

Experiencias en el
continente americano sobre
mecanismos de protección
para periodistas, defensoras y
defensores de
derechos humanos



Naciones Unidas
Derechos Humanos

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

MÉXICO

CONTENIDOS

i. Presentación

I. Programa de protección en **Colombia**

- a. Descripción
- b. Valoración sobre avances y retos

II. Instancia de Análisis sobre ataques contra defensores/as en **Guatemala**

- a. Descripción
- b. Valoración sobre avances y retos

III. Programa de protección en **Brasil**

- a. Descripción
- b. Valoración sobre avances y retos

i. Presentación

En el marco del seguimiento a las recomendaciones emitidas por la OACNUDH en el *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, particularmente la que se refiere a la creación de un mecanismo nacional de protección, la Unidad Legal preparó el presente documento como insumo para el análisis de las experiencias que existen en la materia en la región, de cara al posible diseño de un mecanismo similar en el país.

En particular, se plasman las experiencias de Guatemala, Colombia y Brasil. Para ello, el documento se divide en tres apartados en los cuales se presentan someramente los procesos de cada uno de los países señalados. Cada apartado consta de una primera parte descriptiva y una segunda parte analítica sobre el funcionamiento de cada mecanismo de protección.

La información aquí recabada se basa en la información socializada por los expertos colombianos en la mesa de diálogo “Hacia un mecanismo de protección para periodistas y defensores”¹; en la información proporcionada vía correo electrónico por el Centro de Justicia Global con sede en Río de Janeiro; en los datos facilitados a través de ese mismo medio por el Director del Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos en Brasil; en la información proporcionada por la Oficina en Guatemala del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y en el Informe de la organización Protección Internacional sobre prácticas y mecanismos concernientes a la reducción de los riesgos que enfrentan las y los defensores.² Asimismo, se consideraron los reportes de las visitas realizadas por la Relatora sobre Defensores/as del Sistema ONU a Guatemala (Febrero 2008), Colombia (Septiembre 2009) y Brasil (Diciembre 2005).

Finalmente, cabe destacar desde ahora que este documento no pretende ser exhaustivo en sus contenidos sino que aspira únicamente a ofrecer pautas generales de referencia sobre los mecanismos que en otros países de la región se han adoptado para prevenir los riesgos a que están expuestos periodistas, defensoras y defensores.

¹ Participaron los expertos Rafael Bustamente, Jaime Prieto, Luis Alfonso Novoa, y Carlos Cortés. El evento tuvo lugar el 11 y 12 de febrero de 2010 en el Centro Cultural Tlatelolco.

² Protection International. *Protección a defensores de derechos humanos: buenas prácticas a partir de la experiencia*. Vol. I Legislación, políticas nacionales y oficinas para defensores. Bruselas, 2009.

I. PROGRAMA DE PROTECCIÓN A DEFENSORES/AS EN COLOMBIA

a. Descripción

El asesinato de Eduardo Umaña Mendoza³, líder sindical y defensor de derechos humanos, originó el actual Programa de Protección el cual fue creado originalmente mediante un Ley⁴ que posteriormente fue modificada y dio lugar al Programa General de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia.⁵ Su trabajo se articula mediante los llamados Comités de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER), los cuales recomiendan las medidas de protección que consideren pertinentes para cada caso concreto.⁶

El Programa fue resultado de un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y la sociedad civil para enfrentar las consecuencias de la situación de violencia contra grupos de población especialmente vulnerables. La protección se brindó en un inicio a dirigentes sindicales e integrantes de organizaciones civiles de derechos humanos y se extendió a otras poblaciones beneficiarias (dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición; dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; dirigentes o activistas de organizaciones de derechos humanos y miembros de la misión médica; testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente; periodistas y comunicadores sociales; alcaldes, Diputados, Concejales y Personeros; dirigentes de organizaciones de población en situación de desplazamiento; funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional; ex funcionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional).

El objetivo del Programa de Protección es “apoyar al Gobierno Nacional en la salvaguarda de la vida, integridad, libertad y seguridad de la población objeto que se encuentre en situación de riesgo cierto, inminente y excepcional, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.”

Se conforma un CRER por cada grupo de población beneficiaria. Es un órgano interinstitucional conformado por: el Delegado del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, el Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos

³ Asesinado en Bogotá el 18 de abril de 1998.

⁴ Ley 418 de 1997, por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones

⁵ Regulado mediante el Decreto Número 2816 de 2006, firmado por el Presidente, el Ministro de Defensa Nacional, y el Ministro de Justicia.

⁶ Regulado mediante el Decreto No. 2788 de 2003

Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario o su delegado; el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS); el Director General de la Policía Nacional o su delegado para los Derechos Humanos; el Director de Acción Social o su representante. Todos los CRER son especializados, de acuerdo con el grupo de población.

También asisten al CRER, sólo con derecho a voz, representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y la Contraloría General de la República. Participan como invitados especiales y permanentes la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y cuatro representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Los integrantes no gubernamentales del Comité asistirán únicamente a las sesiones en que se analicen temas relacionados con la población objeto que representan.

Los grupos de población beneficiaria eligen a los representantes que asisten al Comité y plantean los casos.

El Programa de Protección se rige por los siguientes principios: consentimiento de los beneficiarios, confidencialidad de la información proporcionada, temporalidad (de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1106 de 2006, las medidas de protección otorgadas son de carácter temporal mientras persista la amenaza. La situación de riesgo se evalúa periódicamente, a través de la realización de estudios de riesgo por parte del DAS o de la Policía Nacional cada 6 meses); causalidad (conexión directa entre los factores de riesgo y la amenaza); exclusividad (sólo para beneficiarios señalados por el CRER); proporcionalidad (las medidas de protección deben corresponder a las circunstancias de modo, tiempo y lugar del riesgo particular de cada beneficiario/a).

El decreto de creación del Programa establece la gama de medidas que podrán ser aplicables según el caso:

1. Medidas Preventivas.

- a. Curso de auto-protección y auto-seguridad.
- b. Rondines policiacos
- c. Instructivo de Medidas Preventivas.

2. Medidas de Protección.

A. Medidas Blandas:

- a. Equipos de comunicación.
- b. Medios de transporte nacional.
- c. Apoyo de reubicación temporal.
- d. Apoyo de “trasteo”: suma de dinero que se otorga al beneficiario/a que, en razón de su nivel de riesgo o grado de amenaza, deba reubicarse en un lugar o área diferente a la zona de riesgo.

B. Medidas Duras:

- a. Esquemas de Protección. Son los recursos físicos y humanos otorgados a los/as beneficiarios/as del Programa para su protección. (Individuales o colectivos)
- b. Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad.
- c. Chalecos antibalas.

- d. Blindaje a vehículos.
- e. Vuelos de avión internacionales los cuales se suministrarán a personas que tengan aceptación por parte del país receptor por un período superior a un año y cuando su nivel de riesgo lo amerite.

Los criterios de evaluación por los que se guían son: relación causal amenaza-actividad laboral; circunstancias del riesgo (específico e individualizable, concreto –hechos particulares y manifiestos-); riesgo presente, excepcional y desproporcionado. Debido a que el procedimiento es administrativo, la persona solicitante de la medida de protección debe demostrar que la amenaza/situación de riesgo está directamente con su actividad como defensor, sindicalista, periodista, etc.

El Programa establece que los tiempos para solicitar protección son de tres meses a partir de que ocurrieron los hechos y, si se otorgan, las medidas se implementan por un año, prorrogable según la recomendación del CRER. En la práctica, esto es relativo sobretodo en casos de integrantes de población desplazada. La Corte Constitucional Colombiana ha fallado tutelas a favor de ciudadanos que han solicitado las medidas después de los tres meses. Se pueden encontrar numerosas razones que justifiquen la petición de protección luego de ese lapso.

Dicho organismo podrá levantar las medidas por las siguientes causas: si vence el período de inscripción o prórroga; se realiza un reiterado uso indebido de las medidas; como resultado de la reevaluación del nivel de riesgo y grado de amenaza; o por recomendación motivada y unánime de sus miembros.

Procedimiento ordinario:

1. Recepción de la solicitud escrita presentada por la persona afectada o a través de un tercero ante la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población beneficiaria, la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, entre otros. En caso de ser necesario, se realizará una entrevista personal con la persona solicitante con miras a ampliar la información pertinente.
3. Realización del *estudio de nivel de riesgo* y grado de amenaza por parte de la Policía Nacional o el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Este es un documento técnico estándar que estudia el riesgo diferencial de cada población.
4. Presentación de la situación particular ante el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) para que se hagan las recomendaciones pertinentes.
5. Notificación de las recomendaciones a los beneficiarios.
6. Implementación de las medidas recomendadas por el CRER

Procedimiento de emergencia: En casos de riesgo inminente, el Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia podrá adoptar y/o solicitar, sin necesidad de estudio de nivel de riesgo y grado de amenaza y recomendación previa por parte del CRER, medidas provisionales de protección para los destinatarios del Programa. En la siguiente sesión se informará de las mismas al CRER con el fin de que éste las conozca y recomiende las medidas definitivas.

De acuerdo con el Dr. Rafael Bustamante y la información reportada por la Relatora Especial durante su visita, el Programa contó con un presupuesto de 58 millones de dólares durante 2009.

b. Valoración sobre los avances y retos de este Programa

Para Jaime Prieto, el Programa en Colombia cuenta con algunos avances, como el hecho de que su creación fue gracias a una Directiva Presidencial, lo que dotó de reconocimiento público y político a la labor de las y los defensores. También señaló que ha implicado un proceso de construcción permanente de la confianza entre autoridades, sociedad civil y beneficiarios/as. Sin embargo refirió que el Programa no es una política integral en la materia a largo plazo.

De acuerdo a la valoración que realiza Protection International, el Programa “ha facilitado una interlocución al más alto nivel con instituciones públicas y ha posibilitado que los representantes de las poblaciones objeto incidan en la toma de decisiones dentro del programa y en la implementación de medidas. Asimismo, la actuación y disposición de muchos de los funcionarios del Ministerio del Interior ha sido valorada positivamente por quienes trabajan de manera habitual con ellos”. Sin embargo, cabe señalar que desde su inicio el Programa contó con adeptos y detractores.

Según esta organización, “se han encontrado deficiencias importantes; algunas derivadas de la dilación de las evaluaciones del riesgo (lo que supone retrasos en la implementación de medidas), y en cómo se hacen los estudios de riesgo. En muchos casos, sociedad civil y algunas instituciones públicas difieren notablemente de la valoración de riesgo que hacen los cuerpos de seguridad. Esto puede deberse a la falta de capacitación de los funcionarios en materia de derechos humanos y a la situación de defensores y los contextos en que trabajan, pero obstáculos de este tipo implican que no se tomen medidas o que éstas sean insuficientes para la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el defensor. Por otro lado, el hecho de que sea el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS- la institución encargada de realizar el análisis del riesgo y de ofrecer medidas de protección genera mucha desconfianza, especialmente desde que se supo que esta institución realizaba labores de inteligencia sobre grupos de defensores de derechos humanos.”⁷

Podría afirmarse que dentro de los principales retos se encuentran: la calidad de los estudios de riesgo (siempre cuestionado), quién los realiza y cuánto se demoran en arrojar resultados; el tiempo que transcurre entre la adopción de la medida de protección y su implementación, particularmente de las medidas duras; la reevaluación del riesgo; la definición de la instancia más adecuada para otorgar la protección física, recientemente se encargó a empresas de seguridad privada, lo que generó un debate importante. Otro reto es que si bien el Programa de Protección es la respuesta práctica del Estado como política pública para proteger a personas en especial condición de vulnerabilidad y/o discriminación por su pertenencia a un determinado grupo de población, el Programa no puede responder de manera preventiva, actúa post facto. Por último, el

⁷ Protection International. *Protección a defensores de derechos humanos: buenas prácticas a partir de la experiencia*. Supra nota 2, pág. 13

Programa no puede contrarrestar el discurso discriminatorio y estigmatizante proferido por algunos funcionarios públicos.

La Relatora Especial sobre la situación de defensores se ha pronunciado recientemente sobre este Programa tras visitar Colombia, en su Reporte de la visita al país señaló:

110. Several defenders complained that the application process for protective measures has proved to be slow. In some instances, it may take up to three months from submission of a request for protection before protection is actually granted.

111. In addition, the outcome of the risk studies undertaken by the Regulatory and Risk Evaluation Committee, which decides on the protective measures to be adopted according to levels of risk determined by studies conducted by the national police and the DAS, has reportedly failed to match, in several instances, the real situation of vulnerability faced by the person requesting protection. Furthermore, protective measures taken have, on some occasions, failed to address the specificities of the profile of defenders pertaining to gender, ethnic affiliation, leadership position and place of residence, for example. Finally, State agents defending human rights, including magistrates and staff members of the national, regional and municipal ombudsperson's offices, who are not beneficiaries of the Protection Programme, have requested to be included in the programme.

112. It further transpired from the DAS scandal that bodyguards assigned by DAS for the protection of defenders have reportedly spied on them and transmitted information to the intelligence agency. (...)

113. Human rights defenders also repeatedly raised concerns about the privatization of the protection measures offered under the programme, which would allow members of private security companies to provide protection to them. Defenders fear former paramilitaries could be employed, and could similarly spy on them and transmit information to intelligence services, in pursuit of economic benefits.⁸

⁸ Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/13/22/Add.3 Informe de la Representante Especial del Secretariado General en su visita a Colombia (7-18 Septiembre 2009). 4 de marzo de 2010. *Sólo disponible en inglés.*

II. INICIATIVAS DE COPREDEH - INSTANCIA DE ANÁLISIS DE ATAQUES CONTRA DEFENSORES/AS DE DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA.

a. Descripción

1. COPREDEH:

El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH)⁹ firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) reconoció la importancia de la función que desempeñan los defensores y la necesidad de proteger su integridad y su trabajo. Posteriormente, tras la presión internacional se aprobó el Acuerdo Interno 11-2004 de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) por el que se creó la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, periodistas y comunicadores sociales, fortalecida por el Acuerdo Interno 85-2008 que la ascendió a rango de Departamento. En abril 2009 los Presidentes de los tres poderes del Estado suscribieron el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. El Acuerdo, que contiene 101 compromisos en la materia, prevé la creación de Programas de Protección integral a Operadores de Justicia y defensores de derechos humanos¹⁰.

En noviembre de 2004 la Unidad de Defensores/as de COPREDEH presentó una Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, Sujetos Procesales, Periodistas y Comunicadores Sociales, un Plan de Acción Nacional de Protección y un Catálogo de Medidas de Protección que posteriormente se nombró Programa de Protección y Prevención a Defensores y otros Grupos Vulnerables. Sin embargo, hasta mayo de 2010 estas propuestas no se habían logrado formalizar en un Acuerdo Gubernativo, por lo que han sido postergadas.

2. Instancia de Análisis de ataques contra defensores/as de derechos humanos:

A la par de los esfuerzos realizados por la COPREDEH, el Ministerio de Gobernación impulsó la creación de una Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos, la cual fue creada en julio del 2007 e institucionalizada en enero del 2008 con el Acuerdo Ministerial 103- 2008. La Instancia está adscrita al Vice Ministerio de Seguridad.

Su función es analizar los patrones de ataques en contra de observadores y defensores de derechos humanos “a través de una metodología científica definida, aprobada y consensuada por los integrantes”. Según el mandato del Acuerdo Ministerial, la Instancia debe reunirse ordinariamente una vez a la semana y de forma extraordinaria cuando sea necesario. El quórum de presencia para que una sesión sea considerada válida es la mitad más uno de la misma.

⁹ Firmado el 29 de marzo de 1994.

¹⁰ En abril 2009, enfrentados con altos niveles de violencia, inseguridad e impunidad, los Presidentes de los tres poderes del Estado suscribieron el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Apoyado por las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, representantes de las iglesias, la academia, el Procurador de los Derechos Humanos y representantes de la comunidad internacional, el Acuerdo contiene 101 compromisos que podrían servir como base para una estrategia nacional que permita superar los retos que enfrentan estos sectores.

Todos sus miembros son delegados del más alto nivel jerárquico o delegados especialmente para el efecto, con facultades suficientes para tomar decisiones dentro de la institución que representan. Está integrada por:

- a. Un representante del Ministerio de Gobernación, quien coordina la Instancia.
- b. Un representante de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (desde agosto 2009)
- c. Un representante de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)
- d. La Jefa de la Sección Derechos Humanos del MP y agentes fiscales de las tres fiscalías de la sección: Activistas (desde abril 2008), Periodistas/Sindicalistas y Operadores de Justicia (desde octubre 2009).
- e. El Jefe de la Unidad de Derechos Humanos, de la División Especializada en Investigación Criminal (DEIC) de la Policía Nacional Civil
- f. Dos representantes de las Organizaciones de Derechos Humanos a nivel nacional (UDEFEQUA y Convergencia para los Derechos Humanos)
- g. Un representante de las Organizaciones de Derechos Humanos Internacionales (Plataforma Holandesa contra la Impunidad)
- h. Un oficial de derechos humanos de la OACNUDH-Guatemala con estatus de observador (desde abril 2008)

Las reuniones de trabajo se centran en analizar casos puntuales de agresiones a defensores/as, intercambiar información e incluso coordinar gestiones de investigación (facilitando la labor del Ministerio Público), además de identificar patrones y analizar situaciones de riesgo para el desarrollo de la labor de ciertas categorías de defensores/as. Esta información se hace del conocimiento del Ministro de Gobernación y se realizan recomendaciones para brindar protección a determinados/as defensores/as.

La Instancia trabajó con eficacia entre el 2007 y el 2008 generando un espacio de análisis e intercambio de información interinstitucional y la sociedad civil. En el 2009 empezó a sufrir inestabilidad producto de varios cambios de Ministro de Gobernación¹¹. En ocasiones tuvo que suspender actividades ante la incertidumbre sobre su continuidad, hasta que fue suspendida oficialmente el 20 de mayo de ese año.

La Instancia retomó su ritmo de reuniones en agosto de 2009, siempre sufriendo períodos de tensión política hasta febrero 2010 cuando el nuevo Ministro de Gobernación declaró explícitamente su voluntad política para fortalecer el espacio a través de un acuerdo gubernativo.

La Instancia no cuenta con un presupuesto propio asignado para llevar a cabo su trabajo y depende del presupuesto del Ministerio de Gobernación.

b. Valoración sobre los avances y retos de este Programa

Si bien la Unidad de Defensores de COPREDEH trata de articular respuestas oficiales en materia de protección ante medidas cautelares, provisionales y llamamientos urgentes de instancias internacionales, la falta de

¹¹ En un año cuatro personas distintas ocuparon el cargo.

capacidad para incidir en las decisiones que se toman dentro del Ministerio de Gobernación, en cuanto a medidas de protección, refleja una importante limitación.¹² Por otro lado, está pendiente la aprobación de una política pública de protección en cumplimiento del Acuerdo Global (1994) y el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia.

La Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos ha generado confianza entre sus integrantes y avances en materia de coordinación interinstitucional. Entre sus avances se pueden mencionar la elaboración de herramientas para el análisis de casos objeto de estudio con la finalidad de determinar o descartar la existencia de patrones de agresión contra defensores de derechos humanos, generando documentos tales como: la Matriz para el análisis de casos de Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos, Análisis de Amenazas, Hoja de ruta para construir patrón de casos de asesinatos, Documento estadístico sobre muertes violentas en los departamentos, entre otros.

Asimismo generó medidas de protección e impulsó mecanismos ágiles de comunicación entre el Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación y sociedad civil en torno a casos de defensores en riesgo. Finalmente, impulsó el fortalecimiento de la Unidad de Investigación en materia de derechos humanos y el acercamiento con la comunidad internacional, como el Grupo Filtro de Embajadas de los países miembros de la UE acreditadas en Guatemala.

Sin embargo, la actuación de los representantes del Ministerio de Gobernación en la Instancia no cuenta con respaldo institucional, ocasionando algunas restricciones, como los limitados recursos de operación de la Unidad de Derechos Humanos de la DEIC.

En su visita al país, la Relatora sobre Defensores/as de derechos humanos señaló:

67. La Policía Nacional Civil (PNC) se encarga de la protección física de los defensores de los derechos humanos, así como de otras personas amenazadas. Dado el deterioro de la seguridad, que ha expuesto a gran número de personas a situaciones de riesgo, la protección individual absorbe gran parte de los recursos de la policía, que a menudo se distribuyen de forma desigual entre las zonas ricas, donde se concentran los mayores efectivos policiales, y otras zonas densamente pobladas pero más pobres y desatendidas. Además, los defensores comunicaron a la Representante Especial que la protección policial es selectiva, ineficaz y en ocasiones incluso contraproducente, ya que se sospecha que los propios agentes participan en ataques contra defensores de los derechos humanos.

68. Los defensores de los derechos humanos observaron que, en general, la policía les ofrece protección únicamente cuando la Representante Especial ha señalado su caso a la atención del Gobierno o cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha solicitado la adopción de medidas cautelares. Quedan así patentes la eficacia y la importancia de los mecanismos internacionales y regionales de defensa de los derechos humanos para proteger a los defensores de los derechos humanos, pero no deja de ser preocupante que los defensores en situación de riesgo reciban cierta

¹² Protection International. *Protección a defensores de derechos humanos: buenas prácticas a partir de la experiencia*. Supra nota 2, Pág. 16

protección únicamente gracias a la presión internacional. Incluso cuando da resultado la intervención de un mecanismo internacional o regional, la ejecución de las medidas cautelares es a menudo deficiente y tropieza con la resistencia de la policía o del Ministerio de Gobernación. (...)

70. Sin embargo, la Representante Especial considera alentadoras algunas iniciativas adoptadas recientemente por el Gobierno para mejorar la eficacia de la policía y lograr una mejor protección. Entre ellas figura la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, creada en enero de 2008, y la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos. La Instancia está bajo la responsabilidad del Viceministro de Seguridad, y su mandato es analizar el contexto y las características de los ataques contra defensores de los derechos humanos. Se prevé que la Instancia esté en funcionamiento durante cuatro años y que esté integrada por representantes del Ministerio de Gobernación, de la policía, de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) y de ONG nacionales e internacionales. La Representante Especial recibió con agrado la noticia de que, desde abril de 2008, los representantes de la Fiscalía General y del ACNUDH en Guatemala también han participado en los trabajos de esa entidad. (...)

72. La policía ha creado una línea telefónica de atención interrumpida para responder a los ataques y amenazas contra personas, en especial los defensores de los derechos humanos. El servicio, que se utilizó mucho al principio, fue después cayendo en desuso entre los defensores, que señalaban que se podría sacar mayor partido al servicio telefónico y subrayaban la necesidad de reforzar la capacidad de los agentes a él asignados.

73. Entre las deficiencias y las debilidades de la policía que eran motivo de preocupación, la Representante Especial subraya la ausencia de un mecanismo de supervisión independiente (...)¹³

¹³ Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/10/12/Add.3 Informe de la Representante Especial del Secretariado General en su visita a Guatemala. 16 de Febrero de 2009.

III. PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN A LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN BRASIL

a. Descripción

Luego de la Primer Consulta Latinoamericana a Defensores de Derechos Humanos y tomando como referencia la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas, en el año 2003 el gobierno de Brasil instauró un Grupo de Trabajo en la Secretaría Especial para los Derechos Humanos¹⁴ (SEDH) con el objetivo de “proponer medidas, acciones, y programas gubernamentales en diversas entidades de la Federación que garantizaran los principios establecidos en la Declaración de Naciones Unidas; analizar casos de violencia contra defensores de derechos humanos; analizar proyectos de ley en trámite ante el Congreso Nacional que puedan perfeccionar la legislación penal vigente; así como nuevos proyectos de ley; y considerar procedimientos y rutinas policiales destinadas a atender las necesidades de protección de los defensores de derechos humanos”.

El Programa Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos (PPDDH por sus siglas en portugués) fue lanzado oficialmente por el gobierno el 26 de octubre de 2004 en Brasilia, durante una audiencia pública de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de los Diputados. Este Programa se ubicó en la Secretaría Especial para los Derechos Humanos (SEDH), dependiente de la Presidencia de la República.

Por medio de la norma 14/2004 del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, la Secretaría Especial de Derechos Humanos constituyó la Coordinación Nacional del Programa de Protección a los Defensores¹⁵ la cual tiene por objetivo principal monitorear la implementación del programa en todo el país. En noviembre de 2005 dicha Coordinación Nacional realizó el Primer Seminario para la definición de una metodología del Programa. Con base en las conclusiones de dicho Seminario, el Gobierno federal emitió el Decreto Presidencial No. 6.044¹⁶ el cual sienta las bases de la Política Nacional de Protección a los Defensores de Derechos Humanos y define un plazo para la elaboración del Plan Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos.

El Programa Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos tiene como objetivo “proporcionar protección y asistencia a toda persona física o jurídica, grupo, institución, organización o movimiento social

¹⁴ Conformado por la Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República, la Secretaría Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia, el Departamento de Policía Federal, el Consejo Nacional de Procuradores Generales y de Justicia, el Consejo Nacional de Comandantes Generales de Policía y Bomberos Militares, la Asociación Nacional de Delegados de la Policía, el Ministerio Público Federal, la Cámara de Diputados, la Asociación de Magistrados de Brasil, UNICEF, el Colegio de Abogados de Brasil, y tres organizaciones civiles: Tierra de Derechos, Movimiento Nacional de Derechos y el Centro de Justicia Global. 12 de mayo al 27 de junio de 2003

¹⁵ Compuesto por representantes del Poder Legislativo, Policía Federal, Ministerio Público Federal, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Coordinaciones Estatales y organizaciones no gubernamentales. La Coordinación se encuentra vinculada al gabinete de la SEDH de la Presidencia de la República.

¹⁶ De fecha 12 de febrero de 2007.

que promueva, proteja o defienda los derechos humanos y, en función de su actuación y actividades, se encuentre en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, de conformidad con 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.”

Debido a que Brasil es un estado federal, el PPDDH inició un proceso de descentralización con programas piloto en los estados de Pernambuco, Pará, Espírito Santo, Bahía y Minas Gerais (aparte de la Oficina de coordinación estatal en Brasilia). En cada estado se creó una Coordinación y una oficina estatal del Programa, con representantes de distintos sectores, como la Policía Civil, Federal y Militar, la Defensoría Pública, el Ministerio Público, además de representantes de la sociedad civil (ONG, sindicatos, etc.)¹⁷. La Coordinación Nacional tiene como órgano deliberativo al Consejo Deliberativo Nacional de Protección a las y los defensores de derechos humanos y además, cuenta con una Comisión Intersectorial Nacional, un espacio de reunión y articulación entre los órganos del Poder Ejecutivo Federal.

En noviembre de 2007 se llevó a cabo un Encuentro entre las Coordinaciones estatales y la Coordinación Nacional del Programa de Protección a Defensores de Derechos Humanos y se elaboró un Manual de Procedimiento del Programa en el cual se plasmaron las estrategias, procedimientos metodológicos y la estructura operacional del Programa Nacional. En dicho Encuentro se propuso fortalecer el marco legal del Programa mediante un Proyecto de Ley, todavía en discusión ante el Congreso.

Los principios fundadores del Programa Nacional de Protección son: respeto a la dignidad de la persona; no discriminación por motivo de género, orientación sexual, origen étnico o social, deficiencia, origen, nacionalidad, actividad profesional, raza, religión, situación migratoria o cualquier otra condición; protección y asistencia a las y los defensores de derechos humanos, independientemente de su nacionalidad y colaboración con los procesos judiciales; promoción y garantía de la ciudadanía y los derechos humanos; respeto a los tratados internacionales de derechos humanos; universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; transversalidad de las dimensiones de género, orientación sexual, deficiencias, origen étnico o social, religión, nacionalidad, actuación profesional, y origen en las políticas públicas.

Son directrices específicas en la protección de defensores/as de derechos humanos en relación a la responsabilidad de autores de amenazas o actos de intimidación: la cooperación entre los órganos de seguridad pública, la cooperación jurídica nacional, el sigilo en los procedimientos judiciales y administrativos en los términos de ley; la integración de políticas y acciones de sanción a los autores de los delitos relacionados.

Son directrices específicas para la protección de los defensores que se encuentren en situación de riesgo o vulnerabilidad: la protección de la vida; la asistencia social, médica, psicológica y material; iniciativas para superar las causas que generan la situación de riesgo o vulnerabilidad; la preservación de la identidad, imagen

¹⁷ Protection International. *Protección a defensores de derechos humanos: buenas prácticas a partir de la experiencia*. Supra nota 2, Pág. 20

y datos personales; el apoyo para el cumplimiento de obligaciones civiles y administrativas que exijan la comparecencia personal; la suspensión temporal de actividades; y, excepcionalmente, la transferencia de la residencia o traslado temporal a un sitio seguro.

En relación con el reconocimiento público de la labor de las y los defensores de derechos humanos, el Programa propone, entre otras medidas: declaraciones públicas y notas de prensa que reconozcan el trabajo de las y los defensores como un elemento vital para el proceso democrático firmadas por autoridades públicas del más alto nivel, incluido el Presidente de la República, artistas y personalidades públicas; divulgación de las violaciones cometidas en contra de las y los defensores mediante medios de comunicación, inclusive cuando éstos hayan participado del contexto de riesgo; educación, sensibilización y capacitación sobre los derechos humanos y el papel de las y los defensores a policías, el Ministerio Público, las Defensorías Públicas y el Poder Judicial; campaña pública dirigida a toda la sociedad sobre la valorización de los derechos humanos y el rol de las y los defensores; revisión del delito de abuso de autoridad y amenazas en el Código Penal; articulación de los programas de la Secretaría Especial de Derechos Humanos con el Programa Nacional de Protección a defensores/as de derechos humanos.

De acuerdo al Manual del Programa, el riesgo debe tener las siguientes características: específico e individual; concreto: basado en acciones o datos particulares y manifiestos, no en suposiciones abstractas; presente: no remoto ni eventual; relevante: que amenace con posibles lesiones a bienes jurídicos valiosos; serio: de materialización probable; claro y perceptible por los sentidos; excepcional y desproporcionado.

El **procedimiento ordinario** sigue los siguientes pasos:

1. Las comunicaciones deben ser presentadas por las personas amenazadas o por sus representantes como organizaciones civiles, ministerio público, iglesia, organizaciones internacionales, sindicatos, medios de comunicación, etc. Deberán dirigirse a la Coordinación del Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos.
2. La comunicación es registrada en una base de datos desarrollada por la Coordinación General y las Coordinaciones estatales, las cuales entrarán en contacto con los representantes mediante una Comisión de Acercamiento y Sensibilización o el Equipo Técnico del Programa, quienes se trasladarán al lugar en donde se encuentre la persona amenazada. Se garantiza la confidencialidad de la información recibida, a menos que la persona entrevistada de su consentimiento para que se difunda.
3. Después de la entrevista inicial, el coordinador y su equipo técnico realizan un estudio exploratorio de la situación y sus implicaciones, dando aviso a la institución local de referencia. De ser necesario, se puede movilizar a otras instituciones o personas que faciliten la atención al caso. Se realizará un reporte de la entrevista, firmado por la persona denunciante.
4. Luego de la realización de la entrevista se realizará un Reporte Técnico que incluirá un diagnóstico y evaluación, así como una opinión sobre la posible inclusión en el Programa de Protección. En caso de ser positivo, se incluye una propuesta sobre el tipo de protección que debe ser adoptada. En dicho reporte también debe ser incluida la asesoría brindada a la persona en riesgo en relación a las reglas

del Programa, recomendaciones preliminares, y la explicación del proceso y los pasos que quedan pendientes a ese momento.

5. El Reporte Técnico es enviado a la Coordinación Estatal del Programa, o bien, dependiendo de las circunstancias, a la Coordinación General.
6. El análisis y la decisión sobre el caso en particular se realiza en la Coordinación que conoce del asunto. El manual de procedimientos señala que para analizar las estrategias y la respuesta brindada es preciso considerar las siguientes características:
 - a. Sensibilidad para dar una respuesta rápida y oportuna a las necesidades del individuo o grupo amenazado.
 - b. Adaptabilidad para ajustar rápidamente las estrategias a nuevas circunstancias, una vez que el peligro haya pasado.
 - c. Sustentabilidad en el largo plazo, a pesar de no existir amenazas o ataques no letales.
 - d. Efectividad en la protección a personas y grupos en cuestión.
 - e. Reversibilidad en las estrategias, en caso de que no funcionen para la situación determinada.
7. Por mayoría simple se toma la decisión de incluir en el Programa a la persona amenazada mediante la Coordinación Estatal, y se define el tipo de medidas de protección que serán adoptadas. Esta información se mantendrá en sigilo por todas las personas involucradas: beneficiarios/as y funcionarios/as implicados en su ejecución.
8. La aceptación de las medidas y su incorporación al Programa de Protección queda formalizado mediante la firma de un Protocolo o documento apropiado que incorpore los derechos y obligaciones de las partes involucradas (Estado y defensor/a protegido/a)
9. Se realiza un monitoreo permanente en todas las fases de implementación de las medidas de protección, mejorando o consolidando su ejecución. El monitoreo se realiza mediante visitas periódicas a las/los beneficiarios y acompañamiento en los procesos judiciales, con su respectivo informe periódico.
10. Además del monitoreo regular del programa, deberán realizarse evaluaciones de desempeño y capacidades para cumplir con los objetivos definidos, mediante un evaluador externo contratado para tal fin. La sociedad civil también podrá realizar, mediante sus representantes en los Consejos Estatales y Nacional, una evaluación sobre las medidas y la efectividad de los Programas tanto a nivel nacional como estatal.
11. Las medidas adoptadas podrán estar sujetas a cambios debido a hechos nuevos o cambios en el nivel de protección.

Cabe señalar que la persona beneficiada podrá negarse, dentro de un plazo razonable determinado por la Coordinación, a aceptar las medidas adoptadas manifestando las razones de su decisión. En tal caso, el Programa no se hará responsable por la integridad de dicha persona o grupo. Si ya se hubieren aceptado, la persona beneficiaria del Programa de Protección también podrá renunciar voluntariamente por decisión personal, o bien, por la mayoría de los integrantes si es una persona jurídica, institución, grupo, organización o movimiento social. Esta decisión deberá ser formalizada expresamente.

También podrá retirarse la protección del Programa si las medidas o normas del Programa representan un riesgo adicional a la seguridad de las personas protegidas o los agentes públicos encargados de la protección. Toda renuncia deberá ser fundamentada en un reporte formalizado.

El Programa puede negarse a otorgar la protección por considerar que la persona amenazada no tiene la calidad de defensor/a o bien, que no existe un nexo causal entre la amenaza y su actividad. En tal caso, la persona interesada podrá recurrir esta decisión ante el Consejo Nacional del Programa como instancia administrativa superior.

En casos de urgencia, en cualquier momento del proceso puede ser necesaria la adopción de medidas urgentes para proteger a la persona amenazada, a fin de garantizar su integridad física hasta en tanto otras providencias más estructuradas son implementadas de acuerdo al procedimiento anteriormente descrito.

Algunas de las **medidas de protección** que pueden ser adoptadas son:

- Protección policial
- Chalecos antibalas
- Transporte seguro y adecuado para la continuidad de sus actividades como defensor/a.
- Acceso a las bandas de frecuencia de radio con los órganos de seguridad pública a fin de mantener una comunicación constante y pedir auxilio en determinado momento, además de ofrecer equipos de comunicación adecuados.
- Fortalecimiento e instalación de equipos de seguridad personal y/o en las instalaciones del lugar de trabajo de la persona amenazada.
- Adopción de medidas tendientes a superar las causas que originaron la inclusión del defensor/a en el Programa de Protección.
- Confidencialidad de la identidad, imagen y datos personales del defensor/a.
- Apoyo y asistencia social, médica, psicológica y jurídica.
- Ayuda financiera mensual para apoyar la subsistencia individual y familiar en caso de que el defensor/a protegido esté imposibilitado para desarrollar su trabajo de forma regular o por la inexistencia de cualquier fuente de ingresos. El apoyo económico será por un determinado plazo y será asignado con un tope máximo desde el inicio del año fiscal por el Consejo Deliberativo.
- Apoyo para el cumplimiento de obligaciones civiles y administrativas que exijan la comparecencia personal.
- Suspensión temporal de las actividades sin dejar de recibir las prestaciones laborales cuando se trata de funcionarios públicos. Cuando se trate de defensores/as, la interrupción de sus actividades en su lugar de trabajo será cuando sea estrictamente necesaria para asegurar su protección.
- Transferencia de residencia provisional a un lugar seguro, compatible con la protección otorgada.
- Transferencia al Programa de Protección a víctimas y testigos amenazados, según la Ley 9.807

El presupuesto del Programa comenzó en unos 500 mil reales en 2004, alcanzando los 2,5 millones de reales (casi un millón de Euros) en 2008, en que según la SEDH 45 defensores estaban bajo la protección del mismo.¹⁸

b. Valoración sobre los avances y retos de este Programa

Según el Informe de Protección Internacional, y de acuerdo a la información proporcionada por la organización Justicia Global, “a finales de 2009, en el marco de los debates sobre el proyecto de ley de protección para defensores, el Comité Brasileño de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos¹⁹ envió una carta abierta al gobierno de Brasil con una valoración del Programa y una serie de recomendaciones. Entre otras cosas, las organizaciones defensoras señalaron los problemas estructurales que originan los ataques contra defensores (como la lucha por la tierra y un modelo de desarrollo económico basado en megaproyectos). Refirieron que los problemas crónicos que a su consideración padece el Programa son:

- A nivel institucional y estructural: falta de coordinación y de asunción de responsabilidades entre los niveles central y estatal, la excesiva burocratización. Proponen buscar alternativas para desburocratizar al Programa mediante la legislación vigente que obligue una articulación más efectiva entre las instituciones públicas, en particular, aquellas vinculadas con la seguridad pública.
- Ampliación de las redes: necesidad de incluir asesoría jurídica, apoyo psicológico y protección efectiva para las defensoras, priorizar la protección local del defensor y fortalecimiento de Defensorías, entre otras.
- Sobre el marco legal: necesidad de hacer del Programa una política de estado.
- Necesidad de realizar un diagnóstico nacional
- Sobre la gestión del Programa: se reconocen como fortalezas la participación de la sociedad civil y del estado y la continuidad del personal a cargo desde 2007. Mencionan la necesidad de planes de trabajo más claros, coordinar las visitas a nivel local, una mejor definición metodológica, la fragilidad estructural y falta de recursos. Hay que mencionar también que el proyecto de Ley que adelanta el gobierno de Brasil es el único en su tipo a nivel mundial, ya que todos los demás programas de protección se basan en decretos o medidas políticas, sin alcanzar ese importante grado de institucionalización”.²⁰

En la visita realizada por la Relatora Especial durante 2005, antes de la emisión del Decreto Presidencial, recomendó al gobierno brasileño:

103. The Federal Government must negotiate with state governments to broaden the programme established for the protection of human rights defenders. Guidelines for selection and training of the police for this programme should be drawn and followed uniformly in the country. There must be a wider awareness of the United Nations Declaration on Human Rights Defenders amongst all

¹⁸ Protection International. *Protección a defensores de derechos humanos: buenas prácticas a partir de la experiencia*. Supra nota 2, Pág. 20

¹⁹ Conformado por 11 organizaciones civiles

²⁰ Protection International. *Protección a defensores de derechos humanos: buenas prácticas a partir de la experiencia*. Supra nota 2, Pág. 20

Federal and state agencies involved in this programme. However, physical protection can only be a temporary measure and faster progress must be achieved in alleviating social, political and economic conditions that place defenders at greater risk.

104. The Government may consider convening a convention of the leaders of social movements, representatives of human rights organizations, and other interested and relevant actors to develop a National Plan of Action for the protection of human rights defenders and for facilitation of their activities.

105. The review of existing mechanisms for the monitoring and accountability of state security apparatus, particularly the state military police, is strongly recommended. There is a general lack of confidence in the competence, vigilance and independence of the existing mechanisms.

106. There is a need for a special mechanism to receive complaints and investigate violations of the rights of defenders, including inquiry into conduct of law enforcement agencies in policing public gatherings. The Special Secretariat for Human Rights could explore the appropriate structure for such a mechanism.

107. The National Coordinating Council for Human Rights Defenders may consider making periodical public announcement of its proposals, their adoption by the concerned agencies in the Federal and state governments, the progress in and results achieved by the initiatives already underway. This would enhance the transparency of such a coordinating body and also allow the civil society and the public in general to remain informed regarding the situation of human rights defenders.²¹

²¹ Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/4/37/Add.2 Informe de la Representante Especial del Secretariado General en su visita a Brasil. 19 de Diciembre de 2006. *Disponible sólo en inglés.*