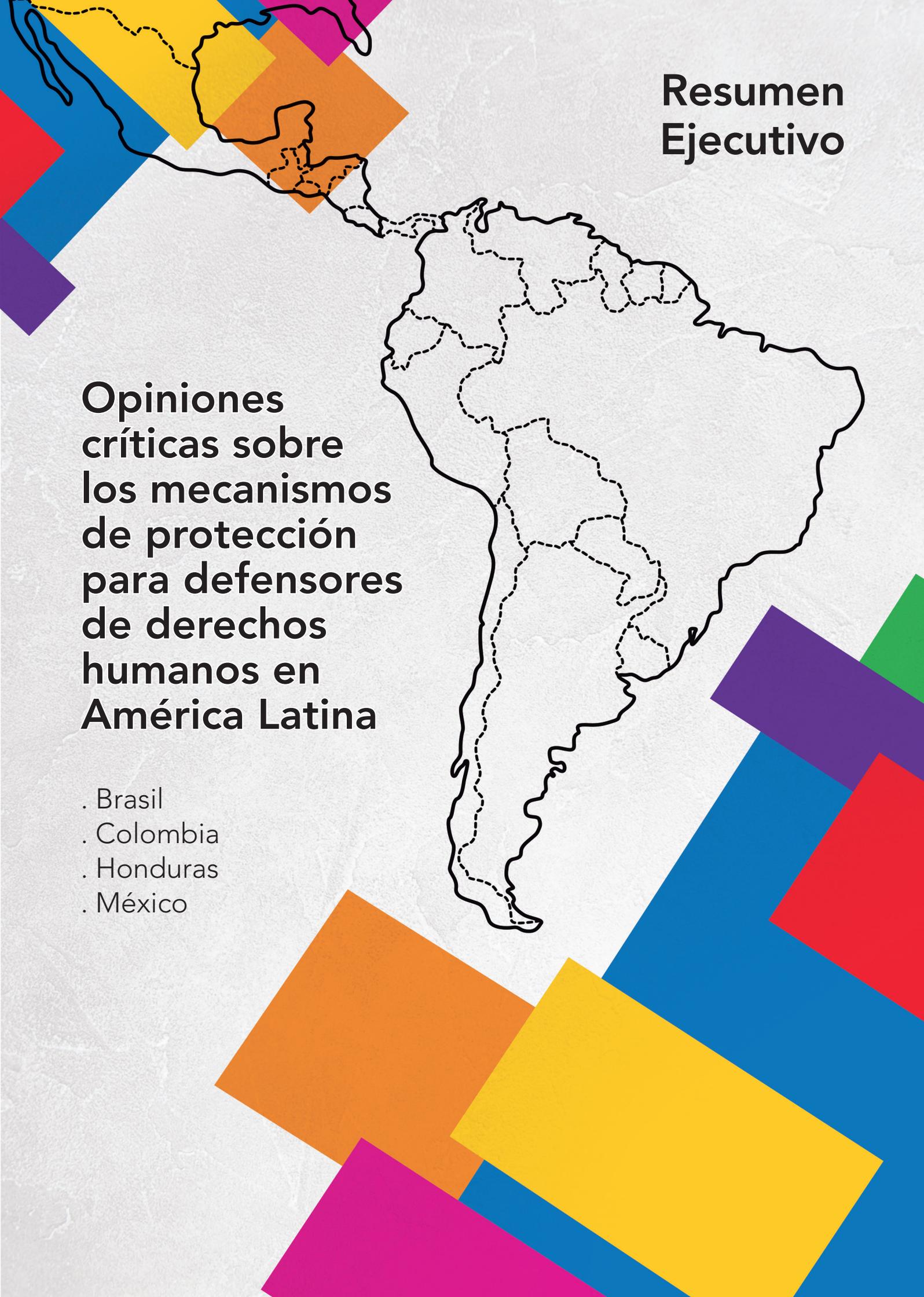


**Resumen
Ejecutivo**

**Opiniones
críticas sobre
los mecanismos
de protección
para defensores
de derechos
humanos en
América Latina**

- . Brasil
- . Colombia
- . Honduras
- . México



Terra de Direitos¹ es una organización de la sociedad civil, fundada en 2022, que trabaja para defender, reparar, promover y hacer efectivos los derechos, en especial los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Reconoce el papel de las personas defensoras de derechos humanos en la transformación social y actúa para garantizar un entorno seguro para la defensa de los derechos humanos, así como para combatir las causas estructurales que generan la violencia contra las personas y comunidades en la lucha por los derechos, con base en la estrategia de la Asesoría Jurídica Popular (incidencia política, educación popular y litigio nacional e internacional). Además, trabaja por la democratización del acceso a la tierra, la construcción de territorios libres de explotación, la defensa de la biodiversidad y un modelo productivo agroecológico, la denuncia de las falsas soluciones climáticas y la democratización del sistema de justicia.

Presentación

Fundada en 1999, **Justiça Global**² actúa para proteger y promover los derechos humanos y fortalecer la sociedad civil y la democracia, con el fin de construir una sociedad con plena garantía de los derechos sociales, políticos y civiles, libre de racismo, sexismo y de cualquier forma de discriminación. De esta implicación surgen los pilares de acción que acompañan la misión institucional de Justiça Global desde su fundación: el compromiso con los movimientos y luchas sociales, atenta a las especificidades de los diferentes grupos y territorios, y la incidencia y litigio en organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Las dos organizaciones se han dedicado históricamente a monitorear la situación de los Defensores de Derechos Humanos en Brasil, individuos o sujetos colectivos que **actúan contra todas las violaciones de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos y las personas, así como para la conquista de nuevos derechos individuales y colectivos (políticos, sociales, económicos, culturales y**³⁴ en particular, se enfocan contra la criminalización de sus acciones y la perpetración de la violencia que se practica sistemáticamente contra estos individuos en lucha, en el entendido de que juegan un papel fundamental en la defensa y vigencia de los derechos humanos y, también, de la propia democracia.

1. <https://www.terradedireitos.org.br/acoes/defensores-e-defensoras-de-direitos-humanos/3>

2. <http://www.global.org.br/blog/category/defensores/>

3. <https://www.terradedireitos.org.br/acoes/defensores-e-defensoras-de-direitos-humanos/3>

Como parte de su estrategia de incidencia, estas organizaciones producen datos y análisis sobre el contexto de actuación y ejecución de las acciones estatales enfocadas en la protección de las personas defensoras de derechos humanos, con el fin de subsidiar una mejor comprensión del contexto social, político y económico en el que se insertan, así como de los desafíos que enfrentan para mantenerse activos, en lucha.

En este resumen ejecutivo se sistematiza la principal información producida por las organizaciones sobre la situación de los Programas de Protección a Defensores de Derechos Humanos, con énfasis en Brasil, y también proyecciones comparativas con otras tres experiencias latinoamericanas: Colombia, Honduras y México.

Como conclusión general del análisis comparativo, es posible afirmar que los mecanismos nacionales de protección de personas defensoras de derechos humanos en Colombia, Brasil, México y Honduras presentan importantes desafíos/carencias en varios aspectos:

- 1 La falta de un abordaje integral más allá de la securitización de las medidas de protección (predominio de escoltas policiales, chalecos antibalas, entre otros);
.....
- 2 Necesidades de atención especializada con enfoque de derechos;
.....
- 3 La falta de voluntad política para una adecuada coordinación y dotación de recursos humanos y financieros para su funcionamiento y, finalmente,
.....
- 4 Deficiencias en los componentes de lo que debe ser una política pública dirigida a garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

Los datos, en su totalidad, se pueden ver en dos informes analíticos principales: **“¿Principio del fin? El peor momento del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas”**⁵, publicado en 2021, y **“Opiniones críticas sobre los mecanismos de protección para defensores de derechos humanos en América Latina”**⁶, publicado en 2022.

5. <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Relatorio---Comeco-do-Fim.pdf>

6. <https://www.terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Olhares-Criticos-sobre-mecanismos-de-protecao-na-AL.pdf>

Brasil: una tragedia anunciada

El **Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas (PPDDH)** fue implementado en 2004 en Brasil, pero hasta el día de hoy, no existe ninguna disposición legal capaz de establecerlo como política de Estado.

Estudios sobre la representación de la sociedad civil en consejos y comisiones (IPEA, 2017) y sobre la metodología de análisis de políticas públicas (IPEA, 2010), apuntan al mecanismo de regulación vía Decreto como un indicio de la **baja institucionalización de los programas como políticas de Estado**. Esto se debe a que la naturaleza de la norma, incluyendo su competencia, procedimiento y representatividad deliberativa, no poseen la misma fuerza democrática y republicana que otros tipos normativos, como las leyes.

La ausencia de una Ley Federal que haga del programa una política de Estado tiene como principal consecuencia la falta de obligación de los estados de implementarlo. En el modelo actual, queda a discreción de los gobiernos federal y estatal promover la ejecución del programa.

Además, da cabida a que la normativa estatal avance en la materia, limitando y restringiendo el acceso de las personas defensoras de derechos humanos a la política de protección.

Implementado a través de sucesivas leyes del Poder Ejecutivo, denominadas “decretos”, que no tienen la naturaleza ni fuerza de ley federal, el Programa ha sufrido distintas **modificaciones a lo largo de sus casi dos décadas de existencia**, que han incluido cambiar su ubicación dentro del marco administrativo gubernamental hasta el diseño de su cuerpo deliberativo. **Las más significativas se produjeron en los últimos años y señalan avances hacia su debilitamiento y desmantelamiento.**

En 2021, con la promulgación del Decreto N° 10.815, del 27 de septiembre de 2021⁷, se realizaron cambios sustantivos al Decreto N° 9.937, del 24 de julio de 2019⁸, que es la norma que crea el Programa. Estos cambios alcanzaron nuevos niveles en 2022, se estableció una nueva regulación con la edición de la Ordenanza N° 507, del 21 de febrero de 2022. Entre ellos destacamos:

7. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10815.htm

8. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9937.htm

- **La reorientación del objetivo del programa** a “articular”, en lugar de adoptar, medidas para la protección de las personas amenazadas (artículo 1);
.....
- **La alteración del concepto de “defensor de derechos humanos”**, para calificarlo no por su lucha, sino por la situación de riesgo, amenaza o vulnerabilidad en que se encuentre en el ejercicio de su función (art. 2º);
.....
- **Cambiar la Coordinación del programa**, que antes pertenecía exclusivamente al PPDDH y ahora incluye la protección de testigos (art. 6);
.....
- **Modificar la composición del Consejo Deliberante en forma no paritaria**, de modo que los órganos de gobierno ocupen dos tercios de los escaños y la sociedad civil organizada, un tercio (art. 7);
.....
- **La no inclusión del Colegio de Abogados de Brasil en la lista de representantes que pueden ser invitados a participar en las reuniones del Consejo Deliberante**, a pesar de que la defensa es una función esencial de la justicia en el país (art. 7º, §1º);
.....
- **El establecimiento del sistema de convocatoria pública para seleccionar las entidades de la sociedad civil que compondrán el Consejo Deliberante** (art.7º, §4º);
.....
- **La previsión de voto de calidad para el Coordinador del Consejo Deliberante**, que pasa a tener el voto ordinario y la facultad de empate (art.9º, §2º);
.....
- **La posibilidad de crear grupos temáticos o comisiones temporales para el ejercicio de las competencias propias del Consejo Deliberante**, pudiendo, aún, estar integrados por representantes de otros órganos o de la sociedad civil (art. 10);
.....
- **La inclusión del examen de admisibilidad como una nueva etapa en el procedimiento de incorporación al PPDDH**, a ser realizado por la entidad ejecutora y no por el Consejo Deliberante (arts. 17, 18 y 19);
.....
- **La ampliación de las posibilidades de restricción a las personas que pueden acogerse al PPDDH**, con la inclusión de cuatro nuevas condiciones (puntos III, IV, V y VI);

Creemos que, especialmente después de las condenas impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al Estado brasileño, como en el reciente **Caso Sales Pimenta Vs. Brasil**, todos estos dispositivos necesitan ser revisados, discutidos y analizados, de modo que se pueda evaluar su adecuación, a fin de hacer efectivo el compromiso estatal con la necesaria protección de los defensores de derechos humanos.

ESTOS DATOS REVELAN EL URGENTE Y NECESARIO FORTALECIMIENTO DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN EN BRASIL:

- El cuarto país que mata a más ambientalistas en el mundo⁹.
- El número de muertes violentas de LGBTI+ en Brasil aumentó un 33% entre 2020 y 2021¹⁰.
- La violencia en el campo se intensificó en 2021, cuando hubo un aumento del 75% en los asesinatos y un aumento del 113% en el trabajo esclavo¹¹.
- El 77% de las víctimas de homicidio son personas negras¹².
- Los datos más actualizados sobre el asesinato de quilombolas indican que, en 2017, hubo un aumento del 350%, y que la mayor concentración de estos asesinatos está en el Nordeste (76,3%)¹³.
- El año 2021 registró las siguientes cifras de invasiones a tierras indígenas: hubo 305 casos, ocurridos en 22 estados de la federación, afectando 226 tierras indígenas¹⁴.
- El año 2021 presentó un récord histórico de ataques directos a profesionales del ámbito de la comunicación y ataques a la categoría y vehículos, con un aumento del 64,71% en las ocurrencias de censura y un crecimiento del 400% en el número de atentados¹⁵.
- Una encuesta reciente¹⁶ apunta a un aumento exponencial de la violencia política en el país, a partir de 2018. Hasta entonces, una persona era víctima de violencia política cada ocho días. Entre 2019 y 2022, este intervalo de tiempo se redujo a dos días y, hasta la primera vuelta electoral de 2022, cada veintiséis horas se registraba un caso de violencia política.

9. <https://www.globalwitness.org/pt/global-witness-reports-227-land-and-environmental-activists-murdered-single-year-worst-figure-record-pt/>

10. <https://observatoriomorteseviolenciaslgbtibrasil.org/dossie/mortes-lgbt-2021/#dossi%C3%AA-completo-de-mortes-e-viol%C3%AAncias-contra-lgbti+-no-Brasil-em-2021>

11. <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/noticias/acoes-dos-movimentos/6122-em-defesa-dos-povos-do-campo-das-aguas-e-das-flor-estas-organizacoes-sociais-realizam-o-lancamento-de-campanha-contra-a-violencia>

12. <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/12/atlas-violencia-2021-v7.pdf>

13. [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/09-12_Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_REVISAO_Digital-\(1\).pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/09-12_Racismo-e-Violencia-Quilombola_CONAQ_Terra-de-Direitos_FN_REVISAO_Digital-(1).pdf)

14. <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-violencia-povos-indigenas-2021-cimi.pdf>

15. <https://fenaj.org.br/wp-content/uploads/2022/01/FENAJ-Relat%C3%B3rio-da-Viol%C3%AAncia-Contra-Jornalistas-e-Liberdade-de-Imprensa-2021.pdf>

16. <https://terradedireitos.org.br/violencia-politica-e-eleitoral-no-brasil/>

El PPDDH se lleva a cabo en Brasil a través de un Programa Federal, que actúa de manera residual en todo el territorio nacional que no tiene un Programa Estatal activo¹⁷, que varían en cantidad, enfoque y estructura, y actualmente están organizados en 11 (once) estados¹⁸, cuyos equipos trabajan exclusivamente en el respectivo territorio¹⁹.

De acuerdo con información del MMFDH, 169 casos fueron incluidos en el programa federal en el período de 2009 a 2022, siendo **la mayoría de los sujetos protegidos hombres, lo que refuerza la necesidad de género en la política**, para que la realidad de las mujeres defensoras de los derechos humanos no tengan sus especificidades invisibilizadas ante un perfil mayoritario incapaz de expresarlas.

Asimismo, **es necesario racializar toda la política** – desde la formación de los equipos técnicos hasta la metodología de evaluación de riesgos y medidas de protección implementables – y la mirada a las amenazas y sujetos en lucha, para calificar la política de protección.

El caso aún sin resolver del **asesinato de la concejal Marielle Franco**, en 2018, y las **amenazas sufridas por el también concejal Benny Briolly**, ambos en el estado de Río de Janeiro, son **ejemplos emblemáticos de la violencia política**

sistemática perpetrada contra defensores de derechos humanos, dirigida e intensificada por la intersección de raza, género, sexualidad y clase.

Los números revelan una situación preocupante: existe una tendencia a la disminución del número de casos incluidos en el PPDDH, lo que no es proporcional al número de demandas de inclusión que se formulan.

Al desagregar los datos encontramos, por ejemplo, que en 2017, en el contexto del Golpe de Estado en Brasil, la demanda de inclusión en el programa se triplicó con relación a 2015. Y que, en ese mismo año, la demanda de inclusión en el Programa Federal (74) fue nueve veces mayor que el número de casos incluidos (8).

Los datos recabados indicaron que el área de militancia de los casos más activos es el derecho a la tierra (27%), seguido de los derechos de los Pueblos y Comunidades Tradicionales – Indígenas (22%) y Quilombolas (13%).

Según datos de 2021²⁰, **Brasil vive el peor momento del PPDDH**, contexto en el que fueron identificados **8 (ocho) grandes ataques al programa**, que socavan la eficacia de la política de protección en el país:

16. The Federal Government signs agreements with the States to facilitate the implementation of these State Programs, coordinating resources and establishing compensations for their implementation.

17. The State Programs are set up in the following states: Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul, and Rio de Janeiro.

18. The Federal Program team, therefore, acts in a residual way in the other states that do not have their own programs (Acre, Alagoas, Amapá, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Roraima, Rondônia, Paraná, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina, São Paulo, and Tocantins).

19. Check out the analytical report prepared by Justiça Global and Terra de Direitos, called “Beginning of the End? The worst moment of the Program for the Protection of Human Rights Defenders, Communicators and Environmentalists”, published in 2021 and available at: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/comeco-do-fim-o-pior-momento-do-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos/23691>

20. Consulte el informe analítico elaborado por Justiça Global y Terra de Direitos, titulado “¿Principio del fin? El peor momento del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas”, publicado en 2021 y disponible en: <https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/comeco-do-fim-o-pior-momento-do-programa-de-protecao-aos-defensores-de-direitos-humanos/23691>

- 1 **La baja ejecución del presupuesto de los programas de protección:** especialmente considerando las medidas de austeridad fiscal implementadas a partir de 2016, el contexto de auge de la extrema derecha en el país y la estigmatización de las personas defensoras por parte del Gobierno Federal (2019-2022). Otros factores identificados: la falta de recursos financieros destinados a la política y la rigidez, burocratización y demora en la transferencia de recursos federales;
- 2 **La falta de participación social y transparencia,** en especial por el diseño institucional del programa trazado por el Gobierno Federal, a través de la institución de un órgano de decisión conformado sobre bases no paritarias y en irrespeto a la autoorganización y representatividad de las organizaciones de la sociedad civil con actividades en el área temática. Además, el Gobierno Federal se garantizó 2/3 (dos tercios) de los escaños del órgano deliberante, asegurando su hegemonía en la inducción de decisiones;
- 3 **Baja institucionalización en el país:** por la falta de un marco legal que estructure la política de protección de los derechos humanos de manera sólida y permanente;
- 4 **Falta de estructura y equipo para atender la demanda:** baja capilarización del programa, pocos programas estatales acreditados y gran concentración de territorios donde opera el equipo federal;
- 5 **Disminución de casos incluidos a nivel federal,** según datos de 2021, en un contexto en el que Brasil sigue destacándose como el cuarto país con mayor número de asesinatos de defensores de derechos humanos;
- 6 **Inseguridad política en la gestión:** provocada por la demora en el otorgamiento de la protección y la ineficacia o incluso falta de medidas adecuadas para casos específicos, violando directamente el paradigma de la protección integral, que permea la política de protección y según la cual se requiere una interpretación ampliatoria de las medidas, teniendo como horizonte la garantía del derecho a la vida y continuidad de lucha de los defensores;
- 7 **Inadecuación de la perspectiva de género, raza y clase en la política:** dimensiones que no fueron incorporadas estructuralmente a la política de protección. Según datos de 2021, la mayoría de los casos activos (424) en el Programa de Protección involucran la inclusión de Defensores Negros (morenos y negros), en detrimento de una minoría blanca o no declarada (187). Es urgente racializar y generizar la mirada sobre la violencia perpetrada y los sujetos afectados.
- 8 **Retraso, insuficiencia e inadecuación de las medidas de protección.**

DADOS ESTOS ELEMENTOS, SE PROPUSIERON ALGUNAS RECOMENDACIONES PARA LA REALIDAD BRASILEÑA:

- **Fortalecer los programas federales y estatales de protección de defensores de derechos humanos**, para asegurar su estructura, calificación y continuidad de acción en todas las dependencias de la federación y en el Distrito Federal;
- **Aprobar un marco legal federal** en diálogo amplio con la sociedad civil;
- **Asegurar la participación social en la construcción del Plan Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos**, incluyendo a las entidades de la sociedad civil y movimientos sociales activos en el ámbito temático en el proceso de elaboración, debate y definición de la política, tanto a nivel federal como en el estado y distrito;
- **Ampliar la representación de la sociedad civil en los Consejos Deliberantes**, garantizando la paridad de escaños entre los órganos estatales y las entidades que actúan en el ámbito temático, a fin de hacer efectiva la participación social en los espacios de decisión de políticas y programas federales, estatales y distritales;
- **Fortalecer la institucionalización de los programas estatales**, a través del establecimiento de acciones específicas, encaminadas a promover los diálogos y articulaciones necesarias para impulsar y editar leyes estatales y distritales que establezcan el programa en los territorios;
- **Desarrollar acciones enfocadas a la producción de datos relacionados con programas federales, estatales y distritales**, que permitan monitorear la implementación de la política pública de protección de defensores de derechos humanos en programas implementados por los Gobiernos Estatales, por el Distrito Federal y por el Gobierno Federal;
- **Aportar recursos de manera continua** para posibilitar la permanencia de la ejecución de los programas estatales que tengan convenio con el Gobierno Federal;
- **Promover la transparencia activa de la información sobre la implementación del PPDDH en los estados**, en particular para dar a conocer los siguientes datos: entidad ejecutora del programa en el estado; detalle del presupuesto asignado, comprometido y pagado, considerando la contrapartida de la Unión y de los Estados; composición del equipo técnico (no nominal, sino cuantitativa y área de especialización/operación); divulgación actualizada de las normas aplicables, incluidas las estatales; composición del Consejo Deliberante; número de solicitudes realizadas, concedidas, rechazadas y archivadas por mes, observando su distribución por sexo, raza y ámbito de militancia; requisitos para adherirse al programa y medidas de protección disponibles;

- **Promover la Transparencia activa de la información relacionada con la ejecución del PPDDH federal**, en particular para dar a conocer los siguientes datos: detalle del presupuesto asignado, comprometido y pagado; composición del equipo técnico (no nominal, sino cuantitativa y área de especialización/operación); divulgación de las normas aplicables, incluidas las ordenanzas/decretos/resoluciones; composición del Consejo Deliberante; número de solicitudes realizadas, concedidas, rechazadas y archivadas por mes, observando su distribución por sexo, raza y ámbito de militancia;
.....
- **Realizar esfuerzos para construir y difundir la metodología de análisis de riesgo del PPDDH en los estados ya nivel federal**, así como capacitar a los equipos técnicos y demás actores que trabajan con los programas;
.....
- **Asegurar la continuidad de los programas estatales**, con el fin de evitar “brechas”, períodos en los que el programa estará sin equipo contratado, recursos disponibles y convenio firmado;
.....
- **Vigilar y estandarizar los requisitos de admisión de las personas al programa**, evitando condiciones que no estén amparadas por la legislación federal;
.....
- **Generar y racializar la mirada sobre las amenazas y los sujetos en lucha**, para calificar la política de protección.

Colombia

La situación de los Defensores de Derechos Humanos en Colombia es preocupante. Expuestos a ataques que se han intensificado en número y violencia a lo largo de los años, son blanco de ataques y asesinatos: en 2021, al menos 378 personas fueron víctimas de artefactos explosivos y 139 defensores de derechos humanos fueron asesinados²¹.

El país, que tiene una historia marcada por una serie de conflictos armados y un largo y tortuoso proceso de firma e implementación de Acuerdos de Paz, instituyó en 2011 el actual **Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, integridad y seguridad de las personas, grupos y comunidades**.

Implementado por la Unidad Nacional de Protección (UPN), organismo encargado de brindar medidas de seguridad a las personas en situación de riesgo, incluidas las calificadas como defensoras de derechos humanos, el programa tiene como antecedente la promulgación de la Ley n° 418, de 26 de diciembre 1997²², que dispuso instrumentos específicos destinados a garantizar la convivencia y eficacia

de la justicia en el marco de los conflictos armados y los Acuerdos de Paz.

Entre las diversas disposiciones de esta ley, se encuentra un conjunto de ayudas y asistencias en las áreas de salud, vivienda, educación y crédito para víctimas de actos de violencia, y la provisión de un programa de protección específico para personas que se encuentran en situación de riesgo contra su vida, integridad, seguridad o libertad.

La situación del Defensor de Derechos Humanos se parametriza según tres niveles: **riesgo ordinario**, que es aquella situación de riesgo que afrontan todas y cada una de las personas; **riesgo extraordinario**, en que la persona sufre una amenaza a su vida e integridad; y **el riesgo extremo**, al que se enfrentan las personas en situación de realización inminente de la amenaza.

Según una encuesta realizada²³, Colombia destinó un presupuesto aproximado de 263 millones de dólares al programa, destinando la mayor parte de los recursos (70%) a la compra de bienes y servicios.

21. P. 50 <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2022/12/Informe-anual-2021.pdf>

22. Consultar: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%20418%20de%20diciembre%20de%201997.pdf>

23. CONSULTE EL TRABAJO DE CONSULTORAS INTERNACIONALES

LAS 5 PRINCIPALES DIFICULTADES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA EN COLOMBIA SON:

- **Modelo de securitización de la protección, en detrimento de la adopción de un paradigma de protección integral**, lo que se puede verificar al analizar las medidas de seguridad otorgadas como las principales adoptadas por la UPN;
.....
- **Ausencia de enfoques de atención especializada:** persistencia del enfoque individual, y no colectivo, en la adopción de medidas de protección; y realizar análisis de riesgo, sin considerar género, grupo de edad, comunidad o etnia, entre otros. Los analistas de riesgo tienen poca experiencia y conocimiento en y de los territorios.
.....
- **Procesos fuera del plazo legal y falta de capacidad**, que repercuten en la demora en la implementación de las medidas de protección y, en consecuencia, en la efectividad de las mismas.
.....
- **Deficiencias en el análisis de riesgos**, en medio y forma en que se realizan las entrevistas, la demora en el proceso de evaluación y notificación del resultado y el rigor con que se evalúa y almacena la información recabada.
.....
- **Fallas en la implementación de medidas:** contrariamente a una visión de atención integral, reducción de daños, eficiencia y menor burocratización, no existe apoyo psicosocial, atención y protección a familiares de personas defensoras alejadas del territorio.

RECOMENDACIONES PREPARADAS PARA COLOMBIA:

- Asegurar una amplia participación de las personas defensoras de derechos humanos en el proceso de reestructuración de la Unidad Nacional de Protección, sus rutas de protección y las medidas previstas;
.....
- Procurar planes de cooperación reforzada para garantizar que las medidas de protección adoptadas se lleven a cabo junto con una investigación pronta, imparcial y exhaustiva;
.....
- Implementar las medidas que sean necesarias para que, en los procesos de evaluación de riesgos, asignación de esquemas de protección y revisión de su idoneidad, se garantice una adecuada participación, comunicación y articulación con las personas apoyadas por el programa de protección, así como con los beneficiarios de las medidas. Medidas cautelares solicitadas por la CIDH y medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana;

- Adoptar una política de prevención y protección de las personas defensoras, a través de discursos estatales que reconozcan su labor, campañas de reconocimiento, acciones de capacitación y envío de lineamientos a los funcionarios públicos estatales y municipales;
- Abstenerse de realizar declaraciones públicas que estigmaticen a los periodistas y generen un ambiente intimidatorio que afecte gravemente la libertad de expresión en Colombia;
- Aumentar la efectividad y agilizar la inclusión de las personas defensoras en riesgo en el programa de protección, así como resolver las demoras indebidas y los largos tiempos de espera entre el momento del registro de la primera denuncia, el análisis de riesgo y la implementación efectiva de las medidas;
- Priorizar los mecanismos de prevención y protección colectiva, dado que las situaciones de mayor riesgo para las personas defensoras de derechos humanos se concentran en zonas no urbanas, con menor presencia estatal e institucional;
- Garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas y regular mecanismos efectivos para su participación;
- Garantizar la implementación inmediata del Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderes y Defensoras de Derechos Humanos;
- Asegurar que las medidas de protección incluyan una perspectiva de género en el análisis de riesgo y la identificación de medidas integrales de protección, así como la plena participación de las defensoras en su diseño e implementación;
- Investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de personas en programas de protección, a fin de que la investigación sea reconocida como política de Estado y medida de prevención;
- Implementar el Acuerdo de Paz suscrito por los defensores de derechos humanos, ya que es la mejor protección para ellos y sus territorios;
- Asegurar garantías de seguridad para aquellas personas defensoras que participan en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Honduras

Tras la condena de Honduras por parte de la Corte Interamericana, en el caso Luna López, el país promulgó la Ley para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, en 2015, y, en 2018, creó una Fiscalía para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (FEPRODDHH)²⁴.

A pesar de estos esfuerzos, ambos necesarios, las personas defensoras de derechos humanos enfrentan desafíos de diversa índole en su trabajo y en la obtención de una protección adecuada, incluyendo las limitaciones humanas y financieras de FEPRODDHH para aumentar

la cantidad de servicios prestados, e incluso el bajo porcentaje de medidas otorgadas por el Estado: en 2021 el Consejo Nacional de Protección recibió 81 solicitudes de medidas de protección, pero admitió solo 37.

Entre las medidas otorgadas se destacan las acciones de coordinación con otros órganos de gobierno (33%), las de carácter policial (24%) y las de infraestructura y tecnología (12%), y su concesión enfrenta el desafío financiero: hay variación en los recursos destinados a la política, debilitando no solo la planificación sino, principalmente, la eficacia de la protección (en 2020 se destinaron 820 mil dólares y en 2021 el recurso se redujo prácticamente a la mitad, 426 mil).

24. Ministério Público, Acuerdo n° FGR-002-2018, Consultar em: <https://bit.ly/3uOWnX>

ANTE ESTE ESCENARIO, LAS SEIS PRINCIPALES DIFICULTADES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA POLÍTICA SON:

- **Falta de recursos económicos**, ya que no existe un presupuesto específico para garantizar el funcionamiento del sistema de protección;
- **La falta de coordinación interinstitucional**, que dificultan la operatividad de la política;
- **La ausencia de enfoques de atención diferenciados**, que consideren un adecuado enfoque de género, comunitario e intercultural. Estas ausencias debilitan la política, dada la no diferenciación del análisis de riesgo a la toma de decisiones;
- **Las deficiencias en el análisis de riesgo**, que se alejan de un enfoque calificado, amplio e interpretativo que permita una comprensión más adecuada de las condiciones de riesgo y las necesidades de las personas defensoras;
- **Fallas en la implementación de las medidas de protección**, excesivamente securitizadas y poco diferenciadas en cuanto a su capacidad de adaptación a los contextos y necesidades concretas de las personas defensoras;
- **La falta de transparencia y mecanismos de participación de la sociedad civil**, que terminan generando desconfianza en el propio Mecanismo de Protección y desequilibrio en su participación efectiva en la política.

CON BASE EN LOS DATOS RECOPIADOS Y EL ANÁLISIS REALIZADO, SE FORMULARON LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES PARA LA EXPERIENCIA EN HONDURAS:

- Adoptar de manera urgente una política pública integral para la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos que incluya un enfoque interseccional y diferencial. Asignar el presupuesto necesario para su efectiva implementación;
- Fortalecer el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de atender la mayor demanda de medidas de protección, así como para asegurar la implementación efectiva de las mismas;
- Fortalecer la Fiscalía de Delitos contra la Vida y la Fiscalía Especial de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, dotándolas de protocolos, personal suficiente y presupuesto adecuado para combatir la impunidad de los delitos contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas;

- Contar con personal capacitado en derechos humanos y equipo técnico y material para realizar oportunamente los trabajos;
.....
- Fortalecer los análisis de riesgo que realiza el Mecanismo de Protección, atendiendo todas las causas y necesidades que involucran los diversos campos de lucha y defensa de los derechos humanos, en particular de las mujeres defensoras, personas de la comunidad LGBTQIAP+ y comunidades indígenas;
.....
- Tomar medidas urgentes para prevenir el hostigamiento judicial contra las personas defensoras de derechos humanos, tales como protocolos y capacitación de operadores de justicia, a fin de evitar que, a través de investigaciones judiciales, las personas defensoras de derechos humanos sean sometidas a juicios injustos o infundados;
.....
- Impulsar procesos permanentes de capacitación y difusión para el conocimiento de los derechos que sustentan a las personas defensoras utilizando medios alternativos de comunicación.
.....
- También es necesario facilitar la formación de líderes de diferentes organizaciones y comunidades;
.....
- Reconocer públicamente, por parte del Estado, el papel fundamental que juegan las personas defensoras en la sociedad y condenar las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra y los intentos de desacreditarlas;
.....
- Priorizar la lucha contra la impunidad de los asesinatos, agresiones y amenazas contra personas defensoras, lo que implica el apoyo y respeto a la autonomía de trabajo del Ministerio Público;
.....
- Crear la Fiscalía Especial para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia y dotarla del apoyo económico adecuado y los recursos humanos necesarios para investigar las violaciones contra defensores;
.....
- Revisar o impedir la adopción de instrumentos legislativos que restrinjan el espacio cívico y los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y participación en los asuntos públicos y que adopten o contengan definiciones ambiguas contrarias a los derechos humanos;
.....
- Garantizar una investigación pronta e imparcial de las amenazas y la violencia contra los defensores de los derechos humanos, llevar ante la justicia a las autoridades y los cómplices culpables de estos crímenes y proporcionar reparación a las víctimas.

Mexico

Desde 2012, con la promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, México cuenta con un Mecanismo de Protección enfocado en los derechos humanos y en las personas que se encuentran en riesgo por su labor en su defensa y promoción.

contó con 1.539 beneficiarios (507 periodistas, 138 mujeres y 369 hombres; y 1032 defensores, 559 mujeres y 473 hombres)²⁵, 36 personas trabajando en el equipo y recursos estimados en aproximadamente 20 millones de dólares (monto destinado para el año 2022).

Datos de marzo de 2022 indican que el Mecanismo

Los desafíos identificados en la experiencia mexicana son:

- **Procesos fuera del plazo legal y por falta de capacidad**, con situaciones en las que la espera para obtener respuesta a la solicitud alcanza los 12 meses;
.....
- **Ausencia de coordinación interinstitucional**, que son reveladoras del debilitamiento del Mecanismo y la falta de rendición de cuentas de las diferentes instituciones necesarias para implementar planes y medidas de protección;
.....
- **Ausencia de enfoques de atención especializados** que sean capaces de contemplar perspectivas diferenciadas de género, interseccionalidad e interculturalidad a las personas que conforman el público objetivo de la política;
.....
- **Deficiencias en el análisis de riesgos**, que terminan realizándose sin un adecuado análisis de contexto, mapeo de actores, identificación de deficiencias, comprensión de las estrategias de protección y, además, sin la necesaria visión compleja y global de los riesgos que enfrentan las personas defensoras;

25. SEGOB, Comunicado from the Mechanism, July 2021, see: <https://bit.ly/3vto4zX>

- **Fallas en la implementación de medidas de protección**, de diferente orden, que van desde insuficiente personal de seguridad hasta falta de coordinación interinstitucional;
- **Falta de transparencia y rendición de cuentas**, a pesar de la disposición, por ley, de la necesidad de divulgar información a través de informes anuales. El desconocimiento del funcionamiento del Mecanismo y de los datos de los casos termina perjudicando la posibilidad de desarrollar acciones de seguimiento, diagnóstico y pronóstico.

ANTE ESTA REALIDAD, SE PROPONEN LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES PARA MÉXICO:

- Impulsar la construcción, elaboración e implementación de un plan de trabajo colaborativo con organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales de derechos humanos, para fortalecer el Mecanismo de Protección de Defensores y Periodistas y para la construcción de una política pública de protección integral (prevención, protección, investigación, sanción y reparación integral, con una perspectiva interseccional y un enfoque diferencial que garantice el derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión);
- Establecer acciones específicas para fortalecer el Mecanismo Federal de Protección, los Mecanismos Estatales y las Unidades Estatales de Protección, con el objetivo de planificar y rendir cuentas para la implementación de todos los procedimientos de protección. Asimismo, adoptar herramientas que permitan al Mecanismo realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, así como aumentar la transparencia de todo el proceso para incrementar la confianza de los beneficiarios;
- Adoptar un procedimiento que permita al Mecanismo Federal de Protección ordenar medidas de protección de oficio en aquellos casos en que, por su gravedad y urgencia, se requieran de inmediato;
- Establecer acciones específicas para fortalecer el Mecanismo Federal de Protección, tales como contratación de personal suficiente y capacitación, adopción de buenas prácticas de manejo de información, atención a víctimas, análisis de riesgo, implementación y seguimiento de medidas;
- Adoptar una perspectiva amplia e integral en los análisis de riesgo y planes de protección, tomando en cuenta las fuentes de agresión que puedan afectar el derecho a la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión, a partir de un enfoque interseccional y diferencial (no discriminatorio) que tenga en cuenta el componente psicosocial;

- Implementar planes con medidas de protección con un enfoque integral que abarque la violencia física, digital, legal y psicológica que enfrentan las personas defensoras y periodistas. Estos planes deben incorporar una perspectiva de género y un enfoque interseccional y diferencial;
- Asignar partidas presupuestarias que garanticen los recursos humanos y financieros necesarios a nivel estatal y federal para el otorgamiento y seguimiento de los planes de protección;
- Contar con un registro actualizado de agresiones a nivel estatal y nacional que incluya: la identificación de patrones de ataques, agresiones y obstáculos al derecho a la defensa de los derechos humanos, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio del periodismo. Este registro también debe considerar variables que permitan un análisis desde un enfoque interseccional y diferencial en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Este registro también debe aportar evidencia que permita conocer la magnitud del fenómeno, a través de diagnósticos que contribuyan a la elaboración de medidas de prevención y protección para las personas defensoras;
- Elaborar mapas de riesgo a nivel municipal, estatal y nacional, en intervalos específicos, que ayuden a visibilizar situaciones de riesgo sin comprometer más la seguridad de las personas defensoras y periodistas;
- Establecer alertas tempranas o planes de contingencia en las zonas de mayor riesgo para las personas defensoras y periodistas, a fin de luchar con mayor contundencia contra las causas estructurales que generan y permiten las agresiones contra las personas que ejercen el derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión;
- Adoptar medidas positivas para fomentar una cultura de derechos humanos y un ambiente libre de violencia y amenazas y para empoderar el trabajo de derechos humanos, a través de campañas de reconocimiento, acciones de capacitación y sensibilización sobre la declaratoria de las personas defensoras y sobre los derechos de las mujeres periodistas, así como a través de otras buenas prácticas nacionales e internacionales;
- Investigar y sancionar por la vía penal, administrativa, civil o política a los servidores públicos que alteren la información recabada, atenten contra la privacidad y los datos personales, estigmaticen, agredan y limiten directa o indirectamente la labor que realizan los defensores de derechos humanos y los periodistas.

Realización



Executive summary by Érika Lula de Medeiros
Researcher on Érika Lula de Medeiros, Andrea Bolaños Vargas,
Olga Guzmán Vergara and Mario Hurtado Cardozo
Edited by Justiça Global & Terra de Direitos
Year of publication: 2023
Translation by Marcella de Melo Silva