

46 Proyecto de Ley 4575/2009 (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=422693>, consultado el 10/11/2016). Ver también De Marchi Pereira et al 2014 (ver <http://focus.protectionline.org/es/nueva-publicacion-focus-2014/>, consultado el 23 de marzo de 2016)

47 Entrevista vía electrónica (con reconocida ONG brasileña, 8/12/16)

48 <http://www.sdh.gov.br/assuntos/combates-as-violacoes/programas/defensores-dos-direitos-humanos-1> (consultado el 22 de marzo de 2016)

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

estructurales de la violencia en contra de los defensores, como por ejemplo acciones dirigidas a la investigación de los hechos y a legitimar sus luchas (De Marchi Pereira et al 2014).

Más recientemente el Comité Brasileño de Defensores de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por que el programa pasó a estar ubicado en un Ministerio de Justicia y Ciudadanía (en parte mediante una fusión de secretarías, entre ellas la de Derechos Humanos), y se temía que se fragilizara su alcance⁵⁰. En abril de 2016 se suprimió la participación de la sociedad civil en la Coordinación Nacional del Programa, junto con otros retrocesos (Justicia Global 2016, 38). Para finales de 2016 las preocupaciones expresadas iban más allá, y hay DDH que refieren estar ante un desmantelamiento de las políticas de protección⁵¹.

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

2.1.- México: el paso adelante con la ley

Gracias a la presión de organizaciones e instituciones nacionales e internacionales y a las propuestas concretas formuladas por organizaciones de derechos humanos y de periodistas, el 25 de junio de 2012, tras firmar distintos acuerdos en esta materia México se convirtió en el primer país de las Américas en promulgar una Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que fue posteriormente desarrollada por un Reglamento, y protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos⁵². Esto le convirtió en el primer mecanismo de protección regido por ley en las Américas. Tanto la ley como los otros documentos fueron objeto de amplia consulta y contaron con la participación activa de organizaciones de DDH, así como con la asesoría de organizaciones internacionales⁵³.

El Mecanismo es ejecutado por la Secretaría de Gobernación (equivalente al Ministerio del Interior en otros países), aunque su ejecución final depende en buena parte de los convenios suscritos con

⁵⁰ Ver en <http://terradedireitos.org.br/2015/10/14/carta-aberta-do-comite-brasileiro-de-defensoras-e-defensores-de-direitos-humanos/> (consultado el 11/11/2016), y Justicia Global 2016, 41.

⁵¹ Ver Justicia Global 2016, 38, y entrevista vía electrónica (con reconocida ONG brasileña, 8/12/16)

⁵² Ver en:

http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas (consultado el 23 de marzo de 2016)

⁵³ Como ya se ha dicho, el autor de esta investigación asesoró a la Oficina en México del Alto Comisionado para Derechos Humanos, a organizaciones de la sociedad civil y a la Secretaría de Gobernación en el diseño y desarrollo de la Ley y de su reglamento.

los gobiernos estatales (dado que se trata de una federación de Estados).

El Mecanismo creado en la ley comenzó a funcionar a finales del 2012, después de constituirse el Consejo Consultivo, que supone quizá la principal innovación de esta Ley: Es el órgano de consulta y asesoría de la Junta de Gobierno, conformado por nueve representantes de DDH y periodistas (de los que cuatro participan de modo rotatorio en la Junta de Gobierno). Sus miembros no reciben remuneración alguna. Sus atribuciones son amplias (artículo 16 de la Ley) y tienen su propia agenda de actividades. Constituyen, desde nuestro punto de vista, el puente esencial entre sociedad civil y el Mecanismo de protección.

Además de este Consejo, su estructura incluye una Coordinación Ejecutiva Nacional con tres Unidades (Recepción de Casos y Reacción Rápida; Evaluación de Riesgos; Prevención, Seguimiento y Análisis). En mayo de 2016 el Mecanismo cobijaba 316 casos de periodistas y DDH en riesgo⁵⁴.

Las organizaciones de la sociedad civil han realizado sucesivas valoraciones del Mecanismo y, junto con algunos reconocimientos, han hecho críticas al mismo. El Mecanismo ha generado importantes críticas de los DDH⁵⁵, que según el Presidente de su Consejo Consultivo, se mantuvieron durante sus dos primeros años de funcionamiento⁵⁶. Entre ellas destacaban: la insatisfacción de sus beneficiarios; problemas en relación con la articulación de los distintos órdenes de gobierno; aunque se lograron formalizar convenios de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con distintas entidades federativas ha habido pobre implementación por parte de muchos estados; las medidas de protección carecían de efectividad; el incumplimiento de los plazos previstos en la Ley; una defectuosa elaboración de los análisis de riesgo, etc.

En 2013 los problemas iniciales del mecanismo fueron presentados ante la CIDH por un conjunto de 80 organizaciones mexicanas de derechos humanos⁵⁷. En 2014 y 2016 se publicaron análisis de

⁵⁴ Ver <https://www.wola.org/es/analisis/que-esta-haciendo-mexico-para-protger-a-los-defensores-de-derechos-humanos-y-a-periodistas/> (consultado 10/11/2016)

⁵⁵ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: Actualización y balance, junio de 2013. Párr. 74

⁵⁶ Pablo Romo Cedano, Presidente del Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. “*El Mecanismo* para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas” En: Protection International. Informe Focus 2014. Políticas públicas para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos. Últimas tendencias. Disponible en: <http://focus.protectionline.org/es/nueva-publicacion-focus-2014/>

⁵⁷ Informe presentado durante el 147 Período de sesiones de la CIDH (14 de marzo de 2013), ver <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=131&page=2>. Informe disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Audiencia-147Situacion-General-de-Derechos-Humanos-en-Mexico.pdf> (consultado el 02/03/2017)

ONG internacionales⁵⁸, y en 2015 se realizó el “Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas” (espacio OSC 2015). Tomando como referencia este último documento, la implementación del Mecanismo seguía siendo poco efectiva, y se señalaba una falta de voluntad política por parte de las instituciones del Estado, cuya actuación seguía siendo deficiente a todos los niveles (federal, estatal y municipal). El Diagnóstico afirmaba que la evaluación de riesgo era deficiente y poco transparente, y que “las deficiencias de los análisis de riesgo fueron y han sido resueltas durante la Junta de Gobierno gracias a la intervención de los cuatro consejeros provenientes de sociedad civil y el acompañamiento de las organizaciones de Espacio OSC” (Ibíd. 53). Además había una falta de seguimiento de los casos, impidiendo una respuesta adecuada al riesgo; también destaca la falta de personal con la necesaria capacitación. En cuanto a la implementación en todo el país se reconocía la firma de convenios de cooperación con las 32 entidades federativas del país. Sin embargo, estos convenios no son vinculantes y el Gobierno federal no cuenta con maneras de exigir cumplimiento, y así las autoridades locales dejan de lado las instrucciones provistas por el mecanismo. De hecho el mecanismo no está implementado en todas las entidades federativas, según una Misión de Observación civil en 2015⁵⁹.

Varios de los estados de la Federación han creado sus propios mecanismos de protección. El Mecanismo de la Ciudad de México fue creado por ley en 2015⁶⁰. Sin embargo las deficiencias en su funcionamiento llevaron a que integrantes de su Consejo Consultivo se retirasen de ese órgano. Las críticas se refieren a la falta de interés del gobierno capitalino, así como a fallos reiterados en la operación del Mecanismo (como falta de presupuesto y de implementación de las medidas acordadas, así como conflictos de competencia con el mecanismo federal). Las organizaciones que firmaron la carta de renuncia hicieron una serie de recomendaciones para el Mecanismo de la Ciudad de México, entre ellas el integrar a personal con perfiles adecuados dentro de la Secretaría Ejecutiva; hacer más transparente el presupuesto; dar informes trimestrales de avance y atender adecuadamente las medidas de seguridad⁶¹.

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

59 “En defensa de la vida”. Septiembre 2015. p. 23. Consultado el 23 de marzo de 2016 en

[http://www.cmdpdh.org/publicaciones-](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_en_defensa_de_la_vida_conclusiones_de_la_mision_de_observacion_civil_sobre_situacion_de_personas_defensoras_en_mexico_2015.pdf)

[pdf/cmdpdh en defensa de la vida conclusiones de la mision de observacion civil sobre situacion de personas defensoras en mexico 2015.pdf](http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh_en_defensa_de_la_vida_conclusiones_de_la_mision_de_observacion_civil_sobre_situacion_de_personas_defensoras_en_mexico_2015.pdf)

60 http://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/4c73fe0d89dbcbea67720aad169b92de.pdf (consultado el 10 de noviembre de 2016)

61 Gloria Leticia Díaz. “Se desmorona consejo del Mecanismo de Protección a Periodistas del DF”, *Proceso*, 14 de

El Estado de Oaxaca creó, también en 2015, una Defensoría Especializada para la protección de Periodistas, Defensoras y Defensores de Derechos Humanos⁶² (dentro de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca⁶³). Las organizaciones de la sociedad civil tuvieron, de nuevo, un papel fundamental en la creación de esta Defensoría Especializada⁶⁴. Varios otros Estados han creado sus mecanismos, como en los casos de Hidalgo, Guerrero, Baja California, Coahuila, San Luis Potosí, Veracruz, por ejemplo⁶⁵. Escapa al alcance de este estudio valorar todas estas leyes estatales, pero sería deseable que mantengan al menos el mismo nivel de avance que la Ley nacional. De lo contrario en algunos Estados podrían darse diferencias y agravios en cuanto a la debida protección, dado que en general los DDH sólo podrían acogerse a un mecanismo de protección.

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

El 15 de mayo del 2015, el Congreso Nacional de Honduras aprobó la “Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia”⁶⁶, y con ello Honduras se convirtió en el segundo país de las Américas con una ley semejante (tras México en 2012).

Esta ley, de nuevo, fue el resultado de un largo proceso de preocupaciones y presiones, entre las que citaremos las continuas denuncias de la sociedad civil, las críticas sobre la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad de Honduras⁶⁷, las recomendaciones de la CIDH, del Consejo de Derechos Humanos y de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación

mayo de 2014. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=372259> (consultada el 23 de marzo de 2016)

62 <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/noticia.php?idnoticia=297> (consultado el 23 de marzo de 2016)

63 Organismo estatal autónomo creado por ley en 2012, consultada el 23 de marzo de 2016 en

<http://www.derechoshumanosoaxaca.org/legislacion.php>

64 Ver («Informe defensoras de derechos humanos en la mira» 2016)

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

66 Decreto N° 34-2015, de 15 de mayo de 2015, consultado el 23 de marzo de 2016 en

<http://www.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/documentos-de-interes/298-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia/file>

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

de defensores⁶⁸. Pero fue una sentencia de la Corte IDH⁶⁹ la que llevó a que la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH) del Gobierno generase a finales del 2012 un anteproyecto de Ley que fue sometido a algunas consultas y quedó un tiempo paralizado. En 2014 la citada SJDH presentó ante el Congreso una “Ley de mecanismos de protección para defensores de derechos humanos, operadores de justicia, periodistas y comunicadores sociales”. Tras los debates en el Congreso Nacional y un accidentado proceso de consulta con organizaciones nacionales e internacionales, la ley fue finalmente aprobada en 2015. El 20 de agosto de 2016 se publicó el reglamento de la misma. Depende de la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (a nivel de ministerio),

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

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

El mecanismo daba cobijo a tan sólo 25 casos (a julio de 2016), a pesar de que Honduras es un país con gran número de agresiones contra DDH. En una audiencia ante la CIDH algunas organizaciones

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

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

ya han formulado serias preocupaciones sobre su funcionamiento⁷⁰. Si bien es pronto para valorar sus resultados, dado el limitado tiempo de implementación, el Mecanismo tiene por delante importantes desafíos para su implementación, dadas las carencias estructurales del Estado de Honduras y el alto número de graves agresiones contra DDH en el país.

2.3.- Guatemala: una política en ciernes

En su fallo del 28 de agosto del 2014 la Corte IDH obligó al Estado de Guatemala a “implementar una política pública efectiva para la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos”⁷¹. Sin avances sustanciales por parte del Estado, en febrero de 2016 la Corte IDH emplazó al Gobierno de Guatemala a informar sobre este aspecto del cumplimiento de la sentencia para mayo del mismo año⁷². La realidad es que aunque se han dado algunos pasos, dicha política pública todavía no había iniciado una fase de consultas amplias en mayo de 2017⁷³.

Diez años antes de la mencionada sentencia, en el año 2004, se había creado la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales⁷⁴ (dentro de la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos, COPREDEH). La función de esta Unidad era la de coordinar con otras instituciones del Estado las medidas de protección otorgadas por los organismos internacionales de derechos humanos. En 2009 el gobierno presentó una Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para DDH, Sujetos Procesales, Periodistas y Comunicadores Sociales, así como un Plan de Acción Nacional de Protección y un Catálogo de Medidas de Protección⁷⁵. Aunque para ese año ya se contaba con un Acuerdo Gubernativo, estas iniciativas nunca llegaron a ser aprobadas.

⁷⁰ Audiencia celebrada ante la CIDH en su 159 Período de sesiones (1 de diciembre de 2016). Ver en: <http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=146>

⁷¹ Defensor de derechos humanos y otros vs Guatemala, Sentencia Corte IDH, Serie C-283, punto resolutivo no. 14, de 28 de agosto de 2014. Ver en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_283_esp.pdf (consultada el 02/03/2017). Ver también el Protection International 2014, 15: invitado por UDEFEGUA, el autor de este estudio aportó un peritaje que fue citado por la Corte IDH en la mencionada sentencia del caso.

⁷² Ver http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/defensor_23_02_16.pdf, consultado el 23 de marzo de 2016

⁷³ El autor de esta investigación está proporcionando asesoría al proceso, mediante la oficina de Protection International en Guatemala.

⁷⁴ Mediante el Acuerdo Interno 11-2004 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH).

⁷⁵ Ver Martín y Eguren 2011, anexos 6 y 8.

En el 2008 se creó la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala⁷⁶, la cual tiene como funciones analizar los patrones de agresión en contra de DDH; elaborar recomendaciones para la investigación de estos casos, dirigidas a las autoridades encargadas de la investigación criminal; recomendar a las autoridades correspondientes criterios técnicos para determinar riesgos, grados de amenaza o vulnerabilidad de los DDH; y recopilar información sobre el cumplimiento de las medidas de prevención y protección para valorar la efectividad de las mismas en la disminución del riesgo. Esta Instancia está integrada por representantes de la Dirección General de Inteligencia Civil, del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil, además de dos representantes de ONG de derechos humanos a nivel nacional y uno a nivel internacional⁷⁷.

La Instancia de Análisis ha sido por años el principal espacio de encuentro institucional entre Gobierno y organizaciones de DDH sobre su protección, y ha obtenido algunos resultados de interés. Sin embargo, se han observado largos periodos de inactividad de dicha entidad, generando interrogantes sobre su funcionamiento. En 2011 la CIDH indicó que la Instancia tenía “una institucionalidad frágil, provisional y sin el apoyo requerido por parte de las autoridades del Ministerio de Gobernación”, lo que habría incidido en la “falta de resultados y de identificación de patrones de ataque” (CIDH 2011, 101). En 2012 un total de 32 organizaciones guatemaltecas e internacionales enviaron una Carta al Presidente de la República con críticas y propuestas para reforzar el funcionamiento de la Unidad⁷⁸. Ante la falta de respuesta efectiva las organizaciones de DDH se retiraron de la Instancia por su falta de resultados, y así lo denunciaron ante la CIDH⁷⁹. En 2013 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala se hizo eco de estos problemas al considerar que, a pesar de los esfuerzos realizados, la Instancia había perdido efectividad, siendo además que “los representantes de las instituciones participantes en la Instancia fueron reemplazados por técnicos, lo que contribuyó a que algunas organizaciones de la sociedad

76 Acuerdo Ministerial No. 103-2008. Ver Martín y Eguren 2011, anexo 7.

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

78 Carta abierta de ONG internacionales al Presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, de 21 de noviembre de 2012. “Fortalecer la Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos y mejorar la protección a los y las Defensores y Defensoras de Derechos Humanos”. Disponible en: http://www.ciel.org/Publications/CartaInstancia_DDHH_Nov2012.pdf (consultado el 02/03/17)

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

civil decidieran abandonar dicha entidad”⁸⁰. A lo largo de 2015 varias organizaciones de DDH de Guatemala han reconocido mejoras en el funcionamiento de la Instancia y han retomado su participación en la misma. En marzo de 2016 se llegó a acuerdos interinstitucionales entre el Ministerio de Gobernación, la Fiscalía y COPREDEH para reforzar la participación institucional en la Instancia de Análisis⁸¹.

Protección de periodistas y comunicadores sociales

Tras el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de octubre de 2012, el gobierno de Guatemala se comprometió a crear un mecanismo de protección a periodistas⁸². A finales de noviembre de 2013, con el apoyo de la UNESCO y la OACNUDH, el Gobierno presentó una primera propuesta de mecanismo⁸³. Esta propuesta concebía la creación de una entidad especial que se hiciera cargo de recibir quejas y se asegurara de que se llevaran a cabo investigaciones judiciales, para garantizar la seguridad de los periodistas. Por último brindaba una lista de medidas de protección preventivas para periodistas. En febrero de 2014 se estableció una Mesa de Alto Nivel y una Mesa Técnica del mecanismo, y se nombró una Coordinadora a mediados del mismo año. Las mesas estaban conformadas por la Secretaria de Comunicación Social de la Presidencia, el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos, y Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (COPREDEH), y contaban con el acompañamiento técnico la OACNUDH y la UNESCO. Su objetivo era preparar un proyecto final de mecanismo de protección a periodistas en Guatemala. El trabajo ha continuado en 2015, con una serie de consultas con periodistas y comunicadores en la capital y en el interior del país, pero a finales del 2016 el mecanismo como tal no estaba en funcionamiento.

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

81 http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=1297:fortaleceran-proteccion-a-defensores-de-derechos-humanos-en-el-pais&Itemid=667 (consultado el 23 de marzo de 2016)

82 Ver en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-8_sp.pdf (párrafo 102) (consultado el 23 de marzo de 2016)

83 <http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/guatemala-launches-a-proposed-mechanism-for-the-protection-of-journalists/#.VvJpx3pu5ex> (consultado el 23 de marzo de 2016)

3.- Una breve comparación inicial de algunos aspectos clave de estos mecanismos

Realizamos a continuación una breve comparación inicial de algunos aspectos clave de estos mecanismos, que será útil para sustentar el desarrollo de este estudio.

¿Qué instrumento legal instituye el mecanismo?

Los dos programas más antiguos, el de Colombia y el de Brasil, han sido instituidos por decreto y han evolucionado también a base de decretos. Sin embargo, los mecanismos en México y después en Honduras han sido creados por Ley (ver tabla 1). En una primera valoración las leyes proporcionan más estabilidad normativa al Programa, porque requieren de la participación de distintos poderes del estado para ser cambiadas o anuladas. Como sabemos, los decretos dependen sólo del gobierno de turno. Por otro lado, una Ley define desde un principio los límites y contenidos de una acción pública, y pueden dificultar la adaptación de ésta a distintas demandas y a contextos cambiantes en el tiempo.

Decreto	Ley
Colombia Brasil	México Honduras

Tabla 1: Programas instaurados por Decreto o por Ley (elaboración propia)

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

Es interesante ver la evolución en el tiempo del reconocimiento de la participación de los DDH en la gobernanza de los mecanismos (figura 2): se ha pasado de ofrecer procesos consultivos, que en buena parte quedaban a criterio del Gobierno, a instaurar por ley dicha participación en la gobernanza del mecanismo, como en los casos de México y Honduras. Tendremos más oportunidad de analizar después lo que esto significa para los programas.

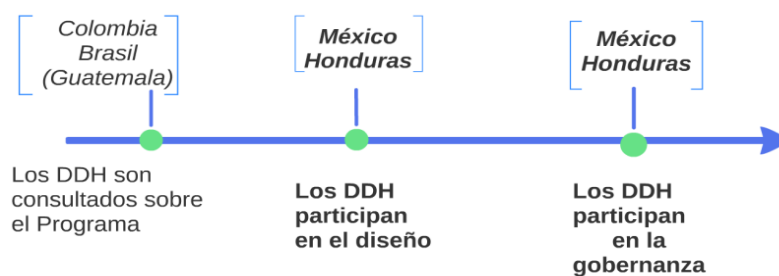


Figura 2: Participación de los defensores en los mecanismos (elaboración propia)

¿Desde dónde se dirige el Mecanismo?

En todos los casos analizados, el mecanismo de protección se ha ubicado en un órgano del Gobierno (figura 3). Sin embargo, en teoría un mecanismo de protección se podría ubicar en alguna otra estructura del Estado, como una institución nacional de derechos humanos (tipo Ombudsman, por ejemplo. De hecho esto es lo recomendado en el Modelo de Ley del Servicio Internacional para los Derechos Humanos –SIDH-⁸⁴). A nuestro juicio, que el mecanismo está ubicado en el Gobierno es positivo, porque es un Gobierno quien puede liderar la acción pública, en teoría con más capacidad ejecutiva. De nuevo veremos más adelante lo que esto ha significado respecto a la implementación de la acción pública.



Figura 3: Desde dónde se dirige el mecanismo (elaboración propia)

¿Qué actores participan en los Programas?

En los programas de protección existentes se interrelacionan distintos actores. Tenemos al menos los siguientes:

- (i) La población meta, es decir, los DDH (y comunicadores sociales cuando procede). Su involucramiento y participación es clave, como ya hemos adelantado y como

⁸⁴ Ver <http://www.ishr.ch/news/groundbreaking-model-law-recognise-and-protect-human-rights-defenders> (consultado 11/11/2016)

explicaremos más en detalle enseguida.

- (ii) Organismos del poder ejecutivo en el que se asientan los mecanismos existentes, como Ministerio del Interior (Colombia) y Secretarías (de Gobernación –México- y de Derechos Humanos y Justicia –Honduras-).
- (iii) Otros organismos gubernamentales, como otros ministerios o secretarías (Justicia, Relaciones Exteriores, etc.)
- (iv) Policía (y fuerzas de seguridad en general).
- (v) Organismos de investigación, como las Fiscalías (o la Procuraduría General de la República en México), y por extensión el sistema judicial.
- (vi) Otras instituciones del Estado (*Ombudsman* por ejemplo).
- (vii) Organismos internacionales

En la tabla 2 podemos comparar los distintos niveles de participación de estos actores en los Mecanismos existentes.

Participación en las estructuras de dirección y toma de decisiones de los Mecanismos				
	Colombia	Brasil	México	Honduras
Órgano de dirección	Consejo Directivo de la Unidad Nacional de Protección	Consejo Deliberativo del Programa de Protección de DDH	Junta de Gobierno	Consejo Nacional de Protección
Dónde se ubica	Ministerio del Interior	Ministerio de la Mujer, Igualdad Racial, Juventud y DDHH	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización
Participan DDH / periodistas	⊘	⊘	✓	✓
Participan otros sectores gobierno y estado	✓	✓	✓	✓
Participan fuerzas de seguridad	✓	⊘	✓	⊘
Participan organismos internacionales	⊘	⊘	✓	✓

Tabla 2: Participación de actores en dirección y toma de decisiones (elaboración propia)

4.- La traslación de la norma internacional a marcos normativos nacionales.

Existen distintos estudios que se refieren al proceso de incorporación de las normas internacionales a los marcos normativos nacionales: esta incorporación dista mucho de ser un proceso fluido o sencillo, y está sujeto a múltiples factores. Revisaremos algunos de ellos.

Nuestro punto de partida no es un marco normativo con capacidad legal para obligar a los Estados signatarios del mismo (como puede ser la Convención para los Derechos de la Infancia, por ejemplo): la Declaración de la ONU para DDH es, como hemos visto, un conjunto de recomendaciones o *soft law*, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas. A pesar de esta falta de obligatoriedad, para Gómez Isa “soft law plays an increasingly relevant role, especially in the field of international human rights law” (Gómez Isa 2016, 190), y cita a autores (Íbid. 192) como René-Jean Dupuy refiriéndose a “these soft law norms as a ‘droit de finalité’, a set of norms aimed at establishing a new political and economic order at the international level” (Dupuy 1975), y como Carrillo Salcedo afirmando que “although their legal value is doubtful, many UN General Assembly resolutions are instruments aimed at promoting changes in the international legal system. Especially if they are adopted by a majority of States, they question international law, and send a clear message as to the aspirations of the majority of the international community” (Carrillo Salcedo 1991).

Sin negar importancia a la proyección de las normas *soft law* en la escena del derecho internacional, resulta especialmente importante analizar los procesos de traslación de estas normas a los marcos legislativos nacionales. Y aquí se matizan las razones para el optimismo en cuanto a los resultados de estos procesos, especialmente cuando miramos a otros ejemplos de *soft law*. No podemos olvidar, por ejemplo, que aunque los Gobiernos representados en la Asamblea General hayan votado a favor de una resolución, su posterior actuación puede ir en detrimento de su implementación, como en el caso de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Gómez Isa y Berraondo López 2013, 9)). O los Gobiernos pueden mostrar reticencias para incorporar las normas. Se ha afirmado, por ejemplo, que los Principios Rectores para el Desplazamiento Interno han sido “a model for the process of aggregating and adapting the norms and principles from a wide range of international instruments to protect the rights of the ‘environmentally displaced’ ” (Zetter 2008, 63). Pero Roberta Cohen explica cómo algunos Gobiernos plantean reticencias:

“the widespread acceptance of standards developed by experts depends on a restatement of the law based on obligations that can be said already to exist under human rights and

humanitarian law. States are more willing to accept expert principles if they are not asked to assume new obligations, but rather to understand better how to apply their existing obligations in new situations. Governments, for example, did not challenge the right not to be arbitrarily displaced (Principle 6), as set forth in the Guiding Principles, because the right could be discerned from human rights and humanitarian law. Nor did governments challenge the right of IDPs not to be forcibly returned or resettled to conditions “where life, safety, liberty and/or health would be at risk” (Principle 15), as it was drawn from existing provisions of human rights law and analogous refugee law. Yet, in the case of addressing cross-border displacement in disaster situations, governments have challenged the existence of state obligations” (Cohen 2013, 13).

Creemos, con Zwingel, que es erróneo asumir que una norma (como es la Declaración de la ONU para DDH) se va a difundir sin grandes dificultades: “Studies of norm diffusion take for granted the universal nature of ‘good’, ‘liberal’ norms before exploring how they spread across the world from a purported origin in the West” (Zwingel 2012, 116). Y, sin embargo, esta norma se está difundiendo, en los últimos 15 años, en cinco países de la región. ¿Cómo se da, y qué sucede en estos procesos de incorporación?

La “difusión de las normas” (*norms diffusion*) es un campo de estudio en relaciones internacionales, con un fuerte enfoque constructivista. Entre los modelos de difusión clásicos, todavía vigentes, se encuentran el modelo de “normas en cascada” (*norms cascade*), que plantea que, a partir del surgimiento de una norma, hay una aceptación lenta de la misma por los Estados hasta que, alcanzada una cierta masa crítica, otros Estados se unen a la misma (Finnemore y Sikkink 1998). Existe también el modelo en *boomerang*, que examina las dinámicas que se dan cuando un Estado se niega a considerar la adopción de una norma, y los grupos y organizacionales nacionales conectan con aliados y redes de cabildeo externas que ejercen a su vez presión sobre el Gobierno, que puede verse obligado, finalmente, a aceptar dicha norma (Keck y Sikkink 1998). A partir del modelo en *boomerang*, Risse et al (1999) desarrollaron el modelo en espiral (*spiral model*), según el cual la mencionada influencia de las redes de cabildeo internacionales pasaría por cinco estadios, que serían el de represión a nivel nacional, el de negación o rechazo por parte del Estado, el de concesiones tácticas (a la norma), el del *status* prescriptivo (la norma se adopta pero no se cumple), y el de cumplimiento de la norma.

Como suele suceder con los modelos teóricos, cada uno de estos se pueden aplicar en parte a nuestro estudio. Atendemos a un cierto efecto en cascada cuando vemos la cronología y similitudes en la adopción de programas de protección de DDH por los Estados en la región⁸⁵, aunque también

⁸⁵ Y se podría decir lo mismo de los procesos en marcha en África occidental, como en Costa de Marfil, Mali, Burkina Faso, Camerún y Sierra Leona, por ejemplo.

es necesario recordar que para los dos últimos casos, Honduras y Guatemala, han mediado sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que obligan a dichos Estados a generar sus propios mecanismos de protección. La lógica del modelo en *boomerang* también se aplica, ya que la presión de las organizaciones nacionales y actores internacionales ha sido fundamental para la adopción de los programas. Pero el modelo en espiral no resulta de aplicación tan inmediata, a primera vista: ¿podrían estar los actuales programas de protección en el estadio de concesiones tácticas a la norma? Creemos que no, porque dichos programas han contado con el beneplácito, al menos en principio, de las redes nacionales y transnacionales de actores en la comunidad internacional. ¿Y podrían estar en el estadio de *status* prescriptivo? Creemos que tampoco, porque como veremos más tarde en detalle, la norma adoptada (los mecanismos de protección) se está ejecutando, al menos en cierta medida. Estas preguntas que surgen y quedan abiertas, justo al analizar el proceso mismo de difusión de las normas, nos son muy útiles para dar pie a continuación a una reflexión importante.

En esta investigación analizamos los contenidos de los actuales Mecanismos de protección, desde el punto de vista de normas adoptadas en el marco nacional; y, por otra parte, queremos entender qué falta en los actuales programas para realmente poder avanzar hacia la garantía del derecho a defender los derechos humanos. Creemos que sería útil fijarnos, entonces, en el contenido de las normas adoptadas, y estudiar cómo ese contenido puede haber influido en su adopción y, a la vez, cómo el proceso de adopción ha reconfigurado el contenido mismo de las normas.

Esta falta de mirada a los contenidos de las normas (y cómo cambian durante su difusión) es, precisamente, la crítica que algunos autores hacen a los modelos constructivistas antes citados: en primer lugar, (1) hay críticas que apuntan que en estos procesos de difusión las normas se mantienen como “cosas” relativamente estáticas, y no se analiza lo bastante el significado de los discursos sobre el contenido de las normas durante su difusión (Krook y True 2012). En segundo lugar, (2) otras críticas ahondan en cómo dichas normas cambian al ser ubicadas en los contextos nacionales (*localization*) (Zimmerman 2016). Veamos en (i) y (ii) cómo ambas críticas nos van a ayudar a avanzar en nuestros planteamientos.

- (i) La adopción nacional de normas internacionales: los procesos de creación de discursos en torno a los contenidos de la norma a adoptar.

Krook y True (*Ibid.* 108-111) tratan las normas como “procesos” mediante lo que denominan un abordaje discursivo (*a discursive approach*), planteando que estos discursos están condicionados no sólo por las relaciones de poder entre los distintos actores involucrados, sino también por la existencia de otras normas previas, y por determinados marcos cognitivos y sistemas de significado; ellas lo aplican en su artículo a la adopción nacional de normas internacionales de igualdad de género, pero en nuestro caso su enfoque es plenamente relevante también. Es más, destacan que el carácter dinámico, cambiante e incluso ambiguo de los discursos sobre las normas es una “espada de doble filo”, porque permite la adaptación e incluso recreación de las normas al ser adoptadas, pero también hace posible la pérdida del control del resultado adoptado de la norma (por parte de quienes abogan por ella), e incluso la demarcación de qué queda “silenciado” “fuera del discurso”.

Teniendo esto en cuenta, tenemos que convocar aquí la idea, desarrollada más adelante, de que el discurso restringido sobre “protección de algunos DDH en riesgo” ha prevalecido sobre un discurso más amplio, visible en las recomendaciones citadas al principio de este capítulo, sobre el derecho a defender los derechos humanos; en otras palabras, el enfoque de riesgo y de seguridad individual ha sustituido a los discursos más clásicos de derechos humanos, más enfocados en la difusión de la norma. ¿Por qué? En términos deliberativos, quizá los Gobiernos buscarían el “hacer algo”, siguiendo los lineamientos de la Declaración sobre DDH, y se habrían inclinado por lo más visible: el hecho de que había DDH agredidos y asesinados. En ese “hacer algo” quizá no habrían querido adoptar normas nuevas, sino más bien ver qué aspectos del problema podrían corresponderse con normas ya existentes, como por ejemplo los programas de protección de personalidades, de víctimas y testigos. De ahí a buscar una cierta resonancia a la vez externa (reaccionar ante un problema) e interna (usar la lógica de seguridad de los citados programas ya existentes) sería todo uno. Esta lógica de protección ofrecería, además, dos ventajas adicionales: en primer lugar, el programa se haría todavía más aceptable a corto plazo, porque permitiría mostrar resultados inmediatos, aunque sólo fuera a nivel de ejecución del mismo: un presupuesto dedicado (apoyado además por la comunidad internacional en algunos países), un número de medidas de seguridad implementadas para un número de DDH en riesgo, etc. En segundo lugar, se haría también posible una cierta despolitización del problema: el enfoque en seguridad permitiría pasar de abordar las profundas injusticias sociales y violaciones de derechos humanos, que están en la raíz de las agresiones contra DDH, a abordar el síntoma, o sea, las agresiones mismas.

En resumen, el carácter dinámico de los discursos nacionales en torno a la adopción de la norma internacional ofrece algunas claves para entender los cambios que sufre la norma durante su

incorporación. A partir de esta noción, para mejorar la adopción del marco internacional del derecho a defender los derechos humanos se harían necesarias dos cosas:

- a) Sería necesario “to revisit and politicize shortcomings between the theory and the practice of international norms” (Krook y True 2012, 123), volviendo a diferenciar sobre la discrepancia entre el actual abordaje del problema y el problema en sentido amplio.
- b) Por otra parte, sería necesario mirar la evolución de las recomendaciones y estándares sobre la defensa de los derechos humanos, a nivel internacional, para conectarlos mejor con la realidad de los DDH en sus contextos reales (adaptado de *Íbid.* 123).

(ii) La *localization*⁸⁶ de las normas y cómo influye en los cambios que sufren durante su adopción. El concepto de traslación de las normas.

El análisis de la *localization* de una norma se enfoca en el proceso de cambio que éste sufre al actuar sobre ella el Gobierno y otros actores locales, de cara a su gobernanza e implementación en un país (ver, por ejemplo, Acharya 2004).

Zimmerman plantea que la *localization* de una norma no es necesariamente un proceso lineal, sino que tiene avances y retrocesos, y que dicha norma sufre un proceso de traslación o interpretación (*translation*) al entrar a formar parte del marco normativo de un país (Zimmermann 2016). Esta *traslación* está sujeta, como puede suponerse, a los poderes e intereses predominantes, que pueden manifestarse en forma de resistencia o en forma de aceptación. La autora señala tres subprocesos que pueden distinguirse al analizar la *localization* de una norma: cómo las normas se traducen en discurso nacional, cómo se traducen en forma de ley, y cómo se traducen hacia su implementación. Al contraponer estos subprocesos respecto a las posturas de resistencia contra la norma o plena adopción de la misma, crea la tabla 3 siguiente:

⁸⁶ Dada la dificultad que hemos encontrado en traducir este término, hemos optado por mantenerlo en inglés: se referiría al proceso de inserción, o adopción para gobierno por estructuras nacionales o locales. En otras palabras, como las normas devienen *locales*, para su gobernanza, por la agencia e influencia de los actores locales con poder.

Tabla 3: Localization de una norma (basada en Zimmerman 2016, 106) (elaboración propia)

	Resistance	↔	Full adoption
First step: Translation into domestic discourse	Domestic frames and practices contest validity of norms set	Re-interpretation of global frames and practices, no contestation of validity	No contestation of validity, understanding of norm set in line with international community
Second step: Translation into law	No adoption	Reshaping of norm set during adoption (leaving out / adding on / modifying)	Full adoption of international standards
Third step: Translation into implementation	No implementation	Reshaping during implementation (leaving out / adding on / modifying)	Full implementation

Un aspecto que nos parece especialmente destacable de esta tabla es que, a pesar de reflejar una posible linealidad en el proceso de traslación (*translation*) de la norma (reflejada por la flecha de la izquierda), las diferentes casillas abren diferentes combinaciones durante dicha *traslación*:


“For each step, namely translation into domestic discourse, into law, and into implementation, there are more options than just full adoption or rejection: while a norm’s validity can either be heavily contested or not contested at all in local discursive frames, the norm might also be connected to interpretations and to informal practices that differ from global ones. During the norm’s adoption into law, all global standards can be adopted or rejected, but parts can also be left out, and other aspects might be added or modified. Similar processes take place during the implementation, where we observe rejection, full adoption, or modifications of the global norm. (Íbid. 107)

A partir de las posibles combinaciones existentes, la autora sólo se centra en dos de ellas: (1) la “incrustación” de la norma (*embedding*), y (2) la “reformulación” de la norma (*reshaping*). Veremos ambas, una por una, y las aplicaremos a nuestro estudio, para a continuación proponer una tercera posible variación en la traslación de la norma, (3) la “reducción aceptada”, que creemos refleja mejor esta traslación de los programas nacionales de protección de DDH respecto a la norma internacional.

(1) La incrustación de la norma (*embedding*)

Zimmerman (*Íbid.* 107-8) plantea que las normas se trasladan de modo incrustado cuando la norma es contestada en los discursos internos, aunque se adopte e intente implementar según los estándares internacionales: sería el resultado de un entorno internacional que pone mucha presión sobre un Gobierno para que adopte una norma, cuando el Gobierno es débil y con poco margen de maniobra para oponerse. Nos permitimos representarlo en la tabla 4 para poder verlo mejor:

Tabla 4: Incrustación de una norma (basada en Zimmerman 2016, 107-8)(elaboración propia)

	First step: Translation into domestic discourse	Resistance Domestic frames and practices contest validity of norms set	Re-interpretation of global frames and practices, no contestation of validity	Full adoption No contestation of validity, understanding of norm set in line with international community
	Second step: Translation into law	No adoption	Reshaping of norm set during adoption (leaving out / adding on / modifying)	Full adoption of international standards
	Third step: Translation into implementation	No implementation	Reshaping during implementation (leaving out / adding on / modifying)	Full implementation


Ante un modelo de traslación incrustada (como Honduras y Guatemala) las estrategias habituales de la cooperación internacional (financiación por donantes, construcción de capacidades, condicionalidad de ayudas, etc.), pueden conducir a una situación cada vez más encajonada, que lleve a un choque directo entre los discursos y prácticas de actores nacionales con poder, y los intentos de reforzar la implementación de las normas adoptadas (Zimmerman 2016, 108). Creemos que esto es lo que ocurre con relativa regularidad en ambos países, teniendo en cuenta asesinatos de DDH muy relevantes⁸⁷, que suceden contra toda lógica de precaución por parte de sus perpetradores, como si estuvieran muy seguros de su posición, y las apariciones regulares en los medios de dichas élites, aireando su oposición indignada ante temas relacionados con derechos humanos, y especialmente con las presiones externas sobre los mismos.

(2) La reformulación de la norma (*reshaping*).

Zimmerman (*Íbid.* 107-8) plantea que las normas se trasladan mediante reformulación cuando las normas se reinterpretan, no sólo en el primer paso, con la creación de un discurso, sino en también en los pasos dos y tres. Sería el resultado de la *traslación* de una norma a un país menos sensible a la presión internacional sobre la adopción de la norma, y podríamos representarlo así en la tabla 5.

⁸⁷ Como el de la activista e indígena lenca, y defensora, Berta Cáceres, referenciado en este estudio.

Tabla 5: Reformulación de la norma (basada en Zimmerman 2016, 107-8) (elaboración propia)

	First step: Translation into domestic discourse	Resistance Domestic frames and practices contest validity of norms set	Re-interpretation of global frames and practices, no contestation of validity	Full adoption No contestation of validity, understanding of norm set in line with international community
	Second step: Translation into law	No adoption	Reshaping of norm set during adoption (leaving out / adding on / modifying)	Full adoption of international standards
	Third step: Translation into implementation	No implementation	Reshaping during implementation (leaving out / adding on / modifying)	Full implementation

Veamos ahora cómo aplicar las categorizaciones de incrustación y reformulación de la norma al caso de la traslación de la Declaración de DDH a los programas nacionales de protección.

Creemos que el Programa en Honduras y los pasos hacia el programa (en ciernes) de Guatemala podrían ser dos ejemplos de traslación incrustada de la norma: el detonante de los mismos han sido sendas sentencias de la Corte IDH, que son de obligado cumplimiento. La Ley hondureña adopta los principales avances regionales (paso dos), aunque poco podemos hablar todavía de su implementación (paso 3), como hemos visto; pero en lo que respecta al paso uno, creemos que los marcos y las prácticas tanto del Gobierno como de las élites locales en Honduras chocan frontalmente con los contenidos de la Declaración de la ONU.

Sin embargo, pensamos que no se puede hablar, en sentido estricto, de una traslación mediante reformulación de la norma para los casos de Colombia, Brasil o México, por varias razones. Por una parte, las normas adoptadas en estos países no contestan el discurso de la validez de la norma internacional, y de hecho se establecen en acuerdo con la comunidad internacional, pero no porque la reflejen en su totalidad, sino porque no existía un discurso de referencia, alternativo, en dicha comunidad internacional: eran los primeros casos en los que se adoptaba a nivel nacional la Declaración de la ONU sobre DDH. Es decir, se construye sobre la marcha un discurso común, con vocación de reflejar un estándar internacional poco delimitado (en el paso 1), y que al pasar a tomar forma de ley (paso 2) ya es reformulado, incluyendo la 'protección ante agresiones', pero dejando fuera aspectos clave para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Y esta *traslación* es reformulada de nuevo en su implementación (paso 3): ésta se interpreta mediante la realización de evaluaciones restrictivas de riesgo y la oferta catálogos cerrados de medidas de protección poco

útiles, pero perfectamente en línea con la lógica global de *traslación* de la Declaración. Llamáramos a este tercer modelo, para diferenciarlo de los anteriores, un modelo de “reducción acordada”, y podríamos representarlo de esta manera en la tabla 6:

Tabla 6: Reducción acordada de la norma (elaboración propia, basada en Zimmerman 2016)

	Resistance		Full adoption
First step: Translation into domestic discourse	Domestic frames and practices contest validity of norms set	Re-interpretation of global frames and practices, no contestation of validity	No contestation of validity, understanding of norm set BUILT in line with international community
Second step: Translation into law	No adoption	Reshaping of norm set during adoption (leaving out / adding on / modifying)	Full adoption of international standards
Third step: Translation into implementation	No implementation	Reshaping during implementation (leaving out / adding on / modifying)	Full implementation

Para entender mejor este modelo de reducción acordada tendríamos que analizar su punto de partida, en la casilla superior derecha de la tabla 6. Si los discursos nacionales se han construido en línea con el discurso de la “comunidad internacional”, tendríamos que establecer si existe un cierto discurso homogéneo, en torno a la defensa de los derechos humanos, que desde lo internacional se proyecte sobre un país. Veamos esto a continuación en sus distintos niveles:

- Numerosos países han elaborado Guías o Directrices para que su cuerpo diplomático pueda incidir en otros países sobre la debida protección a los DDH. La pionera fue la Unión Europea, que elaboró su primer documento de Directrices sobre DDH en 2008⁸⁸. Este documento refleja bien la Declaración de la ONU sobre DDH y fue elaborado en cercana consulta con organizaciones de derechos humanos (el autor de este estudio colaboró en la redacción y debate sobre el mismo, a partir de la iniciativa de la Presidencia de turno, que recaía en Holanda en su momento). Tras este documento pionero, referencia para todos los países de la UE, desarrollaron sus propias directrices la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa⁸⁹, Noruega⁹⁰, Suiza⁹¹, Canadá⁹² y Estados Unidos⁹³. Es decir, un

⁸⁸ Ver <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/en/3958/EU%20Guidelines%20on%20Human%20Rights%20Defenders> (consultado el 16/05/2017)

⁸⁹ Ver <http://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders> (consultado el 16/05/2017)

⁹⁰ Ver <https://www.regjeringen.no/contentassets/b7384abb48db487885e216bf53d30a3c/veiledningmrforkjengelskfin.pdf> (consultado el 16/05/2017)

⁹¹ Ver <https://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/human-rights/human-rights-policy/swiss-commitment/human-rights-defenders.html> (consultado el 16/05/17)

total de 89 países, en su mayoría del Norte global (excepto algunos casos) tienen Directrices respecto a la protección de los DDH, de aplicación para su cuerpo diplomático, que reflejan la Declaración de DDH (con estos datos no pretendemos demostrar la utilidad de estas directrices, sino la homogeneidad del discurso formal de muchos Gobiernos a nivel internacional).

Si a la cifra anterior le sumamos los 22 países miembros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que ha incluido en su marco legal la Declaración de la ONU sobre DDH, y los 54 países miembros de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (que refrendaron en 2004 una Resolución sobre defensores de derechos humanos⁹⁴), tendremos que un total de 165 países, es decir, el 85% de los Estados reconocidos por la ONU han emitido en algún momento un discurso formal que refleja los contenidos generales de la Declaración de la ONU sobre DDH. Por supuesto, este dato no es indicativo de una acción positiva sostenida por parte de todos estos Gobiernos, porque regularmente, en las votaciones en Ginebra sobre temas relacionados con la defensa en los derechos humanos, algunos de estos y otros Gobiernos votan contra aspectos relacionados con DDH⁹⁵.

- Los sucesivos Relatores especiales de la ONU sobre la situación de los DDH han gozado de una alta colaboración de las organizaciones de DDH, tanto a nivel internacional como en los países estudiados, durante sus visitas a los mismos, en eventos en la ONU en Ginebra, en la elaboración de sus Informes periódicos y sus recomendaciones, etc⁹⁶. Lo mismo puede decirse del trabajo de cabildeo y aportes de organizaciones de DDH para las distintas resoluciones y recomendaciones del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos.

⁹² Ver http://international.gc.ca/world-monde/world_issues-enjeux-mondiaux/rights_defenders-defenseurs_droits.aspx?lang=eng (consultado el 16/05/17).

⁹³ Ver <https://www.state.gov/j/drl/rls/fs/2017/266903.htm>, (consultado el 16/05/17)

⁹⁴ Ver <http://www.achpr.org/sessions/35th/resolutions/69/> (consultado el 11/02/17)

⁹⁵ Ver, por ejemplo, cómo no sólo China, Rusia y Myanmar, sino países africanos y americanos se opusieron a resoluciones del Consejo de Derechos Humanos sobre DDH: <http://www.ishr.ch/news/general-assembly-adopts-important-resolution-human-rights-defenders-face-opposition-china-and> (consultado el 10/05/17), y <http://www.ishr.ch/news/consejo-de-derechos-humanos-adopta-una-resolucion-historica-sobre-la-proteccion-de-los> (consultado el 10/05/17).

⁹⁶ El autor de este estudio los ha conocido y colaborado con ellos en diversas ocasiones, y ha sido testigo de esta amplia colaboración y, por tanto, consenso de la comunidad de DDH respecto a su trabajo.

Algo parecido puede afirmarse en cuanto a la existencia de amplia y fluida colaboración con respecto a los Relatores sobre DDH de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹⁷ y de la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos⁹⁸.

- Por otra parte, al revisar el amplio conjunto de informes y análisis hechos por organizaciones de DDH sobre sus derechos en sus países⁹⁹, no se encuentran críticas directas hacia los discursos de la ONU ni otros organismos regionales respecto a la protección de los DDH.

Es por todo esto que podemos afirmar que sí existe un cierto discurso homogéneo, dentro de la denominada comunidad internacional, en torno a la defensa de los derechos humanos, y este discurso hace referencia a, y refleja globalmente, los principales aspectos de la Declaración de la ONU.

Esto, que en sí mismo puede ser positivo, no debe distraernos de observar una situación particular: por una parte, este discurso homogéneo sobre el derecho a defender los derechos humanos se basa en un prolongado acuerdo sobre sus términos entre sociedad civil, gobiernos y ONU y organismos regionales; y por otra parte, en los cinco países analizados sus sucesivos Gobiernos han iniciado y mantenido un programa de protección sobre DDH, que como veíamos en la última tabla se ha construido, digamos “voluntariamente”, en línea con ese concordante discurso internacional.

Regresando a nuestro punto de partida, en la anterior tabla 6, sobre *traslación* de normas internacionales a marcos nacionales, podemos ahora plantear que el proceso de *traslación* reconoce diferentes momentos (a veces simultáneos) de *traslación*, que a su vez arrojan luz sobre distintas maneras de analizar e incidir sobre el mismo. A partir de la casilla superior derecha de la tabla 6, podríamos concluir que los existentes programas nacionales se han construido a partir de una “reducción acordada” de los discursos nacionales respecto a un discurso internacional general (construido en términos generales sobre la Declaración) y homogéneo (que engloba a Gobiernos, Naciones Unidas y sociedad civil).

Sin embargo, esta adopción de normas nacionales no parece haber tenido impacto positivo en las enormes restricciones del derecho a defender los derechos humanos que sufren los DDH en aquellos

⁹⁷ Ver <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/mandato/composicion.asp> (consultado el 07/04/17)

⁹⁸ Ver <http://www.achpr.org/mechanisms/human-rights-defenders/> (consultado el 03/03/17)

⁹⁹ Ver bibliografía de este estudio.

países con programas nacionales, y en el resto del mundo, como ya hemos dicho. El informe 2017 de Amnistía Internacional sobre DDH incluye 281 casos de DDH asesinados a nivel mundial, un incremento del 80% respecto de los casos recogidos el año anterior (Amnistía Internacional 2017). Y el 75% de estos casos se da en las Américas, región donde se engloban los países objeto de este estudio.

Por otra parte, en los años transcurridos desde la promulgación de la Declaración de la ONU sobre DDH se han desarrollado numerosos estándares y recomendaciones de organismos con autoridad (*soft law*).

En conclusión, creemos que es necesaria una revisión crítica de la aparente concordancia entre estos discursos nacionales y el discurso internacional. Y esta revisión crítica ha de comenzar, lógicamente, por revisar la construcción de ese discurso internacional. Esta investigación ofrecerá algunas pistas para realizar esta revisión crítica. Analizaremos así lo que denominamos como enfoque *estatocéntrico* de seguridad de los Programas de protección, la sustitución del enfoque en el derecho a defender los derechos humanos por un enfoque de DDH como objeto de protección, la ausencia de un verdadero abordaje *interseccional* que tenga en cuenta género, discriminación social, clase social, etc. Afirmamos que han de ser los propios DDH, o ciertos actores clave en ONG y en Naciones Unidas o el SIDH, quienes pueden liderar esta revisión crítica, ya que se hallarían en la mejor posición para ello. No olvidemos que no estamos hablando solamente de derechos con gran aceptación, sino que también hay que tener en cuenta las posiciones beligerantes que muchos Gobiernos tienen respecto al ejercicio de la oposición política, la lucha contra la corrupción, la explotación de recursos naturales, el derecho a la tierra, etc.

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

El modelo de “reducción acordada” que proponemos (Colombia, Brasil, México) ayudaría a entender cómo mejorar la difusión de la norma internacional y su conversión en normas nacionales: se trataría de agrupar estos estándares y explorar cómo se pueden incorporar a las legislaciones nacionales y, muy especialmente, a sus políticas públicas: creemos que esta puntualización es especialmente importante, porque el enfoque de políticas públicas ofrece, como hemos venido planteando, un marco idóneo para nuestro objetivo.

Si comparamos el enfoque de políticas públicas con el modelo de “reducción acordada” de traslación de normas a nivel nacional, como hacemos en la tabla 7 a continuación, podemos establecer algunos paralelismos entre ambos abordajes:

- Paso 1: la traslación de la norma al discurso nacional se corresponde con el proceso de cómo la protección de DDH llega a estar en la agenda de un gobierno, y cómo se lleva a cabo la definición del problema o problemas a abordar (abordado en el capítulo IV de esta investigación)
- Paso 2: la reformulación de la norma y su conversión en norma nacional se corresponde con el proceso de diseño de la política pública (abordado en los capítulos III y IV de esta investigación)
- Paso 3: la reformulación de la norma durante la implementación se corresponde, en política pública, con las brechas o gaps en implementación (abordadas en el capítulo VII de esta investigación)

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

Tabla 7: *Localization* de la norma y polít. públicas (elabor. propia, adaptada de Zimmerman 2016)

	Resistance		Full adoption	Proceso de políticas públicas
First step: Translation into domestic discourse	Domestic frames and practices contest validity of norms set	Re-interpretation of global frames and practices, no contestation of validity	No contestation of validity, understanding of norm set BUILT in line with international community	La protección de DDH llega a estar en la agenda del Gobierno / Definición del problema
Second step: Translation into law	No adoption	Reshaping of norm set during adoption (leaving out / adding on / modifying)	Full adoption of international standards	Diseño de la política para abordar el problema (estrategias, teorías de cambio)
Third step: Translation into implementation	No implementation	Reshaping during implementation (leaving out / adding on / modifying)	Full implementation	Implementación / brechas en implementación

Como cierre de esta sección, queremos destacar que durante la vigencia de la Declaración (desde hace ya casi veinte años) las realidades cambiantes de los DDH y las diferentes respuestas de los Estados han ido mostrando los desafíos a enfrentar, y han ido moldeando las respuestas de los organismos internacionales y regionales, haciendo que los Informes, Resoluciones y Declaraciones hayan ido evolucionando y desarrollándose. Ya en uno de sus primeros informes, la que fuera primera Relatora Especial para DDH, Hina Jilani, afirmaba que

“Patterns of violations, as reflected in the information received by the Special Representative, make it possible to identify key factors that threaten the security of defenders and undermine their work. It is impossible to effectively implement the Declaration without giving due consideration to these factors and adopting concrete measures to overcome their adverse impact on human rights activities”. (Jilani 2004, 5)

Una 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, pero incorporando los estándares proporcionados por los Informes, Resoluciones y Declaraciones de los distintos organismos internacionales y regionales, como vamos a ver en el último capítulo de este estudio.

III.- La protección de los defensores de derechos humanos desde una perspectiva de políticas públicas

1.- Introducción

En este capítulo vamos a adentrarnos, una vez analizado el proceso de traslación de las normas, en la aplicación de la teoría de políticas públicas al diseño de los Mecanismos de protección existentes.

2.- Evaluación y análisis de evaluabilidad de la acción pública.

Como es bien conocido, un aspecto fundamental de una acción pública es su evaluación, que consiste en “...an applied inquiry process for collecting and synthesising evidence that culminates in conclusions about the state of affairs, value, merit, worth, significance, or quality of a program, product, person, policy proposal or plan” (Mathison 2005, 139-40).

La evaluación es un instrumento imprescindible para conocer y mejorar las acciones públicas en general: “One important potential use of program evaluation is its use by key policymakers, managers, and staff to change program activities or objectives in ways that will lead to improved program performance: greater efficiency, greater effectiveness, or greater net benefits” (Wholey 1987, 90).

Con frecuencia la evaluación de una acción pública se fundamenta en el respeto a las “reglas y procedimientos jurídicos”, pero este “enfoque tradicional de la legitimidad de la acción pública... tiende a ser desplazado por una legitimidad de la acción pública basada en el logro de resultados” (Roth Deubel 2012, 136). Así la evaluación “aparece asociada a aspectos sociales y de transparencia democrática”, y “no es sólo una comprobación de conformidad con la acción pública, sino que expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos –deseados o no- de las políticas públicas” (Merino 2007, 2).

Una evaluación amplia, en este sentido, se concibe desde el punto de vista de que “los poderes públicos necesitan aprehender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas. Esta cuestión exige lógicas *comprehensivas*¹⁰⁰ frente a los análisis atomizados y descontextualizados de los controles administrativos tradicionales. Esa búsqueda de un mayor sentido holístico, traducida en una lógica más integral, es la aspiración de la evaluación”. (ibid. 2007:2-3). Podemos así afirmar con Roth que “la evaluación no puede escapar del contexto político de la acción pública” (Roth Deubel 2012, 142).

A partir de los años 90 se introdujeron abordajes de la evaluación basados en la participación, “que hacen énfasis en la necesidad de integrar los puntos de vista no solamente de los diversos expertos, sino también de los actores involucrados (...) es necesario tener en cuenta la evaluación hecha por los actores sobre sus propias actuaciones ya a partir de sus percepciones” (ibíd. 2012:140).

A la participación se sumó el empoderamiento de los interesados en una acción pública, como recoge por ejemplo el concepto de evaluación democrática, “una nueva manera de abordar la función evaluativa, en la cual las metas son comprender, aprender, responder ante sí mismo, y mejorar nuestro propio desempeño, eficiencia y eficacia; y también es un proceso de empoderamiento, en el cual los interesados tienen pleno control de su evaluación, en el cual ellos son los evaluadores que planifican, efectúan, internalizan y hacen el seguimiento a los resultados de la evaluación, las lecciones aprendidas y las recomendaciones. Una evaluación democrática es un proceso de evaluación muy participativo y empoderador centrado en las personas” (Segone 1998, 5).

Sin embargo, a pesar de estos planteamientos amplios y demandantes respecto a la evaluación de la acción pública, la mayor parte de las experiencias evaluadoras se han limitado a la evaluación de programas, sin llegar en muchos casos a la evaluación de políticas públicas (Merino 2007, 6).

La evaluación puede contribuir a las mejoras en políticas y en la gobernanza de las mismas, aunque el cómo funciona la evaluación en el mundo real de la gobernanza es también un tema poco estudiado (Hanberger 2013, 11): algunos de las funciones más analizadas de la evaluación son la mejora en la implementación, la rendición de cuentas, la legitimación de la acción pública y la crítica a la misma, y los procesos de aprendizaje institucional (Ibid. 2013, 11).

100 Sic en el original.

Son múltiples las consideraciones y los desafíos a tener en cuenta a la hora de evaluar la acción pública. A continuación analizaremos, en primer lugar, el concepto de “evaluabilidad” de una acción pública, es decir, el análisis de qué tanto y cómo se puede evaluar dicha acción (porque no todas son igualmente evaluables), y lo aplicaremos a nuestro tema. Pasaremos después a caracterizar las políticas de protección como intervenciones complejas, y veremos lo que esto implica para la evaluación de las mismas. A partir de esta complejidad destacaremos la importancia de las denominadas teorías de cambio para analizar y evaluar las políticas públicas.

El análisis de evaluabilidad de una acción pública.

Algunos autores denominan pre-evaluación, evaluación previa o análisis de evaluabilidad a una actuación encaminada a decidir si es conveniente o no realizar una evaluación de más amplio alcance (Merino 2007, 9; P. J. Rogers 2008, 39). Así, la “evaluación de evaluabilidad” sería “una tipología previa que trata de aportar un juicio de valor para llevar a cabo una evaluación de mayor envergadura (...) la evaluabilidad va dirigida a mejorar y reducir la incertidumbre sobre la decisión misma de evaluar” (Merino 2007, 10). En este sentido el análisis de evaluabilidad no pretende responder a la pregunta de si se puede evaluar, sino si merece la pena evaluar y en caso afirmativo, con qué instrumento convendría hacerlo (ibíd. 11).

El concepto de análisis de evaluabilidad surgió alrededor de los años 70, cuando los instrumentos de evaluación eran más limitados y orientados a resultados inmediatos. A pesar de que hoy existen instrumentos más sofisticados para la evaluación de acciones públicas, una versión revisada de dicho análisis sigue aportando “a preliminary way to talk about how evaluation systems can be more reflexively and thoughtfully implemented. It represents a healthy anti-dose to a belief that evaluation is a universal good. Evaluability Analysis can be used in a constructive dialogue between politicians, administrators, consultants, citizens and others to gauge the usefulness of evaluation systems in particular situations” (Dahler-Larsen 2012, 43).

Para Merino la evaluabilidad sería una “herramienta estratégica de la evaluación de las políticas públicas, por su lógica de responsabilidad y transparencia, valor estratégico, y por su contribución al fortalecimiento de la cultura evaluadora”; la autora destaca además la credibilidad que otorga a una evaluación, el espacio que puede abrir para ver el papel de los contextos en la explicación de las políticas públicas, su papel potenciador de diálogo y negociación, y los obstáculos que puede detectar (Merino 2007, 29-38)

Para el Centro de Implementación para Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), “el análisis de evaluabilidad es un proceso sistemático que permite identificar si un programa o plan está en condiciones de ser evaluado, y de ser así, si su evaluación permitirá generar información útil y valiosa” (Aquilino, D’Agostino, y Echt 2012, 1).

¿Cuáles serían los componentes de un análisis de evaluabilidad? Uno de sus autores seminales, Wholey (1987, 77-78), planteó que un análisis de evaluabilidad puede responder a dos problemas que dificultan la evaluación, a saber, “1) lack of definition of the problema addressed and of the program itself, 2) lack of a clear logic of testable assumptions linking expenditure of resources to intended impacts”. El autor plantea que el análisis de evaluabilidad facilita el acuerdo entre los gestores clave y quienes construyen las políticas para llegar a objetivos realistas y medibles, y para llegar ese conjunto de propuestas que vinculen los inputs al programa, sus actividades, los resultados intermedios, y los impactos últimos del programa (lo que años más tarde se llamaría las teorías de cambio del programa, como veremos enseguida).

Para Merino, la evaluabilidad se ocupa, además de la ya mencionada teoría del programa, de su coherencia, claridad de objetivos, de los indicadores esenciales y de la selección de las actividades de la política o programa que serían más significativas a la hora de evaluar (Merino 2007, 15).

Para el CIPPEC “el alcance y el tipo de evaluación posible están determinados por algunos elementos que se relacionan con el diseño de la intervención, los sistemas de información articulados para realizar el seguimiento, los recursos disponibles, las expectativas y beneficios esperados y, en general, con la actitud de los implicados en el desarrollo de la intervención pública ante la evaluación (Aquilino, D’Agostino, y Echt 2012, 1).

Una aproximación al análisis de evaluabilidad de los existentes mecanismos de protección.

Existe muy limitada información pública sobre la implementación y el alcance de los programas de protección existentes (aparte de algunas cifras generales como el número de DDH incluidos en un programa, el presupuesto global que maneja un programa, etc.) En aras de la transparencia y evaluación, sería importante que estas cifras estuvieran disponibles, lo cual no se significa que se comprometa la seguridad ni de DDH ni de servidores públicos manejando el programa.

El CIPPEC propone analizar cinco dimensiones de una política pública para determinar su evaluabilidad: a) la calidad de la planificación, b) la calidad del sistema de información, c) la estrategia de evaluación, d) la estrategia de actores, y e) los recursos asignados al programa. De hecho, el CIPPEC hizo un estudio de evaluabilidad de quince políticas y programas nacionales en las Américas, aplicando estas cinco dimensiones, y encontró resultados muy limitados, que podríamos decir no son tan diferentes de los que se pueden encontrar si se analiza de modo somero la evaluabilidad de las políticas de protección de defensores. A continuación vamos a aplicar, de modo muy somero, estas cinco dimensiones a los Programas de protección:

- a) Análisis de la calidad de la planificación y del diseño de la intervención para lograr los resultados o efectos deseados. Es necesario un diagnóstico de problemas, identificando sus causas y realizando un análisis del contexto de la intervención. En ellos se explicitan, además, los objetivos según el tipo de política y las necesidades y problemas detectados.

No se puede decir que las políticas públicas estudiadas en este documento cumplan esta primera dimensión de evaluabilidad. Como se pudo observar, se tratan en general de programas muy reactivos, con objetivos muy vinculados a los aspectos cuantitativos de su implementación. Hay que decir también que es difícil fijar objetivos generales o metas para estas políticas, porque es difícil saber qué se puede conseguir cuando se habla de protección: si no le sucede nada a un DDH protegido, es difícil saber si se debe a que dicha protección es efectiva, lo cual disuadió al perpetrador, o si este cambió de opinión o de estrategia para conseguir sus objetivos. Desde este punto de vista solamente sería útil la información “negativa”, es decir, cuando algo sucede contra la defensora, pero al mismo tiempo un evento así sería un fracaso parcial para un mecanismo para DDH.

Tampoco hay teorías de cambio explícitas que ayuden a entender la estructura y objetivos del programa (sobre este tema, por su importancia, volveremos enseguida).

- b) La calidad del sistema de información para el seguimiento, la producción y el archivo de evidencia relevante para la toma de decisiones que se genera durante la implementación, con indicadores y fuentes de información.

Los programas en Colombia y México ofrecen informes anuales enfocados como “rendición de cuentas”, con una serie de datos cuantitativos que reflejan sobre todo el grado de implementación de algunos aspectos de los programas; por ejemplo, el número de DDH

incluidos en programa o el número de medidas de protección otorgadas (de chalecos antibalas, de teléfonos celulares, etc.)¹⁰¹. Sin embargo, estos documentos públicos no ofrecen datos más complejos ni evidencia sobre el altísimo número de tomas de decisiones que la implementación de estos programas acarrea. Desde el punto de vista de evaluabilidad, creemos que la calidad de estos sistemas de información es muy pobre en todos los casos estudiados.

- c) La estrategia de evaluación debe ser parte de la planificación, especificando, a ser posible, la definición de los propósitos de evaluación, de las variables temporales, geográficas e institucionales a considerar y de los usos que se daría a la información generada en la formulación y posterior implementación de las intervenciones.

En general no hay estrategias públicas de evaluación incorporadas a los mecanismos citados.

- d) La estrategia de actores, incluidas la asignación de personal al seguimiento y evaluación y la gobernabilidad del sistema de monitoreo y evaluación previsto.

En el Programa colombiano los procedimientos de monitoreo y evaluación se centran, como hemos dicho, en aspectos cuantitativos y, podríamos decir, logísticos, de implementación del Programa. La Ley en México preveía la creación de una Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, que tendría por objetivos el realizar el monitoreo nacional de las agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos, elaborar reportes mensuales, identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos, etc. Sin embargo, esta Unidad ha sido la última en ponerse en marcha, en 2016 (hasta entonces sólo estuvo sobre el papel), por lo que en este momento no podemos valorar sus resultados en cuanto a la estrategia de evaluación del citado mecanismo en México. Creemos, por tanto poder afirmar que en general estas estrategias de evaluación no tienen un papel claro ni prominente en estas políticas públicas, hasta el momento.

- e) Los recursos destinados a la evaluación incluyendo sus costos, tiempos y recursos humanos asignados a la función.

¹⁰¹ Ver, para México, Subsecretaría de Derechos Humanos 2015, y para Colombia, UNP 2016.

Como decíamos arriba, las evaluaciones hechas suelen estar vinculadas a la necesidad de hacer informes de ejecución presupuestaria o a donantes, cuando éstos financian parte del programa de protección.

Considerando, entonces, estas cinco dimensiones, podemos concluir que todos los programas analizados carecen de la mayor parte de sus componentes, por lo que de hecho serían difícilmente evaluables o, mejor aún, existe el riesgo de que una evaluación de los mismos arroje pocos resultados de interés. En conclusión, estas cinco dimensiones delimitan una agenda de actuación para aumentar la evaluabilidad de las políticas de protección de DDH, agenda que aparentemente está lejos de la planificación actual de estas políticas, pero en la que es muy necesario avanzar.

4.- El concepto de teoría de cambio aplicado a políticas públicas.

Resulta conveniente volver ahora al concepto de las teorías de cambio para un programa o, en este caso, para una acción pública. Según Rogers (P. Rogers 2014, 1), “a ‘theory of change’ explains how activities are understood to produce a series of results that contribute to achieving the final intended impacts. It can be developed for any level of intervention – an event, a project, a programme, a policy, a strategy or an organization”. De modo complementario, para Woodrow y Oatley (2013, 1) una teoría de cambio “is a set of beliefs about how change happens and, as such, it explains why and how certain actions will produce the desired changes in a given context, at a given time”.

Las teorías de cambio son especialmente importantes para aquellas intervenciones que han de adaptarse a distintos contextos, cambios y decisiones durante la implementación del programa. Y es en estas últimas en las que queremos centrarnos a continuación.

Como veremos en esta investigación, los programas de protección de defensores han de lidiar con numerosos factores, múltiples niveles de actuación, y con contextos y actores cambiantes. Rogers (2008, 42) sugiere que el uso de modelos lineales, como el marco lógico, debería aplicarse sólo a intervenciones sencillas y bien controladas, en entornos bien conocidos, y con relaciones causa-efecto claras y previamente determinadas. En las intervenciones complejas, en escenarios también complejos, las teorías de cambio cobran especial importancia (P. J. Rogers 2008; Ling 2012, 87; Van Ongevalle, Huyse, y Van Petegem 2014). Este es el caso de las actuaciones para protección de

DDH, que suelen tener lugar en escenarios cambiantes y no siempre bien conocidos, involucrando a múltiples actores que muchas veces tienen objetivos divergentes.

En la práctica, la mayoría de acciones públicas carecen de unas teorías de cambio explícitas (Wholey 1987, 78-79; (Posavac 2015, 32), y esto sucede también con los programas de protección de DDH.

En conclusión, existen diferentes abordajes para reconstruir las teorías de cambio subyacentes a una política pública (Leeuw 2003), pero esta tarea escapa, por su amplitud, a esta investigación. No obstante, dicha reconstrucción es muy importante, y como adelantábamos antes, Wholey (ibíd,79-80) señala que, en ausencia de tal teoría, es necesario: “...implicar a los políticos claves, a los directivos, al staff para desarrollarla y clarificarla, para intentar ponerla a punto, para decidir sobre los cambios en la actividad y en los objetivos del programa que puedan aumentar el rendimiento y para decidir la prioridad de la evaluación y los usos esperados de la información que ésta se plantea”. Esta tarea está, hasta donde llega nuestro conocimiento, sin realizar, y esperamos que algunos aspectos de esta investigación puedan resultar de interés para acometerla.

5.- La aplicación de la teoría del riesgo a la protección de DDH

A principios de la década de los 90 el sociólogo alemán Ulrich Beck (Beck 1992) introducía el uso del concepto de riesgo en aspectos clave de planificación en las sociedades occidentales: el riesgo se convirtió en una noción cotidiana que de alguna manera define a nuestras sociedades con respecto a una doble experiencia: la posibilidad de que se produzca un daño grave, en un futuro incierto, y la práctica de que en el ámbito político y social se tomen decisiones basadas en el concepto de riesgo. Las teorías del riesgo son aplicadas en campos tan diversos como el mundo de los negocios o la gestión de catástrofes, y, además de la sociología, han permeado ámbitos de conocimiento como la antropología, la psicología, la medicina o los estudios culturales (Ver Douglas 1994; Tulloch y Lupton 2005; Zinn 2008).

A principios de este siglo las teorías de riesgo comenzaron a ser aplicadas en el ámbito de la seguridad del personal en la acción humanitaria (Brabant 2002), y de ahí fueron adaptadas al ámbito de los DDH, con publicación del primer manual de seguridad para DDH en 2005 (Eguren 2005): el autor de la presente investigación fue pionero en este proceso de adaptación, que resultó realmente difícil, porque ambos mundos estaban separados por grandes diferencias: mientras que en la acción humanitaria se priorizaba la mirada del trabajador expatriado, con una serie de recursos a su disposición, en el ámbito de la defensa de los derechos humanos el foco tenía que ser en los DDH del país, con medios muchas veces precarios. A partir del trabajo con muy diversos DDH en distintos países se fue configurando un enfoque distinto, y más apropiado para la realidad de los DDH. Por ejemplo, desde un principio se incorporó el concepto de “capacidades” (ver más abajo) a una ecuación que hasta entonces sólo tenía en cuenta dos dimensiones, las amenazas y las vulnerabilidades, para reconocer la acción (*agency*) del DDH respecto a las situaciones de riesgo que vivía. Tras docenas de talleres con centenares de DDH, se publicó un segundo manual de seguridad más amplio, que introducía cuestiones de gestión organizacional del riesgo y otras (Eguren y Caraj 2010). Hoy en día otras organizaciones han publicado otros manuales de seguridad, pero muchos de ellos reproducen contenidos de los dos manuales mencionados, y todos, sin excepción, aplican el mismo enfoque de riesgo basado en amenazas, vulnerabilidades y capacidades (que explicaremos enseguida). Podemos afirmar que a partir de las publicaciones iniciales el concepto de riesgo se ha convertido en un estándar con respecto a la protección y seguridad de los DDH, y como tal ha sido aplicado también en la totalidad de los programas y mecanismos de protección analizados en esta investigación.

La mecánica del enfoque de riesgo aplicado a la protección y seguridad de los DDH¹⁰².

El trabajo en derechos humanos puede tener repercusiones negativas en los intereses de actores con poder, lo que podría poner a los DDH en una situación de peligro: en muchos países el riesgo que los DDH corren es parte de su día a día y surge o aumenta precisamente a raíz del trabajo que realizan. Podemos situar así el tema del riesgo:

Análisis de los intereses y estrategias de los principales actores



Valoración de la repercusión del trabajo de los DDH los defensores en esos intereses y estrategias



Evaluación de riesgo

No existe una definición consensuada sobre lo que es el riesgo. Aquí diremos que riesgo hace referencia a acontecimientos posibles (sobre los que existe incertidumbre) que pueden causar daño. En cualquier situación dada, todas las personas que trabajan en derechos humanos pueden encontrarse ante un mismo nivel de peligro, pero no todo el mundo es vulnerable a ese peligro general de la misma manera por estar en un mismo lugar. La vulnerabilidad, la posibilidad de que un DDH o su grupo sufra un ataque o un daño, varía de acuerdo a diversos factores, como veremos a continuación.

Un ejemplo:

Pongamos que existe un país donde el gobierno es en sí una amenaza general para cualquier tipo de trabajo de derechos humanos, lo que significa que cualquiera que defienda los derechos humanos está en peligro. Sin embargo, algunos DDH estarán corriendo más peligro que otros: una ONG grande sólidamente establecida en la capital no será tan vulnerable como una ONG pequeña que esté en un pequeño pueblo. Es importante analizar por qué esto es así, ya que eso nos ayudará a comprender y a abordar mejor las cuestiones de seguridad que afectan a quienes defienden los derechos humanos.

El nivel de riesgo al que se enfrenta un grupo de DDH aumenta en relación a las amenazas recibidas y a la vulnerabilidad del grupo ante esas amenazas, y disminuye con su capacidad, como

¹⁰² Adaptado de Eguren 2005

representamos en la siguiente ecuación:

$$\text{RIESGO} = \frac{\text{AMENAZAS} \times \text{VULNERABILIDAD}}{\text{CAPACIDAD}}$$

Figura 4 : la ecuación del riesgo (elaboración propia)

Las amenazas

Una amenaza sería la disposición —expresa o no- de un perpetrador a actuar contra un DDH mediante una acción intencionada y a menudo violenta. La valoración de las amenazas nos será útil para actuar en relación con la posibilidad de éstas se lleven a cabo.

Los DDH pueden enfrentarse a muchos tipos de amenazas: si va dirigida a alguien se la conoce como *targeting* y si emana del contexto es una amenaza incidental. Desde otro punto de vista, puede haber amenazas declaradas, cuando son directas o explícitas, o no abiertamente declaradas (o indirectas si se prefiere).

El *targeting* es el tipo más común de amenaza para los DDH. Tiene el objetivo de frenar o variar el trabajo del DDH o de influir en su actuación. Se suele deber a la labor que los DDH realizan, a partir de los intereses y necesidades de los actores que se oponen a dicha labor.

Las amenazas incidentales pueden surgir por:

- Encontrarse en zonas de enfrentamiento armado ("estar donde no tienes que estar en el peor momento posible").
- Ataques por delincuencia común, en especial si el trabajo del DDH se hace en zonas especialmente peligrosas. Hay que señalar, no obstante, que muchos casos etiquetados como de delincuencia común pueden encubrir casos de *targeting*.

La vulnerabilidad y la capacidad

La vulnerabilidad hace referencia al grado en que alguien es sensible a la pérdida, el daño, el sufrimiento y la muerte al ser objeto de un ataque. Existe una abundante literatura sobre el concepto de vulnerabilidad (Churruca 2013; Pio y Singh 2016; Fineman 2008), y en nuestro caso planteamos

que la vulnerabilidad es una condición (no una característica permanente) que varía de persona a persona y de grupo a grupo, y también, para la misma persona o grupo, varía en el tiempo. La vulnerabilidad es, por tanto, dinámica, varía a través de las escalas espacio-temporales y depende de una combinación de múltiples factores geográficos, económicos, sociales, políticos y personales, que condicionan tanto la exposición al riesgo como la disponibilidad de capacidades de cada familia e individuo en un contexto dado (Churruca 2013, 51-52). Y aunque la vulnerabilidad siempre es relativa, porque todas las personas y todos los grupos son de alguna manera vulnerables, cada DDH puede tener, en un momento dado, su propio nivel y tipo de vulnerabilidad, dependiendo de sus circunstancias. Veamos algunos ejemplos:

- Vulnerabilidad y lugar físico: un DDH puede ser más vulnerable cuando está de viaje, haciendo una visita de campo, que cuando está en una oficina céntrica, conocida por todos, pues es probable que en la oficina tenga puertas y ventanas seguras, siempre haya testigos si se produce un ataque, etc.
- La vulnerabilidad puede relacionarse con no tener acceso a un teléfono, con poder usar transporte terrestre seguro o con tener buenos cerrojos en las puertas de una casa. Pero también está relacionada con la falta de redes de contactos y de acción conjunta de DDH.
- Vulnerabilidad, trabajo en equipo y miedo: si un defensor recibe una amenaza, tendrá miedo, y su trabajo se verá afectado por ese miedo. Si no sabe manejar su miedo (si no encuentra con quién hablarlo, por ejemplo), es posible que cometa errores o que no tome la mejor decisión posible en cada caso, lo que puede aumentar los problemas de seguridad.

La capacidad en protección, por otra parte, alude a los puntos fuertes y a los recursos que tiene un DDH o un grupo para conseguir un grado razonable de seguridad. Algunos ejemplos son los cursos de formación dedicados a temas de seguridad o en temas legales, el trabajo en equipo, la posibilidad de usar un teléfono o un medio de transporte seguro, una buena red de contactos, una buena estrategia para controlar el miedo, etc. En la mayoría de los casos, la vulnerabilidad y la capacidad son las dos caras de una misma moneda. Por ejemplo, no saber lo suficiente sobre su entorno de trabajo hace a los DDH más vulnerables, y saber lo suficiente mejora su capacidad de respuesta. Lo mismo puede decirse de tener o no tener acceso a transporte seguro o a buenas redes de contactos. En cualquier caso, un factor determinante es cómo se actúa. Por ejemplo, usar un teléfono puede hacer a los DDH vulnerables o aumentar su capacidad dependiendo de cómo lo

usen: si se usan para transmitir información confidencial sin mayores precauciones, eso genera vulnerabilidad. Si se usa con discreción y la información confidencial se transmite de modo reservado, entonces constituye una capacidad.

En resumen, para reducir los riesgos a niveles aceptables (principalmente, para protegerse) es necesario reducir las vulnerabilidades, aumentar las capacidades y, especialmente, incidir sobre las amenazas para reducirlas, como se muestra en la figura 5:

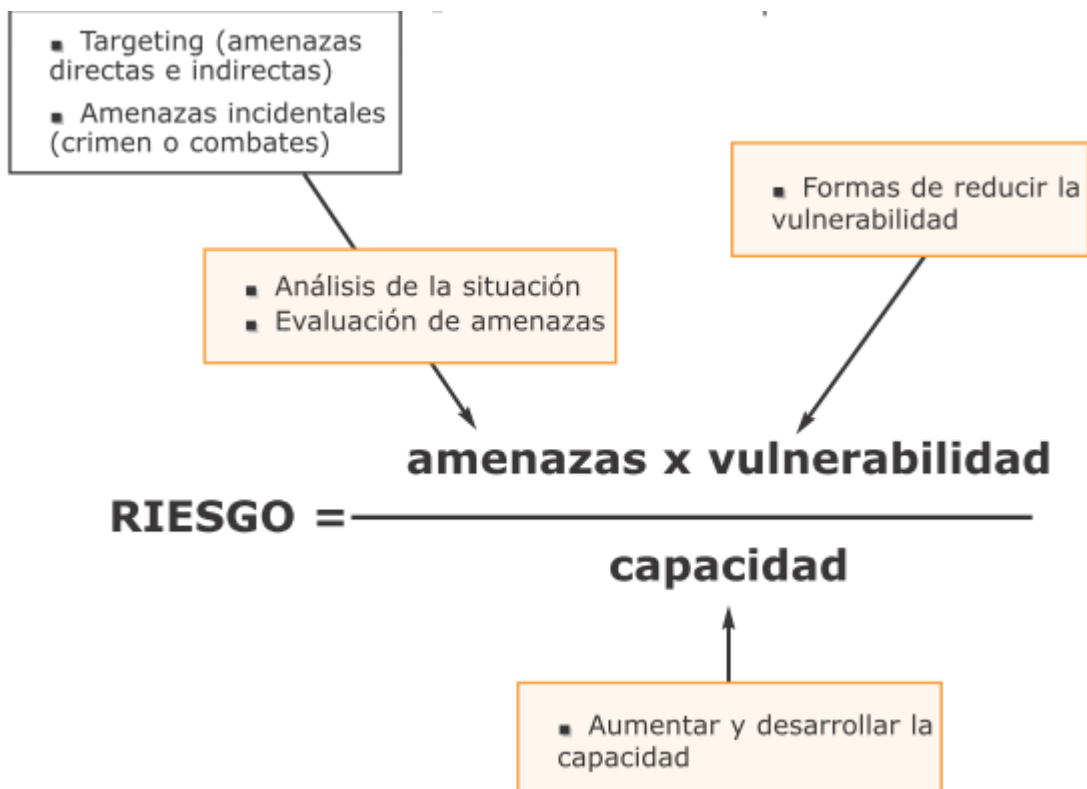


Figura 5: Ecuación del riesgo ampliada (Eguren y Caraj 2010)

El riesgo es un concepto dinámico, pues cambia a lo largo del tiempo y en función de las variaciones producidas en las amenazas, la vulnerabilidad y la capacidad. Esto implica que los riesgos deben ser evaluados periódicamente, en especial si se trabaja en un entorno de trabajo variable, o si las vulnerabilidades o capacidades cambian. Por ejemplo, la vulnerabilidad -y por tanto el riesgo- puede aumentar con un cambio de liderazgo, que deje a una organización de DDH en una posición más débil que antes.

El riesgo aumenta dramáticamente cuando se produce una amenaza clara y palpable, por parte de un actor con poder y voluntad para actuar. En tales casos, puede que lo mejor no sea intentar reducir los riesgos trabajando la capacidad porque eso va a llevar tiempo. Las medidas de seguridad, tales como hacer un curso de formación en temas legales o poner barreras protectoras en una oficina (circuito CCTV por ejemplo), reducen los riesgos sólo en el sentido de que reducen los factores que nos hacen vulnerables. Sin embargo, no sirven para reducir el riesgo resultante de una amenaza grave, la principal fuente de riesgo en este supuesto, ni la voluntad de llevar esa amenaza a cabo, en especial allí donde los perpetradores saben que sus actos no van a ser castigados. Toda medida de protección eficaz deberá, por tanto, aspirar a reducir las amenazas, además de la vulnerabilidad, y a aumentar la capacidad.

Veamos dos ejemplos ilustrativos:

Ejemplo 1: Análisis del riesgo vinculado al allanamiento ilegal de una oficina de DDH

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

Ejemplo: riesgo alto ante amenaza grave.

Un pequeño grupo de defensores de derechos humanos está trabajando el tema de la propiedad de la tierra en un pueblo. Cuando su trabajo empieza a repercutir en los intereses del terrateniente del lugar, el grupo recibe una clara amenaza de muerte. Al aplicar la ecuación del riesgo a su situación de seguridad, vemos que el riesgo que enfrenta el grupo es muy alto, por la amenaza de muerte. Para reducirlo, probablemente no sea el mejor momento de cambiar los cerrojos en la oficina (porque el riesgo no es de robo), ni de comprar un celular para cada miembro del grupo (aunque la comunicación sea importante para la seguridad, si vienen a matarte probablemente esto no baste). En este caso, una estrategia mejor sería trabajar la red de contactos para generar respuestas políticas que luchen contra esa amenaza (y si eso no va a servir de nada en poco tiempo, la única manera de reducir el riesgo significativamente podría ser reducir la exposición de los

miembros del grupo, por ejemplo, marchándose una temporada. Tener lugares seguros donde realojarse es también una capacidad).

Tomar esa decisión y llevarla a cabo implica también una capacidad psicológica y social del DDH: la de ser capaz de ver que retirarse no es sinónimo de cobardía o de derrota. Retirarse puede proporcionar tiempo para poder analizar la situación adecuadamente y el que se retome el trabajo estando mejor preparados.

El análisis de riesgo se ve afectado por factores vinculados al género, porque éste influye en las amenazas, vulnerabilidades y capacidades (volveremos sobre este tema al tratar la aplicación de la evaluación de riesgo en los programas de protección).

Para hacer una valoración del riesgo que enfrenta un grupo (o DDH individual) es necesario empezar por definir al grupo mismo (comunidad, colectivo, ONG, personas, etc.), el lugar físico donde se encuentra y el factor tiempo (el perfil de riesgo cambia a lo largo del tiempo). Este tipo de evaluación debe plantearse como una actividad abierta, que se va nutriendo de información a lo largo del tiempo para ver cómo evoluciona la situación.

Una dificultad que se encuentra a menudo es que los DDH no entienden o no encuentran significado a la (falsa) ecuación que define el riesgo. En estos casos es útil el usar otra manera de mostrar cómo se interrelacionan los factores de amenaza, vulnerabilidad y capacidad, como en el ejemplo de la ilustración a continuación¹⁰³, en que se usa una balanza para expresarlo de modo visual.

¹⁰³ Tomada de Eguren y Caraj 2010

Una balanza de riesgo: otra forma de entender el riesgo

Una balanza es un instrumento que podemos usar para entender el concepto de riesgo. Es lo que podríamos denominar un "riscómetro". Si ponemos en uno de los platos dos cajas, una con nuestras amenazas y la otra con nuestras vulnerabilidades, y en el otro plato una caja con nuestra capacidad (de respuesta), veremos como el riesgo que corremos aumenta o disminuye:

Fig. 1

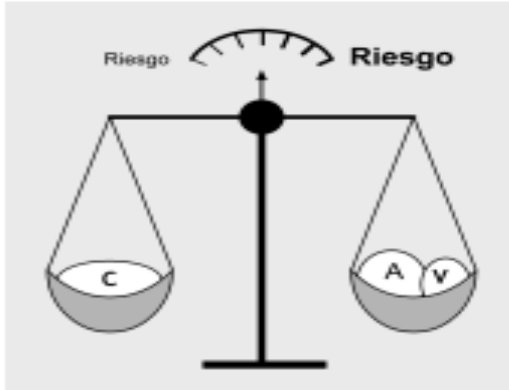
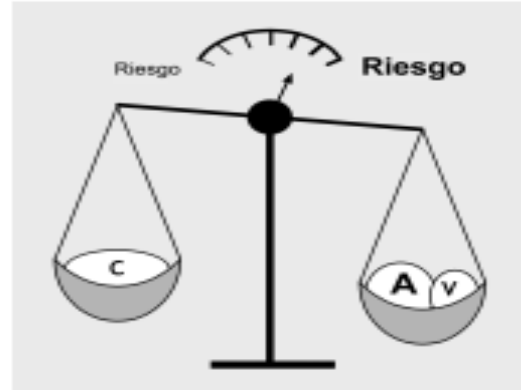
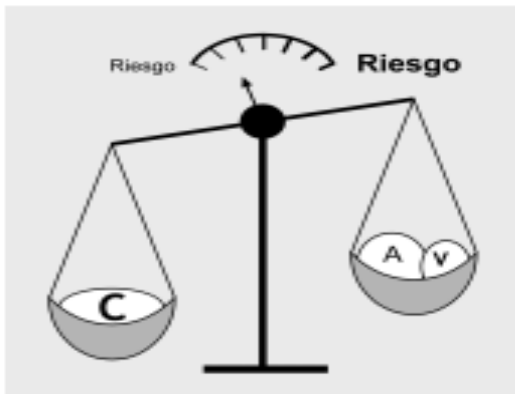


Fig. 2



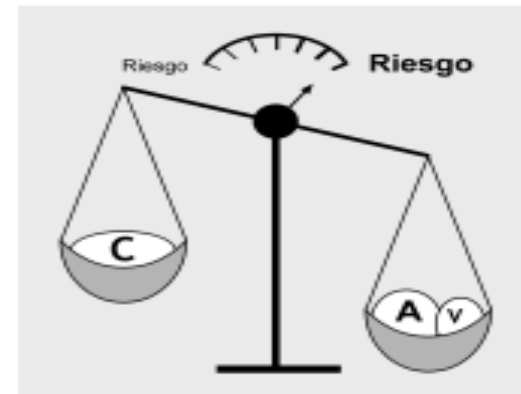
Cuanto más amenazas y vulnerabilidades tenemos, más riesgo corremos.

Fig. 3



Cuanto más capacidad tenemos, menos riesgo corremos. Para reducir el riesgo podemos reducir nuestras amenazas y vulnerabilidades y aumentar nuestra capacidad.

Fig. 4



Pero miren lo que pasa cuando las amenazas son muy grandes: aunque intentemos aumentar nuestra capacidad en ese momento, la balanza muestra de toda manera un nivel de riesgo muy elevado.

Figura 6: La balanza del riesgo (Eguren y Caraj 2010)

6.- Voluntad política, participación y gobernanza en los Programas de protección: una perspectiva desde políticas públicas.

6.1.- Sobre la necesaria voluntad política... y más allá

La noción de “voluntad política” ha aparecido reiteradamente durante esta investigación: las críticas achacan a la falta de voluntad política los pobres resultados de las políticas de protección, mientras los gobiernos presentan los programas existentes como muestra de su voluntad política. La importancia de que los Estados tengan el firme compromiso de legislar sobre el tema ha sido resaltada en varias ocasiones. La ex Relatora Hina Jilani, por ejemplo, ha considerado dicho compromiso un requisito imprescindible, “a precondition for the achievement of any progress in the implementation of the Declaration or success in putting in place effective laws, policies or mechanisms for the protection of defenders” (Jilani 2004, 5).

En general se piensa que la existencia o no de voluntad por parte de los gobernantes es la clave para asegurar los resultados de una política. Sin negar la importancia de que exista un claro compromiso para con la política por parte del Gobierno, no está claro que esto sea así. Vamos a revisar brevemente la literatura existente y vamos a aplicarla, siquiera valorativamente, a las políticas de protección de DDH.

Los expertos aluden frecuentemente a que el concepto de voluntad política es difuso y difícil de definir; Post et al. plantean que la voluntad política se puede entender como “the extent of committed support among key decision makers for a particular policy solution to a particular problem” (Post, Raile, y Raile 2010, 659). Según estos autores, el grado de compromiso se refiere a la distribución de preferencias por parte de los distintos actores, destacando la importancia de las élites de poder que puedan rechazar o apoyar la política.

En la tabla 8 a continuación listamos cuatro claves propuestas por Post et al. para verificar la existencia de voluntad política y aplicamos dichas claves a los mecanismos existentes para protección de DDH:

Tabla 8: claves para analizar la existencia de voluntad política (Fuente: elaborada por el autor, a partir de Post et al. (Op.cit.)

Claves para analizar la existencia de voluntad política

Clave o componente de la voluntad política	¿Se aplica en los programas de protección para DDH?
<p>1.- Debe contar con un número suficiente de autoridades clave con capacidad de decisión sobre el tema.</p> <p>Para generar voluntad política es necesario que se involucre un número suficiente de autoridades con capacidad de decisión, incluyendo a los individuos e instituciones capaces de aprobar, implementar y asegurar el cumplimiento de una determinada política pública en un país, y teniendo también en cuenta que otros actores clave, también con capacidad de decidir, no se opongan a la política (convirtiéndose en lo que algunos autores denominan actores que vetan o <i>veto players</i>¹⁰⁴).</p>	<p>Los mecanismos de protección de DDH existentes están insertados en estructuras de gobierno, lo que en principio contribuye a reflejar voluntad política. Pero sería más difícil afirmar que se logra reunir al número “suficiente” de actores clave.</p> <p>En México, se alude con frecuencia a que el carácter federal del país dificulta el programa de protección, porque algunos actores clave tienen autoridad a nivel de los estados federados y se pueden convertir en “veto players” al no estar sometidos a la autoridad del gobierno federal. Lo mismo ocurriría con Colombia, en donde el programa de protección es manejado por la UNP, adscrita al Ministerio del Interior, pero donde las autoridades locales del orden municipal tienen un papel clave en la implementación del programa.</p>
<p>2.- Existencia de entendimiento común sobre los problemas a tratar.</p> <p>La voluntad política también se beneficia de que exista, entre las autoridades con capacidad para decidir, un reconocimiento común sobre un problema específico a tratar, sobre cuál es dicho problema, y sobre sus obligaciones para atenderlo.</p>	<p>Digamos que una pregunta lógica sobre la voluntad política es: voluntad política, ¿para qué? Veremos, en la segunda parte de este capítulo, que no suele existir este entendimiento común sobre los problemas a tratar. En suma, ¿se trata de proteger a una serie de individuos o, más ampliamente, de proteger el derecho a defender los derechos humanos?</p>

104 Sobre el concepto de *veto-players* ver Tsebelis 2002 y López 2012.

3.- Existencia de un compromiso de apoyo

por parte de los actores clave que participan en la toma de decisiones

Este compromiso es cercano a la esencia de la voluntad política, y quizá por ello al mismo tiempo es el más difícil de valorar. Los autores citados proponen una serie de indicadores, como la asignación de recursos suficientes, la disposición a aplicar incentivos y sanciones, la existencia de otros actores que puedan ejercer presión continuada en favor de la política, la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, etc.

Una breve mirada a los programas existentes no arroja un saldo muy positivo sobre este aspecto de la voluntad política. Algunos indicadores se cumplen en ciertos casos, como un presupuesto elevado en el caso de Colombia o, en todos los casos, la existencia de actores que presionan, como las organizaciones de derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional, Naciones Unidas y sus mecanismos especiales, algunas embajadas, etc. Pero otros indicadores, como la disposición a aplicar sanciones o a rendir cuentas en cuanto a resultados, destacan por su ausencia

4.- Las soluciones propuestas por la política pública han de ser percibidas como efectivas por las autoridades con capacidad de decisión.

Esto corresponde a que otros actores afectados acepten las soluciones propuestas por el gobierno como adecuadas.

Una queja casi unánime de los DDH¹⁰⁵ respecto a los mecanismos existentes es que no abordan el fondo del problema, sino sólo algunas de sus manifestaciones, con una visión de corto plazo, reactiva, y aún con limitados medios. Es por ello que esperamos mostrar con este estudio que las soluciones actualmente propuestas para estas políticas no son eficaces ni tan siquiera eficientes; esperamos contribuir así a evitar la difusión de simples “soluciones ad hoc” para problemas que son mucho más complejos.

Tenemos así que en general hay acuerdo sobre que la voluntad política es condición necesaria para que una política pública tenga resultados, pero no es condición suficiente; hay que tener en cuenta otras consideraciones, como las siguientes:

- a) Los resultados también dependen de otros factores distintos a la voluntad política;

¹⁰⁵ Así aparece en las entrevistas realizadas y en la mayor parte de los informes de organizaciones de derechos humanos sobre el tema.

- b) Voluntad política y capacidad para actuar son conceptos diferentes;
- c) La voluntad política se asigna a menudo a un individuo (un gobernante), pero está también relacionada con decisiones dentro de un equipo de gobierno o entre distintos niveles jerárquicos;
- d) La voluntad depende de cuáles son las preferencias de los grupos de poder, especialmente de las élites, respecto de los resultados esperables de la política;
- e) La valoración de la voluntad política depende mucho de los contextos, culturas, problemas a tratar, etc.

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

Con estas consideraciones, los resultados de dichos programas no pueden ser solamente analizados en función de la existencia o no de voluntad política, y es algo que mostraremos a lo largo de este documento.

En conclusión, dado que la voluntad política es condición necesaria (aunque no suficiente) para generar programas de protección eficaces, es necesario construir dicha voluntad política entre los diferentes actores del Estado, a partir de liderazgo y acciones de gobierno. Estas acciones de gobierno deberán estar encaminadas a involucrar a todas las autoridades y actores clave, a construir un reconocimiento común sobre los problemas a tratar, a buscar el compromiso de apoyo de dichos actores clave, y a convencerles de la efectividad de las soluciones de dicha política pública. Serían necesarias más investigaciones sobre esto para su aplicación en las políticas públicas de protección de DDH. Pero a partir de los testimonios recogidos y análisis efectuados, nos encontramos en condiciones de afirmar que para un tema difícil y complejo como es el derecho a defender los derechos humanos, una política pública eficaz deberá estar respaldada por una clara voluntad política, o no será.

6.2.- Involucramiento y participación de los diferentes actores en la política pública

Muchos expertos señalan que para gestionar una política sobre un tema complejo (como en nuestro caso es la protección de DDH), se ha de tener muy en cuenta la integración de los distintos actores involucrados. Es decir, se trata de reconocer la existencia de un proceso en el que se interrelacionan distintos sectores e instituciones, pero no necesariamente de manera concertada ni en la misma dirección. Así planteada, la integración sería “an agency-driven process of asynchronous and multi-dimensional policy and institutional change within an existing or newly formed governance system that shapes the system’s and its subsystems’ ability to address a cross-cutting policy problem in a more or less holistic manner” (Candel y Biesbroek 2016, 211). Por ello la clave no sería asumir que puede llegarse a una perfecta integración de sectores e instituciones sino sería, de modo más realista, enfocarse en el proceso de integración mismo. Sin embargo no se puede asumir que la integración es un proceso acumulativo, pues diversos factores (desgaste o fatiga, cambios institucionales o políticos, etc.) pueden generar la desintegración de la política (ésta es, precisamente, la preocupación expresada por DDH en Brasil, dada la actual evolución del programa de protección, como veíamos antes).

6.3.- Participación ciudadana en políticas públicas

Existen numerosos documentos y estándares a nivel internacional y en las Américas sobre la concepción e implementación de las políticas públicas, y queda fuera del alcance del presente trabajo el referirse en detalle a los mismos. Pero nos parece útil enfocarnos en un aspecto, como es el de la participación ciudadana en políticas públicas, por ser especialmente relevante para el tema que nos ocupa.

La Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública es uno de los estándares de referencia¹⁰⁶. Fue aprobada por los Ministros de Administración Pública y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos en 2009. En su preámbulo se refiere al “derecho de participación ciudadana en la gestión pública” y destaca la importancia de la participación de los “sectores más vulnerables” de la sociedad. En la Carta se entiende por participación ciudadana “el proceso de construcción ciudadana en la gestión pública social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos

106 Ver <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>

económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”. La Carta defiende también la participación ciudadana en las fases de elaboración, implementación y evaluación de dichas políticas, y defiende “el reforzamiento por parte de los poderes públicos, los mecanismos de participación relativos a: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, niñas y jóvenes, los adultos mayores; al igual que los derechos de acceso a la justicia, a la inclusión social, al ejercicio de la libertad religiosa, al uso de los espacios públicos, a la igualdad de género, a la protección del medio ambiente, al reconocimiento de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor, u otros de carácter similar”, es decir, temas vinculados a la defensa de los derechos humanos.

La Carta entra más en detalle sobre aspectos operativos para una adecuada participación ciudadana, y remitimos a la lectura de la misma para conocerlos más en profundidad. Ahora sólo deseamos señalar que esta Carta es aplicable en su totalidad a las actuales políticas públicas de protección de DDH, como veremos a continuación¹⁰⁷.

La participación de los DDH, especialmente, y otros actores, es por tanto 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 siga aplicando con continuidad a pesar de los cambios de gobierno y de coyunturas, y a pesar de las muy difíciles situaciones vividas por quienes defienden derechos en un país.

Si bien los programas creados en Colombia, Brasil, México y Honduras¹⁰⁸ han pasado (y pasan) por numerosos momentos de crisis, relacionados con el agravamiento de las agresiones contra DDH en el país, con escándalos de corrupción del organismo encargado de protección, etc., sólo el hecho de que DDH se hayan sentado (como representantes del sector) a dialogar con el gobierno ha hecho posible la continuación de los programas. Como ejemplo podemos citar que en varias ocasiones, y ante las continuas agresiones y asesinatos contra DDH en Colombia, los DDH beneficiarios del programa han devuelto, a modo de protesta pública, los precarios medios otorgados por el Estado para su protección (un teléfono celular, o un chaleco antibalas, por ejemplo). En otro ejemplo, el hecho de que DDH hagan parte del comité que toma decisiones sobre las medidas de protección que se otorgan a un DDH amenazado es fundamental para hacer que estas decisiones se ubiquen

107 Para profundizar en el tema, ver Chac (2010).

108 El programa de Honduras está comenzando a desarrollarse en el momento de finalizar este documento

adecuadamente en el marco de necesidades que tiene un colectivo tan diverso como es el de DDH. Sin esta labor de acercamiento y concertación sería poco imaginable que un programa de protección pudiera adaptarse, conocer y hacerse realmente cargo de las difíciles circunstancias sociales, laborales y personales y de riesgo que viven los DDH.

Es también clave que esta participación tenga sentido y alcance para la diversidad de los DDH existentes en un país, de modo que vean sus diferentes necesidades de protección respondidas. La participación ha de ser efectiva, entonces, en términos de género, sectores discriminados o marginados, poblaciones rurales o aisladas, etc.

Por la misma lógica es relevante la participación de otros actores involucrados en la política, como distintas instituciones del estado, autoridades locales, etc.

Por otra parte, la participación de expertos internacionales en el diseño de estas políticas es de mucha utilidad, no sólo por su labor de asesoría, sino también para promover soluciones técnicas a aspectos de protección que a veces se pueden atorar por discusiones entre los participantes. En el caso de Brasil, por ejemplo, para la preparación del diseño normativo del programa se contó con la participación de organizaciones nacionales de la sociedad civil y de expertos internacionales. En otro ejemplo, el Gobierno de México solicitó asesoría a la Oficina en México de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos para definir su programa de protección¹⁰⁹. Este tipo de intervenciones pueden ser muy útiles en el proceso de creación del programa, especialmente para compartir experiencias y buenas prácticas para su aplicación en los países en los que previamente no ha habido un afrontamiento de este problema.

En conclusión, la participación en el diseño de la política de protección ha de ser real y efectiva 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.

109 El autor de esta investigación, junto con Protection International, colaboró con la OACNUDH y asesoró y formó sobre estos temas en diversos períodos, a lo largo de dos años, a funcionarios/as de la Secretaría de Gobernación, Fiscalía, Procuraduría, Comisión Nacional de Derechos Humanos, y organizaciones de la sociedad civil.

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

Existen distintas definiciones de gobernanza de una política pública. Seguiremos a Renate Mayntz para quien la “gobernanza [...] (indica) [...] un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz 2003, 27-41). Cabe destacar que por “privado” se entiende, en nuestro caso, organizaciones de sociedad civil, aparte de gremios o empresas.

La gobernanza colaborativa o en red puede constituir un modelo avanzado para una política pública de protección, porque tiene en cuenta que un ejercicio consciente del poder requiere concertar respuestas con los sectores sociales e institucionales afectados¹¹⁰. Esto no significa que un gobierno abdique de su deber y de su autoridad para gobernar. Por ello, las políticas públicas deliberativas se conforman a partir de la interacción y las negociaciones entre distintos actores que participan según sus propias racionalidades y sus propios intereses, bajo el liderazgo de un gobierno, pero buscando un cierto nivel de acuerdo y con un objetivo común¹¹¹.

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

- El Consejo Consultivo “es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros, de los que será el presidente por un periodo de dos años y se elegirá por mayoría simple por el mismo Consejo (...) En la integración del Consejo se buscará un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”¹¹². Cuatro representantes de este Consejo participan con voz y voto en la Junta de Gobierno del Mecanismo¹¹³.
- La Junta de Gobierno (figura 9) “es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de

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

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

112 Artículo 9 de la citada Ley.

113 Artículo 5.VI de la citada Ley.

Derechos Humanos y Periodistas”¹¹⁴. En esta Junta, presidida por el Gobierno, además de las cuatro personas representantes del Consejo Consultivo, participan una persona de la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad, y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hay también cinco personas invitadas permanentes: Una de OACNUDH, una de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO¹¹⁵), una de la Policía Judicial Federal, una de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados¹¹⁶.



Figura 9: Junta de Gobierno y Consejo Consultivo del mecanismo mexicano (elaboración propia)

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

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

- a) Articulación horizontal (o cuasi horizontal) de actores interdependientes (porque cada uno depende en parte de los otros para poder actuar), pero operacionalmente autónomos (porque actúan independientemente, aunque siempre pendientes de las actuaciones y

¹¹⁴ Artículo 4 de la citada Ley

¹¹⁵ Ver <https://www.conago.org.mx/> (consultado el 24/02/2017)

¹¹⁶ Ver <https://www.gob.mx/segob/articulos/que-es-el-mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas> (consultado el 24/02/2017)

juicios de los otros). De hecho, los actores que se relacionan en gobernanza en red han de mostrar competencia en los asuntos tratados, y han de mostrar que pueden contribuir con su propio valor a la acción necesaria. Es claro que hay grandes asimetrías en el poder de los actores, de modo que algunos son más influyentes que otros. Sin embargo, las relaciones entre los mismos durante cada Junta se suelen basar más en el intercambio que en la jerarquía: aunque hay una estructura formal de mando en el órgano, ya que la Junta está presidida por la Secretaría de Gobernación, las autoridades que participan en la misma se acercan un tanto en poder a los demás actores en ella.

- b) Los actores interactúan mediante negociaciones, combinando aspectos de negociación dura con aspectos más deliberativos. Cada actor ha de negociar la distribución de recursos y sus actuaciones para conseguir los mejores resultados, pero para mantener el mínimo nivel de confianza necesario han de mantener procesos deliberativos que faciliten el entendimiento y la acción conjunta. Todo esto significa que las negociaciones suelen conseguir consensos algo forzados, que dejan de lado quejas y desacuerdos. Sin embargo, estos consensos limitados generan un cierto efecto de compromiso con los resultados de dichas acuerdos.
- c) Las negociaciones dentro de la Junta no se dan en un vacío institucional. Los actores en la red interactúan y negocian sus decisiones dentro de un marco que es normativo y viene impuesto (leyes, reglamentos y protocolos, aparte de todo el entramado legal e institucional propio de un país federal); y, añadiríamos, restringe en la realidad el alcance de las decisiones tomadas en la Junta. Pero, por otra parte, hasta cierto punto existe también un marco que es cognitivo e imaginario, pues el órgano de gobierno va creando su propia narrativa de actuación, sus códigos, su conocimiento especializado, y diversas identidades y visiones, más o menos compartidas, del conjunto del proceso.
- d) Estos sistemas de actores van generando su propia esfera de autogobierno y autorregulación, en el sentido de que proyectan por sí mismos su actuación (aunque siempre bajo las jerarquías y normas externas correspondientes): en otras palabras, son capaces de desarrollar su propia mirada sobre el campo que trata la política pública, y a veces se desarrollan ciertos grados de desacuerdo o de confrontación con otras instituciones o actores políticos fuera de la red. Esto es así especialmente en los casos en que estos otros actores dificultan (o se oponen) de facto a implementar decisiones de la Junta.

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

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

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

Entre las **dificultades** cabría señalar, el menos, las siguientes:

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

- ii) La horizontalidad se pierde fuera de la estructura central: esta articulación más horizontal en la Junta desaparece fuera de la misma, en el ámbito estricto de actuación de cada actor, porque aquellos que tienen más poder, como el gobierno, suelen tomar e implementar decisiones según sus propios intereses, incluso para influir desde fuera en las dinámicas internas a la Junta, lo que suele hacer que ésta se resienta en sus actuaciones.
- iii) Surgimiento de cuellos de botella para procesos: una estructura de gobernanza como ésta necesita delegar en estructuras que puedan ejecutar trabajo de modo ágil, de modo que el carácter deliberativo de la Junta no se convierta en un cuello de botella para los procesos del programa.
- iv) Requiere una sociedad civil organizada: no se puede olvidar que en aquellos países con sociedad civil menos estructurada que la mexicana, puede ser un desafío promover esta gobernanza en red con tan amplio involucramiento de la sociedad civil.

6.5.- Hacia estructuras de gobernanza en red y con amplia participación para políticas públicas de protección: ¿Políticas de primera y segunda generación?

Las interrelaciones entre tantos actores crean una complejidad tal que nos invitan a reflexionar sobre los modelos de gobernanza que hemos encontrado al analizar las políticas de protección existentes. Creemos que se podría hablar de dos generaciones de políticas públicas de protección:

Una primera generación tendría un bajo nivel de integración de los DDH en la gobernanza de la política, y una cierta centralización de la política pública en el poder ejecutivo (gobierno): se concibe, planifica y ejecuta de modo vertical (siguiendo una escala jerárquica), como en los casos de Colombia y Brasil (desde un Ministerio). Se trata de programas diseñados por el gobierno, con mayor o menor nivel de consulta facultativa con las partes afectadas, y que se implementa directamente. Cabe destacar que en general los DDH han sido tenidos en cuenta para diseñar aspectos del programa correspondiente, pero que esta consulta no está regulada, depende de la voluntad de quien dirige el programa, y en muchas ocasiones los DDH se quejan de no ser escuchados.

Una segunda generación de gobernanza colaborativa, en red o deliberativa se desarrolló a partir de que México creó un sistema de gobernanza mucho más integrado, incluyendo a DDH, comunicadores y otras instituciones en la misma (sin olvidar la amplia participación de DDH y otros en su diseño). Honduras le siguió con similares desarrollos sobre el papel (aunque con una

participación tangencial de los DDH en su diseño). Éste se trataría de un modo teóricamente más avanzado de gobernanza, que abre la misma a la participación de los distintos sectores involucrados en la dirección del programa de protección, concretamente en la Junta de Gobierno del mismo. Por su interés analizaremos este sistema más en detalle a continuación.

Dentro de esta segunda generación, la nueva ley hondureña significaría una variación, ya que el programa se dirige desde la Dirección Nacional del Sistema de Protección (que forma parte de las Secretarías de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización), pero la ley crea también un Consejo Nacional de Protección, con participación de sociedad civil y gremios relacionados, así como organismos como la Procuraduría, Poder Judicial, etc., y que tiene una función deliberativa y de asesoría, pero también de “supervisión, control, seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Protección”¹¹⁷. Está por ver cómo funcionará esta estructura mixta Consejo de Protección - Sistema Nacional de Protección.

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

Como veremos más adelante (en el capítulo VIII), al abordar la hipótesis VI sobre la concepción amplia que debería tener todo programa de protección, de hecho sólo las estructuras de gobernanza podrían pretender gestionar una amplia e integradora política pública, para poder manejar las dimensiones añadidas y la necesaria coordinación entre las distintas partes del Gobierno y de instituciones del Estado.

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

117 Artículo 24 de la citada Ley hondureña.

En conclusión, si atendemos a los niveles de integración y participación de DDH¹¹⁸ y otros actores en la gobernanza de políticas públicas, creemos que, tras casi 20 años de existencia, se podría recomendar que el estándar más avanzado y capaz es el de una estructura de gobernanza en red y con amplia participación, incluyendo a DDH, comunicadores y otras instituciones en la misma (sin olvidar la amplia participación de DDH y otros en su diseño).

¹¹⁸ Comunicadores sociales y otros sectores están incluidos en algunos de los programas.

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

Hemos planteado, en la hipótesis III, que los actuales Programas de protección tendrían que pasar de aplicar un enfoque restringido y *estatocéntrico* de seguridad (DDH como posible objeto racional de protección, en relación con su riesgo), a abordar el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos como una política pública (DDH como sujeto de derecho). Para defender esta hipótesis, comenzaremos por analizar cómo se ha definido el problema a abordar por los actuales programas (1); continuaremos con unas reflexiones críticas sobre la población objeto de estas políticas, a saber, los DDH (2); revisaremos las violencias que enfrentan (3), y cómo los perpetradores construyen sus agresiones (4); finalmente, analizaremos los problemas en torno al enfoque restringido de seguridad de la defensa de los derechos humanos (5), para terminar con unas conclusiones que nos devuelven a la hipótesis de partida.

1.- La definición del problema a abordar por la política pública.

En este apartado vamos a analizar una cuestión clave para toda política pública: quién y cómo llega a definir el problema que abordará, finalmente, esa política pública.

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

El problema a abordar no suele estar definido *a priori*, porque depende de la construcción social que se haga del mismo, y especialmente del poder que tengan los distintos actores para definirlo (Fischer y Miller 2006, 63-78). En nuestro tema, quienes han puesto el tema de protección en primer lugar en la arena pública han sido los propios DDH.

Si revisamos caso a caso (en orden cronológico), podemos ver que el primero de estos programas, el de Colombia, fue iniciado, a modo de figura en espejo, tras la creación de un “programa no gubernamental de protección” por los propios defensores¹¹⁹: de hecho los primeros decretos gubernamentales para diseñar el programa inicial se hicieron en consulta con el Comité Ad Hoc para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, creado por cuatro organizaciones de derechos humanos en 1999¹²⁰; un detonador del proceso había sido la reacción social tras el asesinato de los defensores Mario Calderón y Eva Alvarado¹²¹. En México, las presiones nacionales e internacionales para el esclarecimiento del asesinato de la defensora Digna Ochoa¹²², las posteriores amenazas a reconocidos DDH, así como el cambio de gobierno del año 2000¹²³, dieron lugar a una situación en que la violencia en contra de DDH llegó a convertirse en un punto importante en la agenda política. Esto fue aprovechado por las organizaciones de derechos humanos, que reclamaron la creación de un mecanismo de protección, y lograron inicialmente la creación de la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación¹²⁴, y más tarde la primera ley sobre el tema en las Américas. Procesos similares de presión y reivindicación política por parte de los DHH se vivieron, también durante años, en Brasil, con la creación del Programa nacional. Pero para los otros dos países analizados, Honduras y Guatemala, ha sido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) el que ha obligado a dichos gobiernos a dar los primeros pasos, con distintos resultados como hemos visto.

El liderazgo llevado a cabo por las organizaciones de derechos humanos refleja lo planteado por algunos expertos respecto a que la participación de la ciudadanía en cuanto a políticas públicas se favorece por la interacción de al menos tres factores (Platt 2008):

- a) Un **contexto claramente amenazante**, en este caso con escaladas en las agresiones contra DDH, y a veces con hechos tan graves que desencadenaban una fuerte reacción nacional e internacional.

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

120 Las cuatro organizaciones eran Benposta, CINEP, la Comisión Colombiana de Juristas y Minga. Ver <http://www.somosdefensores.org/index.php/quienes-somos> (consultado el 9/01/2017)

121 “Asesinados investigadores del CINEP”. El Tiempo, 20 de mayo de 1997. En <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-572380> (consultado el 8/01/2017)

122 “Asesinan a la defensora de derechos humanos Digna Ochoa en su oficina”. La Jornada, octubre de 2001. En <http://www.jornada.unam.mx/2001/10/20/043n1cap.html> (consultado el 8/01/2001)

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

124 Ver Martín y Eguren 2011, 40

- b) **Existencia de redes** (formales o informales, en este caso entre organizaciones de DDH), que dan cierta capacidad de actuar, y poder, a las organizaciones de DDH, que permitan tejer posturas y aunar consensos a la hora de negociar con un gobierno, y mantenerlos en el tiempo, ya que estos procesos en su conjunto han durado años. En todos los casos estudiados, puede decirse que los programas de protección existentes han sido creados a partir de la denuncia continuada y de la presión social y política de las organizaciones de derechos humanos, en general ejercida durante años, que han sido fundamentales para conseguir la puesta en marcha de estos programas.
- c) **Acceso de los DDH a quienes toman decisiones en política**, es decir, la apertura del gobierno de turno sobre este tema. Por ello hay que tener en cuenta el momento político en el que un gobierno decida finalmente emprender actuaciones, y que al mismo tiempo sea capaz de hacerlo respondiendo a la complejidad y las peculiaridades que presenta la protección de las DDH, que como veremos requieren de un enfoque muy distinto al que acostumbran los funcionarios públicos en materia de seguridad.

Estos procesos son, por otra parte, buenos ejemplos del modelo de colaboración en *boomerang* (citado en II.4), que examina las dinámicas que se dan cuando un Estado se niega a considerar la adopción de una norma, y los grupos y organizacionales nacionales conectan con aliados y redes de cabildeo externas que ejercen a su vez presión sobre el Gobierno, que puede verse obligado, finalmente, a aceptar dicha norma (Keck y Sikkink 1998): el problema de las agresiones contra DDH fue expuesto a la luz pública por las propias organizaciones; de este problema se hicieron hecho eco distintos organismos nacionales e internacionales, y como fruto de estas campañas y diversas presiones, ejercidas durante años, los gobiernos involucrados aceptaron la existencia de un problema y la necesidad de diseñar algún tipo de respuesta desde el Estado.

Merece la pena analizar ahora brevemente cómo las distintas partes definieron el problema y qué asunciones y lógicas subyacen tras cada perspectiva.

Al principio de estos procesos no había una idea clara de qué se podría esperar de los incipientes debates sobre los mecanismos nacionales de protección, porque fueron surgiendo, sin referentes externos, a partir de la Resolución de la ONU de 1998, con la cual se reconoce el derecho a defender los derechos humanos. De hecho, el Programa colombiano se constituyó en 1997, un año antes de la resolución de la ONU, y entre esta fecha y la instauración del Programa brasileño solo

hubo 3 informes anuales (en 2001, 2002 y 2003) de la Representante Especial de la ONU para DDH, Hina Jilani¹²⁵.

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

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

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

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

¹²⁵ Ver <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx> para una relación cronológica de los Informes Anuales.

Desde un punto de vista crítico, ¿es éste el problema que es necesario abordar, y es necesario abordarlo de esta manera? Ya la CIDH, en su Informe sobre defensores de 2011, señala a los Estados americanos la necesidad de ir más allá de “restringirse, por ejemplo, a proporcionar esquemas de seguridad a defensores en peligro sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto”¹²⁶; el mismo informe se refiere a la necesidad de una “política global de protección”¹²⁷. En la misma línea se manifiesta la Representante Especial para DDH Margaret Sekaggya en su informe de 2013 (Sekaggya 2013), y a finales de 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas “insta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica políticas y programas públicos integrales y sostenibles que apoyen y protejan a los defensores de los derechos humanos” (AG 2015).

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

Con el paso del tiempo y la experiencia, las propias organizaciones de DDH y organismos regionales e internacionales de derechos humanos han venido planteando la necesidad de un enfoque más amplio y garantista sobre la necesaria protección, que responda, por ejemplo, a necesidades como lograr una adecuada investigación de los hechos de violencia ocurridos en contra de DDH y la sanción a los agresores; el reconocimiento y respaldo a la labor que realizan los DDH; emprender acciones contra declaraciones públicas de altos funcionarios en las que se les acusa de “defender guerrilleros”, “terroristas” o “delincuentes”, o incluso directamente de serlo; o se les acusa de generar “focos de ingobernabilidad”, de “estar en contra del desarrollo”, o en el caso de aquellas que defienden derechos de las mujeres o de la diversidad sexual, de “atentar contra los valores tradicionales, la familia, o la moral”, etc.¹²⁸

A modo de balance, podemos decir que hasta ahora los Estados han logrado imponer su visión reduccionista del problema, centrándose en el reconocimiento de la existencia de amenazas y

126 CIDH 2011, párr. 472.

127 CIDH 2011, párr. 472 y siguientes.

128 Ver, para más información, Martín 2015

agresiones contra algunos DDH, y a partir de ahí ofreciendo una protección física individual, en la lógica de reaccionar con simples medidas de seguridad a la situación de riesgo que concedía a algunos defensores. Es decir, que estos puntos de vista contrapuestos se han saldado en general con una limitación conceptual y política respecto a la verdadera protección del derecho a defender los derechos humanos.

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

En conclusión, más allá del “riesgo físico”, la persistencia y sistematicidad de las agresiones contra DDH debe informar y cualificar la búsqueda de estrategias para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Es por ello 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 ha de incluir aquellos problemas en los que se anidan las agresiones contra DDH, como crimen organizado, sectores de poder y cooptación y captura del estado. En todo caso, el estado debe tener en cuenta la participación de los DDH y otros sectores para definir los problemas a abordar para la garantía del derecho a defender los derechos humanos.

2.- El defensor como objeto de protección: un individuo racional, autónomo y con poder para actuar (agency).

Fijémonos ahora, al hilo de nuestro análisis, en el objeto de los programas de protección: el DDH. El concepto de defensor de derechos humanos se ha ido extendiendo en muchos ámbitos y constituyen la población objeto de los Programas de protección existentes: estos se basan en la asunción de que los DDH contactan con el programa cuando se sienten en riesgo y éste, de modo objetivo, responde según dicho nivel de riesgo, de modo que su protección se puede conseguir

mediante una intervención lineal y delimitada. Así, de modo implícito los Programas dibujan a los DDH como individuos objetivos y racionales, conscientes de su labor y de los riesgos que ella puede crear. Es por ello el momento de realizar una reflexión crítica sobre el concepto mismo de DDH, y sobre la narrativa, discursos e identidades existentes en torno a dicho concepto.

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

Hemos dicho que el calificativo de defensor se *otorga* a un sujeto porque el concepto ha sido acuñado por actores externos al sujeto, actores que tienen la capacidad de aceptarlo como tal (defensor) bajo ciertas condiciones (como las de no usar medios violentos y reconocer la universalidad de los derechos humanos¹²⁹). Es sin duda positivo que el concepto de defensor ayude a las luchas sociales y políticas a incorporar un lenguaje que conecte con el lenguaje de derechos humanos, y concite así acuerdo y facilite la comunicación (globalmente). Pero un concepto de defensor demasiado abstracto puede tener otros efectos colaterales: hemos de preguntarnos cómo encaja este concepto con las identidades del sujeto y con los imaginarios de los distintos actores sociales que a su vez se relacionan con el sujeto; si este concepto de “ser defensor” se refiere siempre a individuos, o abarca bien a colectivos; y si el concepto de defensor ha sido fijado como tal, o puede evolucionar en el tiempo. Veamos algunos ejemplos de lo expuesto:

a) Defensores...y defensoras: género e interseccionalidad.

La violencia que enfrentan las defensoras de derechos humanos tiene un componente de género que se manifiesta de múltiples maneras, desde las mayores amenazas de violencia sexual que sufren hasta la discriminación estructural, pasando por campañas difamatorias, etc.; citando a Martín (2016, 11), “no sólo son agredidas por el trabajo que realizan en defensa de los derechos humanos, sino por hacerlo siendo mujeres”. Según IM-Defensoras:

“La incorporación del enfoque de género permite superar el androcentrismo que ha hecho posible que también en esta materia se entienda `la universalidad como la

129 Para una discusión de estas condiciones véase Eguren y Patel 2015

homologación de todas las personas al varón (adulto, adinerado, eurodescendiente, heterosexual y sin discapacidades visibles'). Esta concepción no tiene en cuenta que la universalidad de los derechos humanos requiere especificar las diferencias entre los seres humanos...”¹³⁰.

Los mecanismos analizados nombran y reconocen, formalmente, la necesidad de un enfoque de género para la protección de defensoras¹³¹, incluidos la evaluación de riesgo y las medidas de protección (como vemos en el capítulo V y VI de este estudio). Sin embargo, la concreción de este enfoque de género e *interseccional*, que tenga en cuenta además otros factores como clase económica, pertenencia a grupos sociales marginados, etc., dista mucho de ser suficiente¹³².

b) Defensores de derechos humanos: un concepto con múltiples interpretaciones.

Diversos actores sociales se relacionan con los defensores de distintas maneras, y muchos de ellos lo hacen desde una situación de poder; tenemos así funcionarios de Naciones Unidas, miembros de ONG internacionales, instituciones donantes de fondos, diplomáticos, y miembros de un gobierno, y los perpetradores de agresiones contra DDH, entre muchos otros.

Cada uno de estos actores tienen a su vez distintos imaginarios sobre el concepto de defensor y sobre a qué sujetos se les puede atribuir dicha identidad. Sería interesante analizar, por ejemplo, cómo un diplomático percibe quién es un defensor al comparar a una abogada que vive en una ciudad y trabaja con una organización de defensa de la infancia, con una lideresa campesina que grita consignas, con el puño en alto, en una manifestación contra una actuación de una empresa transnacional...con sede en su país. De hecho este investigador ha conocido, de primera mano, varios casos en los que miembros del cuerpo diplomático aluden a tal o cual organización de DDH como “demasiado radical” o “muy política” (sin que sea posible citar aquí las fuentes).

¹³⁰ IM-Defensoras: “Agresiones contra defensoras de derechos humanos en Mesoamérica. Informe 2012-2014”, citado en Martín 2016, 15.

¹³¹ Recomendamos, para un análisis más detallado, consultar Martín 2016.

¹³² Ver, de nuevo, Martín 2016 para profundizar en el tema del enfoque de género y defensa de derechos humanos. En cuanto a la aplicación del enfoque de interseccionalidad en políticas públicas en general, sólo ha habido avances prácticos en los últimos años. Ver, por ejemplo, (Hankivsky et al. 2014; Palencia, Malmusi, y Borrell 2014).

El desafío para la política pública, entonces, es si la abstracción implícita en el concepto de defensor puede cobijar, de modo inequívoco, al mismo tiempo y por igual, a la abogada y la campesina citadas. Habrá que tener esta realidad muy en cuenta al aplicar un programa de protección.

c) Defensores y otros activismos: ¿Identidades en conflicto?

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

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

Es por ello importante, a la hora de diseñar una política sobre DDH, sumar o construir identidades, de modo que la identidad de defensor sea libremente incorporada por el sujeto,

sin convertirse en obstáculo respecto a sus otras identidades. Lo que pasa es que, como veremos en el siguiente punto, esto no siempre es así.

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

Todas estas reflexiones se entrecruzan si pasamos de un enfoque estático a un enfoque dinámico del concepto de defensor y defensa de derechos humanos. Cuando la ONU emitió su Declaración en 1998 dio el primer paso para fijar el concepto de defensor. Sin embargo es necesario dejar espacio para la evolución de este concepto. En 1998 estaban todavía lejos los cambios cualitativos y cuantitativos que el fenómeno de la globalización y los objetivos neoliberales generarían sobre las industrias extractivas y el medio ambiente en muchas regiones del mundo; pero estos cambios están generando hoy distintas resistencias sociales que, a su vez, generan cambiantes actuaciones de defensa de los derechos humanos. El ya citado informe de Global Witness eleva a centenares los DDH asesinados por su labor a nivel mundial¹³³. En marzo de 2016 el Consejo de DDH aprobó una Resolución sobre la protección de DDH que promueven los DESC (CDH 2016). Esta Resolución fue apoyada por un grupo importante de ONG¹³⁴, pero lo paradójico es que muchos de los Estados que rechazaron la resolución son, en sus discursos, críticos acérrimos del neoliberalismo. Lo mismo puede decirse respecto al creciente fenómeno de criminalización de DDH. Dentro del concepto de defensor abstracto y fijado en el tiempo, ¿tienen cabida las decenas de miles de activistas de comunidades desplazadas por nuevos y agresivos proyectos de minería? ¿O los miles de defensores criminalizados por ejercer su derecho? Es necesario responder a estas preguntas a la hora de concebir una política pública sobre la protección de los DDH.

Se trata, en conclusión, de la necesidad de cuestionar y complejizar cualquier construcción reduccionista del concepto de defensor de derechos humanos: creemos que es necesario mantener una tensión positiva que expanda dicho concepto para incluir siempre distintas identidades en torno la defensa de los derechos humanos, no olvidar que es un ejercicio colectivo, reconocer que el ejercicio de su derecho implica enfrentarse a muchas formas de poder (también de quienes

¹³³ <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/>

¹³⁴ <http://www.ishr.ch/news/human-rights-council-adopt-resolution-human-rights-defenders-and-reject-hostile-amendments> (consultado el 4/05/17)

colaboran con DDH), y que ha de evolucionar en el tiempo para enfrentar distintas luchas sociales, incluso las emergentes.

3.- Una conceptualización reducida de la violencia: “La inseguridad de los defensores está causada por la violencia física a la que están sujetos”. Introduciendo el concepto de violencia estructural.

La violencia que afecta a los DDH es un tema íntimamente ligado a los anteriores, pero vamos a abordarlo separadamente, usando como punto de partida el concepto de violencia.

El concepto de violencia es amplio y puede ser entendido de muchas maneras. La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS 2002, 3). La definición comprende tanto la violencia física interpersonal como los conflictos armados y otros, incluye las amenazas e intimidaciones, y abarca igualmente numerosas consecuencias del comportamiento violento, a menudo menos notorias, como los daños psíquicos, privaciones y deficiencias que comprometen el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades (Ibíd. 2002, 3). Esta concepción de la violencia se corresponde bien con lo que Galtung (1969, 171) entiende por violencia directa, es decir, aquella violencia que es visible porque es una acción cometida por alguien: “... It is easily captured and expressed verbally since it has the same structure as elementary sentences in (at least Indo-European) languages: subject-verb-object, with both subject and object being persons”. Esta violencia es la que sucede cada vez que un perpetrador amenaza o agrede a un DDH.

Pero la violencia directa no es capaz de explicar el conjunto de la inseguridad que viven los DDH. Aunque los defensores viven muchas agresiones, su inseguridad tiene raíces en otras formas de violencia, como la denominada violencia estructural, descrita por el citado Galtung. Este autor acuñó el concepto de violencia estructural para referirse a aquella que, a diferencia de la violencia 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: “Violence without this relation is structural, built into structure. Thus, when one husband beats his wife there is a clear case of personal violence, but when one million husbands keep one million

wives in ignorance there is structural violence” (Galtung 1990).

Podemos decir que es a esa violencia estructural a la que se refiere la Resolución de 2013 sobre defensores del Consejo de Derechos Humanos de la ONU cuando reconoce “the systemic and structural discrimination and violence faced by women human rights defenders”, y “calls upon States to integrate a gender perspective in their efforts to create a safe and enabling environment for the defence of human rights”¹³⁵ (esta misma “discriminación y violencia estructural y sistémica” será citada de nuevo en la Resolución de la Asamblea General de la ONU de 2015 sobre defensores¹³⁶). Y hay también una referencia a las desigualdades de poder en otra Resolución de la Asamblea General de 2014, esta vez sobre la protección de mujeres defensoras¹³⁷:

“...historical and structural inequalities in power relations and discrimination against women, as well as various forms of extremism, have direct implications for the status and treatment of women and that the rights of some women human rights defenders are violated or abused and their work stigmatized owing to discriminatory practices and those social norms or patterns that serve to condone violence against women or perpetuate practices involving such violence.”

Y añade:

“...all forms of discrimination, including racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, can lead to the targeting or vulnerability to violence of women human rights defenders, who are prone to multiple, aggravated or intersecting forms of discrimination”

La alusión a estas desigualdades históricas y estructurales en las relaciones de poder y discriminación social que afecta a las mujeres defensoras, también se puede aplicar a otros grupos sociales excluidos, como por ejemplo las poblaciones rurales empobrecidas, minorías étnicas, etc., y, por supuesto, a DDH. Cuando los defensores del derecho a la tierra son agredidos de modo continuado y estas agresiones quedan impunes por falta de investigación, se puede hablar de violencia estructural, porque esta violencia no se ejerce de modo directo, sino que afecta a los DDH a partir de cómo la violencia subyace en las estructuras sociales y las desigualdades que condicionan de una manera u otra la libre labor de los defensores.

135 Ver UNHRC 2013, párrafo 12, y UNGA 2015, párrafo 13.

136 Ver UNGA 2015, A/C.3/70/L.46/Rev.1

137 Ver UNGA 2014, A/RES/68/181, páginas 2-3

Esta violencia estructural se manifiesta en desigualdades de poder, aunque no siempre se pueda conectar con individuos específicos: como plantea Vázquez-Arroyo:

“Conceptualizing structural violence does not entail tracing back violence to individual actors as direct perpetrators ... Of course, such depersonalization hardly entails the absence of particular interests being at work in these structures, nor does it entail the absence of individuals and agents as their vehicles. In contrast to personal violence, which ‘shows’, structural violence is often invisible; ‘it does not show’, at least not in the spectacular terms in which subjective violence often does ... It is silent, silenced, and silencing. And thus it is ordered. But underneath this obliqueness, what Galtung calls ‘the ‘tranquil waters’ of normalized structural violence, is where brutal forms of violence reside”. (Vázquez-Arroyo 2012, 214)

La violencia estructural suele ser invisible y pasar desapercibida, pero afecta de hecho y condiciona a los defensores y su labor, aunque no siempre sea reconocida como violencia ni por los defensores mismos (que se ven subordinados a ella y condicionados por sus efectos), ni por otros actores sociales que se preocupan por los DDH.

Es más, estas dos formas de violencia, la directa y la estructural, se entrelazan y se sustentan entre sí, pero es muy importante no perder de vista que ambas violencias se constituyen en medios para un fin, fin que está vinculado a la dominación y exclusión de acuerdo a los intereses de actores con poder. Es decir, la violencia es el medio que usan actores poderosos para imponer sus intereses y silenciar la labor de los DDH.

Por eso las conexiones entre las formas de violencia y los actores con poder se pueden recorrer en ambos sentidos: a partir de las formas de violencia se puede llegar a entender los intereses de dominación y exclusión de actores con poder, y al revés, a partir de los intereses de dominación y exclusión de estos actores se pueden entender las formas de violencia no sólo contra DDH, sino en general contra los actores subordinados a dichos intereses, de los cuales se requiere su colaboración o al menos su no interferencia y su silencio (justamente el silencio que rompen los DDH con sus denuncias y reclamos de cambio social).

Antes, incluso, de hablar de protección, es necesario analizar cómo la inseguridad de los defensores se genera mediante procesos convergentes entre actores poderosos que buscan proteger sus intereses, y que se expresan de modo relacional (mediante “*direct assertions of power*”) en términos de exclusión o inclusión, en los discursos y sistemas políticos, judiciales, sociales y culturales, de modo que el defensor deviene estructuralmente objeto de dominación (porque se le marcan límites:

cuáles son los temas abordables y las acciones aceptables) y exclusión (porque se actúa contra él si se sobrepasan dichos límites). Y estamos hablando de procesos socio-históricos, con años de consolidación. De esta manera el poder de ciertos actores limita la capacidad de actuar (*agency*) de los defensores, hasta situaciones en las cuales se llega a la agresión contra los mismos.

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

En conclusión, la protección de los DDH requiere abordar la violencia estructural que enfrentan, con un enfoque *interseccional* que tenga en cuenta el poder de clase y económico, género, discriminación histórica y otros.

4.- Cómo se construye una agresión contra un defensor de derechos humanos: ¿Dónde queda el perpetrador?

Las políticas existentes ponen su foco en el defensor, aislado de otros actores sociales. Como hemos planteado más arriba, apenas se menciona al perpetrador: queda “fuera de foco” como actor (más allá de un sicario armado, visto desde el punto de vista de estricta seguridad física). Para entender mejor la inseguridad de los DDH es necesario incluir analíticamente la mirada y actuación del perpetrador. Vamos a hacerlo en dos pasos diferenciados: primero reflexionaremos sobre por qué un perpetrador puede concebir una agresión como una opción válida para silenciar a quien se interpone en sus intereses, y a continuación reflexionaremos sobre cómo es que finalmente puede

llevarla a cabo. Veamos ambos momentos, para entender mejor así cómo abordar mejor la actuación de los perpetradores:

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

En muchas ocasiones, un defensor no es amenazado o agredido sólo por ser defensor de derechos humanos como tal, sino por ser “un campesino atrevido que quiere más tierra de la que tiene”, o por ser “un indígena ignorante y vengativo contra quienes le colonizaron”, “un abogado entrometido que pretende hurgar donde no le llaman”, “una mujer buscona que desatiende a su familia para visitar a otras mujeres busconas”, o “un depravado que exhibe sus querencias contra natura”. Ya hemos dicho que, en primer lugar, las agresiones contra DDH no se pueden entender sin mirar sus contextos socio-históricos: los actores con poder son actores de una violencia estructural histórica, y conciben al campesino como subalterno, al indígena como despojado de derechos, a la mujer como objeto de posesión y dominación, y al homosexual como alguien que tiene que ocultar su orientación sexual para sobrevivir. Y dichos actores con poder han podido conocer y han reprimido en el pasado los procesos de resistencia y oposición que estos actores subalternos han llevado a cabo¹³⁸. Estas concepciones y este conocimiento previo contribuyen a que el perpetrador tenga un imaginario del defensor ya conformado por esas identidades socio-históricas, frente a las cuales un discurso de protección en torno a un concepto abstracto de defensor no llega a ser captado o a tener significado para el perpetrador. De ahí la importancia de que la búsqueda de la seguridad del defensor tenga en cuenta los estereotipos y las estructuras de violencia que lastran la vida del campesino, o del indígena, o del abogado, o de la mujer o del homosexual que se aventuran fuera de sus espacios delimitados por ciertos sectores de poder.

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

La agresión, como expresión de violencia física, responde a una lógica que combina dicho acto de violencia directa con las condiciones que ofrece la violencia estructural. Cuando se analizan en

¹³⁸ Sobre el concepto de actor “subalterno” ver (Spivak 1994)

profundidad las agresiones, a menudo se ve que son el punto álgido en un conflicto o disputa cuyo desarrollo se puede rastrear a lo largo del tiempo y en el que se involucran distintos actores.

Puede así decirse que, en lo inmediato, las agresiones a los defensores son producto de al menos tres factores que interactúan¹³⁹:

i) Se concibe la acción violenta como una acción deseable y útil:

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

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

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

ii) Existencia de un escenario favorable:

Es necesaria la existencia de un escenario físico y social favorable que, a los ojos del perpetrador, posibilite que se dé la agresión, o que al menos no interfiera con ella. El DDH

139 Adaptado de Eguren y Caraj 2013, 1.5

ha de verse expuesto en su entorno, en sus ideas y venidas: el perpetrador ha de ver oportunidades para actuar. Y la percepción de impunidad inmediata y mediata es clave aquí: dicha percepción suele estar ligada a factores relacionados con la violencia estructural, como “quién va a protestar porque se mate a un campesino más”, conocimiento previo sobre cómo funciona la impunidad de hecho (se sabe de antemano que habrá poca reacción por parte de la policía, del sistema judicial, etc.), etc.

iii) Existencia de recursos disponibles para la agresión:

El perpetrador necesita poder 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. Agredir a un DDH humanos no siempre es fácil. En el caso de ataques físicos, es necesario vigilar a la persona que se quiere atacar para averiguar cuáles son sus movimientos y elegir el mejor lugar para la agresión. Asimismo, es vital saber cómo llegar al objetivo y cómo conseguir escapar rápidamente, o en su defecto contratar a quien ejecute la agresión (lo que requiere, por ejemplo, contactos en el mundo criminal o con elementos corruptos de las fuerzas de seguridad).

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

En conclusión podemos decir que es necesario incluir al perpetrador en el análisis de las agresiones contra DDH, y entender cómo dichos perpetradores ven a los DDH como población subalterna contra la que actuar cuando se oponen a sus intereses. De esta manera una política de protección tomaría decisiones más informadas sobre cómo prevenir esta actuación criminal.

5.- Las agresiones contra DDH se abordan como un problema de seguridad.

Los actuales programas de protección abordan las restricciones del derecho a defender los derechos humanos como un problema de seguridad, y es importante detenernos a reflexionar sobre esto. ¿Qué sucede cuando el Estado aborda el derecho a defender los derechos humanos desde un punto de vista de seguridad? ¿Qué implicaciones tiene este enfoque, desde un punto de vista epistemológico y operacional?

Desde los años 90, el concepto *estatocéntrico* de seguridad, perteneciente al campo de las relaciones internacionales, se fue ampliando al concepto de seguridad humana, que además de los Estados incluía otros objetos de referencia, como lo fueron inicialmente el medio ambiente o el individuo en cuanto ser humano (Booth 1991, 2007; Buzan 2008). En 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo presentó, en su Informe sobre Desarrollo Humano (UNDP 1994), “un nuevo concepto de seguridad humana que equipara la seguridad con las personas, en lugar de los territorios, y con el desarrollo, en lugar de las armas, y evalúa las preocupaciones en materia de seguridad humana tanto a nivel nacional como mundial”. A partir de estos desarrollos se iniciaron una serie de actuaciones dentro de una agenda de seguridad humana, pero aplicando lo que autores críticos han denominado “modelo liberal de seguridad” (Wibben 2016, 5), cuyos cuestionamientos resultan especialmente relevantes para nuestro trabajo, y que revisaremos a continuación.

Por una parte, la seguridad se plantea como un bien externo que el individuo puede y debe conseguir por sí mismo, es decir, que un DDH individual puede dar los pasos necesarios para conseguir dicha seguridad, bien por parte del Estado o bien por su propia actuación, o combinando ambas. Este DDH es eso, un DDH abstracto, igual a otros, y por tanto las medidas de seguridad estándar de un Programa le permitirán conseguir dicho objetivo.

Por otra parte, este modelo liberal mantiene un discurso de seguridad que hace que las prácticas de seguridad en torno a un tema se ordenen de una determinada manera, y no ha dejado del todo claro de la seguridad de quién se trata. Al pasar a enmarcar la cuestión de los DDH como un tema de seguridad, hay que tener en cuenta que implícitamente se trata también de la seguridad percibida por el Estado. Para Huysmans el objetivo primordial de la gestión de la seguridad por parte de un Estado es establecer quién debe ser considerado como un enemigo, para saber a qué atenerse sobre

él, y por tanto sus prácticas de seguridad intentan crear un orden acorde con ello (Huysmans 1998, 232-34). Pero, más allá del concepto de enemigo, este autor introduce el concepto intermedio de “*stranger*” (a partir de (Bauman 1990) para nombrar a aquellos “elementos” (*sic*) que por su actuación pueden amenazar la legitimidad de un estado, y que por tanto crean un cierto caos (por oposición a la necesidad de crear un orden, desde el punto de vista de seguridad, mediante la categoría de ser enemigo o no serlo), pero que no puede ser considerados directamente como enemigo. Huysmans cita como ejemplo de *strangers* a los refugiados, pero los DDH también pueden ser considerados, desde el punto de vista de seguridad, como *strangers* con los que el Estado tiene que lidiar mediante sus prácticas de ordenación. En ciertos casos pasarán a ser considerados como enemigos: cabría entender que la extendida práctica de estigmatización de los DDH por parte de miembros de gobiernos o de las fuerzas de seguridad es una práctica de ordenación destinada a convertir a DDH *strangers* en un enemigo construido como tal (a veces el Estado logra señalar que determinados DDH afectan a la seguridad nacional). Pero la agenda política y de derechos de un Gobierno, junto con la presión que existe por parte de la comunidad internacional respecto al derecho a defender los derechos humanos, pueden hacer que los DDH permanezcan, desde el punto de vista de seguridad, como *strangers*, lo que conlleva un desafío percibido por el Estado.

Desde este punto de vista, se podría plantear que cuando un Estado no categoriza a todos los DDH como enemigos, los programas de protección constituyen una de las posibles prácticas de ordenación de la seguridad de dicho Estado: éste logra por una parte responder positivamente a los discursos de la comunidad internacional (ofreciendo algunas medidas de seguridad a algunos DDH), y por otra parte le permite amplio margen de maniobra para excluir a aquellos DDH que de *strangers* pasen a ser considerados como “enemigos”: es el caso, por ejemplo, de los DDH a los que se acusa de afectar a la seguridad del Estado por bloquear una carretera o recibir fondos de la cooperación internacional.

Para que el Estado consiga que estas prácticas de ordenación de la seguridad cumplan con esta función respecto a los DDH, son necesarios algunos requisitos: construir una idea instrumental de qué amenazas enfrentan los DDH, definir en qué consiste la seguridad de los DDH, conseguir que los riesgos que el propio Estado crea (con actuaciones u omisiones) queden excluidos de la práctica de ordenación de la seguridad, y desviar la atención hacia otros problemas. Veamos estos cuatro requisitos uno a uno.

a) Una construcción instrumental de las amenazas que se ciernen sobre los DDH.

En primer lugar es necesario construir una amenaza creíble pero genérica, externa al DDH y al Estado. Las narrativas de los Programas hacen continuas referencias a amenazas difusas, ataques, atentados, etc. Por ejemplo, en Colombia la Directiva Presidencial 007 de 1999 dice:

“...Condena las amenazas, ataques y atentados contra los miembros de organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos, y de cualquiera otra organización social, sindical, política, cívica, académica o comunitaria, así como acudir a la práctica del secuestro contra los civiles en general y contra los miembros de estas organizaciones en particular. Condena, así mismo, las amenazas contra los servidores públicos que trabajan por los derechos humanos y realizan con su labor una importante contribución a la construcción de la paz. Enfatiza la voluntad política del Gobierno Nacional de procurar la defensa de la vida e integridad física de los miembros de estas organizaciones, a través del fortalecimiento del Programa de Protección a Testigos y Personas Amenazadas del Ministerio del Interior”.¹⁴⁰

O en México, el Reglamento de la Ley de 2012 establece, en su artículo 3, que “Para determinar dicho riesgo se deberá valorar, entre otras, la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar en forma inmediata, la continuidad y proximidad temporal de las amenazas y la irreparabilidad del daño”.

Pero también es necesario que la amenaza sea de naturaleza táctica, sencilla, que vuele a ras de suelo, quizá dejando una referencia genérica a individuos armados, y llegando incluso a la elipsis: por ejemplo, en uno de los más recientes decretos del Programa colombiano se lee que “es obligación del Estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo así como de comunidades o grupos en razón del riesgo”¹⁴¹. En otras palabras, el riesgo surge como resultado

¹⁴⁰ Ver Directiva Presidencial 007, de 1999

(https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/directiva_presidencia_dp007_99.htm, consultado el 19/04/17)

¹⁴¹ Resolución 1085 de 2015, por el Ministerio del Interior de Colombia, apartado “Considerandos”, consultado por última vez el 19/04/17 en

<http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RESOLUCI%C3%93N%201085%20DE%202015%20MININTERIOR.pdf>

inmediato de unas actividades del DDH, sin que medie un perpetrador.

Los Programas dejan margen de maniobra para hacer aceptable la ausencia de referencias al perpetrador de un ataque o amenaza. Por ejemplo, en la Matriz de Valoración del Riesgo Individual¹⁴² del Programa mexicano, sólo un apartado (el 1.5.1) hace referencia al “Nivel de identificación del actor con intención de causar daño” (y sólo abre la posibilidad de que dicho actor amenazante esté identificado en su cuarta opción de respuesta, es decir, el análisis de riesgo puede ser compatible, según este enfoque, aún sin conocer quién es o puede ser el perpetrador potencial). En resumen, para estos Programas el perpetrador se yergue como una sombra, como fuente única de amenaza que justifica un chaleco antibalas o un escolta, y que permite sacar del cuadro tanto a los autores intelectuales de las amenazas como a las condiciones de violencia estructural en muchos DDH realizan su labor. Volveremos sobre esta particularidad en breve.

b) Una construcción adecuada de qué constituye la seguridad de los DDH

El significado de la seguridad es construido socialmente, y especialmente por actores con poder que imponen ideas dominantes sobre la seguridad (de los DDH, en nuestro caso), ideas que subyacen, por tanto, a toda política pública sobre el tema. Buzan *et al* plantean que, una vez que se pone de manifiesto que la seguridad no es algo que viene dado, su significado se construye mediante prácticas de actores con poder; estas prácticas (o “*processes of securitization*”, según Wæver) se agrupan, dentro de un sector particular, en lo que denominan un “*security speech act*”, que incluye tres elementos:

First, an issue is presented as an existential threat to a specific referent object (whether the threat is real or perceived is irrelevant); second, an emergency is declared and the issue is removed from the political agenda into the realm of security; and, finally, a securitizing move is successful if, and only when, the move to the realm of security has been accepted by the audience

(Buzan, Wæver, y Wilde 1998, y Wæver 1995, citados en Wibben 2016, 4)

Según esto, los Programas de protección podrían constituir un ejemplo de “*security speech act*”: tras aceptar, de modo genérico, que los DDH enfrentan graves amenazas para su labor, se extrae dicho problema de la agenda política más amplia (donde se tratan otros derechos), se confina al ámbito de la seguridad y se presenta públicamente como la actuación adecuada, que es recibida con

¹⁴² Fuente reservada (a petición de la misma)

cierta aceptación por un público más amplio, incluyendo a Naciones Unidas, terceros Gobiernos, la cooperación internacional, e incluso sectores de DDH, y se confirma el éxito del “*process of securitization*”: ante el problema de las agresiones que sufren los DDH, la respuesta adecuada sería trabajar para incrementar su seguridad, pero fuera de la agenda política.

c) Una exclusión de los riesgos creados por actuaciones u omisiones del Estado.

Este anonimato aceptado del perpetrador permite que los Programas pasen por alto las restricciones del derecho a defender los derechos humanos que provienen del Estado, porque las actuaciones de éste pretenden ordenar su propia seguridad, separando de entre los DDH *strangers* aquellos que puedan ser categorizados como enemigos. Sería contradictorio, por tanto, que los Programas de protección existentes pudieran abordar temas como la judicialización de los DDH, la prohibición de recibir fondos del extranjero, las legislaciones contra la libertad de expresión o antiterroristas, etc.

d) El enfoque de seguridad, ¿desvía la atención de los otros problemas que enfrentan los defensores?

Cabe preguntarse, por otra parte, si el enfoque de seguridad oculta parte de la compleja realidad de la defensa de los derechos humanos. Algunos autores plantean, de modo crítico, que el enfoque de seguridad recorta y destaca solamente algunos de los aspectos de un problema, y los muestra sobre un trasfondo de normalidad neutra que oculta un todo más complejo que lo que se muestra (Coleman y Rosenow 2016). Quedarían de esta manera fuera del marco de interpretación “otras prácticas de ordenación” y “lógicas de poder” que sin embargo están directamente relacionadas con el problema. Así, por ejemplo, cuando los DDH de la comunidad de Las Pavas, en Colombia, no logran cultivar sus parcelas por las agresiones de sicarios (contratados por la empresa de palma que de facto ocupa sus tierras), la respuesta inicial del Programa de protección consiste en otorgar un chaleco antibalas, un vehículo y un escolta armado a uno de los líderes de la comunidad. Esta respuesta del Estado, que tiene una lógica propia desde el punto de vista de seguridad, deja intactos los otros múltiples obstáculos que los campesinos desplazados de Las Pavas encuentran para cultivar esas tierras: la impunidad con que actúan los matones a sueldo, la inacción de las autoridades a nivel local, a pesar de que varios jueces han reconocido el derecho de la comunidad a estas tierras, las denuncias de la empresa para criminalizar a líderes de Las Pavas (denuncias que consiguen una rápida respuesta del sistema de justicia, rapidez que contrasta con los años que toman

los procesos judiciales que la comunidad ha emprendido), etc.¹⁴³. Nada de todo esto es nuevo, sin embargo, a la luz de la exclusión histórica del campesinado en Colombia, que se agrava cuando se trata de población en situación de desplazamiento forzoso, y la creciente indefensión frente a los abusos de empresas. Pero, siguiendo esta lógica restrictiva de seguridad, los Programas de protección existentes ponen su foco sobre algunos DDH en riesgo, y escamotean así un abordaje más amplio que muestre los enormes obstáculos que confluyen contra el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, y que sin embargo deberían ser tomados en cuenta por una política pública de protección de dicho derecho. Así planteados, dichos Programas se convertirían en “tecnologías de pacificación” (Op.cit., 207) o “*discursive formations of security*” (Huysmans 1998, 236) que no necesariamente responden a la seguridad de los DDH, sino también a la de los Estados y a la de otros actores poderosos. Pero esta realidad sólo se pone de manifiesto al analizar el problema desde un punto de vista situado y más amplio, que tenga en cuenta las mencionadas relaciones de poder, entramados económicos, políticos, etc., es decir, lo que otros autores, como ya hemos visto, han denominado violencia estructural. Por eso estamos plenamente de acuerdo con Coleman y Rosenow (2016) cuando plantean que el punto de partida epistemológico, para desentrañar e interpretar estos *assemblages* de poder e intereses económicos y políticos, ha de estar situado en el corazón mismo de las luchas sociales, y no en marcos de seguridad que a priori delimitan una agenda restringida: es mediante el análisis situado y crítico de las luchas de los campesinos desplazados de Las Pavas, por ejemplo, que se puede llegar a exponer lo que un enfoque de seguridad deja fuera.

La utilidad de un enfoque crítico de seguridad para la protección de los defensores

Frente a este modelo liberal y *estatocéntrico* de seguridad, los estudios críticos de seguridad plantean una diferencia fundamental en “dos planos: en el ontológico, al cuestionar que la seguridad sea una realidad estática, objetiva, incuestionable y apolítica; y en el epistemológico, al negar que pueda ser analizada de forma universal y explicada mediante teorías universales y duraderas” (Pérez de Armiño 2013, 38-39). Este doble cuestionamiento ontológico y epistemológico nos podría llevar lejos en nuestras reflexiones sobre la seguridad de los DDH porque, como hemos visto antes, el concepto mismo de DDH puede ser debatido en estos mismos planos: cómo las políticas públicas

¹⁴³ Sucesivas entrevistas a miembros de la comunidad, durante este proceso de investigación. Ver también <https://retornoalaspavas.wordpress.com/boletin-el-milagro-de-un-nuevo-regreso-de-asocab-a-las-pavas/la-historia-de-los-desplazamientos-en-las-pavas-narcotrafico-paramilitarismo-y-cultivo-de-palma-aceitera/> (consultado por última vez el 19/04/17).

pueden definir quiénes son los DDH, y cómo pueden conocer sobre ellos. Sin embargo, en lo que tiene que ver con seguridad, apuntemos solamente a algunos puntos clave que han de ser tenidos en cuenta en una política pública de seguridad: las diferencias en lo que significa seguridad para los distintos actores, la influencia de las estructuras de poder, y la importancia del contexto. Veamos uno a uno.

i) Diferencias en los significados y prácticas de seguridad para los distintos actores

La existencia de una concepción dominante sobre seguridad oculta la existencia de otras concepciones y prácticas de seguridad, vinculadas por ejemplo a ciertos grupos sociales o culturas, y que pueden llegar a chocar en la ejecución de esa política pública de protección de DDH. En un ejemplo, la cultura del pueblo Nasa, en Colombia, tiene su propio vocabulario para los temas vinculados con seguridad, seguridad que es vivida en ambos casos de modo colectivo, y nunca individual. Sin embargo, las medidas de protección que ofrece el Estado tienen a ser individuales, y los liderazgos de estas comunidades se enfrentan a dilemas continuos sobre si aceptar medidas como una escolta o un vehículo personal, o rechazarlas y asumir así una inhibición del Estado sobre su deber de proteger¹⁴⁴ (sobre este tema volveremos más adelante).

ii) La influencia de las estructuras de poder en la seguridad

Ya hemos tocado, en reflexiones previas, cómo las estructuras de poder dominante, tanto estatales como no estatales, tienen la capacidad de configurar un abordaje restringido de la seguridad. El análisis de estas estructuras puede arrojar luz sobre “la relación entre agencia y estructura, estos es, la relación entre la seguridad del individuo y los diversos factores estructurales y relaciones de poder que delimitan aquella” (Newman 2010, 93).

No cabe referirse solamente a las estructuras macro de poder social, sino también a las estructuras transversales, como el patriarcado. Las teorías feministas hacen un aporte crítico clave al plantear la necesidad, más allá de enfoques estereotipados en seguridad, de tener en cuenta “formas de conocimiento de la seguridad e inseguridad derivadas de la experiencia personal y cotidiana, y construidas en base a las identidades de género, así como revelar las razones por las que tales formas de conocimiento no han merecido atención por el *mainstream* de los estudios de seguridad” (Pérez de Armiño 2013, 51-52. Ver también Stern 2006 y

¹⁴⁴ Entrevista con Betty Pedraza López, investigadora de Protection Desk Colombia, sobre las medidas de protección otorgadas por el Programa de Protección a líderes y lideresas nasa (Bogotá, 10/diciembre/2017). Ver también Pedraza y Massó 2016, y Stern 2006, 198.

(Mandelbaum, Kristensen, y Athanassiou 2016)). Es desde esta realidad cotidiana de las DDH que se debe enfocar la seguridad, no sólo para defensoras, sino para todos los DDH.

iii) La importancia del contexto

Las actuaciones en seguridad han de ser relevantes y específicas para cada contexto (Browning y McDonald 2013, 237, 241), particularidad con la que no encajan bien las medidas estandarizadas que suelen aplicarse para la protección de DDH. Profundizaremos en esta reflexión al tratar las medidas de seguridad de los Programas.

6.- La evaluación de riesgo en los Programas de protección: crítica, utilidad y limitaciones.

6.1.- La evaluación de riesgo como herramienta en los programas de protección

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

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

La evaluación de riesgo permite determinar qué factores están influyendo en dicho riesgo (amenazas, vulnerabilidades -y capacidades-), lo que permite enriquecer la evaluación y ofrecer

puertas de entrada para actuar sobre el riesgo o, en otras palabras, permite llegar a acuerdos sobre qué hay que hacer para reducir el riesgo.

En una aproximación filosófica-legal al tema de riesgo y DDH, es de interés destacar el reconocimiento por la Corte Constitucional de Colombia de la obligación estatal respecto a los riesgos que la ciudadanía (DDH) no tiene el deber de soportar: son los que dicha Corte califica como riesgos “extraordinarios”, generados por la labor de defensa de los derechos humanos (por oposición al riesgo “ordinario” que cualquier ciudadano tiene que afrontar)¹⁴⁵. Este planteamiento ha calado profundamente, y se ha recogido en los decretos de los Programas colombiano y brasileño de protección y en la Ley de protección de DDH en México y Honduras.

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

6.2.- ¿Cuáles son las limitaciones de la aplicación de la teoría de riesgo a la protección de defensores?

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

a) Limitaciones cognitivas:

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

b) Limitaciones en su realización:

Las personas que realizan las evaluaciones de riesgo han de estar bien formadas en las técnicas correspondientes para hacerlo. Por otra parte, si no se hace una buena evaluación

145 Corte de Constitucionalidad de Colombia. Sentencia T-719 de 2003, ver en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm> (consultado el 03/03/2017)

que discrimine entre los posibles resultados, estos tienden a caer siempre en un nivel de riesgo “medio”, con lo que se crea una especie de bolsón de “riesgos medios” que no ayudan a determinar cuáles son las medidas de protección más adecuadas.

c) Limitaciones por las distintas percepciones de riesgo:

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

d) Desafío: necesidad de un enfoque *interseccional*, que tenga en cuenta género, discriminación, minorías sociales y étnicas, clase social, pobreza, y otros:

Hay colectivos de DDH que enfrentan distintos riesgos que otros, como por ejemplo las mujeres defensoras, que sufren similares amenazas a los hombres pero además otras vinculadas al género, como la discriminación social o las agresiones sexuales por ejemplo; y tienen también distintas situaciones de vulnerabilidad y de capacidad que los hombres; o por ejemplo las minorías sociales que sufran discriminación, o los DDH en situación de exclusión social o pobreza. Es por todo ello importante que las evaluaciones de riesgo tengan un enfoque *interseccional* que incluya los factores que afecten en cada contexto.

e) Desafío: abordar la dimensión *colectiva* de la evaluación de riesgo:

La evaluación de riesgo se suele plantear desde una perspectiva individual (para un DDH amenazado), y a veces se extiende a su entorno familiar y laboral, como es lógico. Pero no deja de ser una suma de evaluaciones individuales. Sin embargo, si hablamos de una comunidad de DDH (o una comunidad en la que muchos de sus miembros actúan como DDH), no se puede hacer evaluación de riesgo a cada individuo, y mucho menos asumir que sólo algunas personas (como la junta directiva, por ejemplo) están en riesgo. Tenemos aquí el desafío de realizar una evaluación de riesgo con enfoque colectivo (y plantear, en paralelo, también medidas colectivas de protección, como veremos más adelante).

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

6.3.- La categorización de los defensores según su nivel de riesgo. Crítica del riesgo como categoría excepcional.

Los programas de protección existentes utilizan el concepto de riesgo para categorizar, reducir y simplificar el universo de defensores al que han de atender, lo que crea simplificaciones y exclusiones: se entiende que el DDH en riesgo es una situación “excepcional” sobre un trasfondo de “normalidad”. ¿Qué implicaciones tiene esto para la protección de los DDH?

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

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

Todo esto hace que la protección del defensor se aborde como una condición física e individual, y por ello el defensor es revestido con algunas limitadas medidas de seguridad (a veces literalmente hablando, como con los chalecos antibalas), pero que dejan de lado las necesarias actuaciones sobre el entramado de poder y relaciones que se cierne sobre él y que de hecho establece las dimensiones de su inseguridad. Las políticas de protección no abordan la posible reducción de las amenazas¹⁴⁶ y, en una especie de reparto implícito de responsabilidades, dejan la acción política y la denuncia pública como cosa de los defensores mismos o de las organizaciones que les apoyan.

Los mecanismos de protección pretenden así dirimir qué defensores “están en riesgo”, de entre un universo no bien definido de defensores (porque, a partir de sus actuaciones en defensa de los derechos humanos, cualquier persona podría ser considerada como DDH, según Naciones Unidas); de hecho sólo algunos defensores de ese universo mayor tocan a la puerta de un mecanismo. A partir de ahí el mecanismo pretende otorgar medidas de protección, de naturaleza limitada, asumiendo que dichas medidas reducen el riesgo del defensor hasta niveles aceptables para él mismo, y para el Estado y la sociedad. En esta lógica unidimensional, si hay más defensores en riesgo se otorgan más medidas de protección (o bien se eleva el umbral de riesgo requerido para otorgar dichas medidas, de modo que no haya que aumentar su cantidad). Si los crípticos sistemas de valoración de riesgo que se aplican arrojan una reducción del mismo para un defensor, las medidas se retiran. De esta manera los mecanismos crean una línea divisoria entre dos categorías de defensores, los que están “dentro” del programa (agresiones como excepciones), y los que quedan “fuera” del programa; estos últimos quedan fuera del discurso de protección, porque parecen no necesitarla (caen dentro de la normalidad aparente) . Entre ambas categorías hay un limitado intercambio (los defensores que salen del programa o se incorporan al mismo).

Esta línea divisoria se traza (en teoría) respecto a qué DDH estén en riesgo “medio o alto”, pero dista mucho de ser clara, debido a la dificultad para objetivar el riesgo¹⁴⁷, y a que sólo se aplica a los defensores que solicitan protección del programa, no al conjunto de defensores existentes (que sería el universo completo de ciudadanos potencialmente objeto del programa). Y esta línea divisoria deviene así una frontera simbólica que sirve como justificación política sobre por qué algunos defensores tienen acceso a algunos recursos. Es más, algunos DDH que quedan del lado protegido de la línea son activamente visibilizados, y eso contribuye a ocultar el escaso acceso a

146 Sin reducción de las amenazas hay poca reducción real del riesgo, según la conocida ecuación en que el riesgo es proporcional a las amenazas y a las vulnerabilidades ($R=A \times V / C$): ver Eguren y Caraj 2010

¹⁴⁷ Más adelante analizaremos en profundidad el riesgo.

recursos que tienen otros defensores. Por ejemplo, el poco acceso real que los defensores rurales tienen a medidas de protección queda oculto porque *algunos* defensores rurales llegan a ser muy visibles. Lo mismo podría decirse de los defensores del derecho a la diversidad sexual: la visibilidad de algunos cubre con un velo la involuntaria incomparecencia de muchos.

En este proceso de categorización, cabe preguntarse si los defensores acceden al programa bajo unos términos de ciudadanía distintos: por ejemplo, el programa en Colombia convierte a los defensores en objeto de protección mediante la aplicación de una legislación, que por obra y gracia del riesgo “extraordinario” que afrontan les convierte en una categoría diferenciada y gobernable, sujeta a normas distintas (por ejemplo, no pueden ir a determinados lugares públicos por tener un “riesgo inaceptable”, y si van y contravienen las normas de escolta, pueden perder dicha escolta por incumplimiento de las normas del programa¹⁴⁸). Y a su vez estas normas distintas recrean nuevas identidades dentro del concepto de defensor, como por ejemplo la identidad de “defensor con escoltas y vehículo blindado”, versus “defensor al que sólo se le otorga un chaleco antibalas”. Estas identidades condicionan distintas praxis en la defensa de los derechos humanos, como sucede en las situaciones siguientes, que son ilustrativas de una realidad mucho más compleja:

- a) Tomemos el caso real de un líder campesino en riesgo que tiene un escolta¹⁴⁹. Durante una situación en la que un grupo de guardas armados (de una empresa de seguridad) entra a una finca (de la que los campesinos han sido despojados), este líder no puede interpelar al jefe de los guardas armados, porque su escolta no puede asumir ese riesgo. Mientras tanto sus colegas defensores, sin escolta, sí podrían interpelar al armado, pero no lo hacen porque esperan que su líder lo haga. Entonces su líder tiene que retirarse, mientras los otros defensores finalmente se encaran con el grupo de seguridad y asumen así nuevos riesgos inmediatos que no son cubiertos por la lógica del programa de protección (de hecho aquel día hubo varios heridos entre los campesinos). Se crea así una tensión entre la categoría de “defensor” y la de “defensor protegido por el Estado”, que interfiere directamente con sus actuaciones en una situación de mucha tensión.
- b) En una misma situación de peligro pueden encontrarse defensores con medidas de protección vigentes con otros defensores a los que se les han denegado, y con otros a los que se las han concedido, pero que llevan meses a la espera de que se hagan realidad. El

¹⁴⁸ Artículo 103 del Reglamento de la Ley, ver en: http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/182/1/images/Reglamento.pdf (consultado el 25-mayo-2016)

¹⁴⁹ Entrevista a líderes comunitarios. Colombia, 20 de agosto de 2014.

tiempo del defensor se ve afectado por el nuevo *tempo* de un programa de protección (plazos, fechas, etc.) que parece correr paralelo al tiempo real y que genera desconcierto e incertidumbre en ese conjunto de defensores.

Pareciera que devenir “defensor en riesgo” fuera una categoría que se da *después* de devenir defensor, y *antes* de devenir “defensor objeto de protección” por parte del programa, como ignorando que esas *categorías* de defensores se dan simultáneamente en una misma situación. Pero ninguna de estas categorías da respuesta a preguntas que hemos escuchado frecuentemente¹⁵⁰ como “si todos tenemos riesgo, ¿por qué el Estado protege a unos sí y a otros no?; “y si mis medidas eran urgentes por mi riesgo elevado, ¿qué significa que tarde cinco meses en poder hacer uso de esas medidas?”

¹⁵⁰ En muchas de las entrevistas hechas para este estudio.

7.- A modo de conclusión: Defensor seguro como sujeto (de derechos), y no sólo como objeto (de protección)

En conclusión, es fundamental reconocer que dicho problema de la seguridad de los DDH es complejo, profundo y transversal, y que a su vez es importante para proteger el derecho a defender los derechos humanos. Un enfoque de estos programas basado en la seguridad de los DDH ha de “abrir” el concepto de seguridad, reconociendo que todas las actuaciones en seguridad son actuaciones políticas, examinando cómo se construyen las percepciones de seguridad en cada contexto y lugar por distintos actores, incluyendo a los DDH, y recordando que “a critical (feminist) approach implies challenging epistemic, direct, and structural violence, ... It also entails revealing how Security Studies frameworks contribute to these violences by limiting what can be seen and heard” (Wibben 2016, 12).

A la luz de las mencionadas reducciones conceptuales, creemos que los programas existentes conciben al defensor en riesgo como candidato a ser “objeto de protección”, más que como sujeto de derechos. Es importante tener en cuenta que los DDH realizan muchas veces su labor en condiciones precarias, con limitado acceso a información y marcada subjetividad. Por ello es importante reconocerlos como sujetos sociales en construcción. Sin embargo, el tránsito de sujeto a objeto se inicia, en este enfoque *estatocéntrico* de seguridad, al extraer (momentánea y metafóricamente) al defensor de su entorno cuando se decide (más o menos arbitrariamente) que está en riesgo, y se consume al revestir (a veces literalmente) al defensor con algunas medidas de protección, para volver a dejarlo con ellas en su mismo entorno inicial. Al final la inseguridad, la incertidumbre y los corsés que impone el programa de protección pueden empujar al defensor a renunciar a otras identidades que quizá no encajan bien este estrecho enfoque del problema de protección, de modo que el sujeto deviene simplemente "defensor" y no sindicalista de izquierdas, o campesino revolucionario, o mujer que rechaza abiertamente el patriarcado; y pueden empujarle también a perder su capacidad de aspirar al ejercicio de sus derechos y al cambio social, y a ampliar sus horizontes como sujetos políticos en la defensa de los derechos humanos.

Los procesos para incorporar este enfoque de seguridad y derechos a las políticas públicas de protección han de ser realizados por las instancias de gobierno (y promovidos desde los DDH o desde otros sectores), mediante decisiones políticas, deliberaciones dentro del poder ejecutivo, consultas y eventos, ejercicios de análisis compartido, cabildeo, movilizaciones, etc. La meta de

estas actuaciones ha de ser pasar a entender al defensor como sujeto de derecho (a defender los derechos humanos), y no objeto de protección.

V.- Análisis de procedimientos y herramientas de los programas:

En este capítulo describiremos aspectos importantes de los procedimientos y herramientas de los Mecanismos actuales, analizando y comparando sus distintos desarrollos, para a continuación extraer conclusiones y realizar recomendaciones de mejora.

1.- Procedimientos y herramientas de los programas

1.1.- Población meta y su acceso a los programas de protección

Un elemento esencial de una política pública es la definición de quiénes van a ser las personas o los grupos objeto de la misma. En todos los programas estudiados podemos destacar que adoptan la definición de DDH que propone la Declaración de la ONU (ver capítulo 1). Hay otras buenas prácticas sobre este tema que señalamos a continuación:

-Adopción del criterio de la Declaración de la ONU para definir quién es DDH

Al adoptar el criterio establecido en la Declaración de la ONU. La calidad de defensor o defensora de derechos humanos se determina de acuerdo con las acciones realizadas por la persona, de modo que la descripción de su actividad será el parámetro idóneo para evaluar prima facie su acceso al programa. Así, resulta irrelevante, para su acceso al programa, que la persona pertenezca o no a una organización de la sociedad civil, o que defienda determinado tipo de derechos, o incluso que la persona solicitante de protección se auto reconozca o no como defensora.

-Inclusión del entorno social del defensor en el programa de protección

Otra buena práctica existente es la de incluir como beneficiarios de los programas de protección al entorno social cercano de la persona defensora en riesgo, es decir, a los familiares o cualquier otra persona, comunidad u organización que se encuentre en riesgo debido a su vínculo directo con el DDH amenazado.

-Tener criterios compartidos por las instituciones participantes

Es también importante que las distintas instituciones que participen en la implementación del programa compartan la misma definición de población meta, sobre todo cuando además de DDH los programas incluyan a otros colectivos en riesgo, como, por ejemplo, comunicadores sociales.

Criterios estándar de acceso al programa

Para que una persona o colectivo entre por primera vez al programa de protección, el estándar existente es que se combinen dos criterios principales (tabla 9):

Criterios estándar de acceso al programa de protección

Criterio 1: Pertenencia a la población objeto del programa	+	Criterio 2: Que la situación de riesgo sea a consecuencia de la actividad de defensa de los derechos humanos¹⁵¹.
<i>Esta pertenencia suele establecerse a partir de que la persona se declara defensora, y en ocasiones se solicita aval o referencia de otras personas u organizaciones.</i>		<i>Esta relación de causalidad suele establecerse a partir de la declaración del DDH (y en su caso mediante la referencia de otras personas u organizaciones). Como es sólo un requisito de entrada a un programa, y no un reconocimiento del nivel de riesgo en sí, la buena práctica es incorporar de entrada a la persona peticionaria al programa de protección.</i>

Tabla 9: Criterios estándar de acceso al programa (elaboración propia)

Podemos decir que una buena práctica de los Programas existentes es tener criterios estándar, y abiertos, para acceder al programa, y además contar por escrito con el consentimiento informado del DDH al entrar al programa.

¹⁵¹ O de su labor como periodista o comunicador, en los programas que incluyen a esta población.

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

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

Por todo esto creemos que es importante mantener separadas las políticas de protección de DDH del resto de programas de protección de otros funcionarios. Y por ello creemos que es justo también afirmar que la inclusión de servidores públicos en los programas no puede distraer recursos de la protección de DDH de la sociedad civil, aunque en la práctica pueda ser muy difícil establecer esto.

Sobre las solicitudes de ingreso rechazadas.

Los programas de protección rechazan a un cierto porcentaje de las solicitudes de ingreso que reciben, pero hay poca transparencia sobre este rechazo. En un estudio de 59 casos en México, ocho solicitudes (un 14%) fueron rechazadas, pero tres presentaron recurso de inconformidad y fueron finalmente admitidas (OSC 2015, 49-50): entre las razones del rechazo se mencionaron, según la misma fuente, causas administrativas como falta de una firma, no reconocimiento de labor como DDH, y no reconocimiento de que las agresiones tuvieron lugar como resultado de la labor de la persona como periodista. En un estudio específico sobre este tema en Colombia se recoge que, entre enero del 2012 y junio de 2014, un total de 3.216 solicitudes fueron “devueltas o declaradas sin

riesgo (o con riesgo ordinario como lo mencionan los decretos)”, con lo que “el 56% de las solicitudes de protección hechas por DDH en ese período fueron desestimadas por el Gobierno” (Somos Defensores 2014, 8). Estos datos no permiten distinguir entre las solicitudes rechazadas y las aceptadas pero consideradas sin riesgo, pero la pregunta que a continuación se hace el Programa Somos Defensores sobre lo que denomina “el limbo de los no protegidos” sigue siendo pertinente:

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

En conclusión, constituyen buenas prácticas el informar del motivo de rechazo al acceso al programa, y la existencia de procedimientos (como por ejemplo recursos de inconformidad) para apelar la inadmisión a un programa. Pero en caso de que la persona peticionaria no sea admitida al programa, es importante informar con precisión (tanto de modo escrito como verbal) sobre cuáles han sido las razones del rechazo. A este respecto sería importante aumentar la transparencia sobre el porcentaje de solicitudes de admisión rechazadas y las razones del rechazo, y, especialmente, dar algún seguimiento a las solicitudes rechazadas (y a las consideradas de bajo riesgo), para poder determinar si hay errores o cambios que induzcan a reconsiderar las decisiones tomadas en su momento.

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

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

En primer lugar, se afectaría el principio de celeridad que debe regir la adopción de las medidas de protección, sobre todo en situaciones de urgencia. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que a menudo las amenazas contra DDH pretenden evitar que éstos denuncien hechos que están

sucediendo, y dicha denuncia puede desencadenar ataques más graves por los perpetradores. Además existen situaciones en las que la amenaza proviene de las mismas autoridades (por ejemplo de la policía o de operadores de justicia), lo que inhibiría al DDH de presentar su denuncia. Por último, la resistencia a denunciar puede estar dada por la falta de confianza que exista en el órgano de investigación debido a negligencias previas o a altos índices de impunidad. Estas realidades nos llevan a afirmar que establecer el requisito de denuncia puede afectar negativamente el uso efectivo de las políticas de protección.

En todo caso, en aquellas agresiones donde se hayan cometido delitos graves que sean perseguibles de oficio, las autoridades involucradas tienen la obligación de actuar de inmediato e iniciar las respectivas investigaciones, ostentando todas las facultades para ello. En las demás situaciones, cuando la amenaza no encaje en un hecho considerado grave por la legislación penal o sea perseguible únicamente a instancia de parte, es recomendable que las autoridades involucradas en distintas acciones a emprender en el marco de la política pública se coordinen entre sí (por ejemplo, que el programa de protección tengan canales de comunicación con las autoridades judiciales para orientar al DDH sobre los pasos a dar, de modo que pueda sopesar consecuencias y decidir sobre dichos pasos). Y siempre será indispensable contar con la autorización del defensor sobre el curso de la denuncia.

El contacto inicial de los defensores con el programa.

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

- La persona defensora contacta directamente con el programa.
- Un intermediario (como una organización, una iglesia, etc.) pone en contacto al DDH con el programa¹⁵².
- El programa se pone en contacto con el defensor o con un intermediario, al conocer de una situación.

Veamos a continuación cada caso:

¹⁵² Hay numerosos ejemplos que muestran que el acceso al Mecanismo mexicano, por ejemplo, puede ser difícil sin acompañamiento externo (WOLA-PBI 2016, 3)

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

Como los DDH no siempre conocen los programas de protección, o pueden sentir una desconfianza inicial hacia ellos, es posible que alguien medie entre ambos, pudiendo ser una organización, una institución religiosa, otras personas, etc. El programa debería estar abierto a esta intermediación o buenos oficios, y buscar lo antes posible su contacto directo con el DDH, como sujeto de derecho y potencial beneficiario directo del programa. De hecho hay reportes que apuntan a un mayor porcentaje de DDH aceptados en un programa de protección cuando su proceso de solicitud es acompañado por organizaciones de la sociedad civil¹⁵³. Una cuestión a tener en cuenta en este proceso de intermediación es la del consentimiento del DDH para entrar en contacto con el programa, porque puede que el DDH no esté al tanto de la gestión que se realiza, o porque incluso haya expresado su desacuerdo al intermediario y éste haya decidido contactar al programa de todas maneras. En cualquier caso, el programa debe tener la suficiente capacidad de maniobra para responder activamente al contacto efectuado, pero también para suspender el proceso si el DDH expresa claramente su disconformidad con avanzar en el contacto con el programa.

Los propios funcionarios del programa pueden ser quienes contacten al DDH, conscientes de la situación de riesgo que atraviesa, ya que el Estado tiene el deber de conocer de modo proactivo (bien por su monitoreo e investigación, bien por recibir aviso por terceros) las situaciones de riesgo que puedan vivir los DDH. Según ha establecido la Corte IDH¹⁵⁴, el deber de prevención se activa con el conocimiento de una situación de riesgo por parte del Estado: una vez que cualquier funcionario público tiene información sobre amenazas o agresiones que afecten a DDH (trátense o

¹⁵³ Ver estudio de casos en OSC (2015, 47-49).

¹⁵⁴ La Corte IDH ha establecido el deber del Estado de actuar al conocer de las situaciones de riesgo que puedan vivir las/os DDH. En su sentencia del Caso Defensor de Derechos Humanos vs. Guatemala (28/agosto/2014, numeral 155) “la Corte recuerda que corresponde a las autoridades estatales que toman conocimiento de una situación de riesgo especial, identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere de medidas de protección o remitir el asunto a la autoridad competente para hacerlo, así como ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles. La valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas es una obligación que corresponde al Estado y no puede restringirse a que la propia víctima lo solicite a `las autoridades competentes´, ni que conozca con exactitud cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación, ya que corresponde al Estado establecer medidas de coordinación entre sus entidades y funcionarios para tal fin”

no de actos potencialmente delictivos), tiene la obligación de actuar de oficio y ponerla en conocimiento de las autoridades competentes (exista o no un programa de protección), y éstas, coordinándose entre sí, han de actuar de modo inmediato para asegurar la protección del DDH. En este sentido, las actuaciones de protección no tienen que depender necesariamente de las actuaciones de investigación que se inicien.

A modo de resumen, podemos decir que las buenas prácticas están orientadas a la flexibilidad en las maneras en que el DDH puede contactar con el programa, incluyendo la posibilidad de que sea un intermediario quien ponga en contacto al DDH con el programa (salvaguardando los derechos del DDH): es importante que la política pública reconozca explícitamente el papel que puede jugar mediadores como organizaciones de derechos humanos, instituciones religiosas, etc., para hacer posible que DDH en riesgo de exclusión puedan acceder a la protección del programa.

Barreras en el acceso al programa

Las políticas públicas de protección de DDH han de abordar la realidad de que existen múltiples barreras que dificultan el acceso efectivo al programa. Pareciera que estos programas de protección se basan que los DDH se saben en riesgo y contactan con un teléfono “disponible las 24 horas del día”. Pero esta idea abstracta no se corresponde bien con la realidad, que se obstina en ser mucho más compleja. Y esta realidad muestra que la mayor parte de los DDH asesinados no han acudido a un programa de protección. Por ejemplo, según los datos relativos a los 63 homicidios de DDH en Colombia en 2015 (Somos Defensores 2015, 28), tenemos que el 91% de los DDH asesinados no habían estado en contacto con el programa de protección (ver figura 10).



Figura 10: Defensores asesinados en Colombia en 2015 (elaboración propia)

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

- a) Falta de difusión y comunicación del trabajo del programa: Ha de llegar a DDH muy diversos y que están en muy distintas circunstancias.
- b) Percepción de parcialidad en las instituciones que desarrollan la política pública, en el sentido de que sólo atiende a determinados grupos o personas, o que no reconoce efectivamente a ciertos grupos de DDH (por ejemplo, DDH de la diversidad sexual).
- c) Falta de confianza en la política o en sus resultados, especialmente en aquellos casos en los que hay una fuerte confrontación entre las instituciones (o el gobierno) y los defensores.
- d) Falta de medidas para afrontar la exclusión de los grupos que se ven afectados por barreras idiomáticas, culturales, económicas, lejanía física (en el caso de las áreas rurales mal comunicadas o países extensos) o cualquier causa de discriminación (basada en género, orientación sexual, edad, etc.).

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

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

Tabla 10: Factores que favorecen el acceso de defensores al programa (elaboración propia)

En resumen, todo Programa ha de tener procedimientos de mejora de calidad para detectar y reducir las barreras de acceso al programa y facilitar el acceso de efectivo de los DDH objeto del mismo. Pero al mismo tiempo es necesario investigar para entender mejor por qué la inmensa mayoría de los DDH en riesgo no acceden a los programas de protección existentes, y tomar las medidas necesarias para mejorar dicho acceso.

1.2.- La respuesta de la política de protección: procedimientos y plazos

Una vez que el programa ha aceptado la inclusión de un DDH, se inician una serie de procedimientos para analizar la situación, las amenazas o dificultades que enfrenta el DDH, su nivel

de riesgo, y si requiere implementar un plan de protección. En general se distingue entre un procedimiento **ordinario** y uno **extraordinario** (para situaciones de riesgo que pueden requerir de una respuesta inmediata).

1.2.1.-El procedimiento ordinario.

Un procedimiento **ordinario** suele constar de las siguientes etapas:

- Recepción de la solicitud escrita presentada por la persona defensora o a través de un tercero.
- Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto y de los demás criterios vigentes en cada programa, como la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, etc. En caso de ser necesario, se puede realizar una entrevista personal con la persona solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.
- Realización del análisis y de la determinación de nivel de riesgo por parte del organismo correspondiente.
- Presentación de los análisis y planes ante el organismo del programa que toma decisiones sobre riesgo y planes de protección: de ahí se llega a un acuerdo y decisión final (con la participación del DDH, como por ejemplo marca el mejor estándar, en el programa mexicano). Todo esto se refleja por escrito en un acta.
- Implementación de medidas /plan de protección y seguimiento.

En la tabla 11 se puede ver una comparación de plazos para procedimientos (cuando están estipulados en los distintos programas).

Comparación de plazos para procedimientos [(---) significa que no hay plazo establecido]	Colombia	Brasil	México	Honduras
Proceso ordinario				
Tras solicitud por DDH	Entrevista por funcionario/a: informe en 10 días	---	---	
Evaluación de riesgo	(tras previo informe) 15 días	----	10 días	Dos a cuatro semanas
Decisión sobre medidas de protección	----	---	Mensual (en Junta de Gobierno)	
Plazo implementación medidas protección	-----	----	30 días	48 horas
Proceso extraordinario o urgente				
Emisión de medidas		---	3 horas	----
Plazo de implementación de medidas		---	9 horas	8 horas

Tabla 11: Comparación de plazos en los programas (elaboración propia)

Es, por ejemplo, importante la frecuencia con que se reúnen los órganos de toma de decisiones (la Junta del programa mexicano se reúne una vez al mes por ejemplo¹⁵⁵), porque se pueden originar importantes cuellos de botella en los procesos. Por ello sería recomendable establecer una ruta lo más sincronizada posible, que incluya organismos de toma de decisiones, plazos y flujos de procesos, de manera que no se generen retrasos o estancamientos en los mismos.

¹⁵⁵ En 2015 la Junta de Gobierno se reunió trece veces (una de ellas en sesión extraordinaria), durante 17 días en total, según el propio Informe de Actividades 2015 del Mecanismo (SDH 2015, 5): para agilizar la revisión de casos decidió dividirse en 4 meses simultáneas, de modo que la plenaria solo revise los casos en que no hay acuerdo en una de las mesas.

1.2.2.- El procedimiento extraordinario

El procedimiento extraordinario sería para aplicación en casos urgentes, pero determinar qué es un caso urgente no es fácil. El programa en México es probablemente el más presuroso en este sentido¹⁵⁶, porque la consideración de urgencia viene dada por la declaración de la persona que la solicita, cuando declara fundamentadamente que su vida o integridad física corre peligro inminente en las siguientes 24 o 48 horas. En estos casos un programa debe otorgar medidas, sin necesidad de análisis pormenorizado de riesgo. Posteriormente se informaría de las mismas al órgano que evalúa el riesgo, en la primera oportunidad disponible, para seguir, en la medida de lo posible, con el procedimiento ordinario y que se adopten las medidas definitivas. En todo caso sería necesario recoger en un acta (o documento similar) las medidas de emergencia acordadas, con la persona defensora o si llegara el caso con la organización que la asesore. Esta acta podrá ser un documento firmado en persona, un fax o un correo electrónico, o incluso la grabación de una conversación telefónica en la que se acuerden las medidas de emergencia (la grabación también debería autorizada verbalmente, durante la llamada misma).

Debe quedar claro que una actuación de emergencia en protección no tiene que condicionar las actuaciones siguientes, las que se den cuando el riesgo haya sido analizado y se puedan tomar decisiones en mejores condiciones; es decir, puede haber actuaciones como la evacuación inicial de la persona en situación de riesgo que después se vean como no adecuadas, y eso puede implicar el retorno de la persona protegida; y al revés, en una emergencia pueden decidirse actuaciones en protección que después se vean como insuficientes. En todo caso, ha de asegurarse lo antes posible el paso al procedimiento ordinario. El DDH que solicita asistencia por riesgo extraordinario ha de ser informado del tipo de medidas de protección que éste implica.

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

El soporte documental es necesario para sustentar el análisis y las decisiones sobre un caso, pero no puede convertirse en barrera para iniciar las medidas de protección, especialmente en los casos de riesgo alto o cuando el DDH ha tenido que ser evacuado del lugar donde vive.

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

En cuanto al resto de documentación, solamente los documentos directamente relacionados con el caso han de ser solicitados, y hay que dar plazos adecuados para aportar los mismos cuando sean necesarios.

1.2.4.- Sobre la veracidad de la información por parte de DDH

Los distintos programas realizan averiguaciones sobre la información que proporciona un DDH respecto a su situación de riesgo. Estas averiguaciones no suelen estar protocolizadas. En general, la práctica muestra que los defensores hacen un uso honesto y adecuado de la solicitud de entrada a las medidas de protección que se pueden ofrecer a través de una política pública en esta materia. No obstante, ha podido haber algunos casos, muy aislados, en que se haya solicitado la entrada a un programa por intereses personales (como salir de una región, por ejemplo). En otras ocasiones puede tratarse de que, inducidos por el miedo, los DDH interpreten erróneamente los hechos o a los maquillen para acceder a un programa. Los pocos casos comprobados de abusos hacia un programa de protección reciben mucha difusión, lo que puede llevar a la percepción, injustificada, de que estas prácticas son frecuentes, generando sospechas en torno a los DDH y minando la necesaria confianza que hay que tejer entre todos los actores involucrados en protección. Por eso es importante concluir que las averiguaciones para la evaluación de riesgo de un DDH han de estar protocolizadas, y no han de convertirse en una investigación policial.

1.2.5.- Sobre el riesgo de revictimización durante los procesos en el programa

Existe un riesgo de revictimización al pasar por las etapas del programa (y fuera del mismo) que se debe, sobre todo, a la necesidad de dar testimonios o responder a entrevistas reiteradamente; algunos de esos momentos son, por ejemplo¹⁵⁷:

- Entrada al programa de protección.
- Durante la evaluación de riesgo (con otras instancias, como policía).

¹⁵⁷ Adaptado de Martín y Eguren 2011, 76

- Declaración ante otras instancias (otros organismos estatales, sistema judicial, organizaciones internacionales, etc.).

Algunas pautas para reducir la posibilidad de revictimización pueden ser:

- i) Protocolizar el mínimo de entrevistas necesarias, tanto dentro del programa como con los colaboradores habituales.
- ii) Acordar procesos dentro del programa y con las instituciones.
- iii) Formación del personal en el trato con víctimas.
- iv) Acompañar al DDH durante el proceso de entrada y valoración.
- v) Que sea una misma persona (funcionaria) la que acompañe durante todo el proceso, incluyendo los trámites en otras instituciones.
- vi) Si fuera necesario, un contacto regular con el mismo funcionario público.
- vii) Incluir apoyo psicológico especializado desde el principio.
- viii) Prever y abordar barreras idiomáticas y culturales.

1.3.- La necesaria confianza entre quien debe proteger y quien debe ser protegido.

La labor de los DDH frecuentemente confronta a actores poderosos, incluidos los actores estatales. Con esta premisa, la construcción de confianza entre DDH y programas de protección debe ser una tarea continuada, 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, especialmente en cuanto al consentimiento informado de los DDH atendidos por un programa, a la interfaz de relación entre el DDH y los funcionarios públicos, y los compromisos que adquieren los DDH al entrar al programa, como desarrollamos a continuación.

1.3.1.- El consentimiento informado de los DDH atendidos por el programa de protección

El uso del consentimiento informado es un principio básico en cualquier actuación del Estado sobre personas, y así ha de ser también en estos programas de protección. Hay momentos críticos en los que es necesario solicitar el consentimiento informado por parte del DDH, como por ejemplo al

utilizar información para hacer la evaluación de riesgo, al aceptar el plan de protección propuesto, al recibir ciertas medidas de protección, etc. Este consentimiento debe ser informado, es decir, los DDH tienen que poder conocer las implicaciones de lo que va a suceder, y poder consultar sobre ello, antes de aceptarlo, con personas de su confianza (siempre manteniendo la debida confidencialidad hacia el proceso por parte del funcionario, y, en lo que la toca, también por parte de la persona defensora).

1.3.2.- La interfaz defensores - funcionarios públicos

Los DDH de un programa de protección suelen sobrellevar una pesada carga emocional por su situación de riesgo. Es por ello que los servidores públicos han de ofrecer cercanía y empatía hacia dichos DDH, para facilitar la respuesta a las diferentes necesidades de atención y protección, haciendo honor al espíritu y la letra del programa.

En ocasiones funcionarios y DDH manifiestan desconfianza durante la implementación del programa. No podemos dejar de ver que los funcionarios que intervienen en la ejecución de una política pública realizan un ejercicio de poder desde el cual pueden interpretar y reinterpretar las normas, bien llevados por prejuicios, o bien instruidos para limitar el acceso y las medidas de protección, o incluso abiertamente hostiles ante algunos sectores de DDH. Es importante que un programa promueva que su personal abra espacios para una práctica reflexiva, de modo que la construcción de su rol como funcionarios de protección sea abierta y colaborativa hacia los DDH usuarios del programa.

1.3.3.- Compromisos de los defensores beneficiarios de un programa de protección

Para promover un uso correcto de las medidas de protección una buena práctica es formalizar los compromisos que se asumen por parte de los DDH usuarios del programa. Esto suele hacerse mediante la firma de actas de compromisos, en donde se incluye el consentimiento de los usuarios y entendimiento sobre lo que se entiende como uso debido e indebido de las medidas de protección (siempre dentro de unos límites razonables). Para los casos en donde la protección sea urgente, se

podrán buscar alternativas temporales a la firma del acta hasta que se pueda formalizar este compromiso.

1.4.- Sistemas de monitoreo y análisis sobre la situación de seguridad de los DDH.

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

También hay que mencionar la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala¹⁵⁸, cuya función, al momento de su creación, fue analizar los patrones de violencia contra defensores. Quizá lo más relevante de esta entidad es la participación de diferentes instituciones encargadas de la investigación (Dirección General de Inteligencia Civil – DIGICI-, Ministerio Público –MP- y Policía Nacional Civil -PNC), con la participación (“invitación”) de dos representantes de ONG de derechos humanos a nivel nacional y uno a nivel internacional. Este espacio ha permitido en varios momentos una cierta coordinación en actuaciones en la investigación y algunas acciones concretas de protección para defensores en riesgo, pero recientemente las organizaciones de sociedad civil se han retirado por su falta de funcionamiento.

Las principales iniciativas existentes en cuanto a compilación y análisis de agresiones contra DDH provienen de la sociedad civil (y de la OACNUDH en el caso de México)¹⁵⁹.

158 El 10 de enero de 2008 se creó esta Instancia, mediante el Acuerdo Ministerial No.103- 2008

¹⁵⁹ Como ejemplos citaremos los análisis e informes periódicos de la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (<http://udefegua.org/documentacion/informes-anuales>), los ya citados del Sistema de Información de Agresiones contra DDH en Colombia (SIADDHH, <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/>); o los publicados por Acción Urgente para Defensores en México (<http://www.acuddeh.org/>); en México también ha publicado informes regulares la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (<http://www.hchr.org.mx/>).

Respecto a un sistema de compilación, monitoreo y análisis de la información podríamos distinguir, al menos, las siguientes necesidades:

- a) **Compilación de información estadística sobre las agresiones que sufren los DDH**
Esta información debe incluir estadísticas sobre el número y tipo de agresiones sufridas, los lugares donde suceden, los temas de trabajo y problemas que abordan los DDH agredidos, posibles patrones de agresión, etc.
- b) **Información analítica a partir de las estadísticas: tendencias y patrones.**
En segundo lugar, a partir de estas estadísticas es posible analizar tendencias y patrones en dichas agresiones, lo que es fundamental para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas de protección. Por ejemplo, el análisis de patrones y tendencias ha mostrado cómo en determinados momentos en Guatemala la mayoría de las agresiones registradas han sido contra DDH vinculados a la lucha por la tierra, lo mismo que ha sucedido en Colombia en años recientes¹⁶⁰.
- c) **Sistemas de alerta y acción temprana, basados en información estadística y analítica.** El Programa mexicano incluye lo que se denomina Sistemas de Alerta Temprana (SAT)¹⁶¹, que recogen y analizan información sobre las agresiones contra DDH para anticiparse a situaciones de crisis en protección y determinar la necesidad de actuar preventivamente para evitar o limitar agresiones graves contra DDH¹⁶². Creemos que un sistema activo de SAT siempre debería ser parte de un programa de protección¹⁶³.

1.5.- La información sobre los DDH en un programa: seguridad y acceso a la misma.

El acceso a la información sobre los usuarios del programa y la seguridad de dicha información han de ser tenidos en cuenta en toda política pública de protección. Como regla general se debe considerar como información sensible toda información relacionada con las personas solicitantes o

¹⁶⁰ Ver www.udefegua.org y <http://www.somosdefensores.org/index.php/en/>

¹⁶¹ Artículo 43 de la Ley mexicana, y artículos 20 y 71 de su Reglamento.

¹⁶² Solamente se ha aplicado una vez en 2015 y otra en 2016, ver en el Capítulo VI de este documento.

¹⁶³ Pero sí existen SAT en otros ámbitos conectados, como por ejemplo el SAT de la Defensoría del Pueblo en Colombia, ver <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm> (consultado el 4/diciembre/2016) .

usuarias, y a partir de ahí determinar qué información y cómo se puede compartir o publicar fuera del mecanismo.

Por otra parte es necesario desarrollar procedimientos de seguridad para el contacto con DDH, y para almacenar, transmitirla a terceros o difundir la información relativa al caso (ver cuadro adjunto).

Notas sobre el manejo seguro de la información

Cuidar la seguridad de la información en todos los contactos entre el programa y las personas solicitantes y beneficiarias.

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

Al almacenar la información.

- Es necesario aplicar los estándares de seguridad al almacenar la información, como por ejemplo, el uso de un único servidor seguro, con carpetas encriptadas con un programa sencillo pero seguro, contraseñas adecuadas, etc. Lo mismo se aplica para los computadores portátiles.

Al transmitir y compartir la información.

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

Al difundir información públicamente (cuando sea el caso).

- En general, la información que se haga pública, cuando sea el caso, debe responder a criterios claros, con el consentimiento de la persona beneficiaria. Entre otros, los casos posibles son cuando haya que aclarar algo si un caso está en el dominio público por algún motivo, o a la hora de emitir informes sobre los resultados del Mecanismo, por ejemplo.
- Además de estos criterios, es necesario que toda información que se haga pública sea supervisada antes de su liberación.

Tabla 12: Tratamiento seguro de la información (elaboración propia)

Como hemos dicho anteriormente, es importante que el DDH exprese por escrito su consentimiento para el uso de información por parte del programa, teniendo claro cómo va a ser dicho uso. Se

pueden dejar abiertos momentos de consulta entre el programa y el DDH para evaluar qué información se puede usar y cuál no. En todo caso, como norma general debe restringirse el uso de información confidencial, y deben estar claras las razones bajo las cuales se puede brindar la información (por ejemplo, a un organismo del sistema judicial, que a su vez está sujeto también a confidencialidad¹⁶⁴).

Para conseguir esto es necesario que un programa establezca un protocolo de filtro de información entre el expediente del caso y las salidas de información hacia terceros. Cuando alguna institución pública solicite información sobre un caso, se debe suscribir un acta de compromiso sobre la confidencialidad de dicha información¹⁶⁵. Al hablar con terceros, por ejemplo, durante la evaluación de riesgo, se puede romper la confidencialidad, y es necesario saber qué se puede preguntar o decir a otros interlocutores, si se hace, tras determinar exactamente qué se quiere averiguar, y tener para ello el consentimiento del defensor. El protocolo de manejo de información ha de incluir la obligación de investigar cualquier problema en relación con dicho manejo, y sanciones para los funcionarios que cometan irregularidades¹⁶⁶.

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

Con respecto a todo esto podemos concluir que algunas de las buenas prácticas existentes es el establecer criterios y protocolos claros para manejar la información sobre los DDH atendidos, definiendo qué información es pública y cuál es confidencial, y estableciendo procedimientos de seguridad de la información y sanciones al efecto. A tal efecto es importante considerar las leyes sobre acceso a información pública y transparencia, si existen, para asegurar la coherencia de la política de protección con dichas leyes¹⁶⁷.

A modo de recomendación es importante recordar que una política pública ha de establecer criterios de seguridad operacionales para el manejo de toda la información; que el DDH ha de expresar su consentimiento sobre los aspectos clave del uso de la información que le atañe. Y, por último, que

¹⁶⁴ Artículo 75 del Reglamento de la Ley mexicana.

¹⁶⁵ Artículo 50 del Decreto 1740 (2010), Colombia.

¹⁶⁶ Artículos 63 a 67 de la Ley mexicana, y artículos 20, 34 y 75 de su Reglamento. Artículo 50 del Decreto 1740 (2010), Colombia. Artículos 60 y 61 de la Ley hondureña.

¹⁶⁷ Ley mexicana: artículo 64 de la Ley y artículo 20 del Reglamento. Artículo 61 de la Ley hondureña.

el manejo seguro de la información debe ser compatible con la necesaria transparencia y rendición de cuentas de una política pública.

2.- La evaluación de riesgo en los programas de protección.

Ya hemos introducido antes el concepto de riesgo como instrumento clave de las políticas de protección. Vamos a analizar a continuación cómo se aplica en los Programas: revisaremos los alcances y limitaciones y las buenas prácticas en torno a la evaluación de riesgo, y realizaremos recomendaciones de mejora.

Gran parte de las decisiones de una política de protección de DDH pivotan en torno al concepto de riesgo, que, como ya vimos antes, emana de la teoría social del riesgo. Dijimos también que, desde un punto de vista operacional, el riesgo hace referencia a eventos que, aunque inciertos, pueden provocar daños.

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

La evaluación del riesgo debe partir del contexto en donde se desarrollan los hechos, es decir, es necesario ubicar en tiempo y espacio las circunstancias que pueden incidir en el riesgo del DDH. Además, resulta necesario identificar a los actores involucrados (locales, nacionales, internacionales), sus intereses, sus relaciones y sus capacidades para realizar o contener una agresión¹⁶⁸. Asimismo, se recomienda analizar las acciones de protección realizadas previamente tanto por las autoridades involucradas como las adoptadas por el DDH.

168 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 grupos criminales; 3. Si su actividad se desarrolla en zonas de enfrentamiento entre grupos o bien, en donde se han producido con anterioridad ataques contra defensores de derechos humanos o periodistas; 4. Si el solicitante se encuentra

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

Es importante diferenciar entre i) analizar el riesgo (es decir, ver cuáles son los factores que constituyen el riesgo existente) y, ii) determinar su gravedad (es decir, cuán alto es el riesgo existente). Vemos uno a uno (ilustración 1).



Ilustración 1: Componentes de la evaluación global del riesgo (elaboración propia)

i) Análisis del riesgo¹⁶⁹

El análisis de riesgo conlleva analizar tres factores principales (como decíamos antes):

- Amenazas contra el DDH (una amenaza sería la disposición –expresa o no- de un perpetrador a actuar contra un DDH mediante una acción intencionada y a menudo violenta)
- Vulnerabilidades y capacidades del DDH: las vulnerabilidades son los puntos débiles en la seguridad de un/a DDH, que hacen que si se cumple una amenaza, sufran más daños; las capacidades son la inversa de las vulnerabilidades.

desempeñando sus labores en un momento crítico para sus causas en la zona; o bien; 5. Si pertenece a alguna organización o grupo que haya sido hostigado, amenazado o atacado con anterioridad.

¹⁶⁹ Este tema se explica con mayor profundidad en Eguren y Caraj 2010

Estos tres factores se reúnen en una ecuación que representa el riesgo en función de las amenazas y vulnerabilidades/capacidades, como también hemos visto:

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

Como vemos, según esta representación el riesgo aumenta cuando aumenta la amenaza y la vulnerabilidad, y disminuye cuando aumentan las capacidades. Por tanto, se podría reducir el riesgo de un DDH si se reducen las amenazas que sufre, y si se reducen las vulnerabilidades e incrementan las capacidades que se tengan respecto a dichas amenazas.

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

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

ii) Determinar el nivel de riesgo

Aunque hay distintas maneras de determinar el nivel de riesgo, en general se trata de determinar si el nivel del mismo es “alto, medio, o bajo” según 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 de la persona DDH, y sobre la continuidad de su labor). A mayor probabilidad e impacto, mayor nivel de riesgo, y viceversa. Por ejemplo, podemos decir que el nivel de riesgo “muy alto” correspondería a un ataque “muy probable” que “ponga en peligro la vida de la defensora” (por ejemplo, un atentado). El riesgo muy bajo correspondería a una actuación “poco probable” que produjera “presiones” u “hostigamiento verbal”¹⁷⁰. De nuevo se

¹⁷⁰ Ver Martín y Eguren 2011, 93-102, para una explicación más profunda sobre cómo determinar el nivel de riesgo.

integra aquí la acción del perpetrador, porque es la que en buena parte determina la probabilidad y el impacto de la agresión.

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

En los programas de protección existentes hay una estructura¹⁷¹, compuesta por policía o por funcionarios que se especializan en ello, que evalúa el riesgo de los DDH admitidos; los resultados son enviados a otra estructura, que con base en ellos decide asignar o no medidas de protección. Son frecuentes las expresiones de desacuerdo y descontento sobre este proceso por parte de DDH y periodistas, como por ejemplo la falta de conocimiento de los funcionarios sobre la realidad del trabajo de los DDH, o el enfoque solamente policial de los mismos¹⁷².

Es importante que, como está establecido en práctica habitual en los programas (México y Colombia al menos) se evalúe el riesgo de familiares convivientes o dependientes, y más en general de las personas que estén en relación directa con la labor del DDH. La experiencia muestra que hay frecuentes amenazas que incluyen a las familias de los DDH o personas cercanas, y lo mismo puede decirse de las agresiones contra DDH.

En algunas de estas políticas el usuario puede impugnar el resultado de la evaluación de riesgo. En el mecanismo mexicano se recoge que los usuarios pueden manifestar su inconformidad con el resultado de la evaluación y pedir una alternativo, hecha por expertos independientes¹⁷³. Sin embargo, esta posibilidad no parece usarse a menudo. En un estudio sobre 59 casos de DDH que entraron al mecanismo con acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, los datos obtenidos mostraron que en 15 casos las personas solicitantes no estuvieron de acuerdo con los resultados, pero sólo en 5 de ellos se realizó una nueva evaluación de riesgo (Espacio OSC 2015, 52). Hay factores disuasorios para repetir una de estas evaluaciones que probablemente hay que tener en cuenta, como que son procesos complejos, someten a los DDH a numerosas preguntas y

¹⁷¹ La Unidad de Evaluación de Riesgo en México, y el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendaciones de Medidas (CERREM) en Colombia.

¹⁷² Este desacuerdo, junto con la negativa del gobierno a incorporar sus peticiones, ha hecho que, por ejemplo, en febrero de 2017 la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP) decidiera retirarse de su participación en el CERREM de análisis de riesgo en Colombia. Ver “*La FLIP decide salir del comité de evaluación de riesgo a periodistas*”, en <http://flip.org.co/es/content/la-flip-decide-salir-del-comit%C3%A9-de-evaluaci%C3%B3n-de-riesgo-periodistas> (consultado el 8/02/2017).

¹⁷³ Este análisis independiente estará comisionado, además, por el Consejo Consultivo, compuesto por organizaciones de la sociedad civil, y financiado por el Fondo del mecanismo (artículos 16, 49 y 58 de la Ley mexicana).

averiguaciones, con posibles revictimizaciones, y, al menos hasta 2015, acumulaban grandes retrasos (según el Diagnóstico citado, más de la mitad de esos 59 casos estudiados entraron a la Junta de Gobierno entre 2 y 11 meses después de la evaluación de riesgo (Espacio OSC, 52), aunque estas cifras parecen haber mejorado notoriamente a partir de 2015). En Colombia la impugnación no se recoge en los decretos del programa sino que se realiza mediante una acción de tutela¹⁷⁴ (que se puede interponer, de modo genérico, en distintos momentos del proceso). La UNP reconoce haber atendido 395 acciones de tutela en 2015 para todos los usuarios; si ese año los 1810 defensores en programa fueron el 15% de los usuarios de la UNP, teóricamente les corresponderían unas 60 tutelas, pero no quiere decir que todas correspondan a la evaluación de riesgo; muchas otras se referirían a las medidas de protección, seguramente, pero no hemos encontrado datos desglosados. En todo caso, parece que en Colombia tampoco es frecuente la impugnación de la evaluación de riesgo.

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

En general existen importantes retrasos y cuellos de botella en las evaluaciones del riesgo de los programas existentes.

En cuanto a plazos, podemos distinguir dos problemas interrelacionados en torno a las evaluaciones de riesgo: la carga de trabajo que suponen, y la lentitud con que se realizan.

Las evaluaciones del riesgo generan una importante carga de trabajo para un programa de protección. En Colombia, por ejemplo, a partir del total de 6.456 análisis de riesgo que la UNP reporta para 2015, para la población de DDH atendida (1810 personas, 15% del total) reportarían

¹⁷⁴ La acción de tutela es como se denomina al mecanismo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia vigente, que busca proteger los derechos constitucionales y fundamentales de los individuos "cuando cualquiera de éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública". La acción se interpone por un individuo cuando, entre otros casos, no haya ningún mecanismo idóneo para proteger un derecho fundamental (https://es.wikipedia.org/wiki/Acci%C3%B3n_de_tutela, consultado el 1/12/16).

teóricamente casi mil evaluaciones. En México, para la atención a 254 casos en 2015 se realizaron 274 análisis¹⁷⁵ (de los que 150 fueron de revisión).

Una vez evaluado el riesgo hay que procesar el resultado para tomar decisiones en torno al mismo. En este paso se dan frecuentemente retrasos por cuellos de botella. En México, la estructura centralizada de su Junta de Gobierno y sus espaciadas reuniones (mensuales) generaron un importante cuello de botella en el procesamiento de los análisis de riesgo ya efectuados: en sus dos primeros años de funcionamiento se atendían poco más de tres casos por sesión, pero a partir de 2014, tras cambios en su funcionamiento, se subió a una media de entre 13 y 14 casos por sesión, y aun así esto supondría un techo de 170 casos si se hacen 12 reuniones al año (Espacio OSC 2015, 41-42).

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

Los análisis de riesgo que se efectúan en los programas de Colombia y México¹⁷⁶ no diferencian entre análisis del riesgo y determinación del nivel de riesgo. Sin embargo, como hemos dicho antes, es distinto el análisis de riesgo (es decir, entender como está constituido dicho riesgo, a partir de las amenazas, vulnerabilidades y capacidades del defensor o de la organización), de la determinación del nivel de riesgo (es decir qué tan alto o bajo es dicho riesgo).

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

Cuándo evaluar el riesgo

El riesgo es circunstancial (porque depende del contexto y circunstancias) y cambiante (porque cambia cuando suceden eventos relevantes, como una nueva amenaza o un cambio en las

¹⁷⁵ Las cifras parecen no cuadrar bien; la información fue obtenida de SDH 2015, 19.

¹⁷⁶ El mecanismo en México fue el único que en un principio estableció dos procesos diferentes para analizar el riesgo y determinar su nivel, con procedimientos detallados para ambos. El sistema fue diseñado, aprobado e implementado con la asesoría de PI mediante un acuerdo entre la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la Secretaría de Gobernación. Este proceso fue interrumpido por decisión de la Secretaría de Gobernación al año de su funcionamiento, y sustituido por otro sistema, similar al aplicado en Colombia, que mezcla ambos conceptos, con la asesoría de la organización Freedom House.

vulnerabilidades de la persona defensora). Es decir, la evaluación de riesgo no es una foto fija, lo que nos lleva a la siguiente pregunta: ¿cuándo hay que evaluar el riesgo? En este caso, la respuesta es sencilla: antes de diseñar el plan de protección, antes de retirar las medidas de protección (tras un tiempo sin amenazas ni incidentes), de modo regular (durante dicho período sin amenazas e incidentes), y en general cuando se dan nuevas amenazas o vulnerabilidades que lo hagan necesario. Veamos estos momentos uno por uno:

- Antes de diseñar el plan de protección: Como ya hemos visto, la evaluación de riesgo es básica para diseñar el plan y medidas de protección.
- Antes de retirar las medidas de protección: Cuando ha transcurrido un período acordado sin amenazas ni incidentes, es necesario realizar una nueva evaluación de riesgo antes de iniciar una retirada ordenada de las medidas de protección.

Cuando se dan nuevas amenazas o vulnerabilidades: recibir nuevas amenazas o el incremento de vulnerabilidades puede aumentar el riesgo (aunque no en todo los casos), lo que requiere una nueva evaluación (sin embargo, se citan casos en México, por ejemplo, en los que un DDH es atacado y no se reevalúa su riesgo ni sus medidas de seguridad¹⁷⁷).

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

En Colombia y México la evaluación de riesgo se hacen siguiendo una estructura cuasi matemática que, en varias hojas de cálculo (tipo Excel), asigna factores numéricos a una serie de circunstancias, que supuestamente influyen en el riesgo, y como fruto de estas combinaciones el resultado de la evaluación de riesgo se mide mediante un número. Este número indicaría un nivel de riesgo¹⁷⁸, que sirve como base para las consiguientes decisiones en protección. En términos de investigación social, estaríamos hablando de crear un índice compuesto (composite indicator) que pueda agregar “multi-dimensional processes into simplified, stylised concepts” (Saltelli 2007, 1).

Sin embargo, el proceso muestra una serie de carencias que reducen la fiabilidad de todo el proceso, y que presentamos a continuación:

¹⁷⁷ Ver WOLA-PBI 2016, 3.

¹⁷⁸ En Colombia la clasificación es ordinario (menor de 50 puntos en la herramienta de cálculo de riesgo), extraordinario (50 a 80 puntos) o extremo (81 a 100 puntos); sólo se abordan los riesgos extraordinarios y los extremos.

- a) Se asignan factores arbitrarios a circunstancias que supuestamente influyen en el nivel de riesgo.

Por ejemplo, en uno de las herramientas de análisis a las que hemos tenido acceso¹⁷⁹, a la circunstancia "ataques previos contra defensores de derechos humanos o periodistas en la región" se le asigna un factor del 11%, y un "valor relativo ponderado" de 3'85. Sin embargo, no existe ninguna evidencia sobre por qué asignar ese factor determinado a esa circunstancia. Y otros factores arbitrarios como éste se aplican más de 20 veces, en sucesivas filas de Excel, hasta que se obtiene un "valor final del riesgo", pero la pregunta es la misma: ¿en qué evidencia se basa este cálculo? ¿Qué estudios nos indican que esos factores (y no otros) tienen esa importancia (y no otra)? Creemos, más bien, que este proceso responde por una parte al interés en "cuantificar" el riesgo, es decir, asignar un pretendido valor matemático al riesgo, y por otra parte responde también a la necesidad de agilizar y estandarizar los análisis de riesgo (que han de ser realizados en gran número en los programas). Sin embargo estos intereses obvian que la realidad social (y, por tanto, también el riesgo) es compleja, subjetiva y sujeta a la interpretación, y por tanto, si se quiere cuantificar, los expertos en índices combinados destacan la importancia de encontrar "a stable methodological framework in the construction of composite indicators (CIs) in order to address the methodological challenges including those of sensitivity and uncertainties related to methods used" (Dialga y Giang 2017, 1). En este caso no se ofrece ninguna referencia sobre cuál sería este marco metodológico para abordar la creación de un índice compuesto sobre riesgo para DDH.

- b) Se crean barreras y falta de transparencia para entender e impugnar los resultados de la evaluación del riesgo:

Este intrincado proceso cuasi-matemático pretendería dotar de una supuesta objetividad a estas evaluaciones de riesgo pero la falta de claridad sobre su elaboración hace que se convierta en una "caja negra" o barrera que impide que muchos defensores entiendan este proceso de evaluación y hace mucho más difícil su impugnación: si su nivel de riesgo es del 38%, exactamente, ¿cómo puede un DDH entrar a debatirlo? ¿Qué transparencia ofrece para el proceso de determinación del nivel de riesgo?

¹⁷⁹ Esta información es restringida en acceso, por lo que no podemos citar la fuente de la misma.

Como recomendaremos más adelante, creemos que es necesario buscar alternativas a los errores y barreras impuestos por este enfoque cuantitativo del riesgo.

2.3.- El enfoque de género en la evaluación de riesgo.

La presión de la comunidad de DDH, instituciones jurídicas y otros han hecho que el enfoque de género sea tenido en cuenta, al menos sobre el papel, en la evaluación de riesgo en los programas de protección analizados. En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional estableció en 2008¹⁸⁰ “diez riesgos de género” (ver cuadro adjunto) y una serie de amenazas o actos de violencia¹⁸¹, así como dieciocho “facetas de género”¹⁸² para las mujeres en situación de desplazamiento forzoso, que la Unidad Nacional de Protección incorporó a su actuación¹⁸³, porque las víctimas del desplazamiento forzoso también hacen parte de su población atendida. En 2012 la UNP aprobó, finalmente, un enfoque de género para la protección otorgada por la UNP¹⁸⁴. Pero el Comité de Transversalidad de Género para implementar este enfoque de género (“de manera transversal y efectiva”) en la ruta de protección de la UNP, no se instaló hasta finales del 2014¹⁸⁵. Posteriormente, en octubre de 2015 se publicó la Resolución 0680¹⁸⁶ con modificaciones sobre los miembros de dicho Comité de Transversalización de Género y su funcionamiento. En el momento de redactar este documento no resulta posible evaluar adecuadamente el alcance de este proceso para con el tema de género y defensa de derechos humanos.

En el caso del análisis de riesgo, tanto en Colombia como en México existe un protocolo de análisis de riesgo diferenciado para mujeres. Sin embargo, las carencias en su aplicación son múltiples, porque sigue estando condicionada por discriminación y prejuicios contra las mujeres, con escasa participación de mujeres en el diseño de los protocolos de análisis de riesgo, frecuentes alusiones a “crímenes pasionales” o “histerismo”, falta de foco en los factores de violencia sexual, falta de

180 Ver en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/autos/2008/a092-08.htm> (consultado el 14/sept/2016)

181 Actos a los que también se refiere, creemos que de modo incorrecto, como “factores de vulnerabilidad” (Ver documento citado, en “Síntesis”, numeral “c”)

182 Ver Op.cit, en “Síntesis”, numeral “d”.

183 Resolución 0639 de 2014, ver en <http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/Resoluci%C3%B3n%20639-2014%20creacion%20comite%20transversalidad%20de%20genero.pdf>

184 Ver Resolución 0805 de 14 de mayo de 2012, en <http://www.unp.gov.co/resoluciones-circulares>

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

186 Ver 0680 de 9 de octubre de 2015, ver en <http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RES%20%200680%20Octubre%20de%202015.pdf>

atención a los impactos diferenciados y a las responsabilidades familiares de las defensoras y su entorno social y comunitario, frecuentes revictimizaciones durante el análisis, etc.(Martín 2016, 37-43).

Corte Constitucional de Colombia: listado de los riesgos de género

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

Tabla 13: Lista de riesgos de género según la C. Constitucional de Colombia (elabor. propia)

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

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

2.5.- Conclusiones sobre la evaluación de riesgo en los Programas de protección.

En conclusión, podemos enumerar una serie de buenas prácticas sobre las evaluaciones de riesgo en los Programas existentes:

- a) Se incluye a familiares y personas relacionadas con la labor del DDH.
- b) Se realiza por personas expertas en la protección de DDH, (pertenezcan o no a la policía, aunque la experiencia muestra mejores resultados con expertos ajenos a la policía), y preferiblemente con perfiles o experiencias cercanas al trabajo de los derechos humanos o temas con sensibilidad social.
- c) El análisis de riesgo incorpora un enfoque de género e interseccional.
- d) La política incluye una vía para que el DDH que manifieste inconformidad pueda solicitar un análisis de riesgo independiente, por expertos/as de la sociedad civil.

Sin embargo, habría que realizar una importante serie de mejoras:

- i) Evitar que las averiguaciones para la evaluación de riesgo se planteen como una investigación policial¹⁸⁷ (porque no lo es), o que se hagan con criterios más propios de la escolta y protección de personalidades amenazadas que de DDH.
- ii) Que el DDH participe en la elaboración de su análisis de riesgo, por medio de entrevistas, y que sea al menos consultado/a en profundidad sobre la determinación final del nivel de riesgo.
- iii) El análisis de riesgo se realiza con un enfoque cualitativo que permita transparencia, deliberación y construcción de acuerdos en cuanto al riesgo.

¹⁸⁷ No se trata de que la persona defensora tenga que probar lo que responde en la entrevista para analizar el riesgo, aunque indudablemente el analista ha de estudiar la información obtenida y, sin comprometer la confidencialidad del análisis de riesgo, tiene un cierto margen de actuación para cotejar respuestas y llegar a conclusiones.

- iv) Distinguir entre análisis de riesgo y determinación del nivel de riesgo, e integrar debidamente las (posibles) acciones del perpetrador.
- v) Mejorar e incorporar plenamente el enfoque de género e *interseccional* en la evaluación de riesgo.
- vi) Que el DDH pueda tener acceso a conocer su análisis de riesgo (y no sólo a las conclusiones).
- vii) Asignar a las tareas de análisis de riesgo los recursos necesarios y suficientes para asegurar su realización a tiempo y su calidad.

VI.- Medidas de protección y recursos asignados en los actuales programas.

En este capítulo vamos a analizar dos temas clave de las políticas de protección: las medidas de protección y los recursos asignados. Sobre las medidas, revisaremos cómo se aplican y qué se puede esperar (o no) de las mismas, finalizando con una propuesta sobre el concepto de planes de protección. Respecto a los recursos, realizaremos una serie de análisis comparativos para intentar extraer conclusiones y recomendaciones.

1.- Las medidas de protección.

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

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

En esencia, las medidas de prevención (denominadas frecuentemente “medidas políticas” por los defensores) son, según el programa colombiano, las “acciones que emprende el estado para el cumplimiento del deber de prevención en lo que se refiere a la promoción del respeto y garantía de los derechos humanos de los sujetos protegidos del programa”¹⁸⁸; según la ley mexicana consisten en las “dirigidas a reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones, así como a combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición”¹⁸⁹. A pesar de que ambos programas las mencionan, son más detalladas en el reglamento mexicano, e incluyen¹⁹⁰:

“i. Difusión a nivel federal, estatal y municipal del Mecanismo y las obligaciones de las autoridades con DDH y periodistas en cuanto a su protección;

¹⁸⁸ Artículo 3 del decreto 4912 (2011)., ver en <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4912-de-2011> (consultado el 03/03/2017)

¹⁸⁹ Artículos 41-45 de la Ley y 68-74 del Reglamento

¹⁹⁰ Artículos 68-74 del Reglamento.

- ii. Cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios de las entidades federativas sobre derechos humanos y periodistas, respecto de la Ley, el Reglamento, evaluación de riesgo, y demás documentos derivados del Mecanismo;
- iii. Difusión de las declaraciones públicas de los funcionarios sobre la importancia del trabajo de los DDH y periodistas, criterios nacionales e internacionales en la materia, así como otros documentos afines;
- iv. Creación de consciencia pública sobre la importancia del trabajo de los DDH y periodistas, así como de los instrumentos internacionales relevantes sobre el derecho y la responsabilidad de los individuos, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente, y
- v. Recabar, analizar y publicar los datos relativos a las agresiones que sufren los beneficiarios.”

Tabla 14: Sistema Alerta Temprana en México (elaboración propia)

El Sistema de Alerta Temprana (SAT) y Plan de Contingencia del mecanismo en México

La primera activación del SAT tuvo lugar en septiembre de 2015 para el estado de Veracruz, y la segunda en 2016 para Chihuahua. En ambos casos ya se habían dado una serie de asesinatos de periodistas y DDH, por lo que quizá sea más adecuado denominarlo Plan de Contingencia: mediante éste se han promovido, con el apoyo de la Unidad de Prevención, una serie de reuniones con el gobierno estatal y otras instituciones, para hacer un plan de acción y darle especial seguimiento. Desde un punto de vista teórico, como hemos visto, este acercamiento y foco en lo local tiene pleno sentido para una política pública, pero hasta el momento de redactar este estudio no hemos tenido acceso a evaluaciones de la efectividad de estos SAT/ planes de contingencia.

El mismo Reglamento plantea que se “incentivará la elaboración de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia, con la finalidad de evitar potenciales agresiones a DDH y Periodistas”, y asigna responsabilidades para la prevención a “a las autoridades federales y a las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias”, con la colaboración de la “Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis” del mecanismo (ver tabla 15).

¿Una base de datos de agresiones contra DDH en el Mecanismo de México?

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

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

Sin embargo, los informes y análisis más recientes de DDH reclaman una y otra vez que se cumplan estas medidas de prevención, dada su casi inexistente implementación. El Informe Anual SIADDHH 2015 para Colombia recoge que “todo hace pensar que en Colombia no hay prevención de agresiones contra defensores”, habla de “letra muerta”, e insiste en preguntarse “si el gobierno seguirá invirtiendo enormes presupuestos en el sistema de protección física en lugar de invertir en una real implementación de mecanismos preventivos que reviertan las causas que llevan al riesgo”¹⁹¹.

Las medidas de protección (ordinarias y urgentes), idas de protección como las listadas en la tabla 16¹⁹² son las que se implementan habitualmente en todos los programas estudiados¹⁹³. Como puede verse, una serie de medidas se centran en equipamiento de los DDH, otras tienen que ver con protección policial, otras con evacuación y finalmente algunas se enfocan formalmente en la formación y atención al DDH

¹⁹¹ Informe Anual SIADDHH 2015 (Colombia), págs. 16-17. y [informes mexico y colombia al menos]

¹⁹² Colombia: art. 9-11 del Decreto 4912 (2011); México: art. 32-34 de la Ley y art. 57-74 del Reglamento.

¹⁹³ La Ley mexicana habla de “medidas preventivas” (art. 63-64), pero conceptualmente es muy difícil distinguirlas de las de protección, por lo que hemos preferido agruparlas todas bajo este último concepto global: medidas de protección.

Tabla 16: Listado de medidas de los Programas de Colombia y México (elabor. propia)

Compilación de medidas de protección y preventivas incluidas en los programas de Colombia y México
<p>Equipamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Equipo celular, radio o teléfono vía satélite (para comunicación) -Botón de pánico (instalación en el celular de un defensor de un dispositivo que envía un mensaje de alerta, con localización vía GPS, si el defensor oprime dicho botón). -Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en inmuebles. -Chalecos antibalas -Detector de metales <ul style="list-style-type: none"> -Autos blindados, convencionales, y otros medios físicos de protección. -Protección de inmuebles -Patrullajes o rondines regulares -Conductores y escoltas de cuerpos especializados <ul style="list-style-type: none"> -Evacuación y reubicación temporal -Resguardo del beneficiario y medios de subsistencia durante la implementación de la medida (o apoyo de reubicación temporal) -Servicios de logística y operación: pago de viajes y apoyo al trasteo <ul style="list-style-type: none"> -Instructivos y manuales -Cursos de autoprotección -Medidas psicosociales <ul style="list-style-type: none"> -Acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas

Las medidas urgentes de protección

Los programas de Colombia y México estipulan medidas urgentes de protección para los casos catalogados como de riesgo extremo o muy elevado. En estas situaciones, cuando la agresión puede ser inmediata, las medidas que se pueden tomar son limitadas y han de ser enérgicas (ver tabla 17). En teoría la manera adecuada de reducir un riesgo extremo sería garantizar una protección efectiva, casi siempre armada, tanto a su persona como a los inmuebles donde se encuentra, o en algunos casos evacuando a la persona del lugar donde se encuentra y trasladándola a un sitio seguro. En caso de que el ataque haya ocasionado algún daño a la integridad física del DDH, será prioritario otorgar además la debida atención médica. La Ley mexicana, por ejemplo, plantea como medidas urgentes (en un listado no exhaustivo) la evaluación y reubicación temporal, la escolta por cuerpos

especializados y la protección de inmuebles¹⁹⁴. Recoge, asimismo, que en caso de duda entre medidas normales o urgentes, se deberá optar por estas últimas¹⁹⁵.

Tabla 17: Procedimientos para intervención en riesgo extremo (elaboración propia)

Procedimientos para intervención en riesgo extremo

Durante los procedimientos de emergencia, y debido precisamente a la falta de tiempo para valorar riesgos y actuaciones, se pueden cometer errores que pueden afectar al programa y se pueden generar daños colaterales al DDH mismo. Por ejemplo, la irrupción de la policía en la casa de un DDH en un barrio puede generar preguntas e incluso hostilidades (una vez pasada la crisis) por otros actores (como delincuencia organizada por ejemplo); o una evacuación apresurada apresuradamente puede afectar las posibilidades de retorno por parte del DDH. Para reducir las posibilidades de error es importante tener en cuenta lo siguiente:

- El defensor debe ser informado de que las medidas urgentes capaces de proteger frente a un riesgo tan grave han de ser drásticas, y es necesario asegurarse de que sea consciente de lo que puede significar la actuación.
- Usar protocolos de actuación pre-establecidos, que prioricen la “reducción de la exposición” del defensor frente a la amenaza: estos protocolos, que se pueden ir mejorando con la experiencia, permiten ejecutar estas medidas de la manera más segura posible para los beneficiarios de las mismas.

Teniendo todo esto en cuenta, no deja de ser sorprendente el análisis de las medidas otorgadas (en 2015) en los caso de riesgo extraordinario (que, según la Ley mexicana, han de ser otorgadas en un máximo de 9 horas tras el establecimiento de dicho nivel de riesgo¹⁹⁶): entre dichos casos de riesgo extraordinario, solamente un 5% de las medidas fueron escoltas o algún tipo similar de medida enérgica por riesgo inminente contra la vida (SDH 2015, 43), a pesar de tratarse teóricamente de situaciones extremas de seguridad (ese 5 % de escoltas, por cierto, es idéntico al mencionado para los casos de medidas ordinarias de protección, por lo que pareciera que el Mecanismo reacciona con parecida baja energía ante ambos tipos de riesgo, a pesar de la distinción que especifica la ley).

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

¹⁹⁴ Art. 32 de la Ley.

¹⁹⁵ Art. 61 del Reglamento.

¹⁹⁶ La Ley hondureña también recoge un estándar similar.

Tabla 18: Compilación de principios para enmarcar las medidas de protección (elabor. propia)**Compilación (a partir de los diferentes mecanismos) de principios para enmarcar las medidas de protección**

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

-Voluntariedad

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

-Exclusividad

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

-Prevención

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

-Tutelaridad

Salvo aquellos requisitos exigidos para los procedimientos ordinarios jurisdiccionales, las acciones de protección no prejuzgarán sobre el fondo del asunto y serán adoptadas inmediatamente para garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos y libertades universales, operando bajo el principio pro persona; al tratarse de medidas precautorias

o cautelares la rigurosidad no puede ser la misma que para otros mecanismos de prevención y protección contemplados en las legislaciones nacionales. Asimismo, se deberán desarrollar las medidas necesarias para implementar mecanismos judiciales de protección en el ámbito nacional.

-Principio de concertación y consulta

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

-Causalidad

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

-Proporcionalidad

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

-Efectividad

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

-Sostenibilidad de las medidas

Las medidas han de ser sostenibles para el programa y para los DDH mismos.

-Reversibilidad de las medidas

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

-Confidencialidad

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

-Temporalidad

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

-Responsabilidad y colaboración

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

-Igualdad de trato, no discriminación, enfoque diferencial

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

-Oportunidad

Plazos y duración de las medidas de protección

A pesar de los plazos que se estipulan en los mecanismos, los retrasos en otorgar y especialmente en implementar las medidas de protección son notorios, y llegan a alcanzar varios meses¹⁹⁷. Estos retrasos llegan a cuestionar toda la lógica de un programa de protección.

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

- El riesgo se reduce o incluso llega a ser muy bajo. Esto sucede, sobre todo, cuando la amenaza desaparece, por distintas razones; por el cambio de la actividad del DDH (siempre y cuando no persista algún nivel de riesgo por su anterior actividad como defensor); por finalización de la actividad que lo puso en riesgo, y por un cambio de domicilio.
- El uso indebido de las medidas de protección o la manipulación de la información entregada a fin de recibir la protección pueden ser causas para suspender las medidas.
- La propia persona beneficiaria del programa de protección puede solicitar su retirada voluntario.

Por otra parte, las medidas urgentes de protección tienen carácter provisional. El mecanismo mexicano, por ejemplo, recoge que estarán vigentes hasta que se pueda evaluar mejor la situación de riesgo y la Junta de Gobierno tome una nueva decisión sobre la pertinencia de continuar, modificar o suspender las mismas¹⁹⁸.

Sin embargo, la realidad muestra que el número de los DDH en un programa de protección aumenta cada año. Las cifras han crecido sin pausa en un programa con muchos DDH, como el colombiano,

¹⁹⁷ Ver, por ejemplo, Somos Defensores 2014 y 2015 (para Colombia), y Espacio OSC 2015 (para México).

¹⁹⁸ Art. 62 del Reglamento.

pero también en un programa de menor tamaño como el mexicano: en 2015 sólo se pudieron retirar las medidas de protección a 58 DDH, un número menor que el de casos que entraron (SDH 2015, 20).

Barreras para la retirada de las medidas de protección

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

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

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

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

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

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

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

Este equívoco es frecuente: unos u otros perciben que el presidente de una organización requiere de medidas de protección no por su nivel de riesgo, sino por su cargo; o, en otras palabras, el cargo lleva implícito el riesgo. Este planteamiento es el habitual en los esquemas de protección de autoridades y personalidades reconocidas, pero en absoluto ha de ser así para la mayoría de DDH. Una deriva de este planteamiento es la vinculación de ciertas medidas de protección, como vehículo con chófer o blindado o escolta, con un cierto *status quo* y ejercicio de poder. Una manera de superar esta barrera es la aplicación rigurosa del criterio de riesgo para otorgar planes y medidas de protección, lo que genera transparencia e igualdad en el acceso a la debida protección.

Para facilitar la toma de decisiones sobre la retirada de las medidas de protección, un programa debería tener¹⁹⁹:

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

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

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

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

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

Una vez que sea firme la decisión de dar por finalizadas las medidas, su retiro podría realizarse de forma paulatina, con todas las precauciones y garantías posibles para la persona beneficiaria, así como con discreción (para no divulgar dicha retirada de modo inadecuado). Se podría sugerir el

¹⁹⁹ Adaptado de Martín y Eguren 2011, 107

iniciar con el retiro de las medidas más complejas (vehículos blindados, escolta armada o protección armada de bienes inmuebles). En el caso de las escoltas sería recomendable que la retirada fuera escalonada, pues cumplen también una función de contravigilancia del entorno. Las medidas vinculadas a capacidad de comunicación deberían ser las últimas en retirarse, para no comprometer dicha prevención y comunicación, además de facilitar una reacción rápida si fuera necesario.

1.1.- La utilidad y adecuación de las medidas de protección

La adquisición, préstamo y mantenimiento de los equipamientos necesarios para la protección genera una gran carga de trabajo logístico para los programas (carga que en muchas ocasiones no logra resolverse a satisfacción de las personas usuarias de los programas), pero y este proceso parece haberse convertido además en una barrera que impide mirar más allá de cada una de estas medidas de protección. Vamos a analizar esta problemática mediante tres preguntas distintas:

- ¿Son adecuadas estas medidas de protección?
- Estas medidas de protección, ¿realmente protegen?
- ¿Medidas, o planes de protección?

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

El objetivo central de un programa de protección es que los DDH puedan ejercer su derecho a defender los derechos humanos en las mejores condiciones posibles, por lo que cabe preguntarse, en primer lugar, si las medidas de protección existentes son adecuadas para este fin. Es difícil dar una respuesta general a esta pregunta. En algunas ocasiones las medidas de protección que se ofrecen pueden plantear dificultades añadidas, o incluso situaciones de vulnerabilidad que, lejos de resolver la situación de riesgo la agravan. Una de las medidas que más dificultades genera son las que tienen que ver con la escolta armada: ésta es realizada por cuerpos policiales o por personal de compañías privadas de seguridad (que es el caso predominante en Colombia). Entre las dificultades que genera la escolta armada se encuentran las siguientes:

- a) Desconfianza de los DDH hacia la policía: Es un hecho que, en muchas ocasiones, las fuerzas de seguridad o bien son una fuente de amenazas para defensores, o bien colaboran con quienes amenazan a los defensores, o se mantienen al margen de dichas amenazas sin reaccionar enfrente a ellas. Esta situación, unida, en algunos casos, al descrédito generalizado que estas instituciones tienen entre la población afectada, hace que sea frecuente que los DDH desconfíen de la protección que pueda otorgarles la policía.
- b) Desconfianza de las víctimas hacia la policía: No podemos olvidar que quienes defienden derechos humanos trabajan con víctimas y colectivos sociales que, además de compartir la desconfianza ciudadana respecto de las instituciones policiales, suelen sufrir represión por éstas. Por ello el llegar con una escolta policial, por ejemplo, a un encuentro con víctimas, puede interferir abiertamente en la labor de quienes defienden derechos humanos.
- c) Interferencia con su labor: Muchas veces los DDH viven en o visitan barrios marginales con presencia de delincuencia, que cuestiona la presencia policial o hace que el policía de escolta se niegue a entrar en una zona (requiriendo que el DDH haga lo mismo).
- d) Escoltas de compañías privadas: En los últimos años en Colombia el Programa ha recurrido a contratar escoltas de compañías privadas de seguridad para sus beneficiarios. Los DDH critican este desarrollo sobre la base de que el Estado no puede delegar sus funciones esenciales de protección a compañías privadas, ya que no es lo mismo un agente de seguridad que un trabajador de una empresa. Por otra parte, si un cuerpo de policía desarrolla actividades de investigación e inteligencia sobre quienes agreden a los DDH, sus resultados son más fácilmente transmisibles a sus propios agentes-escoltas, que a escoltas de una compañía privada. Y no se puede dejar de lado el hecho de que en muchos países estas compañías privadas de seguridad se nutren de ex-miembros de las fuerzas de seguridad, que pueden ser fácilmente captados por los perpetradores para sus fines.
- e) Uso de la violencia: Ha habido DDH que plantean que el uso de la violencia (aún la estatal) no es compatible con su trabajo en derechos humanos, lo que, sumado a la desconfianza mencionada respecto al estado, ha hecho que renuncien a sus escoltas armados, y en cambio recurran a alternativas como el acompañamiento internacional²⁰⁰.

²⁰⁰ Con ONG como Peace Brigades International y otras (casos de conocimiento directo del autor de este estudio, dentro de ONG colombianas como CREDHOS, en el Magdalena Medio, y otras en Colombia)

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

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

Estas medidas de protección, ¿realmente protegen?

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

Las medidas de los catálogos se podrían clasificar de diferentes maneras, y hemos elaborado una de ellas en la tabla adjunta. Tendríamos así, por ejemplo, medidas móviles (es decir, que se mueven con el DDH) y medidas estáticas (que se usan sólo en un lugar). Algunas medidas tienen más limitaciones que otras, desde un punto de vista estricto de seguridad.

Tabla 19: Categorización de medidas de protección (elaboración propia)

Medidas		Limitaciones
Móviles (se mueven con el DDH) y permiten repeler agresión.		
Disuaden a un posible perpetrador y permiten repeler directamente una agresión.	Escolta o protección armada ²⁰¹ (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	Sólo es útil si se combina con las anteriores
Estáticas (protegen un lugar)		
Barreras contra el acceso a un lugar (o avisan)	Cerraduras, blindajes de puertas, CCTV	Desplazamiento del riesgo (a lugares no protegidos)
Pueden disuadir a un perpetrador y podrían repeler directamente una agresión	Rondines policiales	Depende de su frecuencia e imprevisibilidad
Reducen la exposición del DDH		
Sacan al DDH de un lugar	Evacuación	Impide la labor del DDH y puede ser difícil de revertir

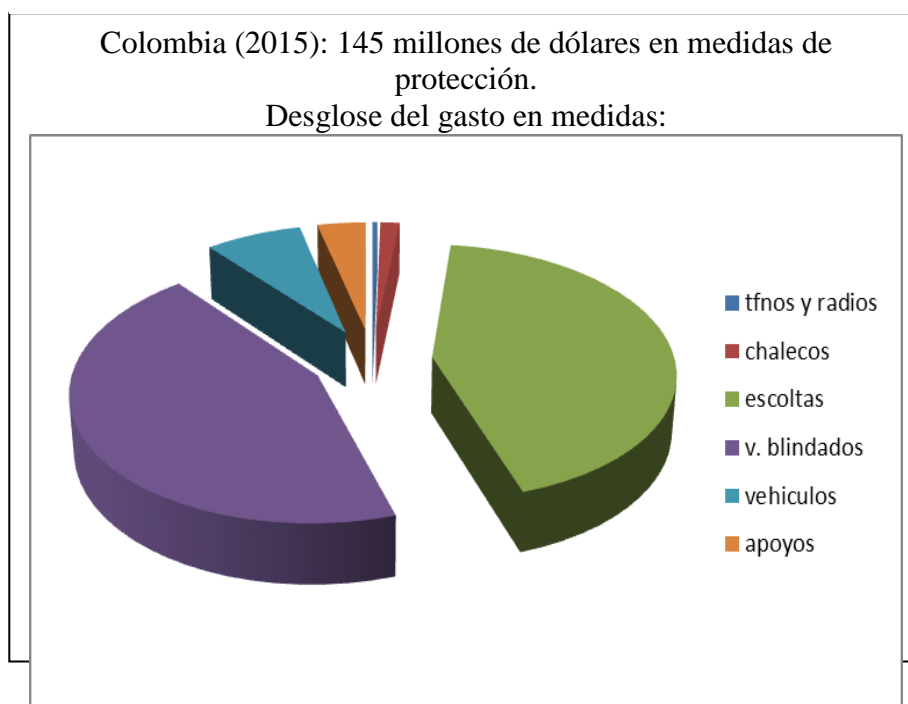
Ahora bien, ¿qué medidas se suelen otorgar? Si ahora examinamos algunos de los escasos datos disponibles sobre la distribución de medidas de protección, a partir del programa mexicano, (SDH 2015, 22-25) veremos que, del total de medidas de protección implementadas en protección desde 2015, el 75% fueron el botón de pánico (la más otorgada) y CCTV o medidas de seguridad en domicilio u oficina. Y si añadimos telecomunicaciones (y el 5% que suponen vehículo y gasolina), suman el 92% del total de medidas otorgadas. Es decir, que la inmensa mayoría de las medidas son medios técnicos, cuya capacidad para generar reacciones efectivas estaría muy en duda²⁰², en un país con altas tasas de criminalidad y una baja rendición de cuentas por los diversos cuerpos policiales (por no mencionar las numerosas zonas rurales en que no hay presencia policial). De hecho, en el caso del botón de pánico (la medida estrella en cuanto a número) ni siquiera está probada su eficacia. En un estudio sobre 59 casos de DDH en México, se reporta que en once utilidades del botón de pánico apenas se obtuvieron respuestas adecuadas (Espacio OSC 2015,

²⁰¹ Para profundizar en el tema de escoltas armadas y protección de DDH, ver Martín y Eguren 2011, 111-117

²⁰² En la opinión técnica del autor de este estudio, pero ver también por ejemplo WOLA-PBI 2016, 2

54-56), y hay otras numerosas referencias a su falta de utilidad²⁰³. Por el contrario, y según las mismas fuentes mexicanas, las escoltas fueron el 2% del total de medidas (SDH 2015, 24). En contraste, y aunque no hay cifras exactas, el otorgamiento de escolta armada es mucho más frecuente en el programa colombiano, a pesar de que éste tiene más defensores incluidos en programa por cada 100.000 habitantes (3,8 en Colombia versus 0,2 en México).

Tabla 20: Desglose del gasto en medidas (Colombia 2015) (elaboración propia)



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

Por ejemplo, según un análisis de los homicidios contra DDH en 2015 en Colombia (Somos Defensores 2015, 28), en la ilustración 2, el 41% de homicidios de los 63 homicidios tuvo lugar en los lugares de residencia de los DDH, pero sólo el 25% del total tuvo lugar en residencias urbanas, las más susceptibles de proteger mediante barreras físicas y tecnología como CCTV. En el 60% de casos los DDH fueron asesinados en otros lugares (el 75% si excluimos las viviendas rurales).

²⁰³ Ver, por ejemplo, <http://www.animalpolitico.com/2015/07/mecanismo-protecte-a-periodistas-y-activistas-con-botones-de-panico-inservibles-y-telefonos-donde-nadie-contesta/> De hecho para principios de 2016 iba a realizar una evaluación de esta medida (según SDH 2015, 30), pero para principios de 2017 sus resultados no parecen haberse hecho públicos por el Mecanismo.

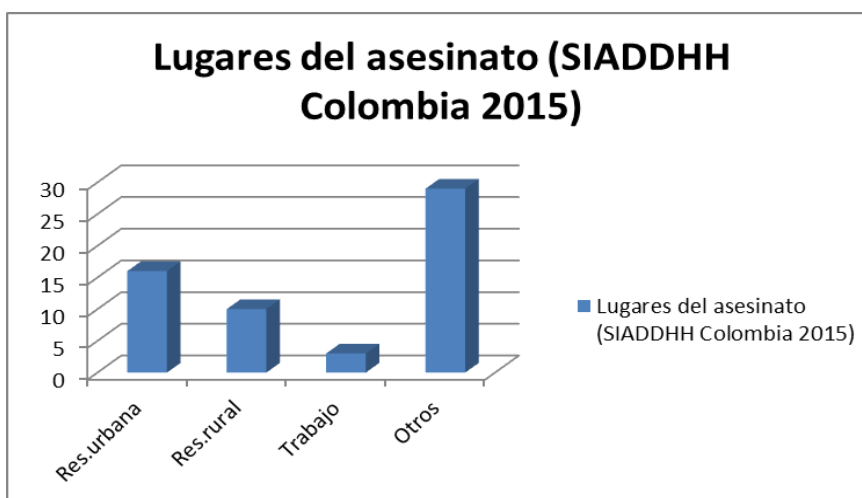


Ilustración 2: Lugares de asesinato de DDH en Colombia (SIADDHH 2015) (elaboración propia)

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

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

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

En teoría, por ejemplo, basta con apretar el botón de pánico de un teléfono inteligente para... ¿qué, exactamente? A pesar de ser una de las medidas más otorgadas del programa mexicano, el sistema

realmente no ha sido adecuadamente probado en la práctica ni hay conclusiones sobre su utilidad real (ya hemos mencionado que aparentemente la evaluación que el programa hizo de dicha medida no se ha hecho pública). La noción de que el botón envía una alerta instantánea es sugerente, pero lo que realmente haría útil a dicha medida es un sistema que garantizara una reacción rápida y adecuada tras recibir la alerta. Y dicho sistema parece no existir: es indudable que el compromiso y la energía que requiere poner en marcha un sistema de reacción así es mucho mayor que el necesario para otorgar botones de pánico; sin embargo éstos pueden ser útiles para crear una cortina que esconde la carencia principal. En otras palabras, el problema es que se sustituye el sistema o red de reacción por el aparato tecnológico que la activa, porque dicho aparato parece atraer y contener en sí el sistema comentado. Y todo esto, aparentemente, a un alto costo económico: cada botón de pánico del programa mexicano cuesta al mes unos 215 dólares²⁰⁴.

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

Para concluir sobre la efectividad de estas medidas de protección

No hemos podido averiguar si se ha realizado alguna evaluación técnica de la efectividad que todas estas medidas tienen para proteger. Ha habido casos de DDH agredidos y asesinados siendo beneficiarios de estos programas²⁰⁵, pero también es cierto que estos casos siempre serán más visibles que los posibles casos en que las medidas hayan prevenido agresiones o incluso salvado la vida de algún DDH. Con los datos disponibles en la mano, no creemos que se pueda afirmar nada

²⁰⁴ Ver <http://www.animalpolitico.com/2015/07/mecanismo-protecte-a-periodistas-y-activistas-con-botones-de-panico-inservibles-y-telefonos-donde-nadie-contesta/> (consultado el 1/12/16), y WOLA-PBI 2016, 7

²⁰⁵ Por ejemplo, de los 63 DDH asesinados en Colombia en 2015, cuatro tenían medidas de protección de la UNP, uno las tenía vencidas y a otro le habían sido denegadas (Somos Defensores 2015, 28).

sobre la efectividad de las medidas, mientras que hay numerosas indicaciones sobre la poca consistencia y arbitrariedad de dichas medidas. Hay muchos DDH con sólo un botón de pánico, o un chaleco antibalas, o un vehículo asignado para algunos desplazamientos. Si miramos a los medios usados por los perpetradores a la hora de realizar atentados contra DDH, no podemos por menos que cuestionar que muchas de estas medidas de protección, por sí mismas, puedan disuadir a los perpetradores o directamente impedir una agresión.

1.2.- Explorando otras medidas de protección. Medidas colectivas.

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

Por una parte, podríamos decir que una de las grandes fuentes de protección de los DDH es su capital social, es decir, el conjunto de relaciones y lazos que insertan la actividad de la defensora en el seno de su comunidad social. Desde este punto de vista, sería necesario que los programas consideren medidas que incidan positivamente en el trabajo en red de los defensores, entre las que se pueden incluir el apoyar las redes de comunicación y de trabajo entre los mismos (sin interferir con ellos); el apoyo a la movilidad segura de los defensores, mediante otorgamiento de vehículos (no necesariamente blindados) o apoyo económico para uso de taxis u otros medios similares que puedan ser adecuados. En el caso de DDH que trabajan en zonas aisladas o de comunidades geográficamente dispersas, un programa puede apoyar con micro financiaciones para los gastos inherentes a la realización de reuniones o de encuentros de coordinación que favorecen la incidencia política y las alertas tempranas por parte de los defensores.

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

Por otra parte, los programas pueden realizar gestiones (además de manifestaciones públicas de respaldo) para ejercer una cierta autoridad sobre diversos actores (algunos de naturaleza pública),

con el fin de interesarse por la situación de seguridad de los defensores (mediante visitas in situ por organismos de control del Estado, llamadas telefónicas u oficios, destinados a conseguir que las autoridades y actores locales sean conscientes del seguimiento sobre su función y se transmita un mensaje inequívoco de apoyo al trabajo de defensa de derechos humanos, etc.).

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 derechos humanos²⁰⁶.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte IDH han emitido en numerosas ocasiones medidas de protección de carácter colectivo. Sólo en Colombia, por ejemplo, desde 1996 han otorgado al menos dieciséis medidas colectivas a comunidades étnico-territoriales (catorce a comunidades y pueblos indígenas y dos a comunidades afrodescendientes), pero también a una organización de derechos humanos (ASFADDES) y a una comunidad campesina (San José de Apartadó), entre otras²⁰⁷. En el caso de esta comunidad campesina, la Corte IDH refirió que “la definición colectiva de los beneficiarios de estas medidas provisionales atiende a su pertenencia a la Comunidad de Paz, su ubicación geográfica en el municipio de San José de Apartadó y la situación de grave peligro que atraviesan por ser miembros de dicha Comunidad”²⁰⁸.

Existen asimismo diversos antecedentes, especialmente en Colombia, de herramientas de protección colectiva gestionadas desde el estado²⁰⁹. También los sistemas jurídicos nacionales han generado jurisprudencia al respecto. Siguiendo con el caso de Colombia, que es especialmente informativo, tras varias actuaciones del Tribunal Constitucional y subsecuentes respuestas del Gobierno durante unos siete años²¹⁰, finalmente éste emite en 2015 la Resolución 1085 sobre una Ruta de Protección

²⁰⁶ Ver, por citar sólo algunos ejemplos recientes, ver: Justicia Global 2016, 31-32, para Brasil; y Somos Defensores 2016, 9-12 para Colombia.

²⁰⁷ Pedraza y Massó 2016, 23-24.

²⁰⁸ Ver http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado_se_01.pdf, citado en Pedraza y Massó 2016, 24.

²⁰⁹ En Colombia existen, por ejemplo, el programa de Defensores Comunitarios, de la Defensoría Nacional, el Programa de Protección a Comunidades en Riesgo, las Zonas de Reserva Campesina, etc. (ver Pedraza y Massó 2016, sección 2.1)

²¹⁰ Ver, para más detalle sobre este interesante proceso, el propio Auto 321 de la Corte Constitucional, en http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/AUTOS/Auto_321_del_3_de_agosto_de_2015_Proteccion_Colectiva.pdf, consultado el 9/01/2017), y Pedraza y Massó 2016, 26-29.

Colectiva por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP)²¹¹. A finales de ese año se realiza el primer Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) de Colectivos. Este Decreto de protección colectiva es saludado como un paso importante por las organizaciones de DDH, porque abre el acceso al programa a entidades sin personería jurídica, define visitas a terreno por el mecanismo, establece el consentimiento del colectivo para la evaluación de riesgo y las medidas, propone un mecanismo de seguimiento del proceso, etc. Pero también se señalan carencias, como que impone condiciones para la obtención del reconocimiento social, limita la participación activa del colectivo, mantiene un sesgo policial, entre otras.²¹²

A pesar de estos avances normativos, la implementación y resultados de las medidas colectivas de protección siguen siendo muy limitadas. Aparte de consideraciones sobre voluntad política, complejidad de situaciones, etc., es necesario reconocer que el concepto de medidas colectivas de protección no está completamente claro, y en nuestra opinión se requiere más investigación sobre el mismo. Veamos algunas reflexiones al respecto.

No hay una definición establecida de medidas colectivas de protección, pero en general nos estamos refiriendo al conjunto de medidas que pueden ser aplicadas cuando el sujeto de protección no es un individuo, sino un grupo u organización o comunidad o entidad cuyo conjunto de individuos se encuentra en riesgo. Podemos poner, como ejemplos frecuentes, la defensa de derechos de comunidades frente a actividades extractivas excluyentes, o de comunidades indígenas respecto a su territorio.

Las medidas colectivas son compatibles con medidas individuales aplicadas a algunas personas específicas del grupo, como sucede en ocasiones con líderes o lideresas, juntas directivas, etcétera. La diferencia estriba en que lo que es habitual es aplicar solamente medidas individuales, sin tener en cuenta que en situaciones específicas es el conjunto del colectivo el que está en riesgo, por lo que las medidas individuales son poco eficaces frente al riesgo colectivo, y además pueden ser fuente de conflicto por la percepción de indefensión que pueden vivir el resto de personas del mismo. En esta línea se podría entender que las medidas individuales se pueden compartir entre un conjunto más o menos amplio de individuos -una organización, por ejemplo: así tendríamos medios para comunicación, un vehículo, etc.-.

²¹¹ Ver http://www.unp.gov.co/normatividad/Documents/RESOLUCION_1085_DE_2015_MININTERIOR.pdf, consultada 9/01/2017.

²¹² Ver Somos Defensores 2015, 9-12; y Pedraza y Massó 2016, 32-33

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

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

A partir de esta idea central podemos plantear que las medidas colectivas tendrían que favorecer y reforzar dichas interacciones y relaciones, tanto a nivel interno como externo. A nivel interno, podemos asumir que una red puede generar capacidad de protección cuando es una vez más o menos bien estructurada, y con una cierta densidad de relaciones entre sus miembros, es decir, cuando sus miembros comparten información, se reúnen, y en general interaccionan entre sí con cierta regularidad. Esto daría a la red un buen nivel de cohesión interna (los “lazos que cohesionan”, en el lenguaje del capital social). A nivel externo, aunque una red pueda tener un buen nivel de cohesión interna, de poco servirá si no logra establecer conexiones externas a la misma, es decir, que ha de lograr establecer relaciones instrumentales con otras redes e instituciones capaces de proveer protección a las personas que se relacionan mediante esa red. Estos serían los “lazos puente” del capital social.

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

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

¿En qué podrían consistir, por tanto, las medidas colectivas? Según lo expuesto, las medidas colectivas podrían tener que ver con promover redes y conectividad, y con la vigilancia y el cuidado del territorio o espacio vinculado a la defensa de los derechos, para evitar la acción ilegal de potenciales perpetradores contra DDH. Con esta base examinaremos a continuación ocho posibles conjuntos de medidas colectivas²¹³ (que pueden sumarse a posibles medidas individuales, cuando éstas sean necesarias).

i.- Favorecer la conectividad de las/os defensores/as:

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

ii.- Prevención (espacio y territorio):

- Disuadir y controlar a potenciales perpetradores, si hay riesgo de acciones criminales, mediante la vigilancia perimetral de accesos y periferia del territorio o espacio físico necesario, y en algunos casos, del interior del mismo, previo acuerdo con los DDH afectados²¹⁴.

Esta actividad de vigilancia debería rendir reportes periódicos, también hacia las comunidades (y contrastables con la información que las comunidades tengan de lo ocurrido en su territorio, en reuniones *ad hoc* de seguimiento, ver abajo en punto VI).

Por otra parte, en nuestra experiencia las medidas que favorezcan la permanencia o el recorrido de las comunidades en el territorio pueden ser útiles. Tendríamos así por ejemplo medidas como albergues provisionales (para evitar, si se puede, desplazamientos forzosos

²¹³ Este listado corresponde a una propuesta realizada por el autor de este estudio al Protection Desk Colombia, un proyecto conjunto de Protection International (Bruselas) y Pensamiento y Acción Social (Colombia), y que fue retomada y adaptada en Pedraza y Massó 2016.

²¹⁴ Es interesante notar que la Corte IDH dictó medidas provisionales de protección en favor de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó (Colombia), en que dictaba al ejército de Colombia la vigilancia perimetral de la comunidad frente a las incursiones paramilitares, “para respetar la posición de la Comunidad de Paz”. Ver numeral 10.f en *Resolución de la Corte IDH de 24 de noviembre de 2000 en www.corteidh.or.cr/docs/medidas/apartado_se_02.doc* (consultado el 10/02/2017)

fuera del territorio), medidas para edificar casas o refugios provisionales, insumos para cultivos de subsistencia, para recorrer el territorio (como caballerías y otros implementos), etc.

iii.- Medidas individuales de protección, aplicadas con sentido colectivo.

Como decíamos antes, las medidas individuales de protección han de ser compatibles con el sentido colectivo de defensa de derechos o comunicación. Así, por ejemplo, a veces pueden ser necesarias medidas de protección individual que puedan rotarse entre líderes cuando tengan que desplazarse de la comunidad hasta una ciudad, si están en riesgo en dicho trayecto; la clave está en no vincular necesariamente la medida de protección a una persona, sino a una responsabilidad.

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

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

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

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

vi.- Proporcionar (o asegurar que se proporcione) asesoría legal respecto a la titulación de propiedades (tierras, por ejemplo) o respecto a la legalidad de actuaciones sobre un territorio o espacio físico relevante, por parte de terceros, cuando dichos terceros podrían estar relacionados con las agresiones contra defensores/as o comunicadores/as.

vii.- Preparación de reacción suficiente para momentos de necesidad, por parte de la fuerza pública o de otras autoridades, con presencia lo antes posible *in situ* en caso de emergencia, delimitando de antemano y en detalle, en cercana consulta con los DDH, los objetivos y alcances de la reacción.

viii.- Seguimiento periódico de la situación de protección, con un grupo de trabajo que incluya autoridades centrales, locales y defensores/as o comunicadores/as sobre derechos colectivos, y observadores externos si así se solicitara. Este seguimiento periódico es muy importante, casi diríamos que fundamental, para asegurar resultados en situaciones tan complejas como las descritas. Y queremos recordar de nuevo que este seguimiento periódico por un grupo de trabajo es una expresión más del reforzamiento del trabajo en red o con red, capital social, de los sujetos colectivos de protección.

Es necesario mencionar que es difícil dar reglas generales sobre medidas colectivas, porque son muy dependientes del contexto. Pero las anteriores medidas u otras que se pueden concebir se pueden adaptar cuidadosamente a cada contexto y necesidad de las/os comunicadores/as y defensores/as colectivos.

1.3.- Planes de protección: más allá de las medidas de seguridad

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

Puede ser interesante mencionar el ejemplo de una reunión del autor de este estudio con mandos de un cuerpo policial (en uno de los países analizados): cuando pregunté cómo diseñaban los esquemas de seguridad para DDH, se me dijo que “de modo progresivo”, según el nivel de riesgo. Pregunté, por ejemplo, qué correspondería al “nivel 5”, y me dijeron que un coche blindado y 4 a 6 escoltas. Cuando pregunté qué pasaría si la persona en nivel 5 de riesgo fuera una líder campesina en una zona montañosa, la respuesta fue... un silencio embarazoso por su parte. Y es que ante la situación de riesgo que vive un DDH, no basta con responder con medidas de seguridad sueltas (como el otorgar un teléfono celular o un chaleco antibalas), sino que la respuesta a la situación de riesgo

requiere la elaboración e implementación de un plan de protección que, como hemos visto antes, responda a todos los aspectos del riesgo que sufre (un plan de protección informado, entre otros, por la evaluación de riesgo correspondiente). Dicho plan de protección ha de ser monitoreado y evaluado periódicamente, para asegurarse de que responde al nivel de riesgo que tenga la persona o personas beneficiarias. Es decir, la lógica de la protección requiere que primero se elabore un plan que responda al análisis de riesgo efectuado, y después se elijan las medidas que encajan en dicho plan. Es preciso también tener en cuenta que no todas las medidas son efectivas en todas las circunstancias. Por ejemplo, la asignación de chalecos antibalas en lugares donde hace mucho calor hace que las personas beneficiarias acaben por no usarlo; o el otorgamiento de un carro blindado puede aumentar la vulnerabilidad de la persona protegida, pues puede generar que le asalten para robárselo (vaya o no vaya aparejado de escolta armada).

Un plan de protección ha de tener sus objetivos, actividades, medios y evaluación, como todo plan²¹⁵. Y su diseño tendría que estar basado en las siguientes premisas:

- a) Ha de tener en cuenta aspectos clave como los contextos de trabajo, identidades de género o étnicas o sociales, situación socioeconómica de las personas protegidas, y la forma específica en que realizan su labor de defensa de los derechos humanos.
- b) Ha de estar basado en los resultados del análisis de riesgo (para conocer el contexto y qué amenazas, vulnerabilidades y capacidades tratar, en cada caso particular) y de la determinación del nivel de riesgo (para saber si es alto, medio o bajo).
- c) Ha de ser sometido a discusión con la persona defensora porque, al fin y al cabo, si ella no estuviera conforme con dicho plan, va a ser muy difícil su implementación. Sin embargo, es aconsejable que la deliberación sobre los aspectos técnicos del plan sea hecha por expertos/as o el órgano técnico destinado para tal fin, y luego explicar y negociar la lógica del plan con la persona defensora.
- d) Como ya hemos comentado, el plan de protección ha de poder garantizar la continuidad de la labor de la persona defensora, siempre que razonablemente sea posible. Si el riesgo fuera

215 Para más información sobre cómo diseñar un plan de protección, ver Eguren y Caraj 2010.

muy alto y se requiriera algún cambio en dichas actividades, es razonable intentar que este cambio sea lo más restringido posible y por un tiempo limitado.

- e) Los planes de protección han de tener en cuenta las características de trabajo en red y trabajo colectivo de los DDH. Es decir, no se trata de la protección de individuos y sus familias, sino de personas que ejercen como DDH junto con otras personas. Las redes de contacto y las relaciones de quienes defienden derechos humanos, su capital social, son una de sus principales fuentes de protección, y esta consideración es de especial importancia a la hora de definir las medidas de protección necesarias para cada caso. En demasiadas ocasiones los programas consideran a la persona defensora como alguien aislado a quien proteger (frecuentemente la policía aborda los casos de protección como se aborda la protección a personalidades). Por poner otro ejemplo, basado en casos reales, cuando en una ciudad de tamaño medio o pequeño se producen cinco allanamientos ilegales en las oficinas de cinco organizaciones de derechos humanos que trabajan con población desplazada, y quienes realizan los allanamientos se llevan entre otras cosas las unidades centrales (CPU) de las computadoras, no necesariamente se trata de “cinco robos con fuerza”; hay que considerar la hipótesis investigativa y de protección de que hay un perpetrador común a los cinco casos que está intentando obtener información sobre el trabajo de las organizaciones que trabajan con desplazados. Puede parecer obvio, pero no siempre es así.

En conclusión, existen algunas buenas prácticas sobre las medidas de protección, como tener catálogos (abiertos) de medidas, y diferenciar su aplicación cuando se hace de modo normal o urgente. Como recomendaciones sobre medidas, sería importante tener en cuenta, de modo explícito, que el objetivo de una política de protección es que el DDH pueda continuar con su labor. En todo caso, es muy recomendable asegurar que las medidas se otorgan e implementan siguiendo plazos que respondan a las necesidades de protección para el nivel de riesgo existente, mejorar e incorporar plenamente el enfoque de género e *interseccional* en los planes de protección, y prever procesos escalonados para retirada de medidas, solucionando los obstáculos y teniendo siempre como prioridad la seguridad del DDH.

Muchas de estas recomendaciones se deberían reflejar en la adecuación de 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 en los que se desarrolla

su labor, prever desplazamiento del riesgo, etc.). Estos planes han de poder adaptarse a riesgos cambiantes, e incluir las medidas de protección colectiva.

En cuanto a investigación, sería necesario evaluar los procedimientos con escoltas armadas, para reducir desconfianzas mutuas, sospechas sobre uso de inteligencia contra DDH, etc. ; evaluar la eficacia y efectividad de medidas y planes de protección para seleccionar las mejores y optimizar su implementación, y evaluar la efectividad del concepto de “riesgo urgente o extremo” y cómo abordarlo.

2.- Los recursos asignados a los Programas

Es muy difícil valorar críticamente el presupuesto de los programas analizados, porque confluyen dos problemas a la vez: por una parte está la insuficiencia de los presupuestos, especialmente visible en los programas con un menor número de usuarios (como México o Brasil), pero por otra parte tenemos la ya comentada falta de resultados de programas con presupuestos mucho más altos (como Colombia).

En la tabla 21 hemos incluido una serie de datos relevantes para nuestro estudio²¹⁶.

²¹⁶ Las cifras incluidas en esta parte del estudio han sido obtenidas de distintas fuentes (ver referencias para cada una), a veces oficiales, a veces de informes de DDH o medios de comunicación, y no pretenden reflejar la realidad exacta, sino contribuir a visualizar y comparar distintos parámetros entre sí.

Tabla 21: Datos comparativos entre programas (elaboración propia)

	Colombia	Brasil	México ²¹⁷	Honduras
Presupuesto 2015 (dólares)	23.400.000 ²¹⁸	1.114.000 ²¹⁹	8.062.000 ²²⁰	
DDH incluidos en programa	1.810	342	316	25
Presupuesto por cada DDH en programa	13.000	2.771	25.513	
DDH incluidos en programa por cada 100.000 habitantes	3,8	0,2	0,2	0,3
DDH asesinados (2015²²¹)	63	72	22	12
Proporción DDH en programa / DDH asesinados	12	5	14	2
Población (2015, millones habitantes)	48	207	127	9
Homicidios intencionales (por 100.000 habitantes²²²)	280	250	160	750
Proporción DDH asesinados / 100.000 habitantes	1,3	0,3	0,2	1,3
DDH asesinados / homicidios por 100.000 habitantes	5 por cada mil homicidios	1 por cada mil homicidios	1 por cada mil homicidios	2 por cada mil homicidios

²¹⁷ Datos del programa federal solamente.

²¹⁸ Cálculos aproximados, a partir de cifras globales de la UNP, considerando que según el Informe de Rendición de Cuentas de la UNP para 2015, el 15% de la población atendida (1810 personas del total de 11.888) pueden ser consideradas DDH. Según la misma fuente, el presupuesto de la UNP en 2015 fue de 490.781 millones de pesos, y el coste total de las medidas de protección fue de 454.144 millones de pesos. El cambio peso/dólar era de 3146 el 31/12/2015, el año del presupuesto consultado (esta tasa de cambio varía mucho, lo que puede restar consistencia a las cifras usadas en los cálculos en este estudio). Ver cifras en <http://www.unp.gov.co/planeacion/Documents/Balance%20y%20notas%20a%20los%20estados%20financieros%20a%20C3%B1o%202015.pdf> (consultado el 9/01/2017)

²¹⁹ Secretaría de Derechos Humanos, Informe 2015

²²⁰ Ver http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/04/r04_ppcer.pdf, consultado el 5/12/16

²²¹ Informes 2015 por países por Somos Defensores (Colombia), poner el resto de fuentes!!! (actualizar honduras?)

²²² Datos del Banco Mundial de 2014. Ver <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5> (consultado el 5/12/16). Los datos se han calculado para cada 100.000 habitantes, y no para cada millón, como figura en la fuente original. Cabe señalar que la cifra media en el mundo fue de 50 por cada cien mil habitantes, y de 230 en América Latina y Caribe.

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

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

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

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

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

2.1.- Análisis y comparación entre los programas en cuanto a ejecución.

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

Presupuesto total y ejecución de sus actuaciones programadas.

La falta de recursos ha sido una reclamación recurrente en los análisis de organizaciones de DDH sobre todos los programas existentes. Tomemos como caso el mecanismo mexicano²²³: Por ejemplo, el personal asignado a las unidades ha sido escaso, trabajan bajo mucho estrés –lo que

²²³ Ver por los documentos Diagnóstico del Mecanismo 2015 (pág. 38) e Informe WOLA-PBI 2016 (pág.9). Por ejemplo, el personal asignado a las unidades ha sido escaso, e incluso se han tardado años en contratar a parte del mismo; en otro ejemplo, a fines del año los funcionarios han de adelantar de su bolsillo sus gastos de viaje (que les son reembolsados al comienzo del siguiente año).

genera alta rotación del personal²²⁴, e incluso se han tardado años en contratar a parte del mismo; en otro ejemplo, a fines del año los funcionarios han de adelantar de su bolsillo sus gastos de viaje (que les son reembolsados al comienzo del siguiente año).

Presupuesto total, número de DDH y presupuesto gastado por DDH

En cuanto a presupuesto total, el programa mexicano asigna casi el doble de presupuesto por DDH que el colombiano, mientras que el gasto por DDH en Brasil es casi 10 veces menor: sin embargo no hemos tenido acceso al dato de los presupuestos estatales en Brasil, sólo al presupuesto Federal, por lo que la cifra total de gasto por DDH será seguramente mayor:

	Colombia	Brasil	México ²²⁵	Honduras
Presupuesto por cada DDH en programa	13.000	2.771	25.513	

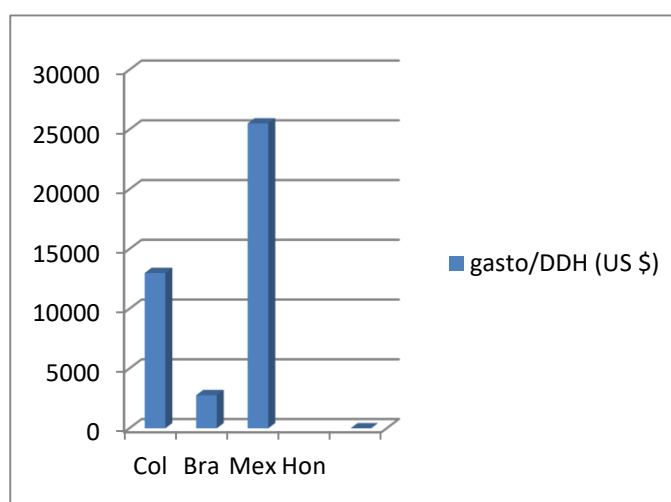


Ilustración 3: Gasto por DDH en US\$ (elaboración propia)

En cuanto a cobertura, el programa colombiano cobija al mayor número absoluto de DDH, unas 1810 personas en 2015 (ilustración 4):

²²⁴ Conocido de primera mano por el autor, ver también WOLA-PBI 2016, pág.8

²²⁵ Datos del programa federal solamente.

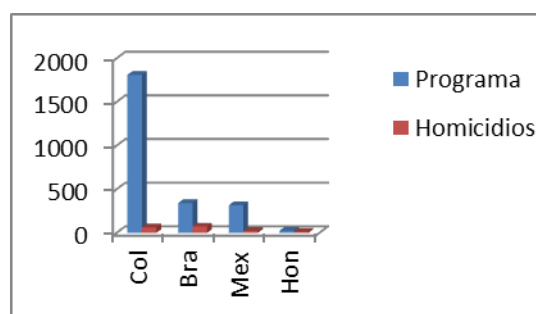


Ilustración 4: Número de DDH cobijados vs. homicidios de DDH (elaboración propia)

Sin embargo, las cifras totales de presupuesto y número de DDH incluidos en el programa no dicen mucho, porque no permiten comparar los programas entre sí. Para esto necesitamos, por ejemplo, comparar el número de DDH incluidos en programa por cada 100.000 habitantes. La ilustración 5 muestra las diferencias entre programas:

	Colombia	Brasil	México ²²⁶	Honduras
DDH incluidos en programa por cada 100.000 habitantes	3,8	0,2	0,2	0,3

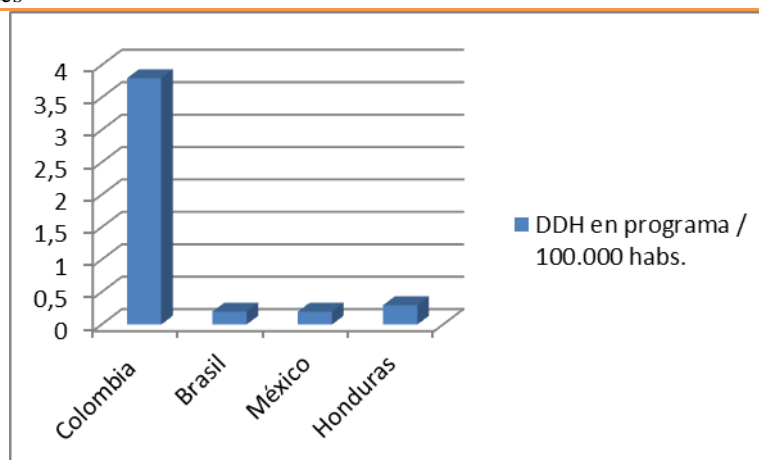


Ilustración 5: DDH por cada 100.000 habitantes (elaboración propia)

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

²²⁶ Datos del programa federal solamente.

Número de DDH incluidos en programa versus número de asesinatos de DDH:

Resultará interesante comparar el número de DDH incluidos en programa de protección con el número de homicidios intencionales de DDH. Intuitivamente pareciera lógico pensar que debería haber muchos más defensores en programa que los asesinados. La ilustración 6 muestra que, en cifras absolutas, Colombia tienen muchos más DDH en programa que los asesinados, respecto a Brasil, México y Honduras:

	Colombia	Brasil	México	Honduras
DDH asesinados (2015 ²²⁷)	63	72	22	12
Proporción DDH en programa / DDH asesinados	29	5	14	2

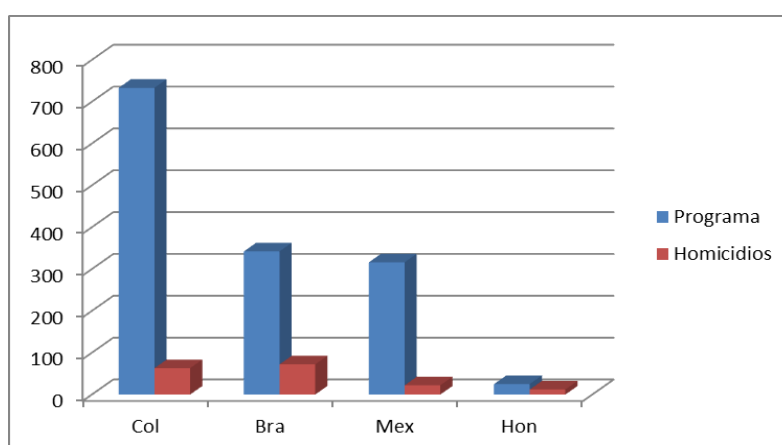


Ilustración 6: DDH asesinados vs en programa (elaboración propia)

Comparando gráficamente las proporciones (ilustración 7) se confirma que Colombia tiene la mejor proporción de DDH en programa versus DDH asesinados (29:1), y en peor posición se hallan Brasil y especialmente Honduras (con una proporción de tan sólo 2:1):

²²⁷ Datos por países. Colombia: Somos Defensores 2015. [completar cita con el resto de docs]

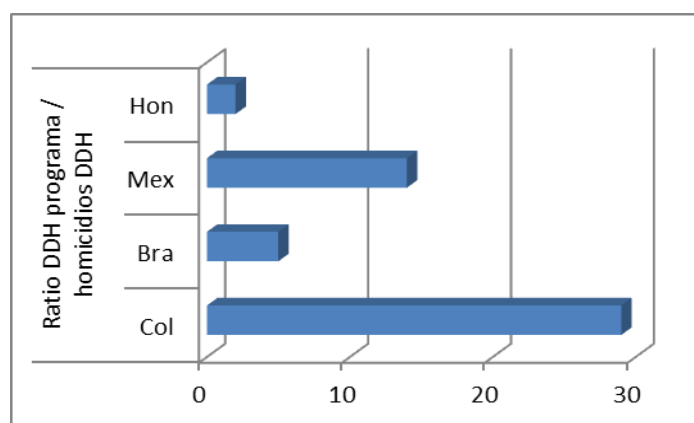


Ilustración 7: Ratio DDH en programa por cada uno asesinado (elaboración propia)

Hemos dicho que Honduras tiene más DDH por cada cien mil habitantes en su programa que Brasil o México, pero como puede verse se asesina a más defensores respecto a su programa; es decir, que su cobertura es mayor, pero sus resultados últimos parecen mucho más bajos.

2.2.- Análisis y comparación con referencias externas.

Vamos a realizar ahora una serie de análisis y comparaciones respecto a criterios o referencias externos a los programas mismos.

Veamos la proporción de DDH asesinados por cada cien mil habitantes, en cada país: es más alta para Colombia y Honduras, y ambas son muy graves (ilustración 8):

	Colombia	Brasil	México ²²⁸	Honduras
Proporción DDH asesinados / 100.000 habitantes	1,3	0,3	0,2	1,3

²²⁸ Datos del programa federal solamente.

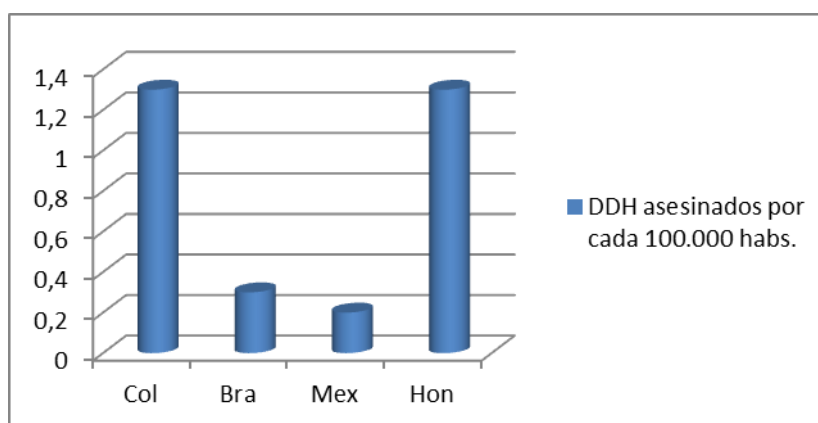


Ilustración 8: Proporción DDH asesinados por cada 100.000 habitantes (elaboración propia)

Pero, para poner los asesinatos de DDH en contexto, el número de DDH asesinados es realmente muy pequeño en comparación con el número de homicidios intencionales por cada cien mil habitantes:

	Colombia	Brasil	México ²²⁹	Honduras
Homicidios intencionales (por 100.000 habitantes ²³⁰)	280	250	160	750
DDH asesinados / homicidios por 100.000 habitantes	5 por cada mil homicidios	1 por cada mil homicidios	1 por cada mil homicidios	2 por cada mil homicidios

²²⁹ Datos del programa federal solamente.

²³⁰ Datos del Banco Mundial de 2014. Ver <http://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5> (consultado el 5/12/16). Cabe señalar que la cifra media en el mundo fue de 50 por cada cien mil habitantes, y de 230 en América Latina y Caribe.

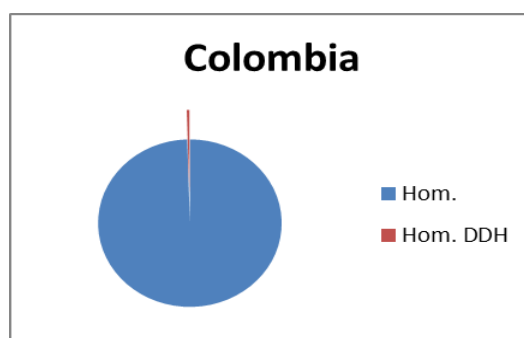
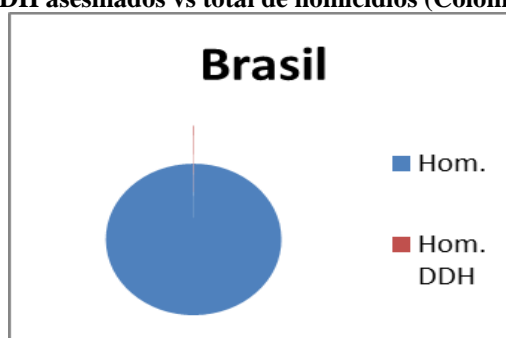


Ilustración 9: Comparación de DDH asesinados vs total de homicidios (Colombia y Brasil; elaboración propia)



Esto no quiere decir que el número de DDH asesinados no sea un problema extremadamente grave, sino que hay que verlo respecto a otro problema igualmente grave: el altísimo número de homicidios intencionales en los países que abordamos. Si comparamos los homicidios por cien mil habitantes a nivel regional e internacional (ilustración 10):

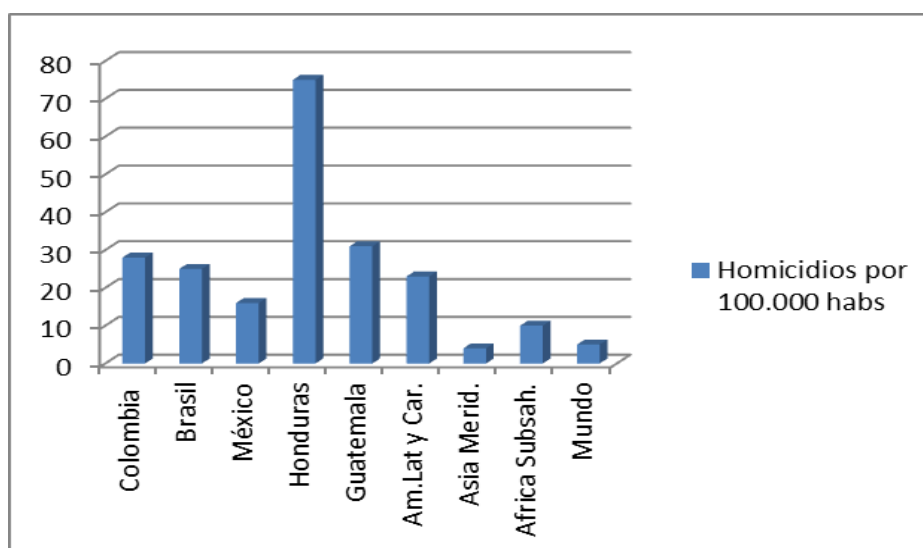


Ilustración 10: Homicidios por cada 100.000 habitantes (elaboración propia)

Los países analizados en este estudio (los cuatro primeros desde la izquierda, y especialmente Honduras y Guatemala) multiplican varias veces la tasa de homicidios respecto a la media mundial

y respecto a otras regiones del mundo, incluso regiones con alta inestabilidad geopolítica, como África. Más allá de este estudio y sus limitaciones, es imperativo profundizar en este contexto de violencia para ubicar mejor las políticas públicas de protección de DDH.

Comparación con otros programas de protección:

Resulta difícil apreciar si la proporción DDH en programa / DDH asesinados es adecuada, porque no hay muchos elementos de comparación con otros programas de protección. Pero si, sólo con fines ilustrativos (haciendo un ejercicio de abstracción y asumiendo las profundas diferencias), comparamos estos programas con el programa de protección contra violencia de género en España²³¹, podríamos hacer algunas valoraciones.

Antes hemos comparado el número de DDH incluidos en programa con el número de DDH asesinados. Pero, mirando al programa citado de protección de mujeres afectadas por violencia de género, ¿cuál es, en este caso, la proporción entre el número de mujeres en programa y el número de mujeres asesinadas? Tenemos la comparación en la ilustración 11:

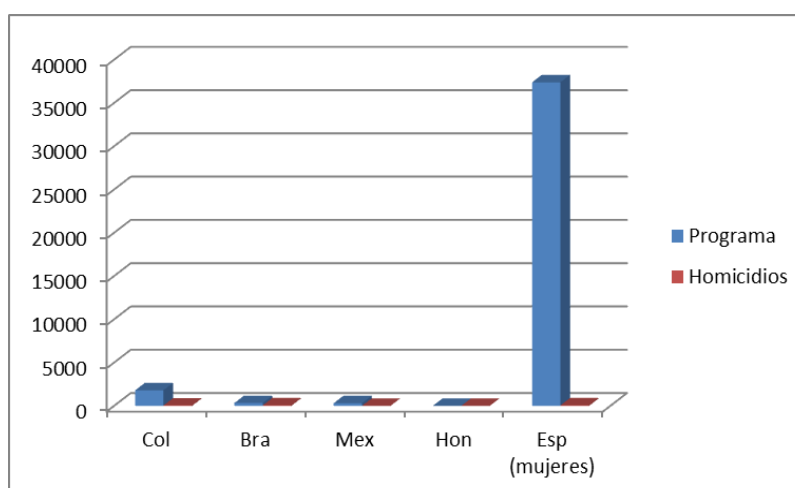


Ilustración 11: Comparación entre DDH en programa vs homicidios, con mujeres protegidas vs. asesinadas por viol. de género (elaboración propia)

Como puede verse, hay un número mucho mayor de mujeres incluidas en el programa en proporción a los homicidios intencionales que sufren; en otras palabras, pareciera requerirse que esta proporción sea alta para tener una mayor calidad de programa: en el programa de violencia de

²³¹ Ver <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial--Datos-anuales-de-2015> (consultado el 1/12/16)

género hay una ratio de 492 mujeres en programa *versus* mujeres asesinadas; si ahora comparamos con estos programas de protección, en Colombia la proporción defensores asesinados *vs.* DDH en programa es de 29, y en México de 14 (ilustración 12):

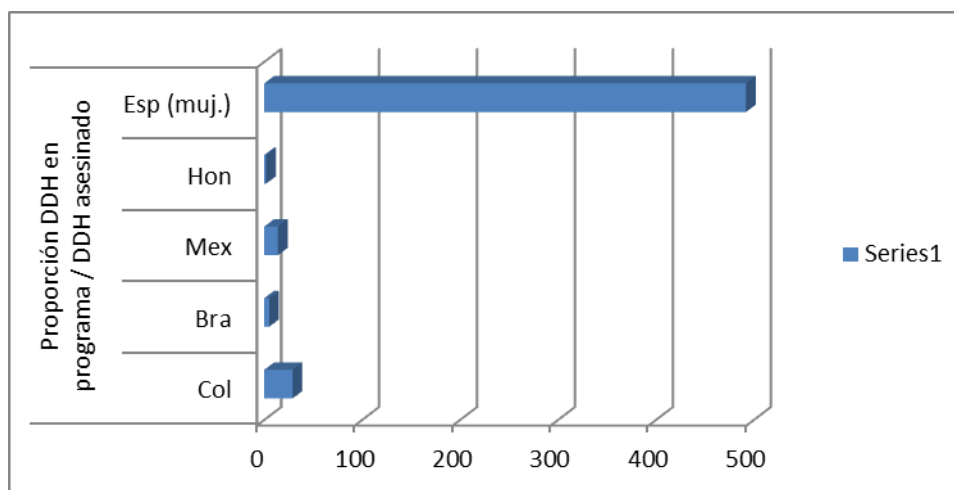


Ilustración 12: Proporción DDH vs mujeres en programa (elaboración propia)

Ahora bien, si pensáramos que aumentar esta proporción mejoraría la calidad del programa, para alcanzar la ratio del ejemplo de violencia de género habría que multiplicar la mejor proporción de los programas de protección de DDH –Colombia– por 17, lo que arrojaría presupuestos astronómicos. De modo más cauto, si solamente aumentáramos la proporción por 10, aun así tendríamos cifras de presupuesto inmanejables: más de 230 millones de dólares al año para Colombia, o casi 81 millones de dólares para México (ilustración 13):

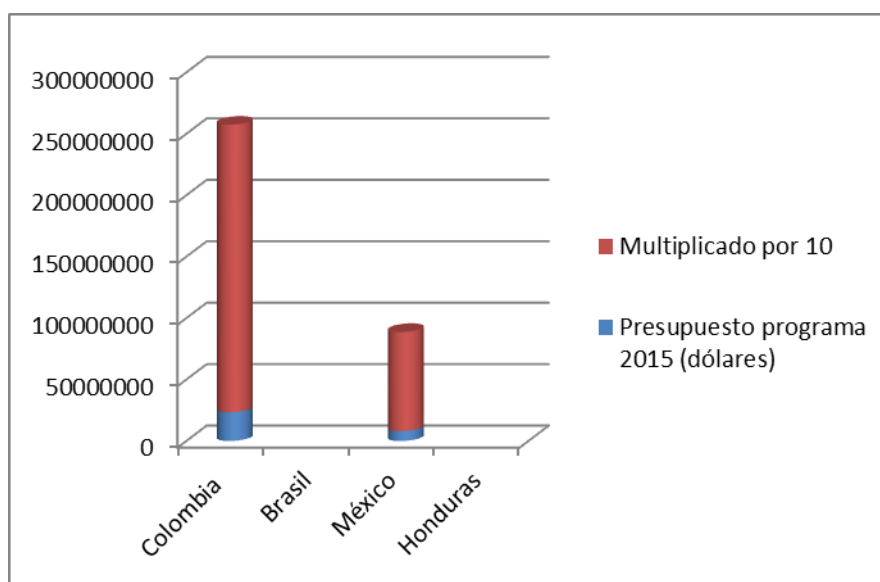


Ilustración 13: Incremento teórico en programa (comparación, elaboración propia)

2.3.- Conclusiones respecto a cuál sería un presupuesto adecuado para una política pública de protección de DDH:

Resulta difícil obtener conclusiones aplicables con base en los análisis hechos. Con los datos y experiencias disponibles, no es posible establecer cuál sería el presupuesto adecuado para una política pública de protección. Este estudio, junto con los análisis realizados en este capítulo, hace razonable plantear al menos un criterio interno y otro criterio externo para la asignación de recursos:

- Criterio interno: como mínimo, un Estado debe asignar los recursos necesarios para que una política pública de protección, tal y como esté concebida, se pueda implementar en su totalidad. Creemos que esto no sucede con los mecanismos existentes.
- Criterio externo: en cuando a la asignación de recursos, algunos elementos que podrían servir de referencia serían, por ejemplo, el aumentar la proporción entre los DDH en programa en comparación con los DDH asesinados. De modo indicativo, sin base empírica sólida, se podría sugerir una proporción de 100:1 o 200:1.

Además de lo anterior, podríamos concluir que los recursos en cantidad adecuada son una condición necesaria, aunque no suficiente, para conseguir resultados efectivos con una política pública de protección de DDH.

Hay que tener en cuenta, además, que el presupuesto del programa ha de estar sometido a la reglamentación, control y transparencia habituales para toda política pública. En los casos en que se dé lugar la creación de un Fondo especial asignado a la política, éste no debe detraer recursos de dicha política, que ha de disponer del debido presupuesto, como toda política pública.

Por otra parte, es necesaria una reforma radical de los programas para conseguir políticas de protección más eficaces y eficientes, además de los recursos asignados a los programas: en este estudio se hacen numerosas recomendaciones para ello. Y no podemos olvidar que es necesario investigar más sobre cómo afectan las altas cifras de homicidios a los homicidios de DDH.

VII.- Análisis de la brecha o déficit de implementación en los programas nacionales:

En este capítulo vamos a analizar las brechas o déficit de implementación de las políticas de protección, es decir, la diferencia entre lo que se pretende conseguir y lo que se consigue en realidad. Veremos cómo este déficit depende, entre otros factores, de los distintos contextos locales y de cómo se interprete la política por los varios actores, especialmente aquellos que la implementan a nivel local.

Una brecha o déficit de implementación es la diferencia entre los objetivos planteados para una política pública y sus resultados reales. Estas brechas de implementación no son exclusivas de las políticas sobre DDH, ya que se dan en la mayoría de políticas públicas que abordan problemas complejos. En los años 70 comenzó a analizarse cómo y por qué existen estas brechas y el impacto que tienen. Para ello comenzó a cuestionarse la postura racional o positivista, prevalente entonces, de que para abordar un problema social bastaba con que un gobierno promulgara una norma o política pública expresada mediante una ley o un decreto: fue haciéndose más visible que en muchas ocasiones dicha promulgación no conseguía los resultados esperados. Se han ido desarrollando distintas teorías y enfoques para responder a esta cuestión²³²; a continuación vamos a revisarlos y aplicarlos a nuestro caso.

1.- Analizando la política desde la base (*bottom-up*), y viceversa.

Los analistas del modelo vertical (“arriba-abajo”) plantean que la política es promulgada desde un poder central (gobierno), y su implementación depende de la buena conducción de las jerarquías y de la calidad de normas y procedimientos, entre otros factores. Surgidos posteriormente, los analistas del modelo “abajo-arriba” plantean que sólo un análisis desde abajo hacia arriba muestra el margen de actuación que tienen los servidores públicos que aplican la política: en ese margen estaría una clave de las claves por desarrollar para mejorar las carencias en implementación de una política.

232 Para profundizar en el tema, véase Fischer y Miller 2006

Estos distintos abordajes se diferencian en lo que algunos autores denominan diferentes modelos de democracia: los abordajes verticales se basan en conceptos tradicionales de democracia representativa, mientras que los abordajes desde abajo responden a un modelo de democracia participativa o deliberativa. En palabras de Pülzl y Treib²³³:

“In this view (top down approach), elected representatives are the only actors within a society who are legitimized to take collectively binding decisions on behalf of the whole citizenry. It is thus a matter of proper democratic governance to ensure that these decisions are carried out as accurately as possible. In other words, when implementing public policy any deviation from the centrally defined policy objectives is seen as a violation of democratic standards. Bottom-up approaches contest this model of democracy. They stress that local bureaucrats, affected target groups and private actors have legitimate concerns to be taken into account as well. In their view, the elitist model disregards these concerns and thus leads to illegitimate decisions. Deviating from the centrally defined policy objectives thus does not contravene democratic principles. Seen from this angle, legitimate democratic governance is only possible in a participatory model of democracy which includes those who are affected by a particular decision (lower-level administrative actors, interest groups, private actors etc.) in policy formation”.

A partir de estas dos posiciones han surgido analistas que proponen combinar ambos modelos, y se han sumado otros enfoques que destacan la importancia de la participación en políticas, el mirar al contexto en el que se implementa la política pública, o los distintos significados que la misma tiene para los distintos sujetos sociales a los que afecta. En nuestro caso podríamos señalar que la mayor parte de esfuerzos se han centrado en mejorar el enfoque modelo vertical (normas y procedimientos), prestando mucha menos atención a los análisis de abajo arriba (volveremos sobre esto en este mismo capítulo).

En conclusión, las brechas en la implementación de las actuales políticas públicas de protección han de ser analizadas desde un punto de vista vertical (arriba abajo, con mejoras en normas y procedimientos), pero también desde el punto de vista inverso (de 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 a dicho nivel local.

2.- Interpretación de la política pública

El denominado "enfoque interpretativo" de la implementación de una política pública considera que no se puede sostener una estricta diferenciación entre el contenido de una política (tal y como está

233 Pülzl, y Treib 2006, 94-95

redactado) y las interpretaciones, sesgos ideológicos y conflictos de valores de los diferentes actores respecto a dicha política²³⁴, que van a afectar directamente a su implementación. Por ello es fundamental analizar estas interpretaciones.

Una política de protección de DDH es interpretada con distintos y contrapuestos significados por parte de los distintos actores, y es necesario analizar cómo estos significados coexisten e influyen en los diferentes niveles de implementación. Veamos un caso de interpretación a nivel central (en la capital) y un caso a nivel local.

A nivel central, una política pública suele tener objetivos explícitos, que son o bien los objetivos que la política "tenía que tener", o bien los objetivos que eran "públicamente expresables" (los que se podían decir en voz alta sin generar rechazos): pero ni unos ni otros son necesariamente los objetivos cuya consecución busca el gobierno que promulga el mecanismo, o los defensores que se avienen a aceptarlo como el resultado limitado de una reivindicación inicial mucho más amplia. Por tanto cabe deducir que puede haber otros objetivos implícitos, que no son públicamente expresables, pero que interfieren con los explícitos. Por ejemplo en nuestro estudio nos hemos encontrado con la ya conocida queja de los DDH sobre que los gobiernos intentan utilizar los mecanismos para reducir la presión que reciben: éste podría ser un posible objetivo implícito. En todo caso haría falta profundizar en la investigación sobre este tema.

A nivel local una política puede ser interpretada de distintas maneras que en la capital. Mientras un funcionario de alto nivel de un ministerio del interior puede entender la lógica de la protección de los DDH, no necesariamente sucede lo mismo con un funcionario en un pequeño municipio, lejos de la capital, que quizás enmarca su actuación de distinta manera. Esta interpretación local suele ir, creemos, en detrimento de la debida implementación de unas medidas de protección. Pero, en términos positivos, en teoría esta interpretación local también podría favorecer una adaptación de las medidas de protección a la realidad de este contexto particular. De ahí la importancia de entender mejor las diferentes interpretaciones y significados en torno a las políticas de protección, en los distintos niveles, para ver cómo influyen de una u otra manera en la implementación de la política.

De estas reflexiones concluimos que para mejorar su implementación es necesario investigar mejor cómo se interpreta la política pública por los distintos funcionarios y a distintos niveles, en los

234 Ver, para mayor profundidad, Yanow 2014 y Fisher y Miller 2006.

distintos escenarios de trabajo. En esta línea habría que prestar especial atención a la brecha en interpretación entre las capitales y los lugares alejados de las mismas.

3.- Cómo la ambigüedad y conflicto en la redacción de la política pública afectan a su implementación: Aplicación de la matriz de Matland

Para algunos autores la implementación de una política tiene que tener en cuenta sus niveles de **conflicto** y de **ambigüedad**. Según (Matland 1995):

- j) Existe **conflicto** cuando varios de los actores sociales afectados por la política tienen puntos de vista divergentes sobre la misma.
- k) La **ambigüedad** tiene que ver con los fines de la política y los medios con que se ejecutará: los fines de la política pueden ser ambiguos para favorecer acuerdos durante su discusión, y puede haber ambigüedad en los medios cuando por ejemplo no está claro el papel que juega cada uno de los actores que la implementan.

Sobre esta base el autor construye una matriz de ambigüedad-conflicto, en la que cada cuadrante muestra cómo se daría la implementación de la política en cuestión.

Tabla 22: Tabla de análisis ambigüedad-conflicto (Matland 1995, elaboración propia)

Tabla de análisis ambigüedad-conflicto en políticas públicas		
	Conflicto bajo	Conflicto alto
Ambigüedad baja	<p><u>Implementación administrativa</u></p> <p>Clave para la implementación: recursos disponibles</p>	<p><u>Implementación política</u></p> <p>Clave para la implementación: poder para ejecutar</p>
Ambigüedad alta	<p><u>Implementación experimental</u></p> <p>Claves para la implementación: contexto y desarrollo gradual</p>	<p><u>Implementación simbólica</u></p> <p>Clave para la implementación: Interacciones y redes (coaliciones)</p>

La “implementación administrativa” se da cuando una política pública tiene niveles bajos de ambigüedad y conflicto, se plantea que los resultados de la política van a depender sobre todo de los recursos disponibles: se trata de una implementación de carácter administrativo, es cuestión de

ejecutar y evaluar resultados (cuadrante superior izquierdo). Un ejemplo es un programa tradicional de vacunación en un país con un índice moderado o alto de desarrollo humano.

La implementación es experimental cuando no se esperan grandes conflictos a raíz de la implementación de la política, pero su ambigüedad es alta, la implementación es sobre todo experimental, y los resultados dependerán en buena parte de los factores de contexto y del aprendizaje a partir de la implementación gradual de la política (cuadrante inferior izquierdo). Un ejemplo es un programa para la creación de microempresas, implementado por primera vez en un país.

La implementación se convierte en implementación política cuando una política pública tiene objetivos y medios claros (por lo tanto un bajo nivel de ambigüedad) pero enfrenta niveles altos de conflicto, porque afecta a actores con poder y con objetivos divergentes. En esta situación, los resultados van a depender del poder que tenga el actor central para implementar su política de arriba abajo, siguiendo una línea jerárquica: es lo que se denomina una implementación política (cuadrante superior derecho). Un ejemplo son las políticas que intentan regular algún aspecto controvertido de un sistema social. Teóricamente estas políticas se analizan mejor con la lógica vertical que conlleve el ejercicio de un poder suficiente (para poder seguir mejor las mencionadas líneas de poder), y la importancia del contexto y de la interpretación por parte del funcionario son menores.

Por último, la implementación es simbólica cuando, en algunos casos, una política pública tiene altos niveles de ambigüedad y de conflicto: es lo que se denomina implementación simbólica, y es característica de procesos que se enfocan en el compromiso con valores o principios importantes (cuadrante inferior derecho). En este caso los resultados varían mucho según los contextos y actores involucrados, por lo que el análisis vertical es menos útil en estas políticas, y gana importancia el análisis desde abajo hacia arriba; de hecho la clave para explicar los resultados reside en la fuerza de las interacciones y redes (coaliciones) a nivel local.

Si aplicamos este análisis a los mecanismos de protección de DDH existentes, en una primera aproximación podríamos adelantar que su implementación es sobre todo administrativa, porque buscan niveles de conflicto y ambigüedad bajos (se enfocan sobre todo en otorgar medidas de protección sencillas, eluden tener en cuenta a los perpetradores, evitan generar planes de protección,

etc., como vemos en este estudio). Al tratarse de una implementación administrativa, la clave de su implementación son los recursos disponibles, y quizá es por ello que los debates se distraen frecuentemente hacia dichos recursos (presupuesto, listados de medidas, si están disponibles o no, etc.).

Sin embargo, las políticas públicas de protección que proponemos en este estudio ponen sobre la mesa cuestiones con alto nivel de conflicto, como por ejemplo cómo incorporar medidas políticas de protección, cómo reducir la impunidad de los perpetradores, cómo actuar para generar voluntad política entre los distintos sectores de un gobierno, etc. Es decir, que nos moveríamos entre la implementación política y la implementación simbólica de la tabla (en la columna derecha). Si en una política pública se lograra una disminución de la actual ambigüedad de estos mecanismos, la implementación sería sobre todo política, es decir, dependería del poder central del gobierno (celda superior derecha). Pero si la ambigüedad no se reduce, estaríamos apuntando a una implementación sobre todo simbólica de las políticas (celda inferior derecha). Será interesante comparar ambas implementaciones, y lo que implican. De nuevo según Matland (1995:169-170):

Symbolic implementation policies are conflictual; therefore they exhibit similarities to political implementation. Actors are intensely involved, and disagreements are resolved through coercion or bargaining; problem solving or persuasion is used to a limited degree only. Any actor's influence is tied to the strength of the coalition of which she is part. Symbolic implementation differs from political implementation in that coalitional strength at the micro level, not at the macro level, determines the implementation outcome. This difference occurs because of a high ambiguity level. When a policy has a referent goal and ambiguous means it is solidly in the symbolic quadrant. As the ambiguity level decreases the policy moves upward, toward the political implementation quadrant. A decrease in ambiguity, either through explicit goals or a crystallization of discussion around a limited number of possible means, would provide central level actors an increased opportunity to assert some control and influence. When the policy is very clear, the macro level actors are able to exert considerable control, and this becomes a case of political implementation.

Creemos que este obligado tránsito analítico de una implementación administrativa a una implementación política o a una simbólica podría corresponderse bien con los resultados de nuestro estudio, y señalaría pistas importantes para mejorar la implementación de las políticas:

- Reducir su ambigüedad,
- Abordar sus niveles de conflicto entre actores,
- Prestar una mayor atención al análisis de su implementación a nivel local, en cuanto a los conflictos, intereses y poderes locales y nacionales, y las alianzas, interacciones y redes entre actores (a favor y en contra de la labor de DDH).

En conclusión, para mejorar la implementación de las políticas públicas de protección es necesario reducir las ambigüedades en los planteamientos de acción y abordar, de modo contextualizado, los conflictos entre los distintos actores afectados, especialmente a nivel local. La investigación y la evaluación de las prácticas existentes en protección, a nivel local, serán fundamentales para diseñar estas mejoras en la implementación local.

4.- Implementación: contexto y resistencias

Los actores involucrados en (o afectados por) una política pública intentar generar influencia sobre ella, y esto sucede de diferentes maneras según los regímenes de gobierno, culturas políticas, etc. Hemos visto, por ejemplo, que en algunos programas (Colombia y Brasil) se utiliza un modelo vertical, mientras que en los dos más recientes (leyes de México y Honduras) se abren espacios de participación a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre la implementación de la política a los DDH. Creemos que esta evolución es importante porque los temas contenciosos no se agotan al aprobarse una ley o un decreto. Por el contrario, estos resurgen durante la implementación de la norma, ya sea a partir de interpretaciones opuestas sobre los mismos temas (Yanow 2000:10-11), o con base en los temas que se hayan excluido de la ley (porque no hay que olvidar que una política pública es también lo que los gobiernos deciden no hacer).

Con frecuencia algunos factores dificultan o impiden de hecho la implementación de la política pública. Vamos a analizar algunos de ellos a continuación, a partir de los resultados de nuestra investigación. Hemos de aclarar de antemano, sin embargo, que no todos estos factores aparecen a la vez en todos los escenarios, y cuando aparecen su peso varía mucho de caso a caso. Creemos que este es uno de los temas que ameritan mayor investigación en el futuro.

4.1.- Interacción entre contexto y actores relacionados con la implementación

Una política pública de protección de DDH se implementa en muy distintos contextos, desde la capital (donde se suele sentar el órgano de gobierno) hasta zonas rurales aisladas. Esto plantea un desafío a una "política nacional": en cada escenario se producen diferentes encuentros entre los

diversos funcionarios que implementan el programa, los defensores objeto del mismo y otros actores, sin olvidar la presencia de los perpetradores de las agresiones. Y cada uno de estos actores puede tener su particular interpretación de la política, aparte de distintos niveles de aceptación del poder central, intereses diversos y con frecuencia contrapuestos, etc.; y sin olvidar que hay actores con gran peso en el tema de protección pero raramente mencionados en los programas (como empresas transnacionales por ejemplo).

Podemos mencionar posibles casos de estas complejas interacciones entre contexto y actores:

- a) Conflictos y rivalidades dentro de, y entre, organismos de gobierno; conflictos entre servidores públicos en diferentes puestos; tensiones entre el gobierno central y entidades descentralizadas o federativas (que han de llegar a acuerdos específicos para la implementación de políticas de protección dentro de cada uno de los estados del país), etc.
- b) Resistencias al cambio, lo que es una situación frecuente en toda organización burocrática, que puede conllevar desconfianza ante nuevas normas. A veces estas resistencias pueden manifestarse en una aplicación a rajatabla de normas, lo que resultará especialmente gravoso si los contenidos de la política pública son ambiguos, o poco detallados, o están mal redactados.
- c) Resistencias ante la transparencia y rendición de cuentas ante terceros (por ejemplo a la hora de realizar análisis de riesgo que van a ser también valorados por los propios defensores).
- d) Restricciones o influencias que ciertos actores locales con poder pueden ejercer sobre los funcionarios nacionales o locales, y en otros casos connivencia de éstos con dichos sectores de poder local o nacional.

4.2.- Capacidad de los funcionarios y los recursos disponibles para un programa de protección.

Es también importante para la implementación, por supuesto, que los funcionarios tengan las capacidades requeridas para implementar un programa de protección. En nuestra experiencia estas capacidades no deben darse por supuestas: los procesos de formación y seguimiento a los servidores públicos, así como la necesaria atención para evitar una rotación constante de los mismos, son parte de la implementación exitosa de una política de protección²³⁵.

²³⁵ El autor de este estudio han colaborado en el pasado con el gobierno de México en la formación del personal del Mecanismo, y hemos conocido de primera mano las dificultades para buscar a personal con experiencia en estos

En el mismo sentido es importante que los recursos necesarios estén plenamente disponibles²³⁶. Sin embargo, como estamos viendo, los resultados del programa no sólo dependen de ellos: los recursos son condición necesaria, pero no suficiente, para la adecuada implementación de una política pública de protección.

4.3.- Interacción entre funcionariado público y los DDH como usuarios de los programas de protección.

Los funcionarios de los programas interactúan con los DDH en una primera línea de contacto a la que se alude, con frecuencia, en términos negativos por parte de los DDH. Desde el punto de vista del análisis interpretativo de políticas, este espacio de interacción es donde unos y otros actúan y representan y construyen narrativas (Maynard-Moody y Musheno 2003), mediante procesos que intentan construir un sentido a partir de todo aquello que se despliega en la implementación de la política (Weick, Sutcliffe, y Obstfeld 2005; Brown, Colville, y Pye 2015). Así los DDH y funcionarios han de dejar de ser considerados como actores pasivos que simplemente ejecutan o reciben, y devienen actores que co-construyen los múltiples significados que va cobrando la política (Yanow 2014). Estas interacciones son cambiantes, van a depender del contexto en que se desarrollan, y nunca van a ser del todo previsibles o estables en la implementación de la política.

Ciertos funcionarios públicos pueden plantear resistencias a establecer lo que podríamos llamar una nueva relación con actores de sociedad civil, que pueden entablar una relación de cooperación con el funcionario, pero que también pueden (al menos teóricamente) cuestionar o hacer un reclamo sobre el servicio de protección que reciben²³⁷. Esto puede ser todavía más complejo si ahondamos, como planteábamos antes, en las percepciones que el funcionariado puede tener sobre sectores de población tradicionalmente excluidos, como mujeres, población indígena, minorías, etcétera.

temas, y cómo esto se ve dificultado por la alta tasa de renovación del personal, que hace que los procesos de formación tengan que ser reiterados, y dificulta además la adquisición de conocimiento institucional.

²³⁶ El fideicomiso que provee fondos para el Mecanismo de México tardó muchos meses en estar listo, lo que retrasó considerablemente el inicio de la implementación del mismo y creó profundo malestar. En el caso de Colombia, los retrasos en la implementación de medidas son notorios (ver Programa Somos Defensores 2014 y 2015).

²³⁷ El Programa de Colombia prevé que los solicitantes que no estén conformes con la respuesta obtenida puedan interponer una acción de tutela (queja al no poder ejercer un derecho) ante el sistema judicial. En el Programa de México se ha establecido una vía para apelar, dentro del propio programa, si hay disconformidad con una decisión.

Por otro lado, el defensor también puede recibir con desconfianza la noción de que el Estado le puede proteger, especialmente en los casos en que los agresores son precisamente funcionarios de ese Estado.

Un enfoque interpretativo de las políticas de protección nos va a permitir apuntar a la necesidad de, en la medida de lo posible, transformar estas interacciones de queja y contestación en espacios de implementación negociada en las que se creen significados conjuntos sobre la política. Para ello será fundamental conseguir que los funcionarios se conviertan en agentes activos y reflexivos sobre su praxis (Needham 2011, 151).

VIII.- Aspectos que debería abordar una política pública amplia e integradora para la protección del derecho a defender los derechos humanos.

En este capítulo analizaremos la necesidad de una política amplia e integral para la defensa de los derechos humanos, y apuntaremos brevemente qué contenidos y dimensiones podría tener.

Se trata, como plantea la CIDH, de la promoción y reconocimiento del trabajo de defensa de los derechos humanos, junto con la remoción de obstáculos y adopción de medidas para garantizar dicha defensa (CIDH 2011). O, según el planteamiento de la ex Relatora M. Sekaggya (2013), de la creación de un entorno adecuado y seguro para la defensa de los derechos humanos; ambos enfoques, como veremos, son perfectamente complementarios.

1.- Hacia la construcción de unos estándares que informen las políticas nacionales.

El conjunto de referencias que proporcionan las resoluciones, informes y sentencias de la ONU y de organismos regionales ofrece una serie de estándares en cuanto a las actuaciones, medidas y políticas de los Estados para crear un entorno seguro y propicio para los DDH (además de las referencias que proporcionan las políticas públicas que ya existen). La traslación de estos estándares a los marcos nacionales permitiría, en teoría, diseñar y desarrollar las citadas leyes y políticas globales de los Estados en relación con la defensa de los derechos humanos.

Ahora bien, ¿cómo definir cuál sería este conjunto de componentes o dimensiones de una política global para el derecho a la defensa de los derechos humanos? Creemos que, en este momento del desarrollo de políticas públicas para DDH, tenemos ya dos importantes fuentes de información y referencia para esto:

- El conjunto de referencias que proporcionan las resoluciones, informes y sentencias de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²³⁸, en cuanto a las actuaciones, medidas y políticas de los Estados para crear un entorno seguro y propicio para los DDH.

²³⁸ Nos hemos ceñido a este organismo regional porque todos los casos analizados están en esta región de las Américas.

- Las políticas públicas que ya existen.

Reuniendo ambas fuentes podemos construir el esqueleto de hasta dónde debería llegar una política pública global para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Vamos a realizar este ejercicio en dos etapas:

- Creación de una tabla de estándares y referencias a documentos:

En un primer momento, reuniremos los componentes o dimensiones que conformarían la estructura de esta política global en una tabla en la que, bajo los encabezamientos correspondientes, en la columna izquierda se puede ver el tema o dimensión recogida, y en la columna derecha las referencias a documentos de la ONU y de la CIDH.

- Representaciones gráficas del estado de los actuales Programas en relación con los estándares recogidos en la tabla

En un segundo momento, propondremos una posible representación gráfica de dicha estructura, para favorecer la visualización y análisis de la misma, a la hora de comparar entre sí las políticas públicas existentes.

2.- Tabla de estándares y referencias a documentos.

En la tabla 23 hemos reunido los componentes o dimensiones que conformarían la estructura de esta política global en una tabla en la que, bajo los encabezamientos correspondientes, en la columna izquierda se puede ver el tema o dimensión recogida, y en la columna derecha las referencias a documentos de la ONU y de la CIDH, que constituyen las fuentes de estándares.

Para facilitar la lectura de la tabla y reducir sus dimensiones, al citar los documentos de referencia hemos usado las siglas del autor (institución o persona), y un número a continuación, entre paréntesis (el número del párrafo correspondiente dentro de dicho documento o, si se trata de una “recomendación”, el número de la recomendación correspondiente, precedida por una “R”)²³⁹.

²³⁹ Todos los Informes Anuales de los Relatores Especiales para la situación de los defensores (H. Jilani, M. Sekaggya y Michel Forst), en orden cronológico, se pueden encontrar en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx> (consultado el 30/05/17)

Queremos hacer aquí algunas aclaraciones y salvedades respecto a la tabla. Ésta no pretende ser exhaustiva al recoger estándares, sino indicativa: hemos recogido estándares de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, porque nuestra investigación se centra en las Américas, pero faltaría revisar otras fuentes, como las de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, del Sistema Europeo de Derechos Humanos, etc. Por otra parte, no pretendemos hacer un estudio legal, para el que no estamos capacitados. Tampoco hemos incluido directamente en la tabla los puntos incluidos en la ya mencionada “Ley Modelo”, desarrollada por el Servicio Internacional por los Derechos Humanos, a partir de una serie de consultas con DDH y expertos legales, como referencia para posibles leyes a desarrollar en países: este modelo, de gran interés, sigue los contenidos de la Declaración y ahonda en algunos aspectos clave similares a los aquí recogidos, pero no entra en profundidad a los estándares ya mencionados, recogidos en esta tabla.

Tabla 23: Posibles componentes de una política amplia e integradora (elaboración propia)

Posibles dimensiones y componentes de una política pública amplia para proteger el derecho a defender los derechos humanos	
Marco jurídico de protección a DDH: Legislaciones nacionales, políticas y prácticas para la protección de DDH	
Aspectos generales sobre el derecho a defender los derechos humanos	CIDH 2006(30-136) CIDH 2011(R1-2) HRC 2013(2-4,22) UNGA 2015(1-4,11) Sekaggya 2009(62-65,71,114a) Sekaggya 2013(62-68, 131a) Forst 2016(91-93) OEA 2014 (5e)
Puntos generales sobre los obstáculos y problemas que encuentran los DDH en su labor	CIDH 2006(137-147) CIDH 2011(20-219) UNGA 2015(5-6,17)
Deber general de garantía y protección y de adoptar disposiciones de derecho interno	CIDH 2006(122-136) CIDH 2011(203) OEA 2014 (5f, 5i)
Contextos y niveles de responsabilidad para aplicar la Declaración	Jilani 2004 (7-9, 35-37, 44), 2006 (81-90, 99)
La contribución de los DDH a la paz y seguridad (DDH y alerta temprana, situaciones de conflicto armado, construcción de la paz, monitoreo de violaciones del DIH y DDHH, ayuda humanitaria, migración forzada, etc.)	Jilani 2004 (II)
Vida e integridad física, tortura, desaparición, etc.	
Vida, integridad y libertad personal. Asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones Agresiones, amenazas y hostigamientos	CIDH 2006(42-49) CIDH 2006(148-153) CIDH 2011(22-29) HRC 2016(5) CIDH 2006(154-173) CIDH2011(40-56) HRC 2 016(5) Jilani 2002 (90), 2004 (18-25) OEA 2014 (5b, 5g)
Reunión / asociación, libertad de expresión, libertad de movimiento, residencia y circulación	
Derecho de reunión y libertad de asociación.	CIDH 2006(50-77) HRC 2013(8) Sekaggya 2013(66) Jilani 2003 (21-25), 2004 (46-82), 2006 (III, 92-4)
Derecho a la libertad de expresión	CIDH 2006(78-82) HRC 2013(11i) Jilani 2003 (17-20), 2006 (92), 2007 (III, 96-107) Sekaggya 2013(66)
Circulación y residencia	CIDH 2006(101-105) CIDH 2011(47,223-224,302) Jilani 2004 (62)
Impunidad e investigación	
Impunidad en las investigaciones sobre agresiones a DDH (incluyendo amenazas)	CIDH 2006(202-207,R22-24) CIDH 2011(231-252,R22) Jilani 2001 (9-19), 2002 (89), Sekaggya 2009(114a) Sekaggya 2013(73-76) Forst 2016(84,113c, 131e)

	HRC 2016(6) OEA 2014 (5d)
Federalización de la responsabilidad de investigar y sancionar las violaciones cometidas contra DDH	CIDH 2006(133,311) CIDH 2011(491,R3) Sekaggya 2009(45-46) Forst 2016(113a)
Necesidad de documentar las violaciones y abusos que sufren los DDH	UNGA2014(22-23) UNGA2015(22)
Restricciones administrativas, financieras, injerencias y abusos	
Restricciones varias al ejercicio de la libertad de asociación, negación o retraso indebido del registro como asociación, controles financieros o administrativos arbitrarios, restricciones para viajar o sobre ciertos tipos de actividades.	CIDH 2006(77,104,193-201,R16-18) CIDH 2011(152-187,R18-20) HRC 2013(8,9a) UNGA 2015(10b,10d) HRC 2016(11-11bis) Jilani 2004 (51-74), 2006 (57-60, 95) MS2009(67-68,71)
Violación de domicilio y otras injerencias arbitrarias o abusivas en instalaciones de organizaciones de derechos humanos, en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas.	CIDH 2006(182-184) CIDH 2011(57-59,62-68,70,75,160,R15)
Restricciones al libre acceso a fuentes de financiación (incluidas las externas al país)	CIDH 2006(40,199-200,R19) CIDH 2011(179,R21) HRC 2013(9b) Jilani 2002 (95), 2004 (75-8) Sekaggya 69, MF113b
Limitaciones para el ejercicio de actividades de defensa y promoción de DDHH por parte de ciudadanos extranjeros	CIDH2011(221-230) Jilani 2004 (62)
Actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas	CIDH 2006(185-187,R13-14) CIDH 2011(57-75,211-220,R16) Jilani 2001 (30-35), 2003 (26-28) UNGA 2015(10h)
Que las medidas de lucha contra el terrorismo y preservación de la seguridad nacional no obstaculicen la labor de los DDH	CIDH 2006(90-93,99) CIDH 2011(167,178,205,324) HRC 2013(10) Jilani 2001 (41-49), 2002 (91-92), 2003 (4-13, 38-43), 2006 (94, 96) UNGA 2015(10b-c)
Derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad	CIDH 2006(94-100) CIDH 2011(58-9,66,81-82,98, 103, 122-123,213)
Uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social y detención arbitraria, tortura, etc., como consecuencia de dichas manifestaciones	CIDH 2006(63,68,215,219,R12) CIDH 2011(127-151,R14) HRC 2013(6) Jilani 2002 (96)
Situaciones o estados de emergencia o excepción: cómo afectan a la labor de los DDH y cómo proceder	Jilani 2003 (44-86)
Difamación, estigmatización y criminalización	
Difamación, estigmatización, presentación de los DDH como “enemigo” o como un objetivo legítimo de ataques.	CIDH 2006(168-177,R10) CIDH 2011(79,83,119-126,286,390,R5) HRC 2013(5,11f) Jilani 2001 (36-40), 2002 (98), UNGA 2015(10g) Sekaggya 2009(27-30,114a) Forst 2016(113e)
Detenciones y arrestos arbitrarios	Jilani 2004 (11-14)
	CIDH 2006(178-181,R11)

Acciones legales contra DDH. Enjuiciamiento de los DDH. Criminalización de sus actividades.	CIDH 2011(76-126,R13) HRC 2013(11) Jilani 2001 (20-29), 2003 (29-31, 34), 2004 (28) UNGA 2015(8,10 ^a ,10e) Sekaggya 2009(31-37) Sekaggya 2013(65; 70; 131a) Forst 2016(95) HRC 2016(5)
Encarcelamiento de DDH. <i>Habeas corpus</i> y acceso a asistencia legal.	Jilani 2003 (29-35), Jilani 2006 (38-40)
Debido proceso y garantías judiciales Tribunales especiales	CIDH 2006(106-121) CIDH 2011(232-252) Jilani 2003 (34-35), 2004 (15-17, 29)
Delegación de facultades judiciales a fuerzas de seguridad, e inmunidad de las mismas. (ver también “derecho a la privacidad y a la protección de la honra y dignidad”)	Jilani 2003 (36-37)
Acceso a información, contacto con organismos nacionales e internacionales y libre análisis y difusión de la información	
Restricciones indebidas al acceso a la información en poder del Estado	CIDH 2006(188-191,R15) CIDH 2011(188-210,R17) HRC 2013(11e) UNGA 2015(10f) HRC 2016(12) Jilani 2013 (14-16)
Restricciones indebidas a las acciones de <i>habeas data</i> (sobre el/la DDH) Acción de <i>habeas data</i>	CIDH 2006(87-93, 192) CIDH 2011(211-220)
Necesidad de proteger el derecho a analizar y difundir información sobre la corrupción de funcionarios del estado (y de asegurar buena gobernanza y participación pública)	HRC 2016(13)
Necesidad de proteger el derecho a analizar críticamente proyectos sobre explotación de recursos naturales y cuestiones sobre medio ambiente, tierra y desarrollo, entre otros.	HRC 2016(14)
Necesidad de proteger el derecho a analizar críticamente proyectos sobre explotación de recursos naturales y cuestiones sobre medio ambiente, tierra y desarrollo, entre otros.	HRC 2016(14)
Acceso abierto y seguro a las Naciones Unidas y organismos internacionales y regionales de derechos humanos	CIDH 2006(103-105) HRC 2013(10d,13-15,19-21,23) Jilani 2004 (79) UNGA 2015(15-16,18-19,23-28) Sekaggya 2009(52) Sekaggya 2013(107-119, 131i, 131j)
Acceso a información pública, y protección de quienes difunden información de interés público	CIDH 2006(83-86) Sekaggya 2013(70) HRC 2016(12)
Acceso a tecnologías de la información y a los medios para comunicarse	HRC 2013(7)
Participación y consulta	
Participación de los DDH en asuntos públicos y en los programas de protección	Jilani 2004 (43)
Discriminación y sectores específicos, interseccionalidad, acceso a políticas públicas	
Acceso en condiciones de igualdad	
Discriminación específica, riesgos y protección para mujeres defensoras de derechos humanos	CIDH 2006(226-232,R7,R21) CIDH 2011(280-291) HRC 2013(12) UNGA 2014(completa) UNGA 2015(13) HRC 2016(8) Jilani 2002 (99), 2006 (70-73), 2007 (101) Sekaggya 2009(OEA 2014 (2,5i)

Discriminación específica y riesgos para DDH vinculados a minorías y temas como diversidad sexual, derechos ESC, medio ambiente, comunitarios, indígenas, afrodescendencia, trabajadores migratorios y otros	CIDH 2006(208-225,R20) CIDH 2011(253-279,291-348) UNGA 2014(6) UNGA 2015(9,14) HRC 2016(sobre DESC) Jilani 2007 (101)
Comunicación y educación pública y de funcionarios	
Reconocimiento público por autoridades de la importante y legítima función de los DDH en la promoción de los DDHH, la democracia y el estado de derecho	CIDH 2006(R1-2) CIDH 2011(474-6, R3-7), HRC2013(5) Jilani 2004 (40) UNGA 2015(4) Forst 2016(93) HRC 2016(6) OEA 2014 (1,4)
Difusión de la Declaración. Educación pública y concienciación sobre el derecho a defender los derechos humanos	CIDH 2011(474,R6) Sekaggya 72, MS131c. Forst 2016(113d) OEA 2014 (5a, 5h) CIDH 2006(R3) CIDH 2011(474,R6) Jilani 2004 (41) OEA 2014 (5a, 5h)
Formación sobre la Declaración y el derecho a defender los derechos humanos, así como el papel de los DDH, para funcionarios públicos, incluidos los judiciales	CIDH 2006(R3-4) CIDH 2011(389) Jilani 2006 (98) Sekaggya 2009(114a) Forst 2016(113g)
Papel de los DDH en áreas como desarrollo, mediación, etc.	HRC 2016(7,10,14)
Programas y mecanismos de protección directa	
La protección física de los defensores de los derechos humanos: las buenas prácticas y los desafíos. Mecanismos nacionales de protección para DDH en riesgo. Participación de los DDH en los programas.	CIDH 2006(8,42,119,124,216,R5-8) CIDH 2011(469-531,R8-12) UNGA 2015(11-12) Sekaggya 2009(69-91, 111-113) HRC 2016(8) OEA 2014 (5c)
Apoyo a DDH en el exilio y para su retorno seguro y voluntario a su país	Jilani 2002 (97)
Instituciones del estado	
Papel que deben cumplir las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos	HRC 2013(16-17) UNGA 2014(23) CIDH 2011(532-540,R27) UNGA 2015(22) Sekaggya 2009(108,114c) Sekaggya 2013(77-83, 131d) Forst 2016(94)
Sistema judicial. Independencia e imparcialidad de los operadores de justicia.	CIDH 2006(38,48,68,99,106-121,137,181,223-225,R1,R20,R25) CIDH 2011(349-402,R24-26) Forst 2016 (95)
Parlamentos nacionales	CIDH 2006(R1) CIDH 2011(226,479,R3) Forst 2016(96)
El respeto y apoyo a DDH por actores no estatales	
Según las diversas fuentes, actores no estatales (incluye a actores armados ilegales, y a crimen organizado, pero de distinta forma también a otros, como las corporaciones internacionales, comunidades religiosas, medios de comunicación, etc.), tienen distintos papeles respecto a la labor de respetar el derecho a defender los derechos	CIDH 2006(R9) CIDH 2011(47,314,328,R23) UNGA 2015(7,20-21) Sekaggya 2009(38-44)

humanos, pero todas las fuentes coinciden en su obligación de, además de respetar las leyes del país en que se sitúa su actividad, respetar y apoyar el trabajo de defensa de los DDHH.	Sekaggya 2013(102-106, 131b, 133) HRC2016(15-18)
Menciones específicas al papel de las corporaciones y compañías nacionales y transnacionales respecto a los DDH, incluyendo otros aspectos como la adecuada rendición de cuentas (<i>accountability</i>).	UNGA 2015(21) HRC 2016(16-18)
Otros aspectos relacionados con la sociedad civil	
El papel de los medios de comunicación	Jilani 2004 (31)
El apoyo a los DDH que tienen escaso apoyo de la sociedad (o cuando la sociedad civil es débil)	Jilani 2004 (33-34)

3.- Representaciones gráficas del estado de los actuales Programas en relación con los estándares recogidos en la tabla

La información reflejada en la tabla es importante, pero puede resultar tediosa y poco clara, especialmente dentro del campo de las políticas públicas, en que los documentos dirigidos a quienes toman decisiones han de ser concisos y claros. Creemos que por ello puede ser de interés usar posibles representaciones gráficas del estado de los actuales Programas, en relación con los estándares recogidos en la tabla, para favorecer el análisis y la comparación de datos.

Con este fin exploraremos a continuación el uso de gráficos en tela de araña, que permiten comparar un cierto número de parámetros de modo muy visual. Insistimos en que se trata de una exploración visual, porque una representación fidedigna de los datos requeriría aplicar criterios para un análisis más sistemático de la información, y hoy por hoy estos criterios todavía no existen.

Para construir los gráficos hemos dado los siguientes pasos:

1.- Hemos agregado la información de la tabla en doce dimensiones, que en el sentido de las agujas del reloj son:

- Participación de los DDH en diseño e implementación de los Programas
- Actuaciones previstas en relación con DDH y su integridad física: derecho a la vida, a no ser torturados, etc.
- Libertad de expresión y de asociación
- Investigación de las agresiones contra DDH e impunidad en que quedan las mismas.
- Restricciones financieras y administrativas indebidas, y abusos en torno a las mismas.

- Difamación, estigmatización y criminalización de los DDH.
- Acceso a la información
- Discriminación (género y otros)
- Educación pública y de funcionarios
- Mecanismos o Programas de protección directa (seguridad)
- Instituciones del estado: involucramiento en el abordaje del problema.
- Papel de las corporaciones transnacionales y de otros actores no estatales.

2.- En una hoja de cálculo Excel, hemos asignado valores aproximativos y subjetivos a estas doce dimensiones (valores entre 1 y 3, asignando un valor de 3 al cumplimiento alto y un valor de 1 al cumplimiento bajo). El resultado puede verse en la ilustración 14, tomando como referencia los programas de protección de Colombia y México.

Colombia



Ilustración 14: Gráfico comparativo de cobertura del Mecanismo (Colombia y México, elaboración propia)



México

Y si superponemos ambos gráficos tendríamos el siguiente resultado, en la ilustración 15 (el Programa de Colombia está representado en azul, y el de México en rojo):

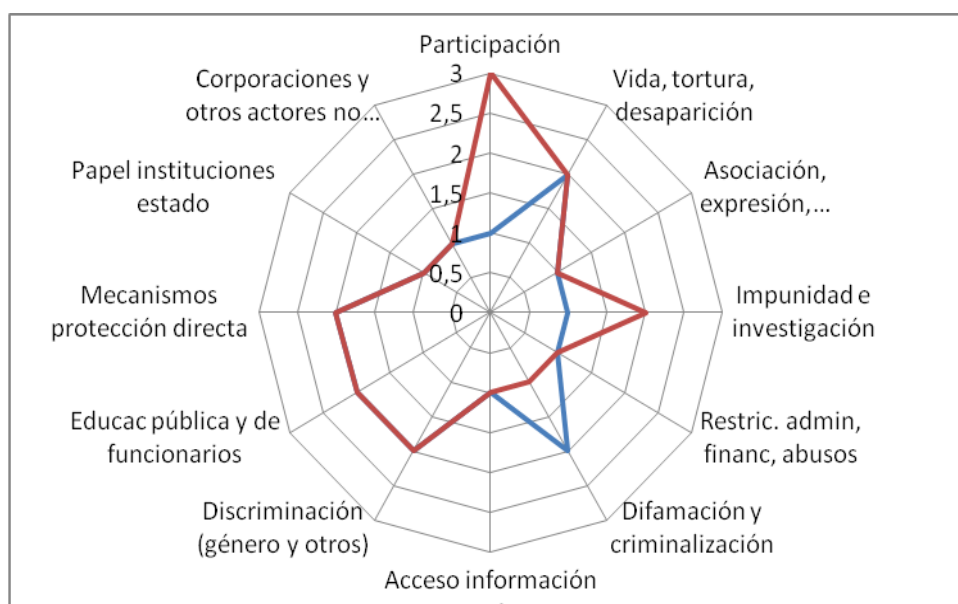


Ilustración 15: Superposición comparación de Mecanismos de Colombia y México (elaboración propia)

Podríamos comentar las principales diferencias y coincidencias que estos gráficos ayudan a mostrar:

Diferencias:

Aparentemente la dimensión de participación está mejor recogida en la política mexicana, mientras que la dimensión de difamación está mejor recogida en la colombiana.

Coincidencias:

En el resto de dimensiones hay sobre todo coincidencias, con algún nivel de inclusión de las dimensiones de mecanismos, educación pública y discriminación, pero sin inclusión, en ninguno de los dos casos, de medidas en cuanto a libertad de asociación, restricciones administrativas, acceso a la información, etc.

4.- Recapitulación: los estándares reflejan una defensa de los derechos humanos cambiante y en evolución

La defensa de los derechos humanos es una realidad cambiante y en evolución, con aspectos emergentes que por su gravedad han ocupado cada vez más atención y espacio en los Informes,

Resoluciones y Declaraciones de organismos internacionales y regionales. La tabla y los gráficos, además de recopilar y mostrar los posibles componentes de una política pública, ilustran la evolución de las recomendaciones por parte de organismos regionales e internacionales: aún a partir de la fuente inicial única de la Declaración de Naciones Unidas, los temas abordados y las recomendaciones han ido evolucionando y desarrollándose, como reflejo del mayor conocimiento de las realidades cambiantes de los DDH y los problemas que enfrentan, de las distintas aplicaciones de la citada Declaración de Naciones Unidas, y de las diferentes respuestas de gobiernos. Esta evolución permite ver que hay aspectos de la Declaración en los que habría que profundizar porque, aun estando incluidos en la Declaración, lejos de respetarse se están convirtiendo en caballos de batalla a corto y medio plazo. Y, por otro lado, podríamos estar ante nuevas necesidades, no necesariamente incluidas en la Declaración, pero que se han revelado como importantes para hacer efectiva la misma. De entre todos estos, algunos de los aspectos más abordados en los sucesivos Informes y Resoluciones son:

- (i) La persistencia de múltiples y graves ataques contra la vida e integridad física (incluyendo tortura y desaparición forzada) de los DDH.
- (ii) La impunidad en que quedan estos ataques contra DDH.
Los artículos 9 y 12 de la Declaración señalan las obligaciones de los Estados sobre este tema, pero la realidad la falta de investigación efectiva y la consiguiente impunidad de estos ataques.
- (iii) Los derechos de reunión y asociación, libertad de expresión, libertad de movimiento, residencia y circulación de los DDH. Cabría destacar los crecientes abusos por el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones y actos pacíficos
- (iv) Indebidas restricciones administrativas, financieras, injerencias y abusos relacionados.
- (v) Difamación, estigmatización y especialmente la criminalización de los DDH: el artículo 12 de la Declaración es aplicable a este tema, pero se trata de un fenómeno creciente, sobre todo en ciertos sectores, como los defensores de derechos medioambientales, los del derecho a la tierra, y diversidad sexual, por ejemplo²⁴⁰.

²⁴⁰ Ver ejemplos en Comisión de Derechos Humanos del DF 2011, 23, Espacio OSC 2015, 28.

- (vi) Acceso a información, contacto con organismos nacionales e internacionales y libre análisis y difusión de la información por los DDH.
- (vii) La discriminación activa contra sectores de la población, que afectan a los defensores de sus derechos humanos, bien por pertenecer a dicha población o bien por defender sus derechos²⁴¹. Desde esta perspectiva es muy difícil pensar en la protección de estos DDH sin abordar los abusos más generales sobre los que trabajan.
- (viii) Aumento de leyes restrictivas contra derechos recogidos en la Declaración, como las restricciones al acceso a fondos provenientes del extranjero (que interpreta de modo restrictivo el artículo 13²⁴²), o el derecho a manifestarse. En ocasiones existen discordancias entre políticas de protección para DDH con otras leyes y políticas que afectan a la protección de los derechos humanos en un país: en Colombia, México o Guatemala conviven mecanismos o medidas de protección con legislaciones muy restrictivas contra el derecho de manifestación, por ejemplo. O, como hemos visto, es importante abordar la protección de los DDH que defiendan los derechos de una minoría, pero la dicha protección es ineficaz si no existen leyes que aborden la discriminación de esa minoría (o incluso peor si la discriminación de dicha minoría es reforzada por leyes o políticas específicas). Para que una política pública para DDH sea efectiva ha de insertarse en un conjunto más amplio de leyes y políticas que hagan realidad el respeto a los derechos humanos en un país, y es necesario armonizar los marcos constitucionales y legales para que se permita y promueva el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.
- (ix) El respeto de los denominados “actores no estatales” para con la labor de los DDH. Los actores no estatales (incluyendo a grupos armados de oposición y a crimen organizado, pero de distinta forma también a otros, como las corporaciones internacionales, comunidades religiosas, medios de comunicación, etc.), tienen distintos papeles respecto a la labor de respetar el derecho a defender los derechos

²⁴¹ Ver, por ejemplo, la reciente Resolución de la Asamblea General de 2015, que en su epígrafe 14 “Expresa preocupación por la estigmatización y la discriminación que afectan a las personas y asociaciones que defienden los derechos de las personas pertenecientes a minorías o que hacen eco de creencias u opiniones minoritarias u otros grupos vulnerables a la discriminación, y exhorta a todos los Estados a que renuncien tajantemente a la violencia y la discriminación, subrayando que esas prácticas no se pueden justificar por ningún motivo”.

²⁴² *Ibíd*em

humanos, pero todas las fuentes coinciden en su obligación de, además de respetar las leyes del país en que se sitúa su actividad, respetar y apoyar el trabajo de defensa de los DDHH. En las fuentes citadas en la tabla hay menciones específicas al papel de las corporaciones y compañías nacionales y transnacionales respecto a los DDH, incluyendo además otros aspectos, como la necesidad de ofrecer una adecuada rendición de cuentas (*accountability*) de sus actuaciones.

- (x) Riesgos que enfrentan las mujeres defensoras por razones de género
- (xi) Mejorar el acceso de todos los DDH a las políticas públicas existentes (teniendo en cuenta barreras como género, discriminación, idiomas, aislamiento geográfico, etc.).
- (xii) Documentar las violaciones y abusos que sufren los DDH para conocer mejor el fenómeno y poder así sustentar de manera más adecuada las respuestas al mismo.
- (xiii) Establecer formas eficaces y transparentes de valorar el riesgo de un DDH.
- (xiv) Necesidad de evaluar los resultados reales de los Mecanismos y así poder valorar el alcance real de los mismos respecto a la lógica positiva de la Declaración, por citar algunos ejemplos que se pueden tomar del presente estudio.
- (xv) Reforzar el papel que deben cumplir las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

En conclusión, a medida que se conoce mejor la labor de los defensores de derechos humanos, y dicha labor evoluciona para adaptarse a las cambiantes realidades, 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 tanto, a informar sobre estándares para las políticas públicas para proteger el derecho a defender los derechos humanos.

IX.- Discusión final, conclusiones y recomendaciones.

A partir de la constatación de la gravedad y número de agresiones contra defensores de derechos humanos en las Américas, esta investigación intenta averiguar qué está fallando con los Mecanismos y Programas nacionales que varios gobiernos de la región han puesto en marcha para proteger a los DDH. La cuestión no es baladí, porque docenas de defensores son asesinados cada año, y centenares de ellos sufren distintos tipos de agresiones: ¿cómo tendrían que mejorar estos Programas para garantizar de modo efectivo el derecho a defender los derechos humanos?

Nuestra hipótesis principal es que los actuales Mecanismos nacionales de protección de defensores no logran resultados adecuados porque tienen carencias clave a varios niveles: en la traslación del marco normativo internacional al nacional, en su abordaje del problema, en su diseño e implementación, y en la cobertura de lo que realmente debería ser una política pública para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Repasemos cada uno de estos aspectos, en el mismo orden en que lo hemos hecho en el estudio.

Estos Mecanismos han sido creados a partir de la Declaración de la ONU sobre defensores, mediante la traslación de dicha norma internacional a los marcos normativos nacionales en Colombia, Brasil, México y Honduras. Por ello, tras describir estos Mecanismos, hemos iniciado nuestro análisis en dicho proceso de traslación: ¿Cómo se da, y en qué falla, la traslación de la Declaración de la ONU a los marcos normativos nacionales, en los casos estudiados? Nuestra hipótesis de investigación (I) al respecto es que los actuales Mecanismos de protección trasladan de modo reduccionista y consensuado la Declaración de la ONU al ámbito normativo nacional. Hemos revisado teorías de los procesos de difusión, *localization* y traslación de las normas internacionales, y hemos planteado que en este caso dicha traslación puede responder a un modelo de reducción acordada, mediante el cual se ha establecido un acuerdo entre el discurso de los Estados adoptantes y el discurso de la comunidad internacional, junto el de las organizaciones de DDH. Este acuerdo, que se ha ido creando sin un marco de referencia de experiencias previas para contrastarlo, ha hecho posible una traslación de normas que interpreta a la baja la Declaración sobre defensores, y es a la vez instrumental para otras políticas de los Gobiernos concernidos, como veremos al seguir reuniendo conclusiones sobre el resto de hipótesis de partida.

El itinerario del proceso de traslación incluye no sólo la adopción inicial de la norma a nivel nacional, sino que se adentra en el diseño e implementación de la misma. Para continuar este recorrido, digamos ya “dentro” del país, hemos recurrido a vincular esta parte del proceso de traslación con la teoría y la lógica de las políticas públicas. Para ello se hace necesario plantear qué aspectos del abordaje del problema, del diseño y de la implementación de los actuales Mecanismos de Protección están fallando; en lo concreto, tendríamos que determinar qué aspectos detallados habrían de ser tenidos en cuenta para diseñar y ejecutar políticas públicas de protección más eficaces y, qué aspectos de los actuales programas pueden resultar más relevantes para desarrollar en busca de mejora.

En lo que respecta al diseño, como primer paso, hemos planteado de entrada la hipótesis (II) de que los actuales Mecanismos de protección incluyen en su diseño aspectos como participación y gobernanza en red, que cobran su verdadera importancia al verlos como clave para gobernanza de una política amplia e integradora. Hemos determinado que los niveles de participación en el diseño de los Mecanismos han sido amplios, en línea con estándares regionales, y que ha habido una evolución de la gobernanza de los Programas, que puede plasmarse en la existencia de dos generaciones de políticas públicas: una primera generación, con limitada participación de otros actores –aparte del Gobierno- en el diseño pero sobre todo en la gobernanza de la política, y una segunda generación (la actual), en la cual se han incorporado sistemas de gobernanza en red, con la participación activa de defensores y de otros actores en dicha gobernanza. Esta gobernanza en red permitiría, en teoría, un mayor recorrido de dichas políticas si éstas pasaran a integrar un mayor número de componentes, en línea con los crecientes estándares internacionales, como veremos más adelante al concluir sobre nuestra última hipótesis (la número VI).

Siguiendo con el diseño de la política, hemos planteado la hipótesis III, según la cual los actuales Mecanismos de protección abordan de modo reduccionista, mediante un enfoque restringido y centrado sólo en la seguridad y en el riesgo (defensor como posible objeto de protección), el problema a tratar, que es en realidad el derecho a defender los derechos humanos en contexto hostiles (defensor como sujeto de derechos). Hemos demostrado que, más allá del “riesgo físico”, la persistencia y sistematicidad de las agresiones contra DDH debe informar y cualificar la búsqueda de estrategias para garantizar el derecho a defender los derechos humanos. Para ello es fundamental evitar enfoques reduccionistas al definir el problema de las agresiones contra DDH y, en los escenarios más graves, la definición de los problemas a abordar ha de incluir aquellos problemas en los que se anidan las agresiones contra DDH, como crimen organizado, sectores de poder y cooptación y captura del estado. Para esto será también imprescindible abordar la violencia

estructural que afecta a muchos defensores, y volver a poner en la mira la figura e intereses del perpetrador, en especial de los autores intelectuales de las agresiones contra defensores. En todos los casos, el Estado debe tener en cuenta la participación de los DDH y otros sectores también para definir los problemas a abordar en una política de protección.

Pero este enfoque reduccionista no sólo debe atender al conjunto y sistematicidad de las agresiones contra defensores. Debe también cuestionar y complejizar cualquier construcción reduccionista del propio concepto de defensor de derechos humanos: es necesario mantener una tensión positiva que expanda dicho concepto para incluir siempre distintas identidades en torno la defensa de los derechos humanos, sin olvidar que es un ejercicio colectivo, reconocer que el ejercicio de su derecho implica enfrentarse a muchas formas de poder (también de quienes colaboran con DDH), y que ha de evolucionar en el tiempo para enfrentar distintas luchas sociales, incluso las emergentes. Para esto será necesario un abordaje *interseccional* de las violencias contra DDH, que tenga en cuenta dimensiones como género, pertenencia a minorías, etc.

El abordaje del riesgo como principal eje de trabajo permite a los Mecanismos centrar su atención en lo que presenta como una excepcionalidad (defensor “en riesgo”) frente a una normalidad difusa, excepcionalidad que además permite categorizar a los DDH en distintas poblaciones a lo largo de un único eje de riesgo.

La discusión de esta hipótesis puede coronarse con lo planteado respecto a que los Mecanismos actuales responden, desde el punto de vista de seguridad humana y crítica, a una *securitización* del derecho a defender los derechos humanos, que es instrumental para un enfoque *estatocéntrico* de seguridad, de modo que el Gobierno sigue manteniendo sus prioridades en seguridad, con y a pesar de la labor de los DDH, se extrae el problema de la agenda política, y se desvía la atención de las causas estructurales de las agresiones contra DDH, que en muchas ocasiones cuentan con la comisión de actores cercanos a o vinculados al estado, y en la práctica totalidad cuentan con la omisión del deber del Estado de garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

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

contexto y lugar por distintos actores, y sin olvidar los problemas que quedan ocultos por los propios planteamientos de las políticas de protección.

A la luz de las mencionadas reducciones conceptuales, la incorporación de un enfoque amplio y crítico de seguridad y derechos a las políticas públicas de protección ha de ser realizado por las instancias de gobierno (y promovidos desde los DDH o desde otros sectores), mediante decisiones políticas, deliberaciones dentro del poder ejecutivo, consultas y eventos, ejercicios de análisis compartido, cabildeo, movilizaciones, etc. La meta de estas actuaciones ha de ser pasar a entender al defensor como sujeto de derecho (a defender los derechos humanos), y no solamente como objeto de protección.

Ya pasando a la implementación de los Mecanismos, hemos trabajado con dos hipótesis de investigación. En la hipótesis IV planteamos que los actuales Mecanismos de protección presentan carencias en sus procedimientos de implementación, específicamente en lo que tiene que ver con el acceso efectivo de la población meta, los procedimientos y plazos, la aplicación del enfoque de riesgo, las medidas de protección y la asignación de recursos.

Aunque la población meta está definida de modo amplio e inclusivo, siguiendo lo establecido por la Declaración de la ONU sobre defensores, no hay mecanismos de calidad que permitan determinar qué partes de dicha población meta no están consiguiendo acceder a los Mecanismos, ni qué sucede con los DDH a los que se deniega asistencia por parte del Mecanismo. Los procedimientos y plazos son en el mejor de los casos difusos y con mucha frecuencia no se cumplen.

En lo que respecta a la aplicación del enfoque de riesgo, hemos establecido la existencia de algunas buenas prácticas, como tener en cuenta a las personas cercanas al DDH, abrir vías para manifestar la inconformidad del DDH con el resultado de la evaluación, y otras. Pero en conjunto los actuales mecanismos de protección seleccionan a su población objetivo (defensores “en riesgo”) mediante una herramienta (análisis de riesgo), que ni epistemológica ni operacionalmente es adecuada para ello si ha de satisfacer, al mismo tiempo, los requisitos de calidad y de equidad en el acceso a políticas públicas. Hay la necesidad de numerosas mejoras, especialmente la distinción entre análisis de riesgo y determinación del nivel de riesgo, el ofrecer una mayor transparencia de la evaluación (mediante el uso de técnicas cualitativas), el integrar debidamente las (posibles) acciones del perpetrador, y el mejorar e incorporar plenamente el enfoque de género e *interseccional* en la evaluación de riesgo (que además de ser individual también ha de ser colectiva).

En cuanto a las medidas de protección, tras la descripción y análisis de las mismas, quizá la conclusión más preocupante es que por una parte no hay estudios que muestren efectividad de muchas de ellas (especialmente las tecnológicas, como el “botón de pánico”, o las pasivas, como el chaleco antibalas), y por otra parte hay dudas razonables sobre la adecuación de medidas duras como las escoltas armadas para la labor de los DDH. En todo caso se hace imprescindible dar el paso de diseñar planes de protección, que integren y contextualicen las distintas medidas acorde a la evaluación de riesgo del DDH, y que abran espacio a las todavía mal definidas medidas colectivas de protección.

Por último, dentro de la discusión de la presente hipótesis IV, tras describir y analizar los recursos presupuestarios asignados a los actuales Mecanismos, hemos propuesto aplicar dos criterios para determinar la cuantía de recursos necesarios para un Mecanismo: un criterio interno, referido a las actividades planeadas, y otro criterio externo, referido a la proporción de DDH en programa *vs.* el número de DDH asesinados en el país. Sobre esta limitada conclusión se imponen otras dos conclusiones más estratégicas: por un lado es necesario abordar las cifras de DDH asesinados a la luz de la alta prevalencia de homicidios en la región, porque probablemente ambos fenómenos estén interrelacionados. Y, especialmente, la tendencia a aumentar los recursos para aumentar la protección es un callejón sin salida o, más bien, abierto a un horizonte sin límite: aunque los recursos son necesarios, no van a ser suficientes por sí solos para conseguir los resultados esperables de unas políticas públicas de protección de DDH. Otros cambios, como mostramos en este estudio, son mucho más apremiantes.

En la segunda y última hipótesis sobre la implementación de los Mecanismos, la hipótesis V, planteamos que los actuales Mecanismos de protección descansan en un entendimiento vertical de la ejecución de una política, y no tienen en cuenta el necesario análisis de las brechas o *gaps* de implementación, tan propio de las políticas públicas, ni la importancia de los contextos locales y las interpretaciones de “abajo arriba” (*bottom-up*) para los programas. La discusión de esta hipótesis nos ha llevado a analizar cómo la ambigüedad con que están redactados estos Mecanismos y los conflictos en torno a lo que en ellos se plantea puede dar lugar a una implementación casi simbólica de la política. En la práctica los diferentes actores encargados de la ejecución de la política interpretan la misma según sus marcos propios de referencia, y según los contextos en que están inmersos, creando entornos de resistencia y contestación. Un enfoque crítico de las políticas de protección nos hace apuntar a la necesidad de transformar estas resistencias en espacios de implementación negociada en las que se creen significados conjuntos sobre la política. Para ello será fundamental conseguir que funcionarios y defensores se conviertan en agentes reflexivos sobre

su propia praxis. Sin embargo, siguiendo en la aplicación de teoría de políticas, hemos visto que estos Mecanismos son difícilmente evaluables y carecen de teorías de cambio explícitas, lo que dificulta cualquier aproximación desde el punto de vista de evaluación.

Finalmente nos queda una pregunta por abordar: ¿qué componentes tendrían que tener unas políticas públicas más eficaces para la protección del derecho a defender los derechos humanos?

Para responder a esta pregunta hemos planteado la hipótesis VI y última, por la que los actuales Mecanismos deberían convertirse en políticas públicas de protección, dotadas de todos sus instrumentos habituales y aplicando una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles. Gran parte del estudio se puede aplicar a defender la primera parte de esta hipótesis, desde el punto de vista y estratégico que ofrecen las políticas públicas. Pero para sostener la necesidad de una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, hemos repasado el creciente número de estándares disponibles para concluir que, a medida que se conoce mejor la labor de los defensores de derechos humanos, y a medida que dicha labor evoluciona para adaptarse a las cambiantes realidades, la incorporación de los estándares mencionados a las políticas de protección contribuirá a profundizar y expandir el alcance de la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos, y, por tanto, a informar nuevos o matizados componentes para las políticas públicas para proteger el derecho a defender los derechos humanos. No obstante, este proceso de ampliación e integración de nuevos estándares no será posible si no se reabre a la discusión el modelo de reducción acordada que hizo posible, en primer lugar, la traslación reducida de la norma internacional a estos Mecanismos de protección: será necesario resignificar esa traslación y sacar a la luz los acuerdos y desacuerdos en torno a la misma, para posibilitar que los debates contribuyan a mejorar el entendimiento de la protección de los DDH.

En conclusión, y a modo de cierre de este estudio, hemos planteado que en las políticas públicas existentes predomina un enfoque reduccionista del concepto de "protección" de DDH, aun cuando la ONU y la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos reconocen positivamente el derecho y el deber de defender los derechos humanos por parte de individuos y colectividades. Una política pública debería desarrollar todos los aspectos de dichos derechos y deberes, como hemos visto, y no limitarse a ofrecer algo de protección a algunos de quienes los ejercen.

Nuestra intención es proponer una manera de pensar sobre la inseguridad en que desarrollan su labor los defensores, más que limitarse a examinar lo que ofrecen los limitados programas de protección. Planteamos que la protección de DDH, tal y como está planteada, es un “objeto ingobernable”, que no puede ni deber convertirse en el único objeto de una política pública para defensores de derechos humanos; el tema es mucho más complejo y delicado que convertir los programas de seguridad en una mera cuestión individual y técnica que afecta a *algunos* defensores.

Por ello se hace necesario pasar a un enfoque más integrado, mejor implementado y amplio, que más bien aborde la *inseguridad* en que los DDH desarrollan su labor. Esto implicaría, en primer lugar, no fijarse sólo en la violencia directa contra defensores, sino hacer una reflexión crítica sobre el concepto de defensor y la violencia estructural (todo esto sin olvidar un mejor abordaje de esta violencia física directa contra los defensores); y, en segundo lugar, analizar cómo se constituye esta inseguridad, como hemos analizado en el presente trabajo, para buscar soluciones a la misma desde un abordaje más amplio de construcción de ciudadanía, democracia y Estado. Se trata de dejar de considerar al defensor como *objeto* de protección y tratarlo como *sujeto* de derechos.

La concepción de estas políticas públicas requiere analizar críticamente los procesos sociopolíticos y legales mediante los que son construidas, para así explicar las formas que la política toma, sus instrumentos y sus resultados. Por otra parte, no sólo hay que analizar lo que una autoridad pública decide hacer, sino también lo que decide no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación, es decir, una no-actuación decidida como tal.

Este análisis crítico de las políticas implica debates y concertación en cuanto a conceptos, significados, definición de cuáles son los problemas a abordar, investigación a realizar, y deseablemente acuerdos sobre cuáles son las soluciones a los mismos y la mejor manera de implementarlas. Es necesario aunar, por una parte, la acción ordinaria del Estado para conseguir un entorno digno y seguro de actuación para quienes defienden derechos humanos, junto, por otra parte, con la protección a corto plazo de aquellos DDH que estén en riesgo, mientras se consigue el primer objetivo. La necesidad de actuar en este doble sentido apunta también a políticas que integren las distintas actuaciones y respuestas de protección a diferentes niveles e instituciones. Esto requiere un intenso proceso político y confrontaciones de poder, en las que demasiadas veces se suelen imponer los proyectos de los actores más poderosos.

En el curso de este estudio han surgido debates sobre si los gobiernos tienen la voluntad política de realmente proteger a los DDH, o si más bien se limitan a “administrar los daños” que otras de sus

políticas causan (por acción u omisión). Probablemente ambas afirmaciones tengan su parte de verdad, dado que los gobiernos y estados no son actores unitarios, sino sistemas complejos de actores, como lo son también la sociedad civil, las empresas transnacionales, etc. Sin embargo hemos preferido ir más allá de esta discusión y profundizar en cómo, a partir de las distintas situaciones existentes, los estados pueden realmente cumplir con su obligación de proteger el derecho a defender los derechos humanos; y es que esta Declaración de la ONU ha alcanzado en 2016, a los 18 años de su existencia, su *mayoría de edad*. En este tiempo las necesidades de los DDH han evolucionado, mostrando 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 lado, evidenciando que estas políticas han de abordar tanto los aspectos críticos de la seguridad de los DDH como las causas que subyacen tras ellos. Es ya tiempo, como nos decía una defensora en una entrevista²⁴³, de tener políticas públicas realmente eficaces para proteger y garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

²⁴³ Entrevista a defensora de derechos humanos (Bogotá, 15/dic/16)

Bibliografía

- Acharya, Amitav. 2004. «How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism». *International Organization* 58 (02). doi:10.1017/S0020818304582024.
- Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2016. "Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas" (Informe A/HRC/32/20). Ver en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/073/55/PDF/G1607355.pdf?OpenElement>
- Amnistía Internacional. 2017. «Stand Up For the Brave». Amnistía Internacional. <https://www.amnesty.org/en/get-involved/brave/>.
- Aquilino, Natalia, Julia D´Agostino, y Leandro Echt. 2012. «¿Están todas las políticas públicas en condiciones de ser evaluadas? Un análisis sobre quince programas nacionales.» Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). <http://www.cippec.org/-/estan-todas-las-politicas-publicas-en-condiciones-de-ser-evaluadas-un-analisis-sobre-quince-programas-nacionales>
- Asamblea General de la ONU (AG) (1999), “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, Resolución A/RES/53/1994, 8 de marzo de 1999. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>
- AG (2013), Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer”, A/RES/68/181, 68 Período de sesiones, 18 de diciembre de 2013, ver en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/181&referer=/english/&Lang=S
- AG (2015), “Reconocimiento del papel de los defensores de los derechos humanos y de la necesidad de protegerlos”. Resolución A/C.3/70/L.46/Rev.1, párrafo 11. 18 de noviembre de 2015. Ver en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.46/Rev.1
- Barranco, María del Carmen, y Cristina Churruga, eds. 2013. *Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos*. Tirant lo Blanch. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=658016>.
- Bauman, Z. 1990. «Modernity and Ambivalence». *Theory, Culture and Society* 7 (2): 143–169.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. 1 edition. London ; Newbury Park, Calif: SAGE Publications Ltd.
- Booth, Ken. 1991. «Security and emancipation». *Review of International studies* 17 (04): 313–326. ———. 2007. *Theory of World Security*. Cambridge University Press.
- Brabant, Koenraad van. 2002. *Operational Security Management in Violent Environments*. Relief and Rehabilitation Network 8. London: Overseas Development Institute.
- Brown, Andrew D., Ian Colville, y Annie Pye. 2015. «Making Sense of Sensemaking in Organization Studies». *Organization Studies* 36 (2): 265-77. doi:10.1177/0170840614559259.
- Browning, Christopher S., y Matt McDonald. 2013. «The Future of Critical Security Studies: Ethics and the Politics of Security». *European Journal of International Relations* 19 (2): 235-55. doi:10.1177/1354066111419538.
- Buzan, Barry. 2008. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the*

Post-Cold War Era. ECPR Press.

- Buzan, Barry, Ole Wæver, y Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Candel, Jeroen J. L., y Robbert Biesbroek. 2016. «Toward a Processual Understanding of Policy Integration». *Policy Sciences*, marzo. doi:10.1007/s11077-016-9248-y.
- Cardozo Brum, Myriam. 2006. *La Evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. México, D.F: Porrula Miguel Angel S a.
- Carrillo Salcedo, J.A. 1991. *Curso de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.
- Churruca, Cristina. 2013. «Vulnerabilidad y protección en la acción humanitaria». En *Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos*, editado por María del Carmen Barranco y Cristina Churruca, 1.^a ed. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cohen, R. 2013. «Lessons Learned from the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement». Washington, D.C.: Brookings Institution.
<https://www.brookings.edu/research/lessons-learned-from-the-development-of-the-guiding-principles-on-internal-displacement/>.
- Colebatch, H. K. 2009. «Governance as a conceptual development in the analysis of policy». *Critical Policy Studies* 3 (1): 58-67. doi:10.1080/19460170903158107.
- Coleman, Lara Montesinos, y Doerthe Rosenow. 2016. «Security (studies) and the limits of critique: why we should think through struggle». *Critical Studies on Security* 4 (2): 202-20. doi:10.1080/21624887.2016.1174807.
- Comisión de Derechos Humanos del DF. 2011. «Informe especial sobre el derecho humano a defender derechos humanos en la ciudad de México». Ciudad de México: CDHDF.
<http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-defensores-dh.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, Doc.66, 31 de diciembre de 2011. Disponible en:
<http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> .
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH) (2013), “Protección de los defensores de derechos humanos”, Resolución A/HRC/RES/22/6 , 22 Período de sesiones, 15 de marzo de 2013. Ver en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G13/120/29/PDF/G1312029.pdf?OpenElement>
- CDH (2016), “Protección de los defensores de los derechos humanos que trabajan en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales”, A/HRC/31/L.28, 31 Período de sesiones, 21 de marzo de 2016. Ver en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G16/056/01/PDF/G1605601.pdf?OpenElement>
- Chac, M.C., ed.. 2010. *“Participación Ciudadana En Las Políticas Públicas”* / Biblioteca Básica de Administración Pública. Siglo XXI Ediciones
- Churruca, Cristina, ed. 2015. *Colombia: ¿cómo construir la paz? Redes sociales y espacios de protección de las personas desplazadas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Colebatch, H. K.. 2009. "Governance as a conceptual development in the analysis of policy." *Critical Policy Studies* 3(1): 58-67
- De Marchi Pereira, A., Marisa Vieira y Rafael Diaz (2014) XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX
<http://focus.protectionline.org/es/nueva-publicacion-focus-2014/>,
- Dahler-Larsen, Peter. 2012. «Evaluation as a situational or a universal good? Why evaluability assessment for evaluation systems is a good idea, what it might look like in practice, and why it is not fashionable». *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (3): 29–46.
- Dialga, Issaka, y Le Thi Hang Giang. 2017. «Highlighting Methodological Limitations in the Steps of Composite Indicators Construction». *Social Indicators Research* 131 (2): 441-65. doi:10.1007/s11205-016-1263-z.
- Dodge, Jennifer. 2010. «Tensions in deliberative practice: a view from civil society». *Critical Policy Studies* 4 (4): 384-404. doi:10.1080/19460171.2010.525904.
- Douglas, Mary. 1994. *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory*. New Ed edition. London:

Routledge.

- Dupuy, René Jean. 1975. *Droit déclaratoire et droit programmatoire de la coutume sauvage à la "soft law"*. Société française pour le droit international.
- Eguren, Luis E. 2005. *Protection Manual for Human Rights Defenders*. Blackrock: Front Line.
- Eguren, Luis E, y Marie Caraj. 2010. *Nuevo Manual de Protección para los Defensores de Derechos Humanos*. Bruselas: Protection International.
<http://protectioninternational.org/es/publication/nuevo-manual-de-proteccion-para-defensores-de-derechos-humanos/>.
- Eguren, Luis E, y Champa Patel. 2015. «Towards developing a critical and ethical approach for better recognising and protecting human rights defenders». *The International Journal of Human Rights* 19 (7): 896-907. doi:10.1080/13642987.2015.1075302.
- Espacio OSC (2015): Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. México DF.
- Fineman, Martha. 2008. «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition». *Yale Journal on Law and Feminism* XX (1).
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1131407##.
- Finnemore, Martha, y Kathryn Sikkink. 1998. «International norm dynamics and political change». *International organization* 52 (04): 887–917.
- Fischer, Frank, y Gerald J. Miller, eds. 2006. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. 1 edition. Boca Raton: CRC Press.
- Forst, Michel. 2016. «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos», A /HRC/31/55, Consejo de Derechos Humanos, 31 Período de sesiones, 1 de febrero de 2016. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/A-HRC-31-55_en.pdf
- Galtung, Johan. 1990. «Cultural Violence». *Journal of Peace Research* 27 (3): 291-305. doi:10.1177/0022343390027003005.
- Gómez Isa, F. 2016. «The Role of Soft Law in the Progressive Development of Indigenous Peoples' Rights». En *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*, editado por Stéphanie Lagoutte, T. Gammeltoft-Hansen, y John Cerone. Oxford University Press.
- Gómez Isa, F., y Mikel Berraondo López, eds. 2013. *Los derechos indígenas tras la Declaración: El desafío de la implementación*. Universidad de Deusto.
- Hanberger, Anders. 2013. «Framework for exploring the interplay of governance and evaluation». *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (3): 9–27.
- Hankivsky, Olena, Daniel Grace, Gemma Hunting, Melissa Giesbrecht, Alycia Fridkin, Sarah Rudrum, Olivier Ferlatte, y Natalie Clark. 2014. «An intersectionality-based policy analysis framework: critical reflections on a methodology for advancing equity». *International Journal for Equity in Health* 13 (diciembre). doi:10.1186/s12939-014-0119-x.
- Huysmans, J. 1998. «Security! What Do You Mean?: From Concept to Thick Signifier». *European Journal of International Relations* 4 (2): 226-55. doi:10.1177/1354066198004002004.
- «Informe defensoras de derechos humanos en la mira». 2016. Oaxaca (México).
<http://consorciooaxaca.org.mx/wp-content/uploads/2015/12/INFORME-DEFENSORAS-DE-DERECOS-HUMANOS-EN-LA-MIRA-web-1.pdf>.
- Justicia Global. 2016. Guía de proteção para defensoras e defensores de direitos humanos. Rio do Janeiro.
- Keck, Margaret E., y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. First Edition edition. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Kessler, Marie-Christine, Pierre Lascoumes, Michel Setbon, y Jean-Claude Thoening. 1998. *Evaluation des politiques publiques*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Krook, Mona Lena, y Jacqui True. 2012. «Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality». *European Journal of International Relations* 18 (1): 103-27. doi:10.1177/1354066110380963.
- Lahera, E. 2002. *Introducción a las políticas públicas*. Breviarios Series. Fondo de Cultura

- Económica. <https://books.google.es/books?id=3OT2AAAACAAJ>.
- Leeuw, Frans L. 2003. «Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to Be Solved». *American Journal of Evaluation* 4 (1): 5-20. doi:10.1177/109821400302400102.
- Ling, Tom. 2012. «Evaluating complex and unfolding interventions in real time». *Evaluation* 18 (1): 79-91. doi:10.1177/1356389011429629.
- López, Emiliano. 2012. «El rol de los actores con poder de veto informal en la determinación del gasto social en la Argentina post-neoliberal (2002-2008)». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 57 (215).
<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/34631>.
- Mandelbaum, Moran, Anna Maria Friis Kristensen, y Cerelia Athanassiou. 2016. «De/Reconstructing the political: how do critical approaches to ‘security’ frame our understanding of the political?». *Critical Studies on Security* 4 (2): 133-36.
doi:10.1080/21624887.2016.1200822.
- Martín Quintana, María. 2015. *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*. Bruselas.
http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2016/01/PI_Criminalisation_Spanish_PrintReady1.pdf.
- Martín Quintana, María, y Luis E Eguren. 2011. *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*. Bruselas: Protection International.
http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores_buenas_praticias.pdf.
- Martín Quintana, María. 2016. El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos. Las experiencias de México y Honduras. Jass, CEJIL y Protection International. México-San José-Bruselas.
- Mathison, Sandra. 2005. *Encyclopedia of Evaluation*. SAGE.
- Matland, Richard E. 1995. «Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation». *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART* 5 (2): 145-74.
- Maynard-Moody, Steven, y Michael Musheno. 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. University of Michigan Press.
<http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11924>.
- Mayntz, Renate. 2003. «New challenges to governance theory». En *Governance as Social and Political Communication*, editado por Henrik Paul Bang, 27-41. Manchester: Manchester University Press.
- Merino, Marisa. 2007. «La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas». Agencia Española de Evaluación.
http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_7.html.
- Needham, Catherine. 2011. *Personalising Public Services: Understanding the Personalisation Narrative*. Policy Press.
- Newman, Edward. 2010. «Critical human security studies». *Review of International Studies* 36 (1): 77-94. doi:10.1017/S0260210509990519.
- Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la ONU (OHCHR), sin fecha. *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Folleto informativo 29. Ver en
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) . 2002. *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud*. Ginebra. Ver en http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67411/1/a77102_spa.pdf (consultado el 03/03/2017)
- Organización de los Estados Americanos (OEA) 2014, “Defensoras y defensores de derechos humanos. Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas”,

- AG/doc.5465/14, 30 de mayo de 2014. Ver en <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/doc.&classNum=5465&lang=s>
- Palencia, Laia, Davide Malmusi, y Carme Borrell. 2014. «Incorporating Intersectionality in Evaluation of Policy Impacts on Health Equity». Barcelona. http://www.sophie-project.eu/pdf/Guide_intersectionality_SOPHIE.pdf.
- PBI, WOLA, LAWG y Front Line. 2014. "Preocupación sobre los últimos hechos relacionados con el Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México". http://www.pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Press_Release/140402ComunicadoConjuntoMecanismoProteccion.pdf
- Pedraza, B. y Massó, C. 2016. La protección colectiva de los defensores del derecho a la tierra y el territorio en Colombia: desafíos conceptuales y metodológicos. Protection Desk Colombia (Pensamiento y Acción Social / Protection International). Bogotá
- Pérez de Armiño, Karlos. 2013. «Seguridad humana y estudios críticos de seguridad». En *Seguridad humana: aportes críticos al debate teórico*, editado por Karlos Pérez de Armiño y Irantzu Mendia Azkue, 23-57. Madrid: Tecnos.
- Pio, Edwina, y Smita Singh. 2016. «Vulnerability and resilience: critical reflexivity in gendered violence research». *Third World Quarterly* 37 (2): 227-44. doi:10.1080/01436597.2015.1089166.
- Platt, Matthew B. 2008. «Participation for What? A Policy-Motivated Approach to Political Activism». *Political Behavior* 30 (3): 391-413. doi:10.1007/s11109-008-9054-0.
- Posavac, Emil. 2015. *Program Evaluation: Methods and Case Studies*. Routledge.
- Post, Lori Ann, Amber N. W. Raile, y Eric D. Raile. 2010. «Defining Political Will». *Politics & Policy* 38 (4): 653-76. doi:10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x.
- Programa Somos Defensores. 2014. "La Divina Comedia". Informe Anual SIADDHH 2014 sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia. Bogotá.
- Programa Somos Defensores. 2014a. "La Protección al Tablero". Bogotá. (<http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/88-informe-especial-proteccion-al-tablero>)
- Programa Somos Defensores. 2015. "El cambio". Informe Anual SIADDHH 2015 sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia. Bogotá.
- Protection International. 2014. Informe Focus 2014. <https://protectioninternational.org/es/publication/focus-2014-2/>
- Pülzl, H. y Treib, O. (2006): "Implementing public policy", en Fisher y Miller, eds. (2006): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. 1 edition. Boca Raton: CRC Press.
- Rogers, Patricia. 2014. «Theory of change». Methodological Briefs, Impact Evaluation no. 2. Florence: UNICEF. http://devinfo.unicef.org/impact_evaluation/img/downloads/Theory_of_Change_ENG.pdf.
- Rogers, Patricia J. 2008. «Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions». *Evaluation* 14 (1): 29-48. doi:10.1177/1356389007084674.
- Roth Deubel, André-Noël Roth. 2012. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Saltelli, Andrea. 2007. «Composite Indicators between Analysis and Advocacy». *Social Indicators Research* 81 (1): 65-77. doi:10.1007/s11205-006-0024-9.
- Segone, Marco. 1998. «Evaluación democrática». UNICEF (Latinoamérica y Caribe. Working paper). <https://studylib.es/download/5538795>.
- Sekaggya, Margaret. 2009. A/HRC/13/22. "Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos". Consejo de Derechos Humanos, 13 período de sesiones, 30 de diciembre de 2009. Ver en http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/13/22&referer=http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx&Lang=S

- Sekaggya, Margaret. 2013. A/HRC/25/55. "Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos". Consejo de Derechos Humanos, 25 período de sesiones, 23 de diciembre de 2013. Ver en http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-55_sp.doc
- Spivak, Gayatri Chakrav. 1994. «Can the Subaltern Speak?» En *Colonial Discourse / Post Colonial Theory: A Reader*, editado por Patrick Williams y Laura Chrisman. Columbia University Press. <http://www.postcolonialweb.org/poldiscourse/spivak/spivak2.html>.
- Stern, Maria. 2006. «'We' the Subject: The Power and Failure of (In)Security». *Security Dialogue* 37 (2): 187-205. doi:10.1177/09670106060666171.
- Subsecretaría de Derechos Humanos, SDH (SEGOB). 2015. "Mecanismo para la protección de DDH y periodistas. Informe de Actividades. Ejercicio 2015". Ciudad de México. Ver en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121362/Informe_de_actividades_2015_Fo_rmato_.pdf
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Tulloch, John, y Deborah Lupton. 2005. *Risk and Everyday Life (Key Ideas)*. Palgrave-Macmillan Ltd.
- UNDP, ed. 1994. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford Univ. Press.
- Unidad Nacional de Protección (UNP) 2016. Informe de rendición de cuentas 2015. Ver en <http://www.unp.gov.co/atencion-usuario/Documents/INFORME%20DE%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUENTAS%202015%20UNP%20FINAL.pdf>
- Van Ongevalle, Jan, Huib Huyse, y Peter Van Petegem. 2014. «Dealing with complexity through actor-focused planning, monitoring and evaluation (PME)». *Evaluation* 20 (4): 447-66. doi:10.1177/1356389014551487.
- Vázquez-Arroyo, Antonio Y. 2012. «The Antinomies of Violence and Catastrophe: Structures, Orders, and Agents.» *New Political Science* 34 (2): 211-21.
- Wæver, Ole. 1995. «Securitization and Desecuritization». En *On security*, editado por Ronnie D. Lipschutz, 46-87. Columbia University Press.
- Weick, Karl E., Kathleen M. Sutcliffe, y David Obstfeld. 2005. «Organizing and the Process of Sensemaking». *Organization Science* 16 (4): 409-21. doi:10.1287/orsc.1050.0133.
- Wholey, Joseph S. 1987. «Evaluability Assessment: Developing Program Theory». *New Directions for Program Evaluation* 1987 (33): 77-92. doi:10.1002/ev.1447.
- Wibben, Annick T. R. 2016. «Opening security: recovering critical scholarship as political». *Critical Studies on Security* 4 (2): 137-53. doi:10.1080/21624887.2016.1146528.
- WOLA-PBI. 2016. El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Washington-México DF.
- Woodrow, Peter, y Nick Oatley. 2013. «Practical Approaches to Theories of Change in Conflict, Security and Justice Programs Part I: What they are, different types, how to develop and use them». CDA and DFID. <http://cdacollaborative.org/publication/practical-approaches-to-theories-of-change-in-conflict-security-and-justice-programs-part-i-what-they-are-different-types-how-to-develop-and-use-them/>.
- Yanow, Dvora. 2014. «Interpretive Analysis and Comparative Research». En *Comparative Policy Studies*, editado por Isabelle Engeli y Christine Rothmayr Allison, 131-59. Research Methods Series. Palgrave Macmillan UK. doi:10.1057/9781137314154_7.
- Zetter, Roger. 2008. «Legal and normative frameworks». *Forced Migration Review* 31: 62-63.
- Zimmermann, Lisbeth. 2016. «Same Same or Different? Norm Diffusion Between Resistance, Compliance, and Localization in Post-Conflict States». *International Studies Perspectives* 17 (1): 98-115. doi:10.1111/insp.12080.
- Zinn, Jens O., ed. 2008. *Social Theories of Risk and Uncertainty: An Introduction*. 1 edition. Malden, MA: Wiley-Blackwell.

Zwingel, Susanne. 2012. «How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective1». *International Studies Quarterly* 56 (1): 115-29.
doi:10.1111/j.1468-2478.2011.00701.x.