

Políticas integrales de protección de personas defensoras



OEA

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

Concepto de arte de la portada

Las personas defensoras de derechos humanos sufren actos de violencia en su contra, que afectan no solo sus garantías individuales sino también el rol fundamental que tienen en la sociedad. Los actos de hostigamiento, criminalización, asesinatos y otras agresiones contra personas defensoras dejan en una situación de mayor vulnerabilidad a las personas a quienes defienden. El escudo en la portada representa la protección integral que los Estados tienen la obligación de garantizar, así como el efecto que su existencia genera. Protegidas del contexto de peligros y amenazas que queda al exterior del escudo, las personas defensoras continúan su trabajo en condiciones seguras y las personas y grupos a quienes defienden también quedan protegidas.

OEA/Ser.L/V/II.

Doc. 207/17

29 diciembre 2017

Original: Inglés

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos : Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6722-6

1. Human rights--America. 2. Human rights workers--Violence against--America. I. Title. II. Inter-American Commission on Human Rights. Executive Secretariat. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17

Informe elaborado gracias al apoyo financiero a Open Society Foundations y Finlandia. Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan la postura de Open Society Foundations o Finlandia.



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Miembros

Francisco José Eguiguren Praeli

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena Bernal de Troitiño

José de Jesús Orozco Henríquez

Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

Luis Ernesto Vargas Silva

Secretario Ejecutivo

Paulo Abrão

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos, Peticiones y Medidas Cautelares

Elizabeth Abi-Mershed

Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

María Claudia Pulido

La Comisión desea reconocer de manera especial a su Secretaría Ejecutiva por la preparación del presente informe; en particular, a Marjolaine Olwell, Especialista en Derechos Humanos. Asimismo, agradece el apoyo de Jorge Meza y Jaime Vidal, Especialistas en Derechos Humanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 29 de diciembre de 2017

INDICE

| | |
|---|-----------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 11 |
| CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN | 21 |
| <i>A. Objetivos y alcance del Informe</i> | 21 |
| <i>B. Definiciones importantes</i> | 26 |
| <i>C. Metodología del informe</i> | 30 |
| CAPÍTULO 2 SITUACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS | 37 |
| CAPÍTULO 3 DESARROLLO DE ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS | 47 |
| <i>A. Informes temáticos de la CIDH</i> | 47 |
| <i>B. Jurisprudencia reciente del sistema interamericano</i> | 51 |
| 1. Informes de Fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos | 51 |
| 2. Decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos | 53 |
| 3. Medidas de protección provenientes de los órganos del sistema interamericano | 57 |
| a. Medidas Cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos | 58 |
| b. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos | 61 |
| <i>C. Informes de país</i> | 64 |
| 1. Colombia | 64 |
| 2. Cuba | 66 |
| 3. Guatemala | 68 |
| 4. México | 70 |
| 5. Honduras | 71 |
| 6. República Dominicana | 73 |
| 7. Venezuela | 74 |

| | | |
|---|--|-----------|
| CAPÍTULO 4 HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS | | 81 |
| <hr/> | | |
| A. <i>Obligación de respetar</i> | | 85 |
| B. <i>Obligación de prevenir</i> | | 89 |
| 1. Obligación de crear una cultura de derechos humanos y reconocimiento de la labor de las personas defensoras | | 91 |
| 2. Obligación de capacitación y formación de funcionarios públicos | | 92 |
| 3. Obligación de combatir los problemas estructurales | | 93 |
| C. <i>Obligación de proteger frente a situaciones de riesgo</i> | | 97 |
| 1. Mecanismos Nacionales de Protección a personas defensoras existentes en la región | | 99 |
| a. Colombia | | 99 |
| b. México | | 111 |
| c. Brasil | | 121 |
| d. Guatemala | | 127 |
| e. Honduras | | 133 |
| f. Medidas alternativas adoptadas por los Estados para hacer frente a la situación de personas defensoras de derechos humanos | | 138 |
| 2. Estándares aplicables a los mecanismos nacionales de protección | | 143 |
| a. Un marco legal sólido que lo soporte | | 143 |
| b. Recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles | | 144 |
| c. Colaboración con otras agencias, departamentos e instituciones del Estado | | 145 |
| d. Independencia y autonomía de la institución que otorga medidas | | 149 |
| e. Activación del deber de protección | | 149 |
| f. Análisis de riesgo flexible e individualizado | | 150 |
| g. Participación de los beneficiarios | | 157 |
| h. Idoneidad y efectividad de las medidas de protección | | 159 |

| | | |
|--|---|-----|
| i. | Enfoques diferenciados para grupos en situación de especial vulnerabilidad o discriminación histórica | 165 |
| j. | Acceso a la información y transparencia | 172 |
| k. | Decisión de modificar o levantar los esquemas de protección | 174 |
| l. | Relación entre las medidas de protección nacionales y las dictadas por los órganos del sistema interamericano | 176 |
| <i>D. Obligación de investigar, juzgar y sancionar</i> | | 179 |

CAPÍTULO 5 | RECOMENDACIONES **187**

RESUMEN EJECUTIVO

RESUMEN EJECUTIVO

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “CIDH”), como elemento clave de su mandato de protección y promoción, ha venido monitoreado de cerca los riesgos que enfrentan los defensores y las defensoras de derechos humanos. Este seguimiento ha sido particularmente riguroso desde la creación de la Unidad de Defensores de Derechos Humanos en 2001 y el establecimiento de la Relatoría sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en 2011 (en adelante “La Relatoría”). La Comisión ha recibido de forma consistente información que da cuenta de asesinatos, amenazas, hostigamiento, criminalización, así como de otras violaciones de derechos humanos perpetradas contra personas defensoras de derechos humanos como represalia por sus actividades.

2. La Comisión ha publicado cuatro informes regionales sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas en 2006, 2011, 2013 y 2015.¹ En estos informes, la Comisión recomendó a los Estados adoptar de manera inmediata políticas de protección integral y comprehensiva para proteger a defensoras y defensores de derechos humanos –una política global de protección– y propuso medidas para lograr ese objetivo. En éste informe, la Comisión ha decidido referirse a una política integral de protección, ya que considera este término más adecuado a la realidad que busca representar. Sin embargo, tanto el término “política de protección global” como “política integral de protección”, así como el término “política pública de protección” utilizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte Interamericana”) en sus decisiones más recientes², se refieren todos al mismo concepto.

¹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011; CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015.

² Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269; Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr.142.

➤ Una “política integral de protección” parte del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las personas defensoras puedan ejercer en forma libre y segura sus labores de defensa de los derechos humanos. En este sentido, hace referencia a un enfoque amplio y comprensivo que requiere extender la protección más allá de mecanismos o sistemas de protección física cuando las personas defensoras atraviesan situaciones de riesgo, implementando políticas públicas y medidas encaminadas a respetar sus derechos; prevenir las violaciones a sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales.

3. Desde entonces, muchos Estados a lo largo de las Américas han implementado múltiples respuestas a las situaciones de riesgo que enfrentan personas defensoras de derechos humanos. Algunos han adoptado mecanismos de protección nacionales, mientras que otros han aprobado legislación y políticas para respetar y garantizar sus derechos. La Comisión reconoce estos esfuerzos positivos de los Estados para enfrentar la situación alarmante por la que atraviesan personas defensoras en el hemisferio. Sin embargo, la Comisión continúa recibiendo información muy preocupante que da cuenta de situaciones persistentes de violaciones a los derechos humanos de personas defensoras de derechos humanos. La información refleja que los mecanismos, las leyes y prácticas puestos en marcha deben ser mejorados para producir el resultado requerido. La información aportada por organizaciones de la sociedad civil revela que, en 2016, tres de cada cuatro asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos en el mundo ocurrieron en las Américas³. La información recibida por la CIDH indica que asesinatos, asaltos, desapariciones forzadas, amenazas, registros ilegales, discursos de estigmatización por altas autoridades de Gobierno, criminalización, así como otras formas de restricciones financieras o administrativas al trabajo de personas defensoras de derechos humanos, continúan.
4. Ciertos grupos de personas defensoras se encuentran en especial riesgo. La Comisión se encuentra particularmente alarmada por el número creciente

³ CIDH, Comunicado de prensa No.167/2017, *La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lanzan un plan de acciones conjuntas para contribuir a la protección de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, 25 de octubre de 2017; Frontline Defenders, *Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, supra, pág. 12; Global Witness, *Defenders of the Earth, Global killings of land and environmental defenders in 2016*, 13 de Julio de 2017, pág. 6; Amnistía Internacional, *Defendemos la tierra con nuestra sangre, personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*, AMR 01/4562/2016, 2016; OACNUDH, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/34/3/Add 3.

de homicidios de personas defensoras de derechos humanos que suceden en el contexto de la defensa a la tierra, el ambiente y la oposición a “mega proyectos”⁴. Mujeres defensoras de derechos humanos, tanto de áreas urbanas como rurales, continúan enfrentando niveles significativos de violencia, especialmente aquellas que trabajan en temas relacionados con violencia sexual, así como en derechos sexuales y reproductivos. La Comisión también ha observado una escalada en los ataques contra aquellos que trabajan en la promoción y la defensa de los derechos relacionados con orientación sexual e identidad de género⁵. El asesinato de un número importante de defensores de derechos humanos con un alto perfil en un período reciente, como Berta Cáceres, Noel García, Isidro Baldenegro y Miriam Elizabeth Rodríguez Martínez, algunos de ellos beneficiarios de medidas cautelares de la CIDH, ilustran la difícil realidad que enfrentan personas defensoras de derechos humanos en las Américas⁶.

5. En consecuencia, la Comisión realiza éste informe con el fin de apoyar los esfuerzos realizados por los Estados para desarrollar políticas integrales idóneas y efectivas para alcanzar la protección de personas defensoras de derechos humanos y del trabajo que realizan. Para lograr ese objetivo, en éste informe la Comisión analiza los principales avances y desafíos en el funcionamiento de los esfuerzos llevados adelante por los Estados, como los mecanismos nacionales de protección, legislación, políticas y programas existentes en los Estados. La Comisión también desarrolla los componentes principales de las políticas integrales de protección, como guía para los futuros esfuerzos de los Estados en éste área. Finalmente, la Comisión realiza una serie de recomendaciones a los Estados, encaminadas a garantizar una mejor implementación de las medidas de prevención, protección e investigación, para lograr una política integral de protección.
6. La Comisión subraya en este informe que sólo cinco Estados de la región – Colombia, México, Brasil, Guatemala y Honduras– cuentan formalmente

⁴ CIDH, Comunicados de Prensa Nros. 88/17 [Expertos condenan ataques y asesinatos de defensoras y defensores del medioambiente en Guatemala](#), 30 de junio de 2017; 72/17, [CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente](#), 5 de junio de 2017; y 11/17, [CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región.](#), 7 de febrero de 2017; *Frontline Defenders, Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, supra, pág. 12; Prefacio de Michel Forst, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, FIDH/OMCT, Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, [We are not afraid, Land rights defenders: attacked for confronting unbridled development](#), Informe anual 2014, pág. 5.

⁵ CIDH, Comunicado de Prensa No. 37/17, [CIDH condena alarmantes cifras de asesinatos de personas LGBTI en la región en lo que va del año](#), 23 de marzo de 2017; CIDH, [Informe sobre violencia contra personas LGBTI](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc.36/15 Rev.2, párr. 335, (en adelante, “Violencia contra personas LGBTI”).

⁶ Ver entre otros CIDH, Comunicado de Prensa, No. 11/17, [CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región](#), 7 de febrero de 2017; CIDH, Comunicado de Prensa, No. 39/16, [CIDH deplora asesinato de Nelson Noé García en Honduras](#), 21 de marzo de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 24/16, [CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras](#), 4 de marzo 2016.

con mecanismos nacionales de protección. En términos generales, se han puesto en marcha escasas políticas públicas encaminadas a la prevención de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos, en algunos casos implementadas de manera aislada o en conjunción con mecanismos nacionales de protección. En este sentido, la Comisión enfatiza que las medidas de seguridad física si bien constituyen una respuesta urgente y necesaria para la efectiva e inmediata protección de personas defensoras de derechos humanos, tales medidas por sí solas, no son suficientes para garantizar de manera adecuada y efectiva su seguridad. Estas medidas deben ser implementadas en conjunción con otras dirigidas a solucionar problemas estructurales, que acentúan los riesgos enfrentados por personas defensoras de derechos humanos. De esta forma, la necesidad de políticas de protección más integrales es particularmente imperativa en países en los cuales existen contextos de riesgos bien documentados para que personas defensoras de derechos humanos puedan llevar adelante sus labores.

7. La Comisión señala asimismo la necesidad de implementar medidas para solucionar la situación actual de inseguridad que enfrentan personas defensoras de derechos humanos. Problemas como la corrupción, la falta de independencia e imparcialidad judiciales, la impunidad, la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y los discursos de deslegitimación que la acompañan, así como las barreras para el acceso a la justicia, todos convergen para perpetuar la actual situación de riesgo que afecta a personas defensoras de derechos humanos en los países de las Américas.
8. La CIDH reitera que el trabajo de personas defensoras de derechos humanos es fundamental para la implementación de los derechos humanos y la consolidación del estado de derecho. Defensoras y defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias en el hemisferio. Los hechos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, no sólo afectan las garantías que deben tener como seres humanos, sino también socavan el rol fundamental que juegan en la sociedad.
9. La Comisión reafirma que, de acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante “La Convención Americana”) y la protección establecida en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”), los Estados deben respetar y garantizar el ejercicio y disfrute de todos los derechos a todas las personas, incluyendo defensores de derechos humanos. Con fundamento en estos artículos, desde su informe de 2006, la Comisión se refirió a la importancia de contar con una política global o integral de protección, cuyos elementos posteriormente formuló de

manera más específica en las recomendaciones de su Informe de 2011⁷. En el presente informe, la Comisión desarrolla los cuatro componentes de una política de protección integral para personas defensoras de derechos humanos, de conformidad con las obligaciones señaladas:

➤ **Primero**, los Estados tienen la obligación **de respetar** los derechos de las personas defensoras, de tal forma que sus agentes se abstengan de incurrir o tolerar violaciones a sus derechos. En este componente la Comisión ha resaltado la importancia de que las autoridades no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a las personas defensoras como resultado de sus labores; adoptar mecanismos para prevenir el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas pacíficas, o a incurrir en injerencias arbitrarias en la esfera de sus derechos, incluyendo el derecho a la libertad de expresión y asociación.

➤ **Segundo**, los Estados tienen el **deber de prevenir violaciones a los derechos de defensoras y defensores**, mediante la promoción de su trabajo y reconocimiento de su importante rol en las sociedades democráticas. Como ha sido establecido por los estándares regionales, los Estados están obligados a promover un ambiente seguro en el cual personas defensoras de derechos humanos puedan llevar adelante su trabajo sin represalias. Los Estados también tienen el deber de adoptar un marco legal apropiado, que permita a defensoras y defensores de derechos humanos llevar adelante su trabajo libremente. Para cumplir con esta obligación, los Estados deben adoptar medidas a corto y largo plazo encaminadas a la promoción de una cultura de derechos humanos y un ambiente libre de violencia y amenazas, que permitan a defensoras y defensores de derechos humanos llevar adelante sus actividades libremente: el relevamiento y mantenimiento de estadísticas veraces relacionadas con la violencia contra personas defensoras; la educación y entrenamiento de agentes del Estado; el reconocimiento oficial del rol y la importancia del trabajo de personas defensoras; y la realización de investigaciones serias y efectivas sobre cualquier acto de violación de derechos humanos en su contra. Los deberes de prevenir violaciones y proteger a defensoras y defensores de derechos humanos, incluyen la obligación de investigar y sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos perpetradas en su contra, así como las medidas adecuadas de no

⁷ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, Recomendaciones, párr. 541.

repetición que sean conducentes para establecer un contexto de seguridad en el cual puedan llevar adelante sus actividades libremente.

➤ **Tercero**, los Estados tienen la obligación de **proteger y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos cuando se encuentran frente a una situación de riesgo**. Este deber es especialmente crítico y se expande, en contextos en los cuales los riesgos a la seguridad personal que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos son conocidos. En aquellos países en los cuales la violencia contra personas defensoras de derechos humanos se encuentra particularmente extendida, esta obligación expandida de proteger a defensoras y defensores de derechos humanos requiere la adopción de mecanismos especializados, legislación, políticas y medidas urgentes. Las medidas de protección especial deben tener en consideración las causas que estas defensoras y defensores protegen, el contexto en el cual trabajan y su ubicación geográfica. También deben ser considerados su sexo, género, raza y grupo étnico al que pertenecen, ya que estos factores pueden incrementar el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos. Personas defensoras de derechos humanos que trabajan a nivel local, a menudo pueden enfrentar riesgos más elevados. Asimismo, ciertos grupos de personas defensoras de derechos humanos están expuestos a riesgos más graves debido a la naturaleza específica de su trabajo y, en consecuencia, requieren una atención y enfoque especiales. En este sentido, la Comisión destaca la importancia de adoptar medidas específicas para proteger contra la violencia a las mujeres defensoras de derechos humanos y a defensoras y defensores LGBTI. La Comisión también llama la atención a la importancia de adoptar medidas urgentes para proteger la vida y la integridad personal de personas defensoras trabajando con comunidades y pueblos indígenas, rurales y afro-descendientes, especialmente aquellos que trabajan cuestionando inversiones, desarrollos y proyectos extractivos.

➤ **Cuarto**, los Estados deben **investigar, juzgar y sancionar** de manera diligente las violaciones a defensoras y defensores de derechos humanos, combatiendo la impunidad. Lo anterior incluye el establecimiento como primera hipótesis de la investigación que el delito pueda estar vinculado con las labores de defensa de los derechos humanos, así como garantizar investigaciones y procesos independientes e imparciales. La CIDH ha destacado particularmente

la importancia de la investigación y sanción de tanto los autores materiales como intelectuales de las violaciones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos, con la finalidad de garantizar que defensores y defensoras puedan realizar libremente sus labores.

10. La Comisión señala que cualquier esfuerzo para adoptar medidas integrales de protección deben ser apoyadas por recursos económicos y humanos apropiados a la implementación adecuada de sus objetivos. Es sumamente importante que los Estados realicen esfuerzos para promover una cultura de derechos humanos y un ambiente seguro para personas defensoras de derechos humanos, tomen iniciativas para combatir las raíces que causan violencia y tomen medidas para combatir el problema de la impunidad por los crímenes cometidos contra personas defensoras de derechos humanos. Las medidas legislativas, políticas e institucionales deben incluir estudios de riesgos efectivos y la adopción de protocolos específicos dirigidos a las necesidades concretas de protección de cualquier persona que se encuentre en riesgo.
11. Esta iniciativa ha sido adoptada por la Comisión para apoyar esfuerzos adicionales para lograr el respeto y la garantía de los derechos de personas defensoras de derechos humanos en el hemisferio. La CIDH reitera su disposición para colaborar con los Estados en los desafíos señalados en este informe. Los Estados deben actuar con la debida diligencia para prevenir y responder a todas las violaciones de derechos humanos que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos y adoptar medidas positivas para crear contextos libres de violencia y otros impedimentos a su trabajo. El trabajo de personas defensoras de derechos humanos es vital para la protección de derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. La Comisión expresa su agradecimiento por el apoyo brindado por el Gobierno de Finlandia y Open Society Foundations, en la preparación y publicación de este Informe.

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

A. *Objetivos y alcance del Informe*

12. La violencia contra personas defensoras de derechos humanos y los intentos de silenciarlos o impedirles la posibilidad de llevar adelante sus actividades de promoción, protección y defensa de derechos humanos, no es un fenómeno nuevo en las Américas. Desde su creación, la Comisión Interamericana ha dedicado su atención a éste problema profundamente enraizado, monitoreando continuamente la situación de personas defensoras de derechos humanos y subrayando la importancia de su trabajo, teniendo en cuenta el rol irremplazable que juegan en la construcción de democracias sólidas y duraderas⁸.
13. Primero en 2006 y luego en 2011, en sus informes regionales sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas y una vez más en 2015 en su informe sobre Criminalización de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, la Comisión ha señalado que la defensa de los derechos humanos sólo puede ser libremente ejercida cuando personas defensoras no están sujetos a amenazas o cualquier tipo de agresión física, psicológica y moral u otras formas de hostigamiento. En sus informes, la Comisión ha expresado su alarma sobre el clima de hostilidad persistente en el cual muchas personas defensoras continúan trabajando⁹. La Comisión ha señalado de manera consistente que, cuando la vida y seguridad de personas defensoras se encuentran en peligro, el

⁸ Ver por ejemplo: CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 46.; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 470; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Guatemala: Diversidad, Desigualdad y Exclusión*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 191; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 44; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en República Dominicana*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 498; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 353, 354, y 355; CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 184, 185, 186, 187, 188, 192 y 193.

⁹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011.

trabajo importante que realizan en diversos temas se ve afectado, dificultando por tanto la salud como el dinamismo de las democracias¹⁰. Más aún, en éstos Informes, y a través de otros mecanismos a su disposición, la CIDH ha reconocido la existencia del derecho a defender los derechos humanos, en armonía 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 (en adelante “Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas”)¹¹.

➤ Concretamente, la Comisión ha recomendado de forma consistente desde su primer informe sobre la *Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas* en 2006, que debe implementarse una política integral de protección con carácter prioritario en aquellos Estados que sufren violencia contra personas defensoras de derechos humanos. En este sentido, tanto la Comisión como la Corte Interamericana han reiterado de manera reiterada que la política integral de protección requiere a los Estados: a) adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades; b) abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos y de cualquier índole que dificulten su labor; c) proteger a personas defensoras cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal; y d) investigar de manera exhaustiva amenazas y ataques cometidos contra defensores y defensoras de derechos humanos, sancionando a los autores materiales e intelectuales de dichos ataques, combatiendo en consecuencia la impunidad.

14. Algunos Estados de la región han sido pioneros en la creación de programas y mecanismos de protección. La Comisión ha reconocido públicamente y saludado éstas iniciativas, monitoreando su implementación. Sin duda, la situación actual en muchos países del hemisferio es tal que estos mecanismos nacionales son de vital importancia para la protección de personas defensoras de derechos humanos, así como para proteger su rol en la sociedad. La Comisión Interamericana ha considerado que estos programas son de fundamental importancia, ya que permiten a los Estados cumplir con su obligación de proteger a personas defensoras de derechos humanos cuando se encuentran en peligro por

¹⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 471.

¹¹ Asamblea General de Naciones Unidas, *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*, marzo de 1999.

razones relacionadas con sus actividades. Dicha obligación ha sido reconocida a nivel global en la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas¹², y a nivel interamericano en casos decididos por la CIDH¹³ y la Corte Interamericana¹⁴, así como por el trabajo temático y de monitoreo de la Comisión.

15. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión observa que muchos de los mecanismos o políticas dirigidas para la protección de personas defensoras deben ser mejorados con el fin de producir el resultado requerido. La Comisión ha observado con profunda preocupación, la situación de continua e incremental vulnerabilidad que muchos defensores enfrentan en los países de la región, debido a sus actividades en defensa de los derechos humanos. La mayor preocupación de la Comisión es la pérdida de la vida de cientos de personas defensoras en los últimos años, así como el incremento de muertes en algunas regiones específicas de las Américas que afectan a ciertos grupos de defensoras y defensores de derechos humanos, como quienes defienden causas relacionadas con derechos ambientales y de la tierra. La Comisión observa que el asesinato de personas defensoras de derechos humanos, a pesar de su inclusión en estos programas de protección, demuestra las profundas deficiencias de estos mecanismos de protección nacionales y los resultados catastróficos que estas deficiencias suponen¹⁵.
16. Por estas razones, la CIDH ha identificado la necesidad de establecer directrices claras para el diseño de políticas de protección integrales efectivas en el hemisferio, que cumplan con los estándares de derechos humanos internacionales e interamericanos. Como parte de ésta iniciativa, este informe analiza los avances y desafíos que enfrentan los programas nacionales de protección existentes, así como las leyes y políticas que han sido adoptadas en varios países. El propósito de este informe es proveer a los Estados una guía para desarrollar políticas internas, programas,

¹² *Ibidem*.

¹³ CIDH, [Informe No. 35/17](#), Caso 12.713, Fondo, *José Rusbell Lara y otros*, Colombia, 21 de marzo de 2017; CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo, *Aristeu Guida Silva y Familia*, Brasil, 13 de abril de 2016; CIDH, [Informe No. 86/13](#), Casos 12.595, 12.596 y 12.621, Fondo, Ana Teresa Yarce y otras, (Comuna 13), Colombia, 4 de noviembre de 2013, entre otros.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de noviembre de 2008. Series C No. 192; Corte IDH. *Caso Kawas-Fernandez vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de abril de 2009. Series C No. 196; Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269; Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 262; Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325.

¹⁵ Ver por ejemplo: CIDH, Comunicado de Prensa No. 24/16, [CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras](#), 4 de marzo de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 11/17, [CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región](#), 7 de febrero de 2017.

mecanismos y prácticas para la protección efectiva de personas defensoras de derechos humanos, consistente con los estándares de derechos humanos internacionales e interamericanos.

17. Este informe comienza con una sección que hace referencia a la preocupante situación que afrontan las personas defensoras de derechos humanos. En segundo lugar, la Comisión recopila algunos de los estándares desarrollados en informes de fondo sobre casos resueltos por la Comisión, casos resueltos por la Corte Interamericana, la práctica de las medidas cautelares y provisionales adoptadas por el sistema interamericano, el trabajo temático y de monitoreo llevado adelante por la Comisión. El propósito de esta sección es realizar una actualización de los desarrollos alcanzados en el ámbito del sistema interamericano con posterioridad a sus últimos informes adoptados sobre la materia¹⁶.
18. Más específicamente, desde el último informe de la CIDH sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana ha dictado cuatro sentencias seminales, relacionadas específicamente con estándares relevantes para la protección de personas defensoras de derechos humanos. En los casos *Luna López vs. Honduras*¹⁷ y *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*¹⁸, la Corte Interamericana proveyó recientemente dirección adicional respecto de políticas públicas para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos, subrayando la importancia de una política integral de protección como medida de no repetición. En el caso *Ana Teresa Yarce y otros vs. Colombia*¹⁹, la Corte se centró específicamente en el deber del Estado de proteger a mujeres defensoras de derechos humanos en vista de los riesgos incrementales que enfrentan por su género y su trabajo defendiendo derechos humanos en el contexto del conflicto armado. Finalmente, la Corte emitió su sentencia en el caso *Acosta y otros vs. Nicaragua*²⁰, en la cual la Corte desarrolló su jurisprudencia en materia de investigación de posibles represalias a personas defensoras de derechos humanos.

¹⁶ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011; CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015.

¹⁷ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269.

¹⁸ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283.

¹⁹ Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325.

²⁰ CortelDH. *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334

19. La sección siguiente del Informe se enfoca en señalar cuáles son los componentes de una política integral de protección a personas defensoras. Para ello, la Comisión recapitula algunas de las obligaciones que los Estados deben observar con el fin de respetar y garantizar adecuadamente los derechos humanos de personas defensoras. Ellos incluyen el deber de adoptar una política integral de protección y actuar con la debida diligencia para prevenir violaciones, proteger defensoras y defensores que se encuentran en peligro e investigar, perseguir y sancionar las violaciones de derechos humanos. Específicamente en el deber de proteger la Comisión subraya y analiza programas y/o mecanismos nacionales de protección en la región, indicando –en los casos en los que hay información disponible– prácticas y desafíos respecto de sus leyes y regulaciones, así como su implementación y funcionamiento. La Comisión ha identificado cinco países –Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y México– que han adoptado leyes y/o regulaciones encaminadas a la protección de personas defensoras de derechos humanos. Estos cinco programas se encuentran en diferentes etapas de implementación, siendo el mecanismo en Honduras, establecido en 2015, el más reciente y en las primeras etapas de su fase operacional. La Comisión ha recibido una gran cantidad de información importante respecto de las necesidades y los desafíos existentes, de las mismas personas defensoras de derechos humanos, expertos en la materia, y de Estados involucrados en mecanismos de protección. La información provista por los interesados y sus puntos de vista sobre las necesidades de personas defensoras de derechos humanos en sus países, se reflejan en el contenido y las recomendaciones finales de este Informe.
20. En su investigación, la Comisión encontró también otras entidades o instituciones cuyo mandato no se relaciona exclusivamente con la protección de personas defensoras de derechos humanos, pero que tienen impacto en su protección. Tal es el caso de algunas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Defensorías del Pueblo u Ombudsperson. Por ejemplo, tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) de México, dictan medidas especiales de protección. La CNDH puede intervenir en solicitudes de protección presentadas a la Unidad de Defensa de los Derechos Humanos, institución a cargo del mecanismo nacional para defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas en México, así como extender recomendaciones para mejorar su funcionamiento. El Informe hará también referencia a otras instancias que participan indirectamente en la defensa y protección de personas defensoras de derechos humanos.

B. Definiciones importantes

21. Existe consenso a nivel internacional, en cuanto a que el criterio para determinar si una persona es o no defensora o defensor de derechos humanos descansa sobre la actividad llevada adelante por esa persona²¹. Personas defensoras pueden ser de cualquier género, edad, o proveniencia. Pueden estar luchando para obtener justicia por una causa personal o por un objetivo profesional sin importar que lo sea de manera temporal o permanente. Sus actividades pueden incluir monitoreo, información, divulgación, educación, promoción o defensa de los derechos humanos ante el sistema de justicia²². De hecho, cualquier persona, de manera individual o en asociación con otros, que de cualquier modo promueve o busca la realización de los derechos humanos y libertades fundamentales a nivel local, nacional y/o internacional, es considerada defensora o defensor de derechos humanos²³.

22. El catálogo de derechos humanos y libertades que pueden ser promovidos y protegidos por personas defensoras es amplio. Tanto la Comisión como la Corte han enfatizado que la defensa de derechos no solamente aplica a derechos civiles y políticos, sino que también cubre sin lugar a dudas derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo a los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos²⁴. Asimismo, el derecho a promover y a buscar la protección de derechos humanos que no están aún reconocidos como tales o que son debatidos en determinado país, también ha sido establecido en la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas y reconocido por el sistema interamericano: los individuos son libres para “desarrollar y

²¹ Artículo 1 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, marzo de 1999; CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 19; CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 13; Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 129.

²² CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 21.

²³ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 13.

²⁴ Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 129; Corte IDH. Caso de Kawas Fernandez vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de abril de 2009. Series C No. 196, párr. 147.

debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación”²⁵.

23. La calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público²⁶. El Estado, que es el obligado, debe garantizar la protección de todas las personas defensoras sin excepción. En algunas ocasiones funcionarios o empleados públicos o miembros del sector privado pueden también transformarse en personas defensoras de derechos humanos²⁷. Muchos servidores públicos – como por ejemplo las y los operadores de justicia– frecuentemente sufren amenazas y violencia en la ejecución de sus funciones y deben ser considerados defensores y defensoras de derechos humanos, correspondiéndoles las mismas garantías de prevención y protección²⁸. La Relatoría de la CIDH sobre Defensores de Derechos Humanos ha sido el punto focal para el monitoreo y seguimiento de la situación de las y los operadores de justicia, en reconocimiento de la especial función que llevan adelante en la defensa de los derechos humanos, como garantía del derecho de acceso a la justicia y la reparación²⁹.
24. El trabajo de personas defensoras de derechos humanos es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, la existencia de una democracia plena y duradera, y la consolidación del estado de derecho. Personas defensoras de derechos humanos son un pilar para el fortalecimiento y la consolidación de las democracias, desde que “ejercen el necesario control ciudadano sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas”³⁰. En este sentido, los actos de violencia contra

²⁵ Art.7 de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, marzo de 1999; CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 326.

²⁶ Corte IDH. Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 122.

²⁷ OACNUDH, Ficha de Información No. 29, Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, abril de 2004.

²⁸ CIDH, 157° período de sesiones, Audiencia, Sistemas Nacionales de Protección para Defensores de DDHH y Operadores de Justicia en las Américas, 8 de abril de 2016; CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

²⁹ En su informe de 2006, la Comisión subrayó la importancia del trabajo de defensa de los derechos humanos, llevado adelante por aquellos que están a cargo de la administración de justicia y la investigación de violaciones de derechos humanos (párr. 110). Asimismo, en su informe de 2011, la Comisión hizo referencia al trabajo para la defensa de los derechos humanos llevado adelante por jueces, fiscales, abogados, defensores públicos y agentes de la administración de justicia (párr. 349). En el 2013 la Comisión también publicó un informe específico sobre la situación de los operadores de justicia: CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

³⁰ CIDH, Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 22.

personas defensoras de derechos humanos no sólo afectan las garantías que todo ser humano debe tener, sino que socavan el rol fundamental que cumplen en la sociedad. Estos actos impactan directamente a las personas para las cuales trabajan, eliminando sus voces, causando miedo y creando un efecto intimidante para otras personas defensoras³¹, contribuyendo a la vulnerabilidad e indefensión de las causas y víctimas a quienes representan. En consecuencia, cuando se impide a una persona defender derechos humanos, el resto de la sociedad y, en general, el estado de derecho y el funcionamiento de una sociedad democrática se ven directamente afectados³².

25. Esta es una de las razones por las cuales la comunidad internacional ha reconocido el derecho a defender los derechos humanos y, la consecuente obligación de garantizarlo en cabeza de los Estados. El sistema interamericano ha trabajado para desarrollar estándares relacionados con la protección del derecho a defender los derechos, a través de los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales bajo su competencia. En este sentido, por ejemplo, la Corte Interamericana ha señalado de manera reiterada que “los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”³³.
26. La Comisión considera importante señalar su entendimiento respecto de los términos “política integral de protección” y “mecanismo nacional de protección” a los efectos del presente informe.
27. Al respecto, con el término “política integral de protección” la Comisión se refiere a un enfoque amplio y comprensivo para la protección efectiva de personas defensoras de derechos humanos, el cual a partir de las obligaciones generales de respetar y garantizarlos derechos, así como de adoptar medidas para la realización efectiva de los derechos humanos, contempla una serie de obligaciones de distinta naturaleza para asegurar la

³¹ Corte IDH. *Caso de Valle Jaramillo y otros. vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Series C No. 192, párr. 96; Corte IDH. *Caso de Huilca Tecse, vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Series C No.121, párr. 78.

³² CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, párr. 34.

³³ Corte IDH. *Caso de Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Series C No. 196, párr. 145; Corte IDH. *Caso de Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Series C No. 192, párr. 96; Corte IDH. *Caso de Huilca Tecse, vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 3 de marzo de 2005. Series C No.121, párr. 91.

continuidad de las labores de defensa de derechos humanos de forma segura y libre frente a los diversos obstáculos que enfrentan en sus labores las personas defensoras de derechos humanos³⁴.

28. En este sentido, el concepto de política integral incluye tanto las medidas dirigidas para prevenir las violaciones a derechos humanos, como la adopción de medidas para remover los obstáculos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, y asegurar que agentes del Estado se abstengan de incurrir o afectar sus derechos. Estas medidas deben acompañarse de políticas públicas, leyes y medidas encaminadas a incrementar la toma de conciencia en la sociedad y entre los funcionarios públicos, del rol fundamental que cumplen defensoras y defensores de derechos humanos; así como el fomento de un ambiente seguro para que puedan realizar su trabajo. Además, como uno de sus componentes esenciales, una política integral de protección debe incluir medidas para la protección física de las personas defensoras que se encuentran en riesgo como resultado de sus labores, de tal manera que puedan continuar desarrollándolas en condiciones de seguridad. Finalmente, una política integral de protección debe también venir acompañada de medidas tendientes a erradicar la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas en su contra, a través de investigaciones diligentes y exhaustivas y la persecución y sanción de los perpetradores materiales e intelectuales. Los anteriores componentes se encuentran estrechamente interrelacionados entre sí y si bien involucran obligaciones de diversa naturaleza, su cumplimiento integral, es el que posibilitará un ambiente seguro y libre para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.
29. Con el término “mecanismo de protección nacional”, la Comisión se refiere a programas estatales que tienen por objetivo garantizar la protección y seguridad de defensoras y defensores de derechos humanos y sus familias cuando se encuentran en una situación de riesgo a sus derechos. En este sentido, estos programas se insertan dentro de la política integral de protección a defensoras y defensores, concretamente en el deber de protección a los derechos, y pueden incluir medidas de protección física como escoltas, vehículos blindados, supervisión policial, instalación de luces, cámaras de seguridad, puertas y cerraduras, entre muchas otras. Las medidas pueden incluir asimismo relocalización temporal, costos de transporte cuando la defensora o defensor necesita buscar refugio, el

³⁴ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011; CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015.

teléfono directo de un oficial de alto rango, teléfonos celulares y botones de pánico, acompañamiento, manuales, entrenamiento sobre medidas de autoprotección, y otras medidas de seguridad o servicios de apoyo. Los tipos de medidas a adoptar, deben ser decididas en consulta con cada defensora o defensor de derechos humanos, considerando sus riesgos y necesidades específicas. Las medidas de protección acordadas, deben ser integrales y amplias en su alcance, considerando recursos más allá de la protección armada.

30. La Comisión ha observado que los mecanismos de protección material, tienden a estar fuertemente enfocados en cuestiones de protección frente a situaciones de riesgo, lo cual es necesario e importante, pero no necesariamente tienden a incorporar un enfoque integral y preventivo requerido para, junto con otra serie de medidas, conformar una política global efectiva que se dirija no solamente a prevenir las amenazas, ataques o represalias más inminentes sino también a sus causas. Lo anterior, como se ha indicado, requiere la adopción de medidas de prevención más generales, asegurar que los agentes del Estado se abstengan de violar o interferir arbitrariamente en los derechos de las personas defensoras, así como una investigación diligente de los responsables de violaciones a los derechos, lo cual constituye un ingrediente fundamental para evitar la repetición de los actos de violencia y mitigar de forma efectiva las situaciones de riesgo que enfrentan.

C. Metodología del informe

31. La Relatoría fue la encargada de llevar adelante el proceso de investigación que precedió a éste informe. Para ello implementó un número de actividades descritas más abajo como parte del proceso de recolección de información.
32. La Relatoría organizó una reunión de expertos el 1 de abril de 2016, que se centró en los mecanismos de protección nacionales, en la cual participaron expertos y expertas provenientes de la sociedad civil, autoridades Estatales, así como el Relator y Comisionado José de Jesús Orozco Henríquez y personal de la Secretaría de la CIDH. Los presentes ofrecieron su opinión especializada e información técnica respecto de los estándares aplicables en derecho internacional y comparado, los cuales deberían guiar la creación y ejecución de mecanismos nacionales de protección para defensoras y defensores de derechos humanos, incluidas las y los operadores de justicia. La discusión se centró en cuatro temas en particular: 1) metodología para la evaluación de riesgos y el levantamiento de medidas de protección; 2) diálogo con los encargados de los sistemas

nacionales de protección y otras instituciones nacionales involucradas en la protección de personas defensoras de derechos humanos; 3) identificación de medidas de protección apropiadas y efectivas; así como 4) desafíos y buenas prácticas.

33. Durante la reunión de expertos, los participantes subrayaron sus preocupaciones respecto de los actuales mecanismos de protección, en particular por carecer de enfoque suficiente para eliminar la impunidad. El consenso general de la reunión fue que los Estados deben llevar adelante investigaciones, persecuciones y sanciones efectivas como primera respuesta a las violaciones de derecho humanos de personas defensoras; y que los mecanismos de protección deberían conceptualizarse como herramientas especializadas para aquellos casos en que un enfoque general sea insuficiente. Los expertos expresaron su preocupación sobre la falta de flexibilidad de los criterios para la evaluación del riesgo, e insistieron en la importancia de tener en cuenta las circunstancias específicas, el nexo causal entre el trabajo de personas defensoras, la identidad de los posibles perpetradores, el modus operandi y la estructura de grupos criminales, la capacidad del agresor para llevar a cabo una amenaza, el interés del agresor en llevar adelante un ataque contra una defensora o defensor, y la identidad y el contexto personal de cada defensoras y defensor. Insistieron asimismo, en la importancia de que defensoras y defensoras sean informados de la conclusión del análisis de riesgo y de sus fundamentos, así como su derecho a apelarlos. Los expertos subrayaron su preocupación con relación a la implementación de medidas, como por ejemplo la falta de coordinación adecuada entre diferentes autoridades a cargo, la falta de acuerdo de las medidas con los beneficiarios, y el hecho de que, algunos de los esquemas de protección ofrecidos por los mecanismos de protección impidan a personas defensoras llevar adelante su trabajo en defensa de los derechos humanos en lugar de facilitarlos. Los participantes también expresaron su preocupación respecto de la falta de voluntad política, reflejada en la insuficiencia de los recursos económicos y humanos asignados a los mecanismos de protección, así como la falta de confianza en los sistemas de protección. Las recomendaciones que fueron compartidas durante la reunión, especialmente aquellas en las cuales hubo consenso por parte de los expertos, han sido tomadas en cuenta al formular las recomendaciones finales de este Informe.
34. La Relatoría convocó también una audiencia temática en su 157° período de sesiones, el 8 de abril de 2016, la cual se centró en sistemas nacionales de protección para personas defensoras de derechos humanos y operadoras de justicia. Las organizaciones participantes informaron de los múltiples desafíos que afectan el funcionamiento de los programas nacionales de protección en las Américas, y enfatizaron la necesidad de encontrar formas de garantizar el derecho a defender los derechos humanos, incluyendo la

obligación de adoptar medidas tendientes a remover las causas estructurales de riesgo a las labores de las personas defensoras. Las organizaciones propusieron un enfoque en la protección que tome en cuenta la participación de la sociedad civil y expresaron su preocupación sobre la falta de herramientas de prevención e investigación y de cómo ello afecta la erradicación de las causas estructurales de riesgo. Las organizaciones hicieron hincapié en la necesidad de evaluar la protección desde una perspectiva holística que tenga en cuenta los factores múltiples, diversos y concurrentes que acentúan el riesgo, considerando las necesidades específicas de personas defensoras de derechos humanos.

35. La Relatoría también preparó un cuestionario en los cuatro idiomas de la Organización de Estados Americanos (en adelante “la OEA”), que fue enviado a los 35 Estados miembros de la OEA y a sociedad civil e instituciones académicas, el 6 de julio de 2016. En total se recibieron 47 respuestas. De ellas, 15 pertenecían a Estados³⁵, 5 de instituciones estatales o cuerpos cuyo mandato se relaciona con la protección de personas defensoras de derechos humanos³⁶ y 24 de organizaciones de la sociedad civil³⁷ e individuos.
36. Finalmente, este Informe se nutre del trabajo histórico que lleva adelante la Comisión para hacer frente a los numerosos riesgos que enfrentan personas defensoras de derechos humanos. A lo largo del Informe, la Comisión se refiere a decisiones de casos adoptadas por ella misma y por la Corte, medidas cautelares y provisionales, audiencias, visitas in loco, y las conclusiones de otros mecanismos del sistema Interamericano de derechos humanos. La Comisión, a través de su Relatoría sobre Defensoras y

³⁵ La Comisión agradece a los Estados de Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá y Venezuela por sus respuestas.

³⁶ La Comisión agradece a la Oficina del Ombudsman de Belice, a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México, al Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, a la Procuraduría General de la República de Honduras y a la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico por sus respuestas.

³⁷ La Comisión agradece a las siguientes organizaciones de la sociedad civil por sus respuestas: Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina, Grupo de mujeres de la Argentina – Foro de VIH – mujeres y familia of Argentina, Colegio de abogados de Chuquisaca de Bolivia, Asamblea Permanente de Derechos Humanos La Paz de Bolivia, Associação Nacional de Juristas Evangélicos de Brasil (ANAJURE), Cascos Azules de Chile, Corporación Casa de la Mujer de Colombia, Red de Ciudadanos Veedores y Veedurías del Área Metropolitana de Bucaramanga de Colombia, Colombia Diversa, Acción Ecológica de Ecuador, Comisión Ecuémica de Derechos Humanos de Ecuador (CEDHU), Asociación Silueta X de Ecuador, Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala (UDEFEQUA), Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Espacio OSC) de México, Casa del migrante de Saltillo, Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica A.C. de México, Comité de familiares de detenidos desaparecidos en Honduras, Voces de mujeres afrodescendientes en Panamá/Red de mujeres afrolatinoamericanas afrocaribeñas y de la diáspora de Panamá, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Perú, ACLU de Estados Unidos, Fundación Provene de Venezuela, CEPRODEH de Venezuela, *Peace Brigades International* (PBI) de México y el *International Service for Human Rights* (ISHR).

Defensores, informes de país, informes temáticos, informes anuales, así como su mecanismo de medidas cautelares, monitorea diariamente la situación de personas defensoras de derechos humanos en la región; mediante este proceso recoge grandes cantidades de información invaluable sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos, generalmente en diferentes países a lo largo del hemisferio, así como sobre el riesgo de personas defensoras específicos y de los avances y retrocesos en la implementación de mecanismos nacionales de protección. Mucha de esta información, obtenida a través de investigaciones, audiencias públicas, información proveniente de organizaciones de la sociedad civil a nivel local y nacional o publicada por organizaciones internacionales, ha contribuido también a la realización de este informe.

37. La Comisión agradece a Open Society Foundations y al Gobierno de Finlandia por el apoyo ofrecido para hacer posible estas actividades.

CAPÍTULO 2
SITUACIÓN DE PERSONAS
DEFENSORAS DE DERECHOS
HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

SITUACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

38. Defender los derechos humanos en las Américas ha sido—y sigue siendo—una actividad extremadamente peligrosa. A pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades de los Estados en la última década para mejorar la situación de personas defensoras de derechos humanos, la Comisión Interamericana continua observando mediante sus diferentes mecanismos de monitoreo, un incremento en la violencia, amenazas, e intimidación contra personas defensoras de derechos humanos, el deterioro de la situación general de seguridad en la que operan y la ineffectividad de las medidas de protección³⁸. La Comisión publica de manera regular comunicados de prensa en los cuales expresa su preocupación respecto de situaciones de asesinatos contra personas defensoras de derechos humanos³⁹.
39. Después de la adopción de su primer informe temático sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos publicado en 2006, y con

³⁸ Ver por ejemplo CIDH, Informe Anual 2015, Capítulos IV sobre *Cuba*, párr. 40, 89, *Guatemala*, párr. 18, *Venezuela* párr. 234, 244, 246, 250; y CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, párrs. 336-344, 359.

³⁹ Ver por ejemplo, CIDH *Comunicados de Prensa 2017*, Nos. 88/17 Expertos condenan ataques y asesinatos de defensoras y defensores del medioambiente en Guatemala, 30 de junio de 2017; 72/17, CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente, 5 de junio de 2017; 11/17, CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región, 7 de febrero de 2017; CIDH, *Comunicados de Prensa 2016* Nos. 39/16, CIDH deplora asesinato de Nelson Noé García en Honduras, 21 de marzo de 2016; 28/16, CIDH condena asesinato de integrantes del pueblo indígena Tolupán en Honduras, 7 de marzo de 2016; 27/16, CIDH condena asesinatos y otros actos de violencia contra defensores y defensoras de derechos de personas LGBT en Honduras, 7 de marzo de 2016; 24/16, CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras, 4 de marzo de 2016; 21/16, CIDH condena asesinatos y amenazas contra defensoras y defensores en Colombia, 25 de febrero de 2016; CIDH, *Comunicados de Prensa 2015*, Nos. 123/15, CIDH condena asesinato de defensora de derechos humanos de personas trans en Argentina, 30 de octubre de 2015; 89/15, CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en México, 17 de agosto de 2015; 70/15, CIDH condena asesinato de defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia, 12 de junio de 2015, 63/15, CIDH condena asesinato de defensora de derechos humanos de las personas trans en El Salvador, 8 de junio de 2015; 60/15, CIDH condena asesinato de defensores indígenas en Brasil, 4 de junio de 2015; 11/15, CIDH condena asesinato de defensor de derechos humanos en México, 12 de febrero de 2015; 7/15, CIDH condena asesinato y amenazas contra defensores y periodistas en Colombia, 30 de enero de 2015.

posterioridad a su informe de seguimiento publicado en 2011⁴⁰, la Comisión ha continuado recibiendo información sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en países de la región, detectando patrones de amenazas, hostigamientos, ataques e intentos de asesinatos, así como uso excesivo de la fuerza⁴¹. Organizaciones de la sociedad civil han informado a la Comisión que, en 2016, tres de cada cuatro asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos en el mundo ocurrieron en las Américas; y están concentrados principalmente en Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, Guatemala, México y Nicaragua⁴².

40. En efecto, en el 2016 un número creciente de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos ocurrieron, en el contexto de la defensa del derecho a la tierra y la oposición a “mega proyectos” –especialmente aquellos desarrollados por compañías mineras– y por su trabajo denunciando el impacto negativo de estas actividades mineras⁴³. En este sentido la organización Global Witness informó que en 2016 “al menos 200 defensores y defensoras de la tierra y medioambientales fueron asesinados – el año más letal que se ha registrado”⁴⁴. También se informó que Brasil fue el “país más letal” para personas defensoras de derechos de la tierra y

⁴⁰ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011.

⁴¹ CIDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo IV A, párr. 198 y ss, Capítulo 4B y Capítulo 5.

⁴² CIDH, Comunicado de prensa No.167/2017, *La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lanzan un plan de acciones conjuntas para contribuir a la protección de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, 25 de octubre de 2017; Frontline Defenders, *Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, supra, pág. 12; Global Witness, *Defenders of the Earth, Global killings of land and environmental defenders in 2016*, 13 de Julio de 2017, pág. 6; Amnistía Internacional, *Defendemos la tierra con nuestra sangre, personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*, AMR 01/4562/2016, 2016; OACNUDH, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/34/3/Add 3.

⁴³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 11/17, *CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región* 7 de febrero de 2017. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, Michel Forst, *Situación de Defensores del Medioambiente*, A/71/281, 3 de agosto de 2016. Frontline Defenders, *Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, supra, pág. 12; Amnistía Internacional, *Defendemos la tierra con nuestra sangre, personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*, AMR 01/4562/2016, 2016. Prefacio de Michel Forst, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, FIDH/OMCT, Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, *We are not afraid, Land rights defenders: attacked for confronting unbridled development*, Informe anual 2014, pág. 5. Ver también: The Guardian, *Environmental defenders being killed in record numbers globally, new research reveals*, 13 de Julio de 2017; Leah Temper, Daniela del Bene y Joan Martinez-Alier. *Mapping the frontiers y front lines of global environmental justice: the E-Atlas*. Journal of Political Ecology, 2015, vol. 22, pág. 255-278.

⁴⁴ Global Witness, *Defenders of the Earth, Global killings of land and environmental defenders in 2016*, 13 de julio de 2017, pág. 6.

medioambientales en términos del número de asesinatos, con 49 muertes; que Honduras era “históricamente el país más peligroso per cápita” para estos defensores, con un total de 127 asesinatos en la última década; y que Nicaragua estaba calificado como el país con la tasa más alta de asesinatos per cápita en 2016⁴⁵. En Colombia en 2016, los asesinatos de personas defensoras alcanzaron niveles alarmantes⁴⁶, a pesar de la reciente firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera⁴⁷.

41. Los grupos identificados en situación de especial vulnerabilidad y riesgo, son aquellos que trabajan en la defensa del medioambiente, derechos de la tierra y derechos de pueblos indígenas⁴⁸, los cuales, de acuerdo a la información recibida en el 2017, constituyen el 41% de las muertes de personas defensoras en la región⁴⁹. Estos grupos han sido identificados como particularmente vulnerable en un sinnúmero de ocasiones⁵⁰.

⁴⁵ *Idem*, pág. 6-7, 48.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo de Colombia, *Al menos 120 líderes y defensores de DD.HH. han sido asesinados en los últimos 14 meses, reportó la Defensoría del Pueblo*, 3 de marzo de 2017; CCEU, *Ataques a los Defensores de Derechos humanos en Colombia se incrementan por falta de voluntad para esclarecer y dismantlar las estructuras criminales que los perpetrán*, 21 de abril de 2017; Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Programa Somos Defensores, Contra las cuerdas, Informe Anual 2016*, pág. 43; Global Witness, *Defenders of the Earth, Global killings of land and environmental defenders in 2016*, 13 de Julio de 2017, pág. 6; OACNUDH, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/34/3/Add 3.; BBC Mundo, *El preocupante aumento de asesinatos de líderes sociales en Colombia que las autoridades no logran detener*, 12 de abril de 2017.

⁴⁷ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Texto completo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 24 de agosto de 2016.

⁴⁸ *Frontline Defenders, Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, *supra*, pág. 12; Global Witness, *Defenders of the Earth, Global killings of land and environmental defenders in 2016*, 13 de Julio de 2017, pág. 6; Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, Michel Forst, A/17/281, 3 de agosto de 2016, párr. 1-6, 24-40; Global Witness, *How Many More*, 20 de abril de 2015; Global Witness, *Deadly Environment*, 15 de abril de 2014; FIDH/OMCT, Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, *We are not afraid, Land rights defenders: attacked for confronting unbridled development*, Prefacio de Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, Informe Anual 2014.

⁴⁹ CIDH, Comunicado de prensa No.167/2017, *La Oficina de la ONU para los Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos lanzan un plan de acciones conjuntas para contribuir a la protección de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas*, 25 de octubre de 2017; Frontline Defenders, *Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, *supra*, pág. 12; World Resources Initiative, *Protecting Environmental Defenders: Panel on Emerging State Practices in Latin America and the Caribbean*, 28 de febrero de 2017; Article 19, *A deadly shade of green, Threats to environmental human rights defenders in Latin America*, 2016, pág. 4.

⁵⁰ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 469 et ss.; Naciones Unidas, Asamblea General *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de Defensores de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Margaret Sekaggya, A/HRC/19/55, 21 de diciembre de 2011; FIDH/OMCT, Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, *We are not afraid, Land rights defenders: attacked for confronting unbridled development*, Prefacio de Michel

42. La Comisión concuerda con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, Michel Forst, en que “el entorno en el que trabajan los defensores del derecho a la tierra es especialmente adverso. Su aislamiento y la intervención de intereses económicos influyentes hace que estos defensores sean particularmente vulnerables⁵¹. En 2017, la Comisión emitió varios comunicados de prensa llamando a los Estados miembros de la OEA a proteger a personas defensoras de la tierra y el medioambiente.⁵² La Comisión ha expresado preocupación respecto del número de ataques contra defensoras y defensores del ambiente en Guatemala debido a su oposición a proyectos de gran escala⁵³; el número creciente de conflictos socio-medioambientales en la región; los riesgos crecientes para defensores de la tierra y medioambientales en la región⁵⁴; y de los asesinatos de líderes y defensores de la tierra y medioambientales de muy alto perfil⁵⁵.
43. En relación con otros grupos de personas defensoras en especial situación de riesgo, la Comisión ha observado que las mujeres defensoras de derechos humanos, tanto de áreas rurales como urbanas, enfrentan niveles significativos de violencia, especialmente aquellas que trabajan en temas de violencia sexual, así como derechos sexuales y reproductivos⁵⁶. En muchos países de la región, las mujeres defensoras continúan estando en una acentuada situación de riesgo, debido a estereotipos de género, discriminación histórica y prejuicios relacionados a cómo deberían vestir, actuar o los roles que deberían jugar en la sociedad⁵⁷. Durante 2016, las

Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, Informe Anual 2014; Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, Michel Forst, Situación de Defensores del Medioambiente, A/71/281, 3 de agosto de 2016; Global Witness, Deadly Environment, 15 de abril de 2014; *Global Witness*, How Many More, 20 de abril de 2015; *Global Witness*, Defenders of the Earth, Global killings of land and environmental defenders in 2016, 13 de julio de 2017.

⁵¹ Prefacio de Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, FIDH/OMCT, Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, No tenemos miedo, Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfundado, Informe Anual 2014, pág. 5.

⁵² CIDH, Comunicado de Prensa No. 72/17, CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente, 5 de junio de 2017.

⁵³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 88/17, Expertos condenan ataques y asesinatos de defensoras y defensores del medioambiente en Guatemala, 30 de junio de 2017.

⁵⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 72/17, CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente, 5 de junio de 2017.

⁵⁵ CIDH, Comunicado de Prensa No. 72/17, Expertos condenan ataques y asesinatos de defensoras y defensores del medioambiente en Guatemala, 5 de junio de 2017; CIDH, Comunicado de Prensa No. 11/17, CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región, 7 de febrero de 2017.

⁵⁶ Frontline Defenders, Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders, *supra*, pág. 12.

⁵⁷ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 283; CIDH, Informe No. 86/13, Casos 12.595, 12.596 y 12.621, Fondo, Ana Teresa Yarce y otras, (Comuna 13), Colombia, 4 de noviembre de 2013, párr. 167-174.

organizaciones de la sociedad civil en Guatemala, por ejemplo, expresaron su preocupación sobre el incremento de los ataques con resultado de muerte de mujeres defensoras de derechos humanos⁵⁸. En el mismo sentido, organizaciones de la sociedad civil de Ecuador denunciaron los diferentes tipos de violencia –principalmente por razones de género y sexual– que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos⁵⁹. La Comisión asimismo expresó su preocupación por el asesinato de Miriam Elizabeth Rodríguez Martínez, quien trabajaba a favor de mujeres y niñas desaparecidas en el estado Mexicano de Tamaulipas⁶⁰. Después de la desaparición de su hija en 2012, Miriam Rodríguez investigó su paradero por su cuenta y buscó justicia de manera vigorosa por su muerte hasta su propio asesinato.

44. La Comisión observa asimismo que se ha producido una escalada de ataques contra personas defensoras que trabajan en la promoción y defensa de derechos relacionados con la orientación sexual e identidad de género⁶¹. La CIDH ha seguido de cerca esta situación en su reciente Informe sobre Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex⁶² y ha señalado tres razones que han llevado al incremento del riesgo para estas personas defensoras. Un primer nivel de riesgo fue atribuido a la identificación de algunas personas defensoras como miembros de la comunidad LGBTI; un segundo nivel se atribuyó a su rol como personas defensoras de derechos humanos; y un tercer nivel se relacionó con las causas que defienden⁶³. En este sentido, el informe señala que “Las defensoras y los defensores de derechos humanos que se identifican como LGBT y que trabajan para proteger y promover los

⁵⁸ UDEFEGUA, *Exprésate con otro rollo, sin odio, Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, Informe Semestral 2016, gráfica 5; Grupo de Trabajo Interreligioso para América Central, Carta al Presidente Morales y al Fiscal General Aldana, 25 de septiembre de 2016.

⁵⁹ CIDH, 156° período de sesiones, audiencia sobre *Situación de Defensores de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente en Ecuador*, 19 de octubre de 2015.

⁶⁰ CIDH, Comunicado de Prensa No. 67/17, *CIDH repudia asesinato de defensora de derechos humanos en Tamaulipas, México*, 24 de mayo de 2017.

⁶¹ En esta sección la CIDH utiliza las siglas LGBTI para referirse a personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex. Cuando se refiere a violencia sufrida por personas lesbianas, gay, bisexuales y trans, la CIDH utiliza las siglas LGBT. CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 330 y otros; CIDH, *Informe sobre violencia contra personas LGBTI*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.36/15 Rev.2, nota de pie de pág. 1 y párr. 335.

⁶² La CIDH utiliza las siglas LGBTI cuando se refiere a las personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex. Cuando se hace referencia únicamente a la violencia experimentada por personas lesbianas, gay, bisexuales y trans, la CIDH utiliza las siglas LGBT.

⁶³ CIDH, *Informe sobre violencia contra personas LGBTI*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.36/15 Rev.2, párr. 335; CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 158 y ss.; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párrs. 325-337.

derechos humanos de las personas LGBT, enfrentan niveles alarmantes de vulnerabilidad a la violencia creados por la intersección de su orientación sexual y/o identidad de género, su rol como defensores y las causas que defienden⁶⁴". El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Defensores ha expresado su preocupación respecto de las campañas de difamación y amenazas violentas contra personas defensoras LGBTI⁶⁵. En relación a los asesinatos de personas defensoras LGBTI, la CIDH ha observado que existe un serio problema en la falta de identificación y reconocimiento de la magnitud de estos hechos, principalmente debido a que muchos de éstos ataques contra personas defensoras LGBTI tienen lugar en un contexto de violencia generalizada contra las personas que ejercen una orientación sexual o identidad de género diferente a la preconcebida como aceptada socialmente⁶⁶.

45. Adicionalmente a la violencia y ataques a su derecho a la vida, la Comisión observa que personas defensoras de derechos humanos en la región, también han sufrido incidentes de acoso judicial, agresión física, amenazas, intimidación y campañas de difamación, particularmente en Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú⁶⁷. La Comisión ha llamado la atención respecto del excesivo e injustificado uso de la ley penal contra personas defensoras de derechos humanos y participantes de movimientos sociales de protesta pacíficos, en la forma de procedimientos criminales presuntamente infundados, detenciones arbitrarias y uso prolongado de la prisión preventiva. En la mitad de los casos reportados de criminalización, la defensora o defensor era una lideresa o líder indígena.
46. Esta tendencia creciente a criminalizar la defensa de los derechos humanos y los movimientos pacíficos de protesta social, se ha transformado en un tema de tal preocupación para la Relatoría de Defensoras y Defensores, que ha sido el tema de un informe temático aprobado en diciembre de 2015⁶⁸. En las Américas, tanto actores estatales como no estatales, como empresas

⁶⁴ CIDH, *Violencia contra las personas LGBTI*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.36/15 Rev.2 párr. 335.

⁶⁵ Informe de la Relatora Especial sobre la situación de Defensores de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Margaret Sekaggya, A/HRC/13/22, 13va Sesión, 30 de diciembre de 2009, párr. 49.

⁶⁶ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 331.

⁶⁷ *Frontline Defenders, Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, supra, pág. 12; Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Programa Somos Defensores, Contra las cuerdas*, Informe anual 2016, pág. 43; *Global Witness, Defenders of the Earth, Global killings of land and environmental defenders in 2016*, 13 de Julio de 2017, pág. 6; OACNUDH, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/34/3/Add 3.

⁶⁸ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006.

y grupos ilegales, han sido la fuerza detrás de acciones judiciales iniciadas contra personas defensoras de derechos humanos, líderes comunitarios y pueblos indígenas⁶⁹. Esta criminalización y estigmatización de defensores contribuye a su marginalización, su identificación como “traidores” u “oponentes”, su aislamiento de la sociedad y a su creciente vulnerabilidad y riesgo frente a agresiones⁷⁰. Esta Comisión observa que el proceso de criminalización de líderes frecuentemente resulta en la obstrucción y el debilitamiento de los movimientos a los que sirven.

47. La Comisión también ha monitoreado la situación de jueces, defensores públicos, abogados y fiscales en la región y ha identificado una serie de obstáculos que incluyen deficiencias institucionales en la garantía de independencia del poder judicial, así como ataques, agresiones y hostigamientos como represalia por acciones de las y los operadores de justicia⁷¹. La Comisión resalta que algunos Estados enfrentan una situación seria de riesgo e inseguridad personal y profesional de las y los operadores de justicia. Ello se evidencia por el número significativo de atentados contra su vida e integridad física; por frecuentes traslados injustificados de puesto de trabajo, o remoción de puestos de trabajo cuando su trabajo es percibido como crítico frente al gobierno de turno; así como por actividades del crimen organizado contra ellos⁷². Finalmente, es importante destacar, que periodistas y trabajadores de medios de comunicación son sujetos de violencia y ataques de manera creciente⁷³.

⁶⁹ OACNUDH, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, Michel Forst, A/71/281, 3 de agosto de 2016, párr. 1-6, 24-40; Amnistía Internacional, *Defendemos la tierra con nuestra sangre, personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*, AMR 01/4562/2016, 2016; *Frontline Defenders, Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders*, supra, pág. 12; Prefacio de Michel Forst, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, FIDH/OMCT, Observatorio para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, *We are not afraid, Land rights defenders: attacked for confronting unbridled development*, Informe anual 2014, pág. 5. Ver también: *The Guardian, Environmental defenders being killed in record numbers globally, new research reveals*, 13 de Julio de 2017; Leah Temper, Daniela del Bene y Joan Martinez-Alier, *Mapping the frontiers y front lines of global environmental justice: the E-Atlas. Journal of Political Ecology*, 2015, vol. 22, pág. 255-278.

⁷⁰ Ver por ejemplo: CIDH, *Resolución No. 36/2015*, Medida Cautelar No. 438-15, Asunto Marino Alvarado y otros respecto de Venezuela, 14 de octubre de 2015.

⁷¹ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

⁷² CIDH, 157° período de sesiones, Audiencia, *Sistemas Nacionales de Protección para Defensores de DDHH y Operadores de Justicia en las Américas*, 8 de abril de 2016.

⁷³ CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, OEA/Ser.L./V/II CIDH/RELE/INF.12/13; CIDH, Comunicado de Prensa No. R 91/16, *Relatoría Especial manifiesta preocupación por asesinatos de periodistas y comunicadores en Guatemala*, 1 de julio de 2016.

CAPÍTULO 3
DESARROLLO DE ESTÁNDARES DEL
SISTEMA INTERAMERICANO DE
DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN
CON LA PROTECCIÓN A PERSONAS
DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

DESARROLLO DE ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

48. La presente sección actualiza los desarrollos más relevantes del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, relacionados con la situación de personas defensoras de derechos humanos y las obligaciones de los Estados relativas a políticas integrales de protección. Lo anterior, se considera relevante con la finalidad de registrar los avances alcanzados con posterioridad a la adopción de su primer informe sobre la materia publicado en 2006 y su informe de seguimiento publicado en 2011⁷⁴. En esta sección se reseñan estándares y prácticas concernientes al deber de prevenir, proteger, investigar y sancionar violaciones de derechos humanos perpetradas contra personas defensoras de derechos humanos, de acuerdo a las obligaciones existentes bajo el derecho internacional. Esta breve recopilación del trabajo reciente relacionado con estándares y prácticas en el sistema, se incluye como antecedente útil para entender las obligaciones del Estado en el área de la protección y prevención, y cómo éstos deben ser aplicados dentro de una política integral que enfrente tanto las causas como las consecuencias de las violaciones de derechos humanos contra personas defensoras.

A. Informes temáticos de la CIDH

49. El presente informe resulta una continuación de los desarrollos realizados por la CIDH en su Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores en las Américas, aprobado el 7 de marzo de 2006 (en adelante “el informe de 2006”)⁷⁵; su Segundo Informe sobre la Situación de Defensoras y

⁷⁴ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011.

⁷⁵ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas* OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006.

Defensores en las Américas, aprobado el 31 de diciembre de 2011 (en adelante “el Informe de 2011”)⁷⁶; su Informe sobre las Garantías para la independencia de las y los operadores de Justicia, aprobado el 5 de diciembre de 2013 (en adelante “el Informe sobre Garantías”)⁷⁷; y su Informe sobre la Criminalización del trabajo de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, aprobado el 21 de diciembre de 2015 (en adelante “en Informe sobre Criminalización”)⁷⁸.

50. En su Informe de 2006, la CIDH analizó los problemas principales que enfrentan personas defensoras de derechos humanos en el hemisferio⁷⁹. El Informe también se refiere a la situación de grupos de defensoras y defensores que enfrentan riesgos específicos, así como también la protección disponible bajo los mecanismos del sistema interamericano de derechos humanos para la región, como las medidas cautelares dictadas por la CIDH. Entre las recomendaciones realizadas en el Informe de 2006, la Comisión hizo un llamado a los Estados de la región para que adopten las medidas necesarias para garantizar la protección de la vida y seguridad de personas defensoras de derechos humanos, así como las garantías efectivas y adecuadas para asegurar que personas defensoras puedan llevar a cabo libremente sus actividades en defensa de los derechos humanos⁸⁰.
51. En su Informe de 2011, la CIDH realizó una actualización de la situación de defensoras y defensores en la región, observando la “continuidad sistemática” con la que ocurren ataques, amenazas, y otros actos de hostigamiento y, específicamente, un aumento de los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas⁸¹. Adicionalmente, a través de sus actividades de monitoreo después de su Informe de 2006, y debido a la seriedad de las violaciones de derechos humanos cometidas, así como su repetición, la CIDH extendió los grupos de personas defensoras

⁷⁶ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011.

⁷⁷ CIDH *Informe sobre las garantías para la independencia de las y los operadores de justicia en Las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

⁷⁸ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre 2016.

⁷⁹ En su Informe de 2006, la CIDH consideró los siguientes obstáculos: (a) ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, (b) agresiones, amenazas y hostigamiento; (c) campañas de desprestigio y acciones judiciales injustificadas; (d) violación de domicilio y otras injerencias arbitrarias; (e) actividades de inteligencia dirigidas contra las defensoras y defensores de derechos humanos; (f) restricciones al acceso a información y acciones de *habeas data*; (g) controles administrativos y financieros arbitrarios a las organizaciones de derechos humanos; y (h) impunidad en las investigaciones de ataques sufridos por defensoras y defensores de derechos humanos.

⁸⁰ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, ver Capítulo X.

⁸¹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 29 – 48.

que había identificado previamente como en especial situación de riesgo, incluyendo: líderes sindicales, campesinos y líderes comunitarios, líderes indígenas y afro-descendientes, las y los operadores de justicia, mujeres defensoras de derechos humanos, prestando especial atención a defensoras y defensores medioambientales, de derechos de personas LGBTI, y de los derechos de trabajadores migratorios y sus familias⁸². En su Informe, la Comisión también “valor[ó] positivamente la creación de mecanismos nacionales especializados en la protección a defensoras y defensores en algunos Estados”, pero expresó preocupación sobre información recibida que daba cuenta de la “persistencia de algunas deficiencias” en el diseño y funcionamiento de estos mecanismos⁸³. De manera similar, la Comisión informó haber recibido información sobre la “ausencia de mecanismos de protección en otros Estados”⁸⁴, y en consecuencia recomendó a los Estados “implementar, en forma prioritaria, una política global de protección de las defensoras y defensores de derechos humanos”⁸⁵.

52. La CIDH, en su Informe sobre Garantías, se refirió a la grave situación de intimidación, amenazas y ataques realizados contra las y los operadores de justicia en la región⁸⁶. La Comisión expresó su profunda preocupación respecto de la violencia perpetrada contra las y los operadores de justicia en varios Estados, en los cuales los asesinatos, las amenazas e intimidaciones continúan siendo uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de sus funciones⁸⁷. La CIDH también hizo notar que muchos de los ataques contra las y los operadores de justicia se relacionan con el trabajo que realizan y buscan instalar miedo con el fin de menoscabar su imparcialidad e independencia. Se observó que muchos de los ataques contra las y los operadores de justicia y/o sus familias, se incrementan cuando están a cargo de casos de relevancia nacional, que involucran

⁸² CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 253-255. Cf. CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 48 (Encontró que en el contexto de la defensa de ciertos derechos, algunos grupos de defensoras y defensores han sido particularmente criminalizados -a través del uso indebido del derecho penal- por su trabajo, incluyendo: la defensa del derecho a la tierra y el medio ambiente por parte de líderes y lideresas campesinos, indígenas y afro-descendientes, la defensa de derechos laborales por parte de líderes y lideresas sindicales, la defensa de los derechos sexuales y reproductivos, así como la defensa de los derechos de las personas LGBT).

⁸³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 10.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ *Idem*, párr. 541(2).

⁸⁶ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013 párr. 151-159.

⁸⁷ Ver: El Mostrador Mundo, *Injerencia política e inseguridad son los mayores problemas que enfrentan los jueces en América Latina*, 2 de mayo de 2012.

graves violaciones de derechos humanos⁸⁸. La Comisión advirtió a los Estados que la falta de garantía de la seguridad personal de las y los operadores de justicia frente a cualquier tipo de presión externa, incluidas represalias dirigidas directamente contra la vida o integridad personal propia o de miembros de su familia, puede afectar seriamente el ejercicio de la función judicial y obstruir el acceso a la justicia⁸⁹. En particular, la Comisión explicó que los ataques contra las y los operadores de justicia en razón de sus actividades, tiene consecuencias particularmente serias debido a que infunde miedo no solamente en la víctima sino que puede extenderse a otras y otros operadores y a la población en general. Estos actos pueden tener un “efecto amedrentador”, provocando que violaciones de derechos humanos queden impunes y que se genere un sentimiento general de desconfianza en el sistema de justicia⁹⁰. En consecuencia, la CIDH recomendó a los Estados proteger a las y los operadores de justicia cuando su vida o integridad personal estén en riesgo; adoptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención; desarrollar programas de protección especializados; y realizar investigaciones exhaustivas e independientes de estos ataques⁹¹.

53. En su Informe sobre Criminalización, la Comisión sostuvo que continuaba recibiendo información alarmante de una tendencia que indica que personas defensoras de derechos humanos con frecuencia son sistemáticamente sujetas a procesos penales sin fundamentos, con el objetivo de obstaculizar sus labores e impedir que defiendan los derechos humanos o para deslegitimar sus causas. La CIDH identificó las principales formas de criminalización contra personas defensoras de derechos humanos, incluyendo interposición de denuncias infundadas o denuncias basadas en tipos penales no conformes con el principio de legalidad; la prolongación irrazonable de los procesos penales contra personas defensoras; y la aplicación de medidas como la prisión preventiva sin la debida justificación. Adicionalmente, la Comisión identificó actores Estatales y no-Estatales que usualmente participan en los procesos de criminalización, señalando además a los grupos de personas defensoras más afectados por ésta práctica y los contextos en los cuales estos procesos usualmente ocurren. Al respecto, subrayó que el mal uso de la ley penal usualmente ocurre en contextos de tensión o conflictos de interés para el Estado o para actores no-Estatales, como es el caso de protestas

⁸⁸ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párrs. 160-161.

⁸⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 55/13, *CIDH condena asesinato de jueza en Honduras*, 30 de Julio de 2013.

⁹⁰ Corte IDH. *Caso Masacre La Rochela vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 11 de mayo de 2007. Series C No. 163, párr. 79 a 81.

⁹¹ CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013, párr. 249(17)-(19).

comunitarias contra el desarrollo de mega-proyectos en sus tierras y la explotación de recursos naturales. El informe también identifica las buenas prácticas bajo el derecho y los estándares internacionales para eliminar el uso indiscriminado de la ley penal contra personas defensoras de derechos humanos. Por ejemplo, la Comisión recomendó la reformulación de las leyes y políticas cuya vaguedad o contenido permite la criminalización de defensoras y defensores por su trabajo legítimo, con el fin de que se ajusten al principio de legalidad⁹²; que los Estados reconozcan la importancia del trabajo que llevan adelante defensoras y defensores de derechos humanos en sociedades democráticas y que se abstengan de hacer afirmaciones en las que acusen a defensoras y defensores de crímenes en ausencia de una decisión judicial⁹³ y, que los Estados tomen precauciones a fin de que las y los operadores de justicia actúen de acuerdo al principio de legalidad, asegurando que la ley se aplica adecuadamente, de acuerdo con los estándares legales internacionales⁹⁴.

B. Jurisprudencia reciente del sistema interamericano

1. Informes de Fondo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

54. Los estándares del sistema en el área de protección de personas defensoras han sido desarrollados por la CIDH a través de su sistema de casos, en conjunción con un diverso rango de otros mecanismos. La CIDH ha tenido una perspectiva histórica y contextual respecto de las causas y consecuencias tanto de las violaciones de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos como de sus impactos en las causas a las que sirven. En particular, desde la década del '90, la Comisión comenzó a desarrollar estándares relacionados con el deber de prevención de violaciones contra personas defensoras, frente a los riesgos que eran conocidos por parte del Estado, incluyendo situaciones en las cuales la fuente del riesgo se originaba en conductas de actores privados⁹⁵.
55. Más recientemente, el 21 de marzo de 2017, la Comisión publicó el informe del Caso José Rusbell Lara y otros, de Colombia, en el cual estableció la

⁹² CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 286.

⁹³ *Idem*, párr. 285.

⁹⁴ *Idem*, párr. 287.

⁹⁵ Ver, por ejemplo, CIDH, *Informe No. 24/98*, Caso 11.287, Fondo, *Joao Canuto de Oliveira*, Brasil, 7 de abril de 1998, párr. 1, 49-53.

responsabilidad internacional de Colombia por el asesinato, en 2002, del defensor de derechos humanos José Rusbell Lara, a manos de un grupo paramilitar conocido como Bloque de Vencedores de Arauca⁹⁶. En su informe sobre el fondo, la Comisión reiteró jurisprudencia ampliamente establecida en el sistema interamericano, señalando que el deber de prevenir comprende “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”⁹⁷. En ese caso la Comisión enfatizó que, en casos de personas defensoras de derechos humanos, los Estados tienen el deber de proveer protección individual cuando las personas defensoras se encuentren en una situación de peligro como resultado de sus actividades, así como también “el deber de actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad, con el fin de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención Americana”⁹⁸, por ejemplo a través del establecimiento de una política integral de protección y la prevención de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos⁹⁹. La CIDH otorgó atención similar a las obligaciones que surgen del deber de protección y prevención, en el caso resuelto en 2016, relacionado con la muerte del periodista Guida da Silva.¹⁰⁰ De manera particular, en su informe del Caso José Rusbell Lara y otros, al momento de analizar la responsabilidad del Estado por el incumplimiento al deber de protección, la CIDH tomó en especial consideración que a la fecha de su asesinato el defensor Rusbell Lara era beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana, del cual derivaba un deber especial de protección a su persona¹⁰¹. La Comisión analizó en dicho caso, como a pesar de tener conocimiento de la situación de riesgo, el Estado no implementó las medidas necesarias de protección para salvaguardar la vida e integridad personal del defensor.

⁹⁶ CIDH, [Informe No.35/17](#), Caso 12.713, Fondo, *José Rusbell Lara y otros*, Colombia, 21 de marzo de 2017.

⁹⁷ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Sentencia del 29 de Julio de 1988. Series C No. 4, párr. 175.

⁹⁸ CIDH, [Informe No.35/17](#), Caso 12.713, Fondo, *José Rusbell Lara y otros*, Colombia, 21 de marzo de 2017, párr. 152.

⁹⁹ *Idem*, párr. 152, nota al pie 276.

¹⁰⁰ CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo, *Aristeu Guida da Silva y Familia*, Brasil 13 de abril de 2016, párr. 136, 139.

¹⁰¹ CIDH, [Informe No.35/17](#), Caso 12.713, Fondo, *José Rusbell Lara y otros*, Colombia, 21 de marzo de 2017, párr. 152 y 157.

2. Decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

56. En los últimos 5 años, la Comisión ha conocido y sometido a la Corte Interamericana diversos casos que han posibilitado el desarrollo jurisprudencial relacionado con la protección de personas defensoras de derechos humanos. En el Caso Luna López vs. Honduras¹⁰² y el Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala¹⁰³, la Corte ahondó sobre la obligación de garantizar los derechos de personas defensoras de derechos humanos, así como el deber de prevenir violaciones de derechos humanos e investigar tales violaciones con debida diligencia. La Corte asimismo subrayó estos principios en el Caso Yarce y otros vs. Colombia¹⁰⁴, el cual se centra específicamente en la situación de mujeres defensoras de derechos humanos que enfrentan riesgos crecientes debido a su posición como lideresas y su género, en el contexto del conflicto armado en Colombia¹⁰⁵. De manera más reciente, en marzo de 2017, la Corte emitió su sentencia en el caso Acosta y otros vs. Nicaragua¹⁰⁶, en la cual la Corte desarrolló su jurisprudencia en materia de investigación de posibles represalias a personas defensoras de derechos humanos.
57. En el Caso Luna López vs. Honduras, la Corte Interamericana desarrolló las obligaciones que tienen los Estados para prevenir el asesinato de personas defensoras de derechos humanos, en el caso concreto, de Carlos Antonio Luna López, un abogado de derechos humanos y Regidor de la Corporación Municipal de Catamarcas, Provincia de Olancho, Honduras que trabajaba a favor de la conservación de un ambiente sano. En esta decisión, la Corte determinó que la obligación de prevenir las violaciones a los derechos de las personas defensoras “requiere que los Estados adopten todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva), conforme al deber de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción”¹⁰⁷. La Corte estableció el amplio alcance de la obligación de prevención, abarcando “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos

¹⁰² Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269.

¹⁰³ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 142.

¹⁰⁴ Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Corte IDH. *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334

¹⁰⁷ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, párr. 117-118.

humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”¹⁰⁸.

58. La Corte afirmó también que la obligación de garantía, que emana del artículo 1(1) de la Convención Americana, también puede implicar obligaciones especiales para los Estados como resultado de las necesidades particulares de algunos miembros de la sociedad, emanando ya sea de su situación personal o de la situación particular en la que se encuentren. La Corte reiteró por tanto, que los Estados tienen la obligación de adoptar todas las medidas razonables y necesarias para garantizar el derecho a la vida y la integridad personal de aquellos individuos que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad¹⁰⁹, particularmente como consecuencia de su trabajo¹¹⁰, siempre y cuando el Estado tenga o debiera tener conocimiento de la situación de riesgo real e inmediata, ante la cual debe adoptar las medidas que razonablemente se esperan sean adoptadas para prevenir la materialización de tal riesgo¹¹¹.
59. La Corte asimismo señaló que los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho de personas defensoras a defender derechos humanos, proveyendo los medios necesarios para que “puedan realizar libremente sus actividades; proteg[íéndolos] cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; genera[ndo] las condiciones para la erradicación de violaciones por parte de agentes estatales o de particulares; absten[íéndose] de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investiga[ndo] seria y eficazmente las violaciones

¹⁰⁸ *Idem*, párr. 118.

¹⁰⁹ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, citando: Corte IDH. *Caso Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123 y Corte IDH. *Caso Castillo González y otros vs. Venezuela*. Fondo. Sentencia de 27 de noviembre de 2012. Serie C No. 256, párr. 128. De manera similar, Cf. ECHR, *Caso de Kiliç vs. Turkey*, No. 22492/93. Sentencia de 28 de marzo de 2000, paras. 62 y 63, y *Caso de Osman vs. United Kingdom*, No. 87/1997/871/1038. Sentencia de 28 de octubre de 1998, paras. 115 y 116; Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Caso de Delgado Páez vs. Colombia*, Comunicación No. 195/1985, UN Doc. CCPR/C/39/D/195/1985(1990), 12 de Julio de 1990, párrs. 5(5) y 5(6).

¹¹⁰ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, citando: Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Caso de Orly Marcellana y Daniel Gumanoy, representando Eden Marcellana y Eddie Gumanoy vs. Phillipines*, comunicación No. 1560/2007, UN Doc. CCPR/C/94/D/1560/2007, 30 de octubre de 2008, paras. 7(6) y 7(7). También, Cf. Corte IDH. *Caso de Nogueira de Carvalho y otros vs. Brasil*. Objeciones preliminares y Fondo. Sentencia del 28 de noviembre de 2006. Series C, No. 161, párr. 77 y Corte IDH. *Caso García y Familia vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de noviembre de 2012. Series C, No. 258, párr. 179.

¹¹¹ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, párr. 123.

cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”¹¹². La Corte subrayó que la obligación de los Estados de garantizar derechos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sujetas a su jurisdicción, comporta la obligación de prevenir, dentro de la esfera privada, que terceras personas violen derechos legalmente protegidos –aunque ésta obligación no es ilimitada–¹¹³.

60. Un año más tarde, la Corte decidió el Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, en el cual basándose en la decisión de Luna López, estableció que personas defensoras de derechos humanos deben tener protección reforzada¹¹⁴. En dicha Sentencia, haciendo referencia al Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras emitido por la CIDH en 2011, la Corte sostuvo que las medidas a adoptarse para proteger a una persona defensora deben ser “adecuadas” y “efectivas”, entendiendo por “adecuadas” que “deben ser idóneas para enfrentar la situación de riesgo en que se encuentra la persona” y, por “efectivas”, que sean “capaces de producir los resultados para el que han sido concebidos”¹¹⁵.
61. Además de pronunciarse respecto del deber de protección, en el caso Defensor de Derechos Humanos, la Corte analizó el deber de investigar diligentemente las violaciones a derechos humanos de las personas defensoras. Como parte de dicha “debida diligencia”, la Corte tomó en consideración la importancia de que en las investigaciones realizadas se tenga en cuenta el contexto de los hechos y la calidad de persona defensora de la víctima¹¹⁶.
62. En las reparaciones otorgadas, la Corte ordenó al Estado elaborar e implementar, dentro de un plazo de tiempo razonable, una política pública de protección de personas defensoras de derechos humanos, incluyendo medidas legislativas, institucionales, judiciales o administrativas, encaminadas a reducir los riesgos que enfrentan personas defensoras de derechos humanos¹¹⁷. La Corte determinó una serie de requisitos que deben ser incluidos en una política pública de protección, incluyendo: “la creación de un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Idem*, párr. 120.

¹¹⁴ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr. 142.

¹¹⁵ *Idem*, párr. 157.

¹¹⁶ *Idem*, párr. 216.

¹¹⁷ *Idem*, párr. 262.

o grupo; [...] el diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y defensora y a las características de su trabajo; la promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, y la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que responda a las necesidades reales de protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos” entre otras¹¹⁸.

63. En noviembre de 2016, la Corte Interamericana dictó sentencia en el Caso Yarce y otros vs. Colombia, el cual se refería a la situación de mujeres defensoras de derechos humanos, que trabajan en el contexto del conflicto armado en Colombia. Se ocupó específicamente de la situación de mujeres defensoras de derechos humanos en la localidad Comuna 13 de Medellín, Colombia, que involucraba asesinatos, detenciones y desplazamiento interno, seguido de denegación de justicia. En su decisión, la Corte estableció que existía en ese momento una situación generalizada y sistemática de inseguridad y violencia contra las mujeres que trabajaban en la defensa de derechos humanos en Colombia, debido al conflicto armado y del rol prominente que jugaban en iniciativas comunitarias y procesos organizativos. Las mujeres defensoras de derechos humanos estaban sujetas a un riesgo incrementado para su integridad personal y sus vidas, y las de sus familias, y la habilidad para llevar adelante su trabajo¹¹⁹. Respecto del asesinato de Ana Teresa Yarce en particular, la Corte reiteró que la obligación especial de proteger se encuentra en cabeza del Estado, conforme al artículo 1(1) de la Convención Americana y el artículo 7b) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (en adelante “Convención de Belém do Pará”) en casos como éste, en los que el Estado está al tanto del contexto de riesgo real e inmediato que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos¹²⁰. En este contexto, la Corte estableció que el Estado había fallado en el cumplimiento de sus obligaciones del deber de adoptar las medidas específicas para prevenir la materialización de las situaciones de riesgo y a garantizar los derechos a la vida, libertad e integridad personales¹²¹. Cabe señalar que en el asunto específico la Corte, siguiendo el peritaje ofrecido por la Comisión, reconoció que es posible que “una situación de amenaza contra una persona defensora de derechos humanos tenga persistencia en el tiempo”. De tal forma que en el marco de esa continuidad puede darse un equilibrio inestable” hasta que ciertos eventos

¹¹⁸ *Idem*, párr. 263.

¹¹⁹ Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párs. 91 y ss.

¹²⁰ *Idem*, párr. 181, 196.

¹²¹ *Idem*, párr. 196.

desencadenen el actuar del perpetrador”¹²². La Corte también encontró al Estado responsable por la detención ilegal y arbitraria de tres mujeres defensoras, y, entre otros aspectos, por fallar en crear las condiciones para que pudieran retornar a sus lugares de residencia después de haber sufrido desplazamiento forzado.

64. De manera más reciente, en marzo de 2017, la Corte emitió su Sentencia en el caso *Acosta y otros vs. Nicaragua*¹²³. En la misma, la Corte estableció que cuando una agresión se produce al entorno familiar de una persona defensora de derechos humanos “ante indicios o alegaciones de que determinado hecho o delito pudo constituir una represalia por las actividades de un defensor o defensora de derechos humanos agredido, las autoridades investigadoras deben tomar en cuenta el contexto de los hechos y tales actividades para identificar los intereses que podrían haber sido afectados en el ejercicio de la misma, a efectos de poder establecer líneas de investigación e hipótesis del delito, así como realizar las diligencias pertinentes para determinar si esos indicios podrían estar vinculados al móvil del delito”¹²⁴. Por otra parte, en dicha Sentencia, retomando lo resuelto por la propia Corte en un caso anterior, el Tribunal consideró que es posible que la situación de incertidumbre, inseguridad e intimidación por la existencia de un proceso penal verificado de manera incompatible con la Convención Americana genere un efecto intimidador o inhibitorio en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión¹²⁵.

3. Medidas de protección provenientes de los órganos del sistema interamericano

65. La Comisión y la Corte Interamericanas han desarrollado un cuerpo significativo de estándares y prácticas relacionadas con medidas cautelares y provisionales respectivamente. Estas medidas han aportado una protección importante para personas defensoras en riesgo. Aún cuando el otorgamiento de medidas de protección no presupone una determinación sobre el fondo del asunto, los estándares que la Comisión y la Corte aplican para determinar la gravedad, urgencia y riesgo de sufrir un daño irreparable a las personas, proveen una guía importante para los

¹²² *Idem*, párr. 188.

¹²³ CorteIDH. *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334.

¹²⁴ *Idem*, párr. 143.

¹²⁵ *Idem*, párr. 197, haciendo referencia al *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 189.

mecanismos nacionales que dictan medidas de protección propias o que están a cargo de implementar medidas solicitadas por la CIDH o la Corte.

a. **Medidas Cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

66. De conformidad con el artículo 25 de su Reglamento y su práctica constante, al momento de valorar la gravedad y urgencia de la situación planteada en relación con una solicitud de medida cautelar a favor de una persona defensora, la Comisión toma en cuenta, tanto los aspectos contextuales como propios del asunto específico. Lo anterior implica, entre otros factores, tomar en cuenta la situación existente en el país, las posibles agresiones documentadas a personas defensoras, así como una posible situación de riesgo acentuada o diferenciada en razón del género o especial condición de vulnerabilidad o discriminación histórica en que pueden encontrarse las personas propuestas beneficiarias. En su informe de 2011, la Comisión ya ha recapitulado varios de los elementos que son analizados al momento de valorar los requisitos que dan lugar al otorgamiento de una medida cautelar y ha analizado los diversos mecanismos para la implementación de tales medidas¹²⁶.
67. Sin perjuicio de lo anterior, con el desarrollo de mecanismos de protección nacionales en las jurisdicciones de algunos de los Estados de la región, la Comisión ha debido valorar cada vez con más frecuencia el impacto efectivo que tienen en la protección de los propuestos beneficiarios. Al respecto, la Comisión ha tenido en cuenta que el principio de complementariedad informa transversalmente al sistema interamericano, en cuanto a que la jurisdicción internacional es “coadyuvante” o “complementaria” de las jurisdicciones nacionales, sin que las sustituya¹²⁷. En este sentido, el primer obligado a atender las necesidades de protección

¹²⁶ CIDH *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párrs. 442 y ss.

¹²⁷ Al respecto, el Preámbulo de la Convención Americana establece que los derechos humanos “justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos”. La Corte Interamericana ha señalado en relación con este principio y su aplicabilidad a las medidas provisionales que “es igualmente aplicable tratándose de la adopción de medidas provisionales y de su mantenimiento pues, por encontrarse en el preámbulo de la Convención Americana, debe guiar la actuación de los Estados cuando se alegue que existe una situación de extrema gravedad y urgencia, y de peligro de daño irreparable, para las personas que son destinatarias del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Por lo tanto, no solamente en casos contenciosos sino también tratándose del mecanismo de medidas provisionales, el sistema de protección instaurado por la Convención Americana no sustituye a las jurisdicciones nacionales, sino que las complementa”. Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2017, párr. 42.

de las personas defensoras que se encuentran en una situación de riesgo, es el propio Estado en donde se encuentran.

68. La Comisión ha considerado sin embargo, que la invocación del principio de complementariedad como fundamento para considerar que no resultaría pertinente la adopción de medidas cautelares dada la asignación de una persona defensora a un mecanismo o esquema de protección nacional, supondría que en virtud de las medidas adoptadas por el Estado, las personas solicitantes de las medidas cautelares no se encuentran en el supuesto establecido en el artículo 25 del Reglamento, en vista de que el esquema de protección asignado ha tenido un impacto sustantivo y comprobado en la disminución de la situación de riesgo, de tal forma que no se aprecie una situación que cumpla con el requisito de gravedad y urgencia que precisamente requieren la intervención internacional para prevenir daños irreparables.
69. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que la asignación a un mecanismo de protección interno per se, no resulta suficiente para invocar el principio de complementariedad, siendo necesario valorar en el asunto concreto si se encuentran presentes los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad atendiendo a las circunstancias específicas del asunto. Lo anterior, resulta especialmente aplicable cuando, no obstante los esquemas de protección adoptados por el Estado, las personas defensoras solicitantes de medidas cautelares continúan en una situación de riesgo como resultado de la falta de idoneidad y efectividad de las medidas adoptadas, lo cual puede manifestarse en la persistencia de los eventos de agresiones, ataques u hostigamientos en su contra.
70. Ahora bien, cuando la Comisión solicita al Estado la adopción de medidas cautelares, la Comisión ha reconocido a través de sus resoluciones la importancia que tiene que las medidas adoptadas por el Estado posibiliten la continuidad de las actividades de defensa de los derechos humanos y, en ese marco, ha reconocido a su vez la relación existente entre una investigación diligente y efectiva de los hechos de riesgo alegados como el medio fundamental para mitigar el riesgo en que se encuentran las personas beneficiarias.
71. En el proceso de implementación de las medidas cautelares vigentes, la Comisión ha obtenido numerosa información sobre el nivel de efectividad y/o deficiencia en la adopción de tales medidas por parte de los Estados, incluyendo aquellos que cuentan con programas diseñados para proteger a personas defensoras de derechos humanos, así como respecto de la coordinación, en varios casos, no existente, entre las autoridades

encargadas de brindar la protección, y las que están encargadas de investigar los eventos de riesgo denunciados.

72. Desde la publicación del último informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos, y la entrada en vigor de la reforma al artículo 25 de su Reglamento en 2013¹²⁸, la Comisión ha publicado resoluciones otorgando medidas cautelares, donde ha destacado que es crucial que estos programas nacionales de protección protejan a personas defensoras de derechos humanos para “que estos realicen libremente sus actividades, evitando acciones que limiten u obstaculicen su trabajo”¹²⁹. En este sentido, la Comisión ha subrayado el rol crucial que cumplen personas defensoras de derechos humanos en la consolidación de las instituciones democráticas¹³⁰ la necesidad de que los agentes estatales eviten estigmatizar a defensoras y defensores, reconociendo además públicamente la importancia de su rol¹³¹. Asimismo, la CIDH ha reafirmado el deber de los Estados de garantizar un ambiente en el cual personas defensoras de derechos humanos puedan ejercer libremente sus actividades¹³². En esta misma línea, la Comisión ha recordado que actos de violencia y otros ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos no sólo afectan las garantías de cada ser humano, sino también socavan el rol fundamental que juegan los defensores de derechos humanos en la sociedad puesto que las defensoras y defensores promueven denuncias, reclamos y reivindicaciones a nivel social y colectivo que contribuyen a la realización del Estado de derecho y la democracia¹³³.

¹²⁸ El artículo 25 del Reglamento regula el mecanismo de medidas cautelares. Una de las implicaciones de la reforma en vigor desde agosto de 2013, fue la necesidad de adoptar resoluciones para las decisiones de otorgamiento y levantamiento de medidas cautelares, así como respecto de su ampliación o modificación en el objeto.

¹²⁹ CIDH, [Resolución 13/2013](#), Medidas Cautelares No. 195/13, Líderes y Defensores de Derechos Humanos de la Comunidad Nueva Esperanza y del Patronato Regional del Sector Florida, Honduras, 24 de diciembre de 2013, párr. 15.

¹³⁰ CIDH, [Resolución 6/2017](#), Medidas Cautelares No. 688/16, *Érick Pérez y otros*, Honduras, 20 de febrero de 2017, párr. 17; CIDH, [Resolución 4/2017](#), Medidas Cautelares No. 507/16, *Víctor Vásquez y otros*, Honduras, 6 de febrero de 2017, párr. 15; CIDH, [Resolución 37/2016](#), Medidas Cautelares No. 236/16, *Juana Mora Cedeño y otro*, Cuba, 3 de julio de 2016, párr. 14; y otras.

¹³¹ CIDH, [Resolución 5/2017](#), Medidas Cautelares No. 5/14, *Alberto Yepes Palacio e hija*, Colombia, 10 de febrero de 2017, párr. 25; CIDH, [Resolución 46/2015](#), Medidas Cautelares No. 589/2015, *Ana Miran Romero y otros*, Honduras, 24 de noviembre de 2015, párr. 12.

¹³² CIDH, [Resolución 46/2015](#), Medidas Cautelares No. 589/15, *Ana Miran Romero y Otros*, Honduras, 24 de noviembre de 2015, párr. 12; CIDH, [Resolución 2/2013](#), Medidas Cautelares No. 157/13, *Miembros de Union des Citoyens Conséquents pour le Respect des Droits de l'Homme*, Haití, 23 de septiembre de 2013, párr. 13

¹³³ CIDH, [Resolución 8/2016](#), Medidas Cautelares No. 112/16, *Asunto miembros de COPINH y familiares de Berta Cáceres respecto de Honduras*, 5 de marzo de 2016; CIDH, [Resolución 46/2015](#), Medidas Cautelares No. 589/15, *Asunto de Integrantes de la Asociación para una vida mejor*, Honduras, 22 de enero de 2014, párr. 12; CIDH, [Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos](#), OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 227.

73. En el contexto de medidas cautelares para la protección de personas defensoras de derechos humanos, la Comisión ha dado orientación específica a los Estados en relación a situaciones particulares de riesgo y sobre cómo responder a ellas, a través del análisis de la gravedad, la urgencia y el riesgo de sufrir un daño irreparable, así como a través de sus resoluciones. Asimismo, la Comisión ha repudiado y lamentado la información recibida sobre el asesinato de personas beneficiarias de medidas cautelares¹³⁴..
74. Finalmente, la Comisión ha desarrollado a través de su sistema de peticiones y casos, las implicaciones que tiene la falta de implementación efectiva de una medida cautelar en la responsabilidad internacional del Estado, concretamente en el cumplimiento de su obligación de protección. Así, en su informe del Caso José Rusbell Lara y otros, al momento de analizar la responsabilidad del Estado por el incumplimiento al deber de protección, la CIDH tomó en especial consideración que a la fecha de su asesinato el defensor Rusbell Lara era beneficiario de medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana, del cual derivaba un deber especial de protección a su persona. En relación a la función de las medidas cautelares dentro de los deberes de prevención a cargo del Estado, la Comisión consideró que “el otorgamiento de medidas cautelares permite al Estado tener conocimiento de una situación de riesgo y, por lo tanto, existe un deber especial de protección a fin de evitar la acción previsible de actores que contribuyen al mismo, de tal manera que la implementación efectiva de las medidas constituye un medio de prevención razonable a fin de evitar que el riesgo llegue a materializarse”¹³⁵.

b. Medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

¹³⁴ Así, la Comisión expresó su profundo repudio ante el asesinato de Berta Cáceres, reconocida defensora de derechos humanos, lideresa indígena y coordinadora general del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) ocurrido el 3 de marzo de 2016. Bertha Cáceres era beneficiaria de medidas cautelares otorgadas por la CIDH en 2009 y en repetidas ocasiones había denunciado de forma pública la situación de grave riesgo y hostigamiento en la que se encontraba. La Comisión ha protegido también a los Miembros de COPINH y familiares de Berta Cáceres¹³⁴. En 2016 la Comisión también repudió los asesinatos Evelyn Zulma, lideresa y activista trans de la organización OTRANS Reinas de la Noche en Guatemala; de José Ángel Flores y Silmer Dionisio George, Presidente y miembro, respectivamente, del Movimiento Unificado Campesino del Aguán (MUCA); Nelson Noé García, líder e integrante del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) y Santos Matute, integrante del Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (MADJ), todos ellos beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH.

¹³⁵ CIDH, [Informe No.35/17](#), Caso 12.713, Fondo, *José Rusbell Lara y otros*, Colombia, 21 de marzo de 2017, párr. 152, 157.

75. En el contexto de las medidas provisionales la Corte ha recordado también que la obligación de garantizar un ambiente propicio para que personas defensoras de derechos humanos puedan llevar adelante sus actividades libremente se encuentra incluido en el deber general de los Estados Parte de respetar y garantizar el disfrute de los derechos contenidos en la Convención Americana¹³⁶. La Corte ha profundizado respecto de ésta obligación, estableciendo que, con independencia de si la persona es beneficiaria de medidas provisionales o no, el Estado tiene el deber de garantizar los derechos de aquellas personas que enfrentan situaciones de riesgo, subrayando que ello incluya la obligación de llevar adelante toda investigación necesaria para aclarar los hechos y, cuando sea el caso, condenar a sus responsables¹³⁷.
76. Respecto de la necesidad de encargarse de los obstáculos que pueden socavar la labor que llevan adelante personas defensoras, ya desde 2003 en el asunto de *Lysias Fleury sobre Haití*, la Corte indicó que “el respeto de los derechos humanos en un Estado democrático depende, en gran parte, de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades, y que es conveniente prestar particular atención a acciones que limiten u obstaculicen el trabajo de los defensores de derechos humanos¹³⁸”. Desde entonces, en el análisis de otras medidas provisionales sobre personas defensoras de derechos humanos, la Corte ha enfatizado que “los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que los defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades¹³⁹”, y que “los Estados deben otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades, y que es conveniente prestar particular atención a acciones que limiten u obstaculicen su trabajo¹⁴⁰”. Finalmente, reconociendo la contribución de

¹³⁶ Corte IDH. [Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011, Considerando 33; Corte IDH. [Asunto de la Comisión Colombiana de Juristas respecto a Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, Considerando 24; Corte IDH. [Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de enero de 2015, Considerando 40; Corte IDH. [Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana](#). Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de febrero de 2016, Considerando 12.

¹³⁷ Corte IDH. [Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de enero de 2015, Considerando 21 y 40.

¹³⁸ Corte IDH. [Asunto Lysias Fleury respecto Haití](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de junio de 2003, Considerando 5.

¹³⁹ Corte IDH. [Asunto Álvarez y otros respecto de Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013, Considerando de la Corte respecto del alcance de la orden de 2008.

¹⁴⁰ Corte IDH. [Asunto Carlos Nieto y otros respecto Venezuela](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de julio de 2004, Considerando 8; Corte IDH. [Asunto de la Fundación de Antropología Forense respecto Guatemala](#). Medidas Provisionales. Resolución del Presidente

personas defensoras a la democracia y a la defensa y promoción de los derechos humanos, la Corte ha señalado que “la prevalencia de los derechos humanos en un Estado democrático se sustenta en gran medida, en el respeto y la libertad que se brinda a los defensores en sus labores¹⁴¹”.

77. La Corte ha dado también una guía más específica a los Estados respecto de las situaciones de riesgo particular y cómo responder a ellas, a través de un análisis de la situación de extrema gravedad, urgencia y riesgo de sufrir un daño irreparable, así como a través de sus resoluciones. Aun cuando estos análisis se basan en el criterio de la Corte, y no en los criterios de los mecanismos nacionales de protección, ellos proveen una guía útil para oficiales públicos que llevan adelante análisis de riesgo en esos mecanismos nacionales.
78. En el asunto de Castro Rodríguez sobre México¹⁴² la Corte estableció que la beneficiaria Luz Estela Castro se encontraba en situación de riesgo, en razón de i) sus actividades como defensora de derechos humanos, que incluían casos de alto perfil; ii) los grupos con los que trabajaba, encargados de temas relacionados con violencia de género, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales; iii) la situación generalizada de peligro para defensoras y defensores de derechos humanos en el Estado de Chiguagua; y iv) las recientes amenazas que ella había recibido, todo lo cual satisfacía prima facie los requisitos de grave riesgo, urgencia y la necesidad de prevenir un daño irreparable. En una decisión sobre seguimiento¹⁴³, la Corte resolvió que la beneficiaria continuaba en riesgo, y que, para llevar a cabo dicha evaluación, era importante tomar en consideración una variedad de factores políticos, históricos, culturales, los cuales pueden ubicar al beneficiario en una situación de vulnerabilidad en un momento

de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de abril de 2006, Considerando 9; Corte IDH. [Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de julio de 2006, Considerando 8; Corte IDH, [Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011, Considerando 33; Corte IDH. [Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de mayo de 2014, Considerando 16; Corte IDH. Asunto [Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros respecto de Honduras](#). Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2014, Considerando 17; Corte IDH. [Asunto Giraldo Cardona y otros respecto de Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de enero de 2015; entre muchas otras.

¹⁴¹ Corte IDH. [Asunto de la Comisión Colombiana de Juristas respecto a Colombia](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, Considerando 24.

¹⁴² Corte IDH. [Asunto Castro Rodríguez respecto de México](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2013.

¹⁴³ Corte IDH. [Asunto Castro Rodríguez respecto de México](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015.

determinado. La Corte afirmó que una conjunción de factores o circunstancias que indican un riesgo para un grupo de personas, puede ser indicativo también de un riesgo para un beneficiario particular, aún en ausencia de una amenaza reciente o directa contra el beneficiario y puede, por tanto, justificar que se apruebe la continuación de las medidas provisionales. En este contexto, la Corte encontró que la situación de riesgo de la Sra. Castro Rodríguez no había desaparecido y solicitó al Estado realizar un análisis actualizado de la situación de riesgo, en consulta con la beneficiaria, incluyendo una perspectiva de género.

79. Estos son sólo algunos ejemplos de los elementos clave a ser tenidos en cuenta al analizar la situación de riesgo en la que pueden encontrarse personas defensoras de derechos humanos. Entre ellos es especialmente importante el análisis contextual, político, cultural, e histórico, entre otros factores; debe darse asimismo importancia considerable a los factores de riesgo asociados a los grupos o temas con los que la o el defensor trabajan; y debe prestarse atención a la situación específica de cada defensora o defensor, en este caso el requerimiento de que el análisis de riesgo debía incluir la perspectiva de género.

C. Informes de país

80. Con posterioridad a sus informes temáticos sobre la materia (ver supra párr. 49), la Comisión también ha desarrollado estándares importantes así como una serie de conclusiones y recomendaciones que son relevantes para identificar las obligaciones de los Estados en materia de protección y prevención en varios contextos. A continuación una recopilación de tales informes que realiza la Comisión en el ejercicio de sus labores de monitoreo y promoción de los derechos humanos a través de sus informes de país, tanto producto de una visita in loco como derivado de su inclusión en el informe anual.

1. Colombia

81. La Comisión debe comenzar reconociendo que, desde la publicación de su informe de país en 2013, Colombia ha alcanzado un Acuerdo de Paz histórico, lo cual constituye el mayor paso adelante en el ejercicio y la observancia de los derechos humanos. Reconoce también que el Acuerdo de Paz firmado se ocupa de muchas de las recomendaciones realizadas por

la Comisión en su Cuarto Informe de País sobre Colombia¹⁴⁴, como: el establecimiento de una Comisión de la Verdad a cargo de aclarar las violaciones contra quienes trabajaban defendiendo los derechos humanos durante el conflicto y que debe estar integrada por representantes de las organizaciones de derechos humanos; la creación de una unidad de investigación, para la búsqueda de personas desaparecidas; y la constitución de una unidad a cargo de la investigación de organizaciones criminales que usan la violencia contra quienes defienden los derechos humanos¹⁴⁵. Sin embargo, las conclusiones y recomendaciones en este informe siguen siendo relevantes para Colombia, así como también para todos los Estados de la región, como una herramienta que les ayuda a identificar obligaciones esenciales para los Estados, para cumplir con el deber de proteger a personas defensoras de los derechos humanos.

82. La Comisión reiteró su preocupación ante la información a su alcance relacionada con amenazas y actos de intimidación y violencia sufridos por jueces, fiscales, líderes indígenas, líderes sindicales, mujeres defensoras y defensores de afrodescendientes, de personas desplazadas y de aquellos que reclaman por sus tierras. Expresó también su profunda preocupación sobre la información recibida que da cuenta de un clima de profunda hostilidad hacia el trabajo que llevan adelante personas defensoras en Colombia. Adicionalmente, la Comisión subrayó los niveles preocupantes de impunidad por los crímenes contra quienes defienden los derechos humanos en el país.
83. La Comisión reiteró la obligación del Estado de continuar el diseño y la implementación de políticas públicas comprensivas y efectivas, para la protección de quienes trabajan defendiendo los derechos humanos y se encuentran en riesgo, con especial atención a aquellos grupos de personas defensoras que pueden estar en situaciones especialmente vulnerables. En este sentido, la Comisión observó que el Estado debe garantizar la seguridad de sus jueces, fiscales y defensores de oficio, frente a cualquier tipo de presión dirigida a atacar a su persona y su familia, su estabilidad y futuro profesional, o de cualquier modo afecte el ejercicio de su judicatura, poniendo en riesgo la consolidación de la paz en Colombia.
84. Asimismo, llamó al Estado a incrementar sus esfuerzos para consolidar una cultura de respeto por quienes defienden los derechos humanos, y observó que sólo mediante un gobierno fuerte que respalde el trabajo de personas

¹⁴⁴ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013.

¹⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Texto completo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 24 de agosto de 2016.

defensoras, y sancione de manera efectiva a los agentes públicos que pueden ser responsables de violaciones a los derechos humanos, puede el Estado erradicar progresivamente la estigmatización ilegal que personas defensoras han sufrido en los años del conflicto. Lo anterior, debido a que en muchas ocasiones las personas defensoras han sido tratadas como grupos “subversivos”, o “guerrilleros”, inclusive asociándolos con una de las partes del conflicto. La CIDH notó que es esencial que el Estado fortalezca sus políticas públicas para la protección de personas defensoras en riesgo y adopte medidas dirigidas a consolidar y legitimar de forma definitiva, el rol social de quienes defienden los derechos humanos, particularmente en un momento de transición a la paz como el que atraviesa el Estado.

85. La Comisión ha recomendado que como parte de dicha política, el Estado establezca protocolos específicos para la coordinación entre fiscales y, si fuera el caso, unificar las investigaciones de crímenes cometidos contra las mismas organizaciones de la sociedad civil y los mismos defensores, con el fin de dar impulso a las investigaciones y posiblemente determinar patrones de ataques, otras agresiones y hostigamiento.
86. La CIDH reitera que la mejor manera para proteger a quienes defienden los derechos humanos en el hemisferio, es realizar investigaciones efectivas de manera sistemática de todos los actos de violencia perpetrados en su contra. Llamó al Estado a desarrollar política pública dirigida a luchar contra la impunidad en casos relacionados con violaciones a los derechos humanos de personas defensoras, a través de investigaciones independientes y exhaustivas, que hagan posible condenar tanto a los perpetradores directos como a quienes planearon y ordenaron las violaciones.
87. Adicionalmente la CIDH consideró que con el fin de progresar en la lucha contra la impunidad, es esencial que los servidores públicos encargados de las investigaciones criminales y los encargados de impartir justicia en las altas cortes, estén sensibilizados sobre el rol fundamental que juegan quienes defienden los derechos humanos, para obtener la paz en Colombia y consolidar una sociedad democrática.

2. Cuba

88. Desde su Informe Anual 1992-1993¹⁴⁶, la Comisión viene observando con gran preocupación en sus informes el empleo de las detenciones arbitrarias sumarias como método de hostigamiento de defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas independientes, activistas, líderes sindicales y toda aquella persona que haya externado una postura crítica al Gobierno cubano. En particular en 2016, la Comisión señaló que el “incremento abrupto en las detenciones arbitrarias sumarias experimentado durante el año en examen, acompañado por la intensificación de la violencia empleada en su ejecución, resulta particularmente alarmante para la Comisión”¹⁴⁷. En este sentido, pese a ser beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por esta Comisión, las integrantes del movimiento Damas de Blanco documentaron de enero a octubre de 2016 más de 1600 detenciones arbitrarias sumarias¹⁴⁸. Indicaron que, por ejemplo, las madres que manifiestan junto a sus hijos menores de edad son igualmente detenidas por hasta 24 horas, y las niñas y niños son impedidos de asistir a clases mientras dura la detención¹⁴⁹. La Comisión también ha conocido de “defensoras y defensores, periodistas, activistas, líderes y lideresas sociales que denuncian experimentar una mayor intensidad en los niveles de violencia de los actos de repudio ejecutados por la población civil en su perjuicio, al sufrir torceduras, fracturas, lesiones en la piel producto de mordeduras y golpes, ello bajo la alegada aquiescencia de las autoridades Estatales”¹⁵⁰.
89. La Comisión además ha recibido información sobre la utilización del sistema penal para criminalizar las actividades emprendidas por defensoras y defensores, periodistas y activistas. En este sentido, se conoció, por ejemplo, que personas reiteradamente detenidas, en ocasiones resultaban siendo vinculadas a procesos penales sumarios que eventualmente podrían resultar en condenas a penas privativas de la libertad por “peligrosidad predelictiva”, tipo penal que la Comisión ha considerado no satisface los requisitos necesarios conforme al principio de legalidad penal¹⁵¹. La Comisión “también ha advertido similar vaguedad en la descripción del tipo penal llamado “peligrosidad social pre-delictiva”,

¹⁴⁶ CIDH, *Informe Anual 1992-1993, Capítulo IV*, Situación de los derechos humanos en varios Estados, Cuba: III. Métodos de hostigamiento en contra de activistas de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II.83, Doc. 14, 12 de marzo de 1993.

¹⁴⁷ CIDH, *Informe Anual 2016, Capítulo IV*, Situación de los derechos humanos en varios Estados, Cuba, párr. 46.

¹⁴⁸ No se pudo acceder a todos los reportes dominicales de represión. Ver: Damas de Blanco.org, *Derechos humanos: Informes semanales de represión contra el Movimiento Damas de Blanco*.

¹⁴⁹ Ver: Damas de Blanco.org, *Informe semanal de represión contra el Movimiento Damas de Blanco*, 18 de septiembre de 2016.

¹⁵⁰ CIDH, *Informe Anual 2016, Capítulo IV*, Situación de los derechos humanos en varios Estados, Cuba, párr. 59.

¹⁵¹ CIDH, *Informe Anual 2008, Capítulo IV*, Desarrollo de los derechos humanos en la región, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1, 25 febrero 2009, párr. 177.

contemplado en el artículo 72 del Código Penal, y conductas afines”¹⁵². A lo anterior, “se le suma lo previsto en el Decreto No. 128 que prescribe nuevamente un procedimiento sumario para el procesamiento de las personas cuyas conductas se enmarquen en el impreciso tipo penal”¹⁵³. Al respecto, la CIDH ha indicado que “la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad”¹⁵⁴.

3. Guatemala

90. En el informe de 2015 sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala: Desigualdad y Exclusión¹⁵⁵, la Comisión subrayó que la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en Guatemala, había sido materia de constante preocupación para la CIDH, teniendo en cuenta los niveles importantes de peligro y hostigamiento a los que estaban expuestos. La Comisión destacó que éstos ataques violentos se dirigían principalmente a defensores que trabajan para corregir los problemas más graves de derechos humanos del país, como aquellos que defienden los derechos de comunidades indígenas, derechos sobre la tierra y el medioambiente, los derechos de las víctimas del conflicto armado interno y líderes sindicales. De hecho, la Comisión señaló que en los últimos años se ha visto un aumento en los ataques a defensores que trabajan en derechos de pueblos indígenas y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, los cuales “representan un 90% [de los ataques], mientras que los derechos civiles y políticos representan el 5 % de los ataques”¹⁵⁶. Asimismo, los miembros de comunidades indígenas y defensores de los derechos a la tierra representarían el 60% de los casos de criminalización de personas defensoras de derechos humanos¹⁵⁷. La Comisión remarcó la cantidad preocupante de mujeres que recibían ataques y también se reconoció a líderes sindicales y operadores de justicia como grupos de especial preocupación. Respecto de los líderes sindicales, debido a que no era claro si los perpetradores eran grupos criminales o si estaban relacionados con conflictos internos entre asociaciones sindicales, la

¹⁵² CIDH, *Informe Anual 2016, Capítulo IV*, Situación de los derechos humanos en varios Estados, Cuba, párr. 65.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Guatemala: Diversidad, Desigualdad y Exclusión*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 191.

¹⁵⁶ *Idem*, párr. 194.

¹⁵⁷ *Idem*, párr. 195

Comisión señaló que el Estado tiene la obligación de investigar si esos actos habían sido perpetrados en razón de sus actividades como defensores de derechos humanos.

91. Como resultado de los altos niveles de violencia encontrados en el informe, la CIDH recordó que las obligaciones de los Estados de garantizar los derechos humanos, protegiendo el derecho a la vida de personas defensoras de derechos humanos, comporta obligaciones positivas, como el deber de generar las condiciones necesarias para eliminar las violaciones al derecho a la vida y la integridad personal por parte de agentes estatales o de particulares, de tal manera que personas defensoras puedan ejercer libremente sus actividades¹⁵⁸.
92. Con respecto a la criminalización de personas defensoras de derechos humanos, la Comisión recordó que, adicionalmente a la obligación de investigar y sancionar a quienes violan la ley dentro de su territorio, los Estados tienen el deber de tomar las medidas necesarias para prevenir juicios injustos o infundados contra personas que reclaman el respeto y protección de los derechos humanos. La Comisión advirtió que el inicio de investigaciones criminales o querrelas judiciales infundadas contra personas defensoras de derechos humanos, no solamente tiene un efecto amedrentador en su trabajo, sino que además puede paralizar su trabajo en defensa de los derechos humanos, puesto que su tiempo, recursos y energías deben ser dedicados a su propia defensa¹⁵⁹.
93. La Comisión también expresó especial preocupación por la seguridad de los operadores de justicia, recordando que en muchas ocasiones ha otorgado medidas cautelares para conseguir su protección. La CIDH hizo patente su preocupación en relación con ataques, asesinatos, amenazas e intimidación de operadores de justicia, subrayando que aquellos involucrados en procesos de justicia transicional y/o procesos relacionados con casos de corrupción contra agentes y autoridades del Estado, son las principales víctimas de ataques. La Comisión también expresó su preocupación respecto de represalias contra quienes denuncian irregularidades en los procesos de selección y nombramiento de jueces de Cortes Superiores, que se traducen en despidos arbitrarios, supervisiones preventivas y traslados ilegales. La CIDH recordó la importancia de que los traslados de operadores de justicia sean realizados con base en criterios públicos y objetivos. En caso contrario podrían considerarse o ser utilizados como represalias.

¹⁵⁸ *Idem*, párr. 206.

¹⁵⁹ *Idem*, párr. 218.

4. México

94. En su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México aprobado en diciembre de 2015, la Comisión destacó la importancia de los esfuerzos llevados adelante por el Estado a fin de proveer protección a defensoras y defensores de derechos humanos, observando también la persistencia de graves amenazas a sus derechos humanos¹⁶⁰. La CIDH recibió información sobre los altos niveles de desapariciones, ataques contra la vida de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, hostigamientos, amenazas, vigilancia, interceptación de comunicaciones, así como desafíos en la implementación del mecanismo de protección de defensoras, defensores y periodistas¹⁶¹. La Comisión también destacó la existencia de legislación que directa o indirectamente criminaliza la protesta social y el trabajo de personas defensoras de derechos humanos, haciéndolos más vulnerables¹⁶². La Comisión subrayó especialmente el incremento de las situaciones de riesgo que atraviesan las defensoras de derechos humanos. Destacó, asimismo, la situación de riesgo de líderes y personas defensoras en áreas rurales, incluyendo a quienes defienden el ambiente y se oponen a proyectos extractivos que suelen ser víctimas de violencia por parte de individuos conectados a las compañías que llevan adelante dichos proyectos, así como procesos de criminalización.
95. La Comisión Interamericana reiteró que el posible inicio de investigaciones criminales o causas judiciales sin fundamento contra personas defensoras en represalia por su trabajo, tiene un efecto amedrentador en su trabajo y las causas que llevan adelante. La CIDH reiteró también que el Estado debe asegurar que sus autoridades y terceras personas no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos judiciales, con el fin de perseguir a quienes se dedican a actividades legítimas, como son quienes defienden los derechos humanos.
96. En su informe la Comisión señaló que las declaraciones públicas que deslegitiman y desacreditan el trabajo de personas defensoras de derechos humanos los hace más vulnerables. La CIDH notó que este tipo de discursos sugieren por momentos que organizaciones no gubernamentales trabajan con grupos armados disidentes, designando campañas contra la seguridad del Estado o ensuciando la imagen internacional del país. Específicamente, la Comisión consideró que este tipo de afirmaciones, cuando son realizadas por oficiales públicos, expresadas en un contexto de violencia política o

¹⁶⁰ CIDH, *Situación de Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 432 y ss.

¹⁶¹ *Idem*, párr. 353-373.

¹⁶² *Idem*, párr. 354-356, 369.

situaciones de gran polarización o conflicto social, envían el mensaje de que los actos de violencia para silenciar a personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones cuentan con la aquiescencia o tolerancia del Estado.

97. La CIDH reiteró asimismo que la forma más efectiva de proteger a personas defensoras de derechos humanos en el hemisferio, es investigar actos de violencia contra ellos y sancionar a sus responsables. Por tanto, los Estados tienen la obligación de luchar contra la impunidad con todos los medios a su alcance, porque la impunidad facilita la continua repetición de violaciones de derechos humanos y la indefensión total de sus víctimas y sus familias. La impunidad frente a este tipo de agresiones, alimenta la percepción que estos actos son tolerados por el Estado y sus instituciones.

5. Honduras

98. En su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Honduras aprobado en diciembre de 2015, la Comisión observó con preocupación la información recibida que apuntaba a la persistencia de ataques, amenazas, hostigamientos y criminalización de líderes sociales y defensores de derechos humanos¹⁶³. De hecho, las organizaciones de la sociedad civil presentaron información a la Comisión sobre persecución política contra personas defensoras de derechos humanos en todo el país, en particular contra personas defensoras de comunidades y pueblos indígenas, en el ámbito de defensa de sus territorios y recursos naturales. Según la información recibida, líderes sindicales y mujeres defensoras de derechos humanos, continúan siendo víctimas de amenazas y asesinatos¹⁶⁴. En el caso de defensores LGBTI, se informó a la Comisión que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad a sufrir violencia por parte de agentes estatales y no estatales como represalia por su activismo en derechos humanos o por el ejercicio del trabajo sexual¹⁶⁵. La Comisión también notó con preocupación la gran cantidad de investigaciones abiertas por el mal uso del sistema de justicia criminal, utilizado tanto por agentes estatales como no estatales para intimidar a quienes trabajan en la defensa de los derechos humanos.
99. La Comisión recordó que los ataques a la vida de personas defensoras de derechos humanos tienen un efecto multiplicador que va más allá de la

¹⁶³ *Idem*, párr.44 y ss.

¹⁶⁴ *Idem*, párr. 49-51.

¹⁶⁵ CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 52-55.

afectación a la persona pues, cuando la agresión es cometida en represalia a su actividad, produce un efecto amedrentador que se extiende a quienes defienden causas similares¹⁶⁶. La Comisión reiteró asimismo que, en cumplimiento del deber de proteger a personas defensoras cuyas vidas o integridad personal se encuentran en riesgo, el Estado debe adoptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención, con el fin de prevenir esos ataques. En este contexto, llamó al Estado a evitar declaraciones que deslegitimen y desacrediten el trabajo de personas defensoras de derechos humanos. Añadió asimismo, que el Estado debe reconocer públicamente que el ejercicio de la promoción y defensa de los derechos humanos es un acto legítimo, y que no constituye un acto en contra de las instituciones del Estado sino, por el contrario, promueve el fortalecimiento del estado de derecho y el aumento del reconocimiento de derechos y garantías para todas las personas. Todas las autoridades estatales deberían estar al tanto de los principios que gobiernan las actividades de personas defensoras de derechos humanos y de su protección, así como los protocolos para su cumplimiento.

100. Asimismo, la Comisión destacó su seria preocupación por los niveles de impunidad en el país y reiteró que el Estado está obligado a investigar con la debida diligencia y determinar los responsables materiales e intelectuales de los actos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos. La CIDH llamó al Estado a tomar medidas comprensivas para atacar las causas estructurales de la violencia y la impunidad y reafirmó que los Estados tienen la obligación de tomar todas las medidas necesarias para evitar que las investigaciones del Estado lleven a juicios injustos y sin sustento, contra individuos que reclaman legítimamente el respeto y la protección de los derechos humanos.
101. La Comisión reiteró su preocupación respecto de los actos de violencia perpetrados contra operadores de justicia. Durante la visita realizada al país, previa a la redacción de su informe, la Comisión recibió información consistente sobre la situación recurrente de inseguridad y falta de medidas de protección adecuadas para operadores de justicia y sus familias, en vista de las amenazas que reciben y los riesgos asociados con las tareas que desarrollan. La Comisión recordó la obligación del Estado de investigar motu proprio los crímenes de esta naturaleza y enfatizó la necesidad de contar con protocolos especiales para llevar adelante investigaciones relativas a casos de ataques contra operadores de justicia, a fin de lograr el

¹⁶⁶ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, párr. 43; Corte IDH. *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 153; Corte IDH. *Caso Huilca Tecse vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 3 de marzo de 2005. Serie C No. 121, párr. 78.

castigo de los responsables. La Comisión urgió al Estado de Honduras a adoptar con carácter urgente medidas para asegurar que el derecho a la vida, integridad y seguridad de todos los jueces, magistrados y en general de los operadores de justicia en Honduras. Enfatizó asimismo la importancia de esquemas de protección efectivos, basados en la evaluación del riesgo, que tomen en consideración los casos en los que trabajan y las circunstancias de riesgo que enfrentan, en lugar de su posición o título, y que sean personalizados a sus necesidades y las de sus familias. La Comisión reiteró que si el Estado no garantiza la seguridad de los jueces y magistrados contra todo tipo de presiones externas, incluyendo represalias directamente dirigidas a su persona y su familia, el ejercicio de la función judicial puede verse seriamente afectada, frustrando por lo tanto el libre desarrollo del proceso judicial y el acceso a la justicia de todas las víctimas de violaciones de derechos humanos.

6. República Dominicana

102. En su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en República Dominicana aprobado en diciembre de 2015¹⁶⁷, la Comisión expresó su preocupación por expresiones vertidas contra periodistas, intelectuales, defensoras y defensores de derechos humanos y figuras públicas de trascendencia, críticas con el tratamiento por parte del Estado a personas dominicanas de ascendencia haitiana como resultado, entre otras medidas, de la Sentencia del Tribunal Constitucional TC/0168/13. Quienes criticaban dicha sentencia eran tachados de “traidores a la patria”, y se llegaron a organizar protestas públicas bajo el eslogan “muerte a los traidores”, sin que se hubiese manifestado un claro rechazo por parte de las autoridades del Estado a tales conductas. La CIDH también recibió denuncias que reflejaban claros actos de intolerancia, amenazas e incitación a la violencia contra aquellos que defienden el derecho a la nacionalidad de dominicanos de ascendencia haitiana. Se observó que durante las protestas se gritaba “Duarte ha dicho: ‘muerte a los traidores’”. Según la información recibida, quienes se oponían a la sentencia, incluyendo personas defensoras de derechos humanos, fueron acusados de albergar un sentimiento “antinacionalista”. Dos de los jueces que escribieron un voto en disidencia en el fallo de la Corte fueron presuntamente llamados “traidores del legado de Duarte”, entre otros actos estigmatizantes. En este contexto, la CIDH recibió información que sostenía que un número de personas defensoras de derechos humanos, habían sido

¹⁶⁷

CIDH, *Situación de los derechos humanos en República Dominicana*, 31 de diciembre de 2015.

objeto de intimidación y estigmatización por el trabajo que llevaban adelante.

103. Como consecuencia, la Comisión reiteró que el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana, protege el derecho de toda persona o grupos dentro de la sociedad a expresar opiniones divergentes. Ello aplica aún a opiniones que difieren radicalmente de la opinión de la mayoría, siempre que no violen restricciones legítimas a la libertad de expresión. Entre dichas restricciones se encuentra la prohibición de verter amenazas contra la vida y la integridad de una persona y la “incitación a la violencia”, entendida como una clara incitación a cometer delitos, en los términos del derecho internacional de los derechos humanos.
104. La CIDH observó que algunos periodistas y personas defensoras de derechos humanos han sido objeto directo de amenazas y actos de intimidación por la defensa del derecho a la nacionalidad en el caso de dominicanos de ascendencia haitiana. Ello presenta un peligro serio para sus derechos a la vida e integridad personal, dado el contexto en el que transcurrieron las amenazas. La Comisión expresó particular preocupación por la falta absoluta de respuesta por parte de las autoridades dominicanas a estos ataques y actos de intimidación.
105. La Comisión señaló que una medida de protección muy simple pero altamente efectiva, es que las más altas autoridades del Estado hablen de manera clara, consistente, pública y contundente, a favor de la legitimidad de las tareas de defensa de los derechos humanos y periodísticas y, asimismo, condenen la discriminación cultural, intolerancia e incitación a la violencia. Es esencial que las autoridades condenen con vehemencia los ataques cometidos contra personas que contribuyen al discurso público, expresando y publicando sus ideas y hagan un llamado a las autoridades competentes a actuar de manera rápida y con la debida diligencia para poner luz sobre los hechos. La CIDH reiteró también que las autoridades deben llevar adelante investigaciones efectivas para identificar la fuente de las amenazas o los actos de intimidación denunciados y, cuando corresponda, llevar adelante procedimientos judiciales independientes, inmediatos y efectivos.

7. Venezuela

106. Desde su informe de 2009 y en los posteriores capítulos IV de sus informes anuales, la Comisión ha tomado conocimiento de un clima de hostilidad y amenazas en contra de la vida e integridad física de los defensores de derechos humanos. La información recibida por la CIDH hace referencia a

actos estatales dirigidos a deslegitimar y criminalizar la acción de los defensores y de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos venezolanas e internacionales que trabajan en Venezuela¹⁶⁸.

107. Los anteriores obstáculos han sido una constante en el trabajo temático de la CIDH y se han monitoreado situaciones de criminalización y hostigamiento judicial como la apertura de investigaciones penales y administrativas contra defensores de derechos humanos¹⁶⁹, limitaciones al acceso a financiamiento internacional para organizaciones de defensores¹⁷⁰ y han sido víctima de hostigamiento y difamación por parte de autoridades¹⁷¹. Al respecto, se observa que las autoridades han continuado calificando las acciones de las organizaciones de la sociedad civil y de las defensoras y defensores de derechos humanos como delitos de “traición a la patria” o “desestabilización”, en diversos medios de comunicación¹⁷².
108. Adicionalmente, ante los obstáculos generados a la obtención de financiamiento por parte de organizaciones de la sociedad civil, la Comisión ha sostenido que “las defensoras y defensores tienen derecho a solicitar y obtener recursos económicos que financien sus tareas y que los Estados deben garantizar de la manera más amplia posible el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y de promoverlo”¹⁷³. La CIDH ha reiterado que las organizaciones de la sociedad civil pueden legítimamente recibir fondos de ONG’s extranjeras o internacionales, o de gobiernos extranjeros, para promover los derechos humanos, y que el Estado está obligado a garantizar

¹⁶⁸ CIDH, *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 30 de diciembre de 2009.

¹⁶⁹ HRW, *Crisis humanitaria en Venezuela - La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos*, 24 de octubre de 2016.

¹⁷⁰ Decreto Presidencial 2.323, 13 de mayo de 2016, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.227, art. 2(18).

¹⁷¹ Solicitud de audiencia del CDH-UCAB y PROVEA sobre discriminación por el ejercicio de los derechos políticos, presentada ante la CIDH el 8 de octubre de 2016.

¹⁷² Diario Las Américas, *Opositores acusados de “traición a la patria” continuarán denunciando la situación de Venezuela*, 10 de mayo de 2016; El Nuevo Herald; *Diputados opositores venezolanos continuarán periplo pese a denuncia*, 10 de mayo de 2016; Efecto Cocuyo, *Qué hay detrás de la “traición a la patria” que el Gobierno imputa a los diputados opositores*, 29 de junio de 2016; Ver Decreto Presidencial 2.323, 13 de mayo de 2016, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 6.227.

¹⁷³ CIDH, *Informe sobre la citación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, párr. 40.

su conformación y funcionamiento sin imponer restricciones más allá de las permitidas por el derecho a la libertad de asociación¹⁷⁴.

D. Audiencias temáticas y de país

109. A lo largo de los últimos años, la CIDH ha monitoreado la situación de quienes defienden los derechos humanos en las Américas, convocando audiencias relacionadas con temas, países y casos. La Comisión ha convenido audiencias sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos en República Dominicana, Honduras, Cuba, Perú, Guatemala, Colombia, Venezuela, Ecuador y Brasil, entre otros países¹⁷⁵. Adicionalmente, la Comisión ha celebrado audiencias relacionadas con la implementación de sistemas de protección nacionales en las Américas, así como en países específicos, como por ejemplo Honduras¹⁷⁶, y se ha concentrado en audiencias sobre categorías específicas de personas defensoras que están particularmente expuestos a situaciones de violencia, como operadores de justicia, mujeres defensoras, defensores del medioambiente, de pueblos indígenas y de personas LGBTI¹⁷⁷.

¹⁷⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 71/16, *CIDH expresa preocupación ante la declaración del estado de excepción y de emergencia económica en Venezuela*, 1^o de junio de 2016.

¹⁷⁵ Véase CIDH, *Audiencias*, 161^o período de sesiones, Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, 21 de marzo de 2017; 161^o período de sesiones, Mecanismo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos en Honduras, 17 de marzo de 2017; 159^o período de sesiones, Situación de personas defensoras de derechos humanos en República Dominicana, 6 de diciembre de 2016; 159^o período de sesiones, Situación de la justicia y las personas defensoras de derechos humanos en Honduras, 1 de diciembre de 2016; 159^o período de sesiones, Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Cuba, 1 diciembre de 2016; 157^o período de sesiones, Situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Cuba, 8 de abril de 2016; 157^o período de sesiones, Situación de derechos humanos en el Bajo Aguán, Honduras, 5 de abril de 2016; 156^o período de sesiones, Denuncias sobre criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos y operadores de justicia en Guatemala, 22 de octubre de 2015; 156^o período de sesiones, Situación de defensores y defensoras de derechos humanos que trabajan por la restitución de tierras en Colombia, 22 de octubre de 2015; 156^o período de sesiones, Denuncias sobre hostigamiento y ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos en Venezuela, 19 de octubre de 2015; 154^o período de sesiones, Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del Pueblo Shuar en Ecuador, 17 de marzo de 2015; 153^o período de sesiones, Situación de defensores de derechos humanos en Guatemala, 28 de octubre de 2014; 149^o período de sesiones, Situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Brasil, 29 de octubre de 2013; entre otras.

¹⁷⁶ Véase CIDH, *Audiencias*, 161 período de sesiones, Mecanismo de protección de defensoras y defensores de derechos humanos en Honduras, 17 de marzo de 2017; 159^o período de sesiones, Seguimiento del mecanismo de protección de las personas defensoras de derechos humanos en Honduras, 1 de diciembre de 2016; 157^o período de sesiones, Sistemas nacionales de protección para defensores y operadores de justicia en América, 8 de abril de 2016; 150^o período de sesiones, Situación de derechos humanos de defensoras y defensores en las Américas, 24 de marzo de 2014.

¹⁷⁷ *Ibidem*.

110. Adicionalmente, durante el 157° período de sesiones, la Comisión celebró una audiencia sobre sistemas nacionales de protección para defensores y operadores de justicia en América, con el fin de recibir información para el presente informe¹⁷⁸. Como se indicó más arriba, en el contexto de dicha audiencia las organizaciones de la sociedad civil participantes informaron a la Comisión sobre el estado de los mecanismos nacionales de protección en sus respectivos países y, aunque que reconocieron los avances que se han logrado, también subrayaron una serie de desafíos cruciales. Las organizaciones participantes identificaron componentes específicos que los Estados deberían incluir en políticas públicas a adoptar para proteger a quienes defienden los derechos humanos. Entre dichos componentes, los siguientes fueron mencionados de manera consistente:

- el fomento de una cultura que valore la protección y promoción de los derechos humanos;
- el monitoreo de patrones de violencia a través de la recolección de datos;
- la mejora de protocolos de investigación;
- la asignación de recursos financieros y humanos suficientes; así como
- el desarrollo de una coordinación y cooperación inter-institucionales para la implementación del programa.

111. Los participantes de la audiencia asimismo propusieron diferentes formas de abordaje para transformar las evaluaciones de riesgo en procesos más eficientes que respondan de manera más idónea y efectiva a las circunstancias en que se encuentran las personas que requieren medidas especiales de protección.

¹⁷⁸ Véase CIDH, [Audiencias](#), 157 período de sesiones, Sistemas nacionales de protección para defensores y operadores de justicia en América, 8 de abril de 2016.

CAPÍTULO 4
HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE
PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS
DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

112. Tal y como lo ha indicado anteriormente la CIDH, las obligaciones que tienen los Estados para posibilitar el ejercicio libre del derecho a defender los derechos conforme a la Declaración de la ONU sobre Defensores¹⁷⁹, son correlativas de diversas obligaciones cuyo goce se sustenta en derechos reconocidos en múltiples convenios y declaraciones internacionales¹⁸⁰.
113. En el ámbito del sistema interamericano, tanto la Declaración Americana como la Convención Americana reconocen derechos como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial que, en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Es por ello, que, según lo ha reconocido la Comisión, una afectación a un defensor o defensora en represalia a sus actividades, puede conllevar la violación de múltiples derechos expresamente reconocidos por los instrumentos interamericanos¹⁸¹.
114. Partiendo de las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos, así como el deber de adoptar disposiciones de derecho interno reconocidos en los artículos 1(1) y 2 de la Convención Americana, y que forman parte de las obligaciones generales de los derechos reconocidos en la Declaración Americana, la Comisión ha reconocido que las obligaciones estatales en torno a la protección del ejercicio de la actividad de defensa de los derechos humanos se encuentran

¹⁷⁹ Declaración aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante *Resolución A/RES/53/144*, 8 de marzo de 1999.

¹⁸⁰ CIDH *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 15. Consejo Económico y Social, *Promoción y Protección de los Defensores de Derechos Humanos: Defensores de los Derechos Humanos. Informe presentado por la señora Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos*, de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.20010/94, 26 de enero de 2001, párr. 14.

¹⁸¹ CIDH *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr.19.

estrechamente interrelacionadas y son interdependientes para lograr una protección integral.

115. De esta forma, para garantizar un ejercicio libre y seguro de las labores de las personas defensoras, los Estados deben dar un cumplimiento integral a sus obligaciones internacionales de tal forma que no sólo aseguren que sus agentes se abstengan de violar los derechos de las personas defensoras, sino también logren prevenir adecuadamente agresiones, hostigamientos o ataques en su contra, reconociendo la importancia de su rol en una sociedad democrática. A lo anterior, se suma el deber de protegerlos cuando afronten un riesgo real e inminente. Además, a juicio de la Comisión, una investigación efectiva de las violaciones en contra de sus derechos también es pieza esencial de esta política, pues como reiteradamente lo ha señalado, el mejor medio para proteger a las personas defensoras es sancionando a los responsables de los actos cometidos en su contra.
116. La Comisión ha señalado, por ejemplo, que la sola asignación de esquemas de seguridad para personas defensoras en riesgo, pero sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto, no constituiría una respuesta integral para proteger sus derechos. Asimismo, la Comisión ha considerado que el solo inicio de una investigación sobre las amenazas sufridas no es suficiente para proteger al defensor o defensora afectados, cuando se omite al mismo tiempo valorar y, de ser necesario, proporcionar algún esquema de seguridad atendiendo a la situación de riesgo que se enfrenta. Adicionalmente, no resultaría consistente con una protección integral, si los Estados deciden emprender una investigación respecto de los hechos de violencia en contra de una persona defensora, pero al mismo tiempo autoridades fomentan un clima de descrédito y desprestigio en su contra. La CIDH observa que la falta del diseño de una política integral de protección visible en los ejemplos anteriores, propicia un estado de indefensión que repercute en detrimento de las labores adelantadas por defensores y defensoras de derechos humanos.
117. Es en razón de lo anterior, que la Comisión desde su informe de 2006 y posteriormente en 2011¹⁸², ha formulado el concepto de política global o integral de protección, el cual como se ha indicado tiene por sustento un reconocimiento del derecho a defender los derechos y la interrelación e interdependencia entre las obligaciones que el Estado debe observar para posibilitar el ejercicio del derecho a defender los derechos. Esta política requiere que los Estados:

¹⁸² CIDH *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 479; Corte IDH. *Caso Kawas Fernandez vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de abril de 2009. Serie C, No. 196, párr. 91.

- adopten políticas públicas, leyes y cualquier otra medida necesaria para asegurar que defensoras y defensores puedan llevar adelante sus actividades libremente;
- aseguren que sus agentes se abstengan de afectar o inferir arbitrariamente en sus derechos, así como de imponer medidas administrativas, legislativas o de cualquier otro tipo de obstáculos, que obstaculice sus labores;
- protejan a quienes defienden los derechos humanos cuando sus derechos a la vida e integridad personal se encuentran en una situación de riesgo; e
- investiguen con debida diligencia las violaciones cometidas contra defensoras y defensores y, por tanto, combatiendo la impunidad.

118. En el caso *Luna López vs. Honduras* y posteriormente en el caso *Defensor de Derechos Humanos vs. Guatemala*, la Corte Interamericana por su parte, también llamó a implementar políticas de protección dentro de un plazo razonable, e identificó un número importante de componentes que vienen a integrarse dentro de las características de una política integral de protección. Dichos componentes incluyen:

- la participación de defensoras, defensores, organizaciones de la sociedad civil y expertos, en la formulación de estándares para regular la protección de las personas afectadas;
- la implementación de medidas de protección en una forma comprensiva, con cooperación inter-institucional en la medida necesaria de acuerdo al riesgo de cada situación;
- el establecimiento de procesos que permitan a los beneficiarios informar sobre implementación deficiente o insuficiente de medidas de protección y para resolver dicha situación cuando sea informada;
- la creación de un modelo de análisis que permita la evaluación efectiva del riesgo y la protección necesaria de cada defensor o grupo;
- la creación de un sistema de gestión de información relacionada a la situación de prevención y protección de quienes defienden derechos humanos;
- el diseño de planes de protección para responder a los riesgos específicos enfrentados por cada defensora o defensor y las características de su trabajo;
- la promoción de una cultura que legitima y protege el trabajo de defensores de derechos humanos; y

- la asignación de recursos humanos y financieros suficientes para responder a las necesidades reales de protección de defensoras y defensores de derechos humanos¹⁸³.

119. Al momento de formular una política integral de protección, la Comisión considera fundamental abordar las necesidades concretas de personas defensoras en situaciones de riesgo agravado debido a las causas que defienden y en algunos casos de manera diferenciada atendiendo a su sexo, género, raza y grupo étnico, entre otros factores. Ello incluye tomar en cuenta también las características particulares de la labor que desempeñan personas defensoras que trabajan en medioambiente, territorios y comunidades indígenas; activistas enfocados en los derechos de personas LGBTI; personas defensoras de derechos sexuales y reproductivos; entre otros.
120. Por otra parte, como lo indicó la Comisión en su informe de 2011, la efectividad de una política de protección depende en gran medida del apoyo y compromiso que tenga del Estado concernido¹⁸⁴. Una voluntad política seria es necesaria para adoptar las leyes, regulaciones, políticas y programas necesarios, que deben formar parte de una política integral de protección. Los poderes relevantes del Estado deben estar bien coordinados para lograr el efectivo funcionamiento y aplicación de una política integral de protección. El compromiso político del Estado queda demostrado cuando una política integral de protección es acompañada de legislación comprensiva, autoridades a cargo que sean efectivas y estén bien coordinadas y una asignación adecuada de recursos humanos y financieros¹⁸⁵.
121. En este sentido, un marco legal y administrativo que reconozca el contenido de una política integral de protección y que regule con claridad las obligaciones de las autoridades involucradas, así como la necesaria coordinación entre estas, es fundamental para asegurar su adecuado funcionamiento. Como ha afirmado la ex Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, Margaret Sekagayya: “en los países donde los derechos humanos están específicamente reconocidos y protegidos por la legislación interna, es más probable que esos derechos

¹⁸³ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013, párr. 243-244.

¹⁸⁴ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 487; CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 133.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

se respeten y hagan efectivos en la práctica”¹⁸⁶. Particularmente, en casos de Estados federales, el marco legal doméstico debe designar claramente qué instituciones del gobierno central y de los gobiernos locales están a cargo de su implementación. Adicionalmente, los Estados deben adoptar las leyes necesarias para permitir que las autoridades centrales y locales tengan claridad sobre sus funciones en relación a la protección de personas defensoras de derechos humanos, con el fin de que la transferencia de autoridad e información del nivel nacional al local no estén sujetas a ambigüedad y confusión. En Estados federales, el gobierno nacional debe asegurar que todas las entidades concernidas tomen las medidas necesarias para asegurar el adecuado cumplimiento de los programas de protección para quienes defienden los derechos humanos¹⁸⁷.

122. La legislación en este campo debe también servir como medio para, entre otras actividades, poner de manifiesto la importancia y validez del trabajo de personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones; la inclusión de una política de tolerancia cero a las amenazas o violencia contra personas defensoras de derechos humanos; y poner en marcha actividades de formación para oficiales públicos, la prensa y la sociedad en general, sobre el trabajo de personas defensoras de derechos humanos. Los Estados y sus acciones deben servir de catalizadores para valores sociales que favorezcan el respeto de quienes defienden los derechos humanos y la construcción de un ambiente seguro.
123. A continuación, la Comisión analiza el contenido de las obligaciones que tienen los Estados, las cuales, a través de su interrelación e interdependencia materializan el significado de una política integral.

A. Obligación de respetar

124. La protección a los derechos humanos, “en especial los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público”¹⁸⁸. En este sentido, “la protección a los derechos humanos, está necesariamente

¹⁸⁶ *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya*, A/HRC/25/55, 23 de diciembre de 2013, párr. 63.

¹⁸⁷ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 492.

¹⁸⁸ CorteIDH, *Opinión Consultiva OC-6/86*, Corte IDH, opinión del 9 de mayo de 1986. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*, serie A, N° 6, párr. 21

comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”¹⁸⁹. La obligación de respeto de los derechos humanos precisamente requiere del Estado abstenerse de afectar o interferir arbitrariamente en los derechos humanos, de tal forma que “en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto”¹⁹⁰.

125. La CIDH enfatiza que una política integral de protección debe partir por el respeto de los derechos de las personas defensoras por parte de los agentes estatales, de tal forma que sus labores no sean obstaculizadas por el mismo Estado, creando climas hostiles que en vez de reconocer su legítimo rol en la sociedad, fomenten los actos de violencia en su contra. En sus informes de 2006¹⁹¹ y 2011¹⁹², la Comisión ya se pronunció sobre las obligaciones que tienen los Estados para respetar los derechos humanos de las personas defensoras, expresando su preocupación por las graves y recurrentes violaciones por incumplimiento del deber de respeto como consecuencia de la estigmatización, amenazas, asesinatos e inclusive desapariciones directamente atribuibles a agentes del Estado, o bien, grupos armados que actuarían con su aquiescencia o tolerancia. Además, la Comisión se ha pronunciado sobre las injerencias arbitrarias a los derechos de reunión, protesta social y libertad de asociación, reconociendo también al fenómeno de la criminalización de la defensa de los derechos humanos que puede afectar una multiplicidad de derechos, incluidos la integridad personal, los derechos de libertad de expresión y reunión, así como las garantías judiciales y protección judicial. En particular, en 2015, dada la preocupante información recibida, la CIDH en 2015 aprobó un informe específicamente para abordar la problemática de la criminalización al trabajo de las personas defensoras¹⁹³.

126. Los Estados deben asegurar que los derechos de las personas defensoras no queden al arbitrio del poder público, de tal forma que para dar cumplimiento al deber de respeto desarrollen “un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren por parte de agentes del Estado los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la

¹⁸⁹ *Ibidem*.

¹⁹⁰ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 169.

¹⁹¹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas* OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006.

¹⁹² CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011.

¹⁹³ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre 2016.

más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo”¹⁹⁴. Los Estados deben de asegurar que en general su marco normativo, incluyendo normas secundarias, decretos, protocolos y directrices de actuación se ajusten a los estándares internacionales en la materia.

127. Los legisladores deben tener un rol positivo en la protección de las personas que defienden los derechos humanos. Observando estrictamente el principio de legalidad en la codificación de delitos, que requieren que las ofensas penales sean formuladas sin ambigüedades, en términos estrictos, precisos e inequívocos. Cuando las ofensas penales no son redactadas de acuerdo al principio de legalidad por su contenido ambiguo, se abre la puerta a la discreción y la arbitrariedad en la aplicación de la ley penal por parte de los operadores de justicia¹⁹⁵. Un ejemplo de ello es la formulación de las leyes que sancionan la organización y participación en protestas sociales sin autorización previa, o la aprobación de leyes encaminadas a combatir el terrorismo, con un carácter vago y ambiguo que pueden ser utilizados para amedrentar a defensores y defensoras que realizan sus actividades de forma pacífica pero opuesta a determinados sectores¹⁹⁶.
128. El Estado asimismo, debe de abstenerse de participar en campañas de difamación, diseminación de representaciones negativas o la estigmatización de personas defensoras de derechos humanos y el trabajo que realizan¹⁹⁷. Los Estados no deben tolerar ningún intento por parte autoridades gubernamentales de cuestionar la legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones. En países con una polarización política elevada, en los que existen niveles altos de conflicto social, estos mensajes envían una señal que indica que los actos de violencia contra quienes defienden los derechos humanos y sus organizaciones, cuentan con el apoyo del Estado¹⁹⁸. La Comisión ha recibido información sobre un número de Estados en la región con discursos paralelos pero inconsistentes sobre personas defensoras de derechos humanos. Así, la CIDH en sus labores de monitoreo ha recibido información sobre declaraciones de altas autoridades que tienen efectos

¹⁹⁴ CorteIDH, *Opinión Consultiva OC-6/86*, Corte IDH, opinión del 9 de mayo de 1986. *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*, serie A, N° 6, párr. 22.

¹⁹⁵ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 249(a).

¹⁹⁶ Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63.

¹⁹⁷ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, Recomendación 5.

¹⁹⁸ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 177; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 64.

estigmatizantes sobre personas defensoras de derechos humanos, tachándolos como “criminales o promotores de criminales”, “enemigos del desarrollo” o “enemigos del Estado”¹⁹⁹. En este sentido, todos los niveles del Estado deben combatir la diseminación de discursos de odio, o cualquier expresión que incite a la discriminación, hostilidad o violencia contra quienes defienden los derechos humanos, de acuerdo a los estándares interamericanos y universales.

129. Adicionalmente, es crucial que los Estados eviten cualquier tipo de mal uso de su poder punitivo y de su sistema judicial para perseguir a personas defensoras de derechos humanos que estén involucrados en acciones legítimas y legales, absteniéndose de criminalizaciones indebidas, arresto o detención arbitrarias o uso excesivo de la fuerza en su contra durante manifestaciones públicas²⁰⁰.
130. Jueces y operadores de justicia, pueden contribuir a la protección de personas defensoras de derechos humanos absteniéndose de participar en cualquier forma de criminalización indebida de personas defensoras de derechos humanos. Se ha informado que algunos fiscales han estado implicados en procesos de criminalización, iniciando investigaciones por iniciativa propia o basadas en quejas presentadas por individuos con el objetivo de socavar las actividades de personas defensoras de derechos humanos²⁰¹. La CIDH ha notado que una preocupación frecuente respecto de quejas presentadas contra personas defensoras de derechos humanos es que “las autoridades encargadas de la investigación del delito, por la ausencia de precisión de los códigos procesales, o bien, por una falta de diligencia [ella], proceden a realizar las acusaciones penales antes de recabar las pruebas necesarias para determinar la existencia de una conducta ilícita”²⁰². Por su parte, los jueces también participan de la criminalización de personas defensoras cuando acceden a dar trámite a procedimientos sin la debida evidencia o basados en testimonios de personas que carecen de credibilidad; apurar procedimientos con el fin de reprimir a la defensora o el defensor acusado²⁰³; ordenar arrestos de personas defensoras de manera arbitraria²⁰⁴; sujetar a personas

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, Recomendaciones 13 y 14.

²⁰¹ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015, párr. 58.

²⁰² CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 94.

²⁰³ Protection International, *Guía para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos ante la Criminalización*, diciembre de 2009, párr. 5.

²⁰⁴ PBI, *Informe de la misión de corto plazo en Honduras: La situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos*, 2011, párr. 14.

defensoras a largos procesos; y a dictar resoluciones contrarias a la legislación doméstica. De manera similar, los jueces contribuyen a los procesos de criminalización cuando interpretan la ley de manera impropia y no tienen en consideración instrumentos que protegen los derechos de las personas defensoras de derechos humanos; acciones que resultan en la obstrucción de su trabajo²⁰⁵.

131. A nivel tanto administrativo como legislativo, los Estados deben también abstenerse de crear obstáculos o mantener cualquier impedimento o restricción desproporcionada al registro, establecimiento, financiamiento y operación de organizaciones de derechos humanos²⁰⁶. Como se ha indicado más arriba, la Comisión considera que los Estados deben dar instrucciones precisas a oficiales públicos en este sentido y debe imponer sanciones disciplinarias a quienes no cumplan con dichas instrucciones.
132. Finalmente, la Comisión recuerda el Estado debe tomar las medidas necesarias para modificar dichas normas, removiendo tales obstáculos a la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, inclusive, cuando la normativa o marco jurídico aplicable sea violatorio para los derechos de las personas defensoras, también existe la obligación de las autoridades de realizar dentro de las esferas de sus atribuciones y competencias un control de sus acciones u omisiones ex officio, asegurándose que no resulten violatorios de los derechos humanos, de ser necesario, inaplicando la normas que pudieran resultar lesivas de los derechos de las personas defensoras²⁰⁷.

B. Obligación de prevenir

133. Como resultado de la obligación de garantizar los derechos los Estados deben prevenir violaciones de derechos humanos de personas defensoras en el ejercicio de su trabajo. Este deber es de particular importancia en países en los que existe un contexto demostrado de violencia e

²⁰⁵ INREDH, *Criminalización de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Ecuador*, 2011, párr. 145.

²⁰⁶ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, Recomendaciones 18-21.

²⁰⁷ Así, por ejemplo, la Corte Interamericana ha indicado que el Estado “debe asegurar que la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos materia del presente caso ni para la identificación, juzgamiento y eventual sanción de los responsables de los mismos y de otras graves violaciones de derechos humanos similares acontecidas durante el conflicto armado en El Salvador. Esta obligación vincula a todos los poderes y órganos estatales en su conjunto, los cuales se encuentran obligados a ejercer un control “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. [...]”. Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014, párr. 213.

intimidación contra quienes defienden los derechos humanos. Esta obligación de prevención comprende “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”²⁰⁸.

134. Es importante reiterar que si bien la obligación de prevenir es de medio o comportamiento²⁰⁹, implica que el Estado adopte “medidas integrales” para “cumplir con la debida diligencia” atendiendo a las circunstancias del derecho cuya posible afectación se previene. Para ello, los Estados “deben contar con un marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y práctica que permitan actuar de una manera eficaz”²¹⁰. Si bien “[n]o es posible hacer una enumeración detallada de esas medidas [de prevención], que varían según el derecho de que se trate, y según las condiciones propias de cada Estado Parte”²¹¹, la Comisión considera que en aquellos países en los cuales la lucha contra la violencia contra quienes defienden los derechos humanos es conocida, se espera que el Estado desarrolle un marco legal apropiado para prevenir violaciones a sus derechos, que garantice de su efectiva aplicación y que aplique políticas de prevención adecuadas y efectivas para responder a los reclamos presentados por defensores y defensoras. La estrategia de prevención debe también ser comprensiva; en otras palabras, debe prevenir los factores de riesgo y, al mismo tiempo, fortalecer las instituciones que pueden dar respuestas efectivas.
135. A continuación la Comisión enlista algunos de los aspectos a tomarse en cuenta como parte de las medidas de prevención que el Estado debe observar para prevenir violaciones a los derechos de las personas defensoras.

²⁰⁸ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, párr. 118 y Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4 párr. 166.

²⁰⁹ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 252.

²¹⁰ *Ibid*, párr. 258.

²¹¹ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 175.

1. Obligación de crear una cultura de derechos humanos y reconocimiento de la labor de las personas defensoras

136. La Comisión ha subrayado que los Estados deben garantizar que personas defensoras de derechos humanos puedan llevar adelante su trabajo sin miedo a las represalias o presiones indebidas. La CIDH ha enfatizado que la defensa de los derechos humanos puede ser ejercida libremente, únicamente cuando las personas involucradas no son víctimas de amenazas, ni de ningún tipo de agresiones físicas, psicológicas o morales, o cualquier otra forma de hostigamiento. Ha afirmado también que, cuando defensoras y defensores operan en un clima de hostilidad, los temas importantes en los cuales trabajan pueden tomar un segundo lugar, así como crear un efecto intimidante para otras defensoras y defensores²¹². Por lo tanto, es obligación del Estado no solamente establecer un marco legal adecuado y efectivo, sino también asegurar condiciones reales en las cuales quienes defienden los derechos humanos puedan llevar adelante sus tareas. Quienes defienden los derechos humanos deben ser capaces de documentar y denunciar violaciones de derechos humanos, apoyar a las víctimas, denunciar y perseguir la corrupción y la impunidad, hablar con la prensa, hacer cabildeo con oficiales públicos con el fin de discutir sobre los temas en los cuales trabajan y criticar al gobierno cuando sea procedente. Deben ser capaces de ejercer libremente todos los derechos contenidos en la Convención Americana, sin cortapisas debido a su estatus de personas defensoras de derechos humanos.
137. En este sentido, los Estados deben adoptar medidas positivas para permitir a quienes defienden los derechos humanos realizar sus actividades libremente, fomentando una cultura de derechos humanos y un ambiente libre de violencia y amenazas, para empoderar el trabajo en derechos humanos; entrenando a oficiales públicos; educando al público en su conjunto; reconociendo el valor y la importancia del trabajo de personas defensoras; y llevando adelante investigaciones serias y efectivas de cualquier violación de derechos humanos en su contra, previniendo por lo tanto la impunidad.
138. La Comisión ha establecido que la obligación de crear un ambiente en el cual personas defensoras puedan llevar adelante su trabajo de manera segura, comienza con el reconocimiento de que cada persona tiene el

²¹²

CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 46; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 471; Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de marzo de 2005. Series C No, 192, párr. 96; Corte IDH. *Caso Hilca Tecse vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 3 de marzo de 2005. Series C No. 121, párr. 78.

derecho de promover y defender los derechos humanos. La Comisión ha recomendado que los Estados cultiven una cultura de derechos humanos en la cual el rol fundamental que cumplen quienes defienden los derechos humanos como garantía de la democracia y el Estado de derecho sea inequívoca y públicamente reconocido, y donde el ejercicio de la defensa de los derechos humanos sea reconocido como una acción legítima²¹³. Es esencial que las autoridades en todos los niveles reconozcan públicamente que defender los derechos humanos no equivale a trabajar en contra de las instituciones del Estado, sino que personas defensoras ejercen una tarea necesaria de control de las instituciones de gobierno y por tanto ayudan a robustecer el estado de derecho y expandir derechos y garantías para todas las personas. La Comisión ha indicado que el reconocimiento insuficiente de la importancia del trabajo de personas defensoras por las autoridades públicas y la sociedad en general, contribuye a su vulnerabilidad, así como constituye uno de los mayores desafíos para lograr su protección²¹⁴.

139. En este sentido, la Comisión alienta a los Estados a promover la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas y a aprobar leyes, políticas y protocolos que reconozcan públicamente el derecho a defender los derechos humanos dentro de su país. Los estados deben diseminar ampliamente la existencia y contenido de estos instrumentos, entre círculos de gobierno, educación y la sociedad en su conjunto.

2. Obligación de capacitación y formación de funcionarios públicos

140. La Comisión considera que el Estado debe capacitar a oficiales públicos y la sociedad en su conjunto, en la importancia del rol que cumplen quienes defienden los derechos humanos. En este sentido, la CIDH ha recomendado a los Estados que lleven adelante actividades de formación y promoción para todos los agentes del Estado, la sociedad y la prensa, con el fin de aumentar el nivel de conocimiento sobre la importancia y el valor del trabajo que llevan adelante quienes defienden los derechos humanos y sus organizaciones²¹⁵. Estas actividades de formación y las campañas de concientización, deben orientarse a proveer información acerca de los derechos de las personas defensoras, conforme a los instrumentos internacionales aplicables, incluida la Declaración de Defensores de la ONU;

²¹³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, Recomendaciones 3 y 4.

²¹⁴ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre 2016, párr. 276; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, párr. 276.

²¹⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, Recomendación 5.

del tipo de trabajo que realizan, así como su importancia y, el rol central que cumplen en la consolidación del estado de derecho y el fortalecimiento de la democracia.

141. La formación debe incluir la transversalidad de un enfoque sensible a las cuestiones de género –y de la diversidad–, buscando lograr un entendimiento de las necesidades especiales de protección de ciertos grupos más afectados por la criminalización, amenazas y violencia física. En este sentido, la formación en el impacto diferenciado de la violencia sobre mujeres, LGBTI, afro-descendientes y defensores de pueblos indígenas, así como otros grupos de defensores expuestos de forma particular, es esencial para garantizar que creencias perjudiciales o estereotipos no lleven a la aplicación de medidas de protección de manera inequitativa, o en el caso de investigaciones oficiales, al retraso o cierre de investigaciones preliminares, de forma injustificada.

3. Obligación de combatir los problemas estructurales

142. Un enfoque global y comprensivo de la prevención, debe también enfrentar los problemas estructurales más profundos que llevan a la violencia contra quienes defienden los derechos humanos, como la impunidad y la corrupción. La Comisión también ha llamado a los Estados a instruir a las autoridades gubernamentales a crear espacios de diálogo abierto entre los altos niveles del gobierno y organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, destinados a recibir sus opiniones respecto de políticas públicas existentes así como lagunas legislativas y el efecto que tienen en su trabajo. La Comisión considera en consecuencia importante que las organizaciones de derechos humanos puedan contar con espacios para una participación activa en relación con propuestas de políticas públicas o medidas legislativas que afecten sus derechos²¹⁶.
143. En cumplimiento de su deber de prevención, la Comisión considera que los Estados deben partir por implementar una política seria que les permita identificar los posibles patrones de ataques, agresiones y obstáculos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos. Lo anterior, incluyendo del actuar de grupos armados ilegales y entidades del crimen organizado, así como empresas que puedan estar involucrados en ataques e intimidaciones contra defensoras, defensores, líderes comunitarios y pueblos indígenas o afrodescendientes. A la luz de las obligaciones internacionales de los Estados de controlar las operaciones empresariales

²¹⁶ CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 de diciembre 2016, párr. 285, recomendación 5.

bajo su jurisdicción, el Estado debe establecer un marco legal claro, que prevea sanciones contra empresas que están involucradas en la criminalización, estigmatización o abusos contra quienes defienden los derechos humanos.

➤ Los Estados, en cumplimiento de su obligación de combatir las causas que provocan la violencia, no deben pasar por alto el involucramiento de empresas en la creación o exacerbación de la situación de riesgo enfrentada por personas defensoras de derechos humanos. Los Estados deben por tanto considerar, en el espíritu de los “Principios sobre Empresas y Derechos Humanos”²¹⁷, informar a las empresas sobre el contenido del derecho a defender los derechos humanos; sobre sus responsabilidades positivas y negativas en relación al respeto de éstos derechos; así como las medidas concretas que deben tomar con el fin de asegurar que las empresas contribuyen a crear un ambiente seguro y conducente para quienes defienden los derechos humanos²¹⁸. Los Estados deben poner en conocimiento de las empresas que operan bajo su jurisdicción, que su responsabilidad incluye abstenerse de provocar daños a personas defensoras de derechos humanos, restringiendo sus derechos, o interfiriendo en sus actividades legítimas; consultado y colaborando con ellos para identificar, mitigar y remediar cualquier impacto negativo que sus negocios puedan producir en los derechos humanos; y asegurar que las empresas privadas de seguridad y contratistas actuando en nombre de la empresa no están involucrados en amenazas o ataques contra personas defensoras de derechos humanos²¹⁹. A la luz de las obligaciones internacionales del Estado de controlar las operaciones de las empresas dentro de su jurisdicción, es importante que los Estados establezcan un marco legal claro que prevea sanciones contra empresas que se encuentren involucradas en abusos contra personas defensoras de derechos humanos.

144. Compilar estadísticas correctas y actualizadas e información relativa a los ataques o actos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos, es otra manera en que los Estados pueden contar con mayores elementos para atacar la raíz del problema de la violencia contra quienes

²¹⁷ Naciones Unidas, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" A/HRC/17/31. 21 de marzo, 2011.

²¹⁸ Ver, ISHR and ICAR, *Human Rights Defenders in National Action Plans (NAPs), A Thematic Supplement to National Action Plans on Business and Human Rights: A Toolkit for the Development, Implementation and Review of State Commitments to Business and Human Rights Framework*, junio de 2016.

²¹⁹ *Ibidem*.

defienden los derechos humanos. El mapeo de la violencia que sufren permite comprender mejor el alcance del problema y sus particularidades regionales, así como el diseño de políticas públicas de prevención más eficientes. Cabe señalar que la falta de tales estadísticas en varios Estados es una de las razones por las cuales el propio Estado no cuenta con herramientas para identificar la seriedad que pueden tener diversos obstáculos en la actividad de defensa de derechos humanos, particularmente de grupos que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad o discriminación histórica. A ese respecto, por ejemplo, en relación con la violencia de género contra las mujeres, la Comisión ha considerado que la ausencia de información precisa, actualizada y desagregada, puede constituir un obstáculo importante para solucionar el problema²²⁰.

145. En virtud de lo anterior, la Comisión observa la importancia de establecer un registro para recolectar estadísticas detalladas, precisas y actualizadas sobre ataques, actos de violencia e intimidación que sucedan en su territorio, como pre-requisito esencial para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas efectivas de prevención, protección y persecución criminal de la violencia contra quienes defienden los derechos humanos. Tales estadísticas deberían incluir, por ejemplo: nombre, trabajo o actividad económica, empleador y sexo y género de la víctima; causas en las que trabajaba al momento del ataque y, de ser el caso, organización a la que pertenece; tipo, ubicación y fecha del ataque sufrido (detallando en el tipo, por ejemplo, si una amenaza fue verbal, en un panfleto, etc.); persona o grupo presuntamente responsable (incluyendo la perspectiva de la víctima); autoridad encargada de la investigación y número de expediente o código de referencia; y estatus de la investigación y estado de la causa contra el o los posibles perpetradores. Este tipo de información detallada, es útil para el mapeo del alcance, forma, tendencia y patrones de recurrencia de las amenazas y la violencia que afectan a quienes defienden los derechos humanos y son cruciales para la implementación de políticas efectivas de prevención. La importancia de mantener estadísticas precisas sobre la violencia contra periodistas, fue también destacado por varios expertos internacionales e instituciones que representan el derecho de trabajadores de los medios y periodistas en un comunicado de prensa conjunto, en el cual observaron que “Los Estados deberían mantener estadísticas detalladas y desglosadas sobre delitos contra la libertad de

²²⁰ Comunicado de Prensa, [Llamado conjunto de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer y todos los mecanismos internacionales y regionales para terminar los feminicidios y la violencia de género](#), Washington DC/Ginebra, 22 de noviembre de 2016; CIDH, [Acceso a la Información, Violencia contra la Mujer y Administración de Justicia en las Américas](#), OAS/Ser.L/V/II.154, Doc.19, 27 de marzo de 2015, párr. 43-51; CIDH, [Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 68, 20 de enero de 2007, *conclusiones y recomendaciones para las instancias de la administración de justicia* Nos. 7-8.

expresión y el juzgamiento de tales delitos, entre otras cosas, para facilitar una planificación más efectiva de las iniciativas de prevención”²²¹.

146. Los estereotipos también contribuyen al incremento de la vulnerabilidad de algunos grupos específicos como mujeres defensoras, y quienes defienden personas LGBTI, pueblos indígenas y afro-descendientes, entre otros. Por lo tanto, los Estados deben tomar todas las medidas necesarias a corto, mediano y largo plazo para erradicar la discriminación, que es tanto causa como consecuencia de la violencia que enfrentan. Por ejemplo, debido a los estereotipos de género impregnados en su rol tradicional en la sociedad, las mujeres defensoras continúan siendo especialmente vulnerables a violaciones de derechos humanos. Para estas mujeres, es imperativo que los Estados adopten las medidas necesarias para erradicar el sexismo dominante y los estereotipos de género arraigados en el lenguaje y manera de pensar de muchos oficiales de los sistemas de justicia y cuerpos de seguridad a cargo de las investigaciones, lo cual frecuentemente resulta en inacción y falta de seguimiento de quejas o investigaciones de violaciones de sus derechos.
147. En el 2013, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la resolución Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer²²². La resolución tomó una posición enérgica en relación a la protección de mujeres defensoras de derechos humanos, llamando a los Estados a integrar perspectivas de género en sus esfuerzos por crear un ambiente seguro y conducente para la defensa de los derechos humanos, así como otras medidas de prevención e investigación. El año siguiente, la Asamblea General de la OEA incluyó una recomendación en su resolución anual sobre Defensores de Derechos Humanos: Apoyo a las Tareas que Desarrollan las Personas, Grupos y Organizaciones de la Sociedad Civil para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en las Américas la cual enfatiza el derecho de las mujeres defensoras de

²²¹ Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), *Declaración Conjunta sobre Delitos Contra la Libertad de Expresión*, 25 de junio de 2012.

²²² Asamblea General de las Naciones Unidas General, Resolución No. 68/181, *Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer* A/68/456/Add.2, 18 de diciembre de 2013.

derechos humanos a contar con una protección especial para asegurar que se encuentran empoderadas adecuadamente y que sus derechos se encuentran protegidos, para mejorar la efectividad de las importantes actividades que llevan adelante²²³.

148. La corrupción es otra de las causas de la violencia contra quienes trabajan defendiendo los derechos humanos. Su presencia generalizada en la sociedad mina la independencia de las instituciones judiciales y el estado de derecho, permitiendo el avance de causas manifiestamente ilegales e infundadas contra personas defensoras de derechos humanos. La corrupción, asimismo, provoca un acceso disparado a la justicia, así como discrepancias y retrasos en el tratamiento de denuncias; todo ello creando un ambiente muchas veces opuesto para quienes defienden los derechos humanos. La Comisión considera que los Estados deben contar con mecanismos que permitan resolver las denuncias sobre corrupción de manera independiente y con la celeridad necesaria para mitigar sus efectos en las causas adelantadas por defensores y defensoras y sancionar a los funcionarios públicos que resulten responsables.

C. Obligación de proteger frente a situaciones de riesgo

149. Los Estados tienen la obligación de proteger la vida y la integridad personal, de quienes defienden derechos humanos cuando se encuentran en una situación de riesgo, incluso cuando el mismo deriva de la acción de un agente no estatal. Lo anterior, como resultado del efecto erga omnes de los derechos humanos a través del cual, los Estados tienen la obligación de hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos humanos en toda circunstancia y respecto de toda persona²²⁴. Esta obligación adquiere particular relevancia en el contexto que atraviesan varios Estados de la región, especialmente cuando las personas defensoras se encuentran en una situación de riesgo en virtud de las causas que promueven, las cuales pueden afectar pandillas o grupos

²²³ Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2851 (XLIV-O/14), Defensoras y Defensores de Derechos Humanos: Apoyo a las Tareas que Desarrollan las Personas, Grupos y Organizaciones de la Sociedad Civil para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en las Américas, aprobada en la segunda sesión plenaria, 4 de junio de 2014. Ver también la primera vez que la Asamblea General de la OEA incluyó una perspectiva de género en sus resoluciones sobre Defensores de Derechos Humanos: Asamblea General de la OEA, Defensores de Derechos Humanos: Apoyo a las Tareas que Desarrollan las Personas, Grupos y Organizaciones de la Sociedad Civil para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en las Américas, AG/Res.2579 (XL-O/10), aprobada en la cuarta sesión plenaria, 8 de junio de 2010, Resolución No.2.

²²⁴ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123; Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 111.

delincuenciales o ilegales, personas vinculadas a importantes sectores empresariales, entre otros actores.

150. De conformidad con el derecho internacional, el Estado tiene el deber de proteger los derechos de las personas defensoras frente a actos u omisiones de parte actores no estatales cuando se cumplen los siguientes requisitos: i) cuando existe una situación de riesgo real e inmediato; y ii) cuando el Estado conocía o debía tener conocimiento de ese riesgo real e inmediato. De actualizarse estos dos requisitos las autoridades que tuvieron dicho conocimiento deben adoptar las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo²²⁵. De no cumplir con esta obligación, el Estado será responsable internacionalmente por la violación al deber de protección.
151. Como se ha indicado previamente, una buena forma de articular una política integral de protección es a través de mecanismos, leyes y políticas que den respuestas especializadas al riesgo enfrentado por personas defensoras de derechos humanos. En particular, frente a incrementos de asesinatos y violencia general en contra de quienes defienden los derechos humanos una instrumentación adecuada de un mecanismo de protección puede facilitar al Estado cumplir con su obligación de protección, al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular del defensor o defensora en riesgo y, consecuentemente, una intervención más oportuna, especializada, y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar el defensor o defensora²²⁶.

²²⁵ Corte IDH. *Caso Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de noviembre de 2015. Serie C No. 307, párr. 109. Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 182; Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, párr. 123; y Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 140; Corte IDH. *Caso Masacre de Pueblo Bello*. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 123. En este sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha establecido que “[...] no todo riesgo reclamado puede hacer surgir una obligación Convencional al Estado de tomar medidas operacionales para prevenir la materialización de un riesgo. Para que surja una obligación positiva, debe establecerse que el Estado conocía, o debió conocer en aquel momento, la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo determinado [...] por actos criminales de un tercero y que ha fallado en tomar medidas al alcance de su poder las cuales, juzgadas razonablemente, podrían haber evitado el riesgo [...]” cfr. ECHR *Case Kilic v. Turkey*, No. 22492/93, Sentencia del 28 de marzo de 2000, párs. 62 y 63 y ECHR, *Osman v. United Kingdom*, No. 23452/94, Sentencia del 28 de octubre de 1998, párs. 115 y 116, (traducción de la CIDH).

²²⁶ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 485.

1. Mecanismos Nacionales de Protección a personas defensoras existentes en la región

152. En la última década, cinco países de las Américas han creado mecanismos nacionales de protección. Otros, han puesto en marcha políticas públicas o programas atendiendo a algunos de los aspectos de una política integral de protección. La Comisión celebra los esfuerzos significativos llevados adelante por los Estados que han creado mecanismos nacionales de protección, así como los avances logrados. Sin embargo, y no obstante dichos mecanismos, la situación de vulnerabilidad de las personas defensoras continúa e incrementa en muchos países de la región, teniendo conocimiento la CIDH inclusive del asesinato de personas defensoras, incluidas en los programas de protección en los meses y años pasados²²⁷. Esta situación ilustra que los esquemas de protección como se encuentran diseñados e implementados en la actualidad, necesitan ser mejorados con el fin de lograr el resultado esperado. En este sentido, la Comisión ha recibido información que documenta la persistencia de algunos desafíos en el diseño y funcionamiento de éstos mecanismos de protección, la falta de implementación de las recomendaciones contenidas en informes anteriores de la CIDH, así como la falta de recursos adecuados para la implementación de medidas de protección.
153. Por tanto, la Comisión ha decidido dar una mirada más cercana a los mecanismos de protección nacionales existentes, con el objetivo de visibilizarlos, analizar sus estructuras, funcionamiento y resultados en la práctica. La Comisión considera que el examen de las experiencias existentes y el aprendizaje de sus obstáculos, contribuirá a facilitar el camino que han emprendido tales Estados a través de dichos mecanismos, para dar mejores respuestas que incrementen la protección de los derechos humanos. Las lecciones aprendidas de estos mecanismos nacionales de protección también han sido relevantes en el análisis que realiza la CIDH en la siguiente sección respecto de los componentes clave requeridos para una política integral de protección.

a. Colombia

154. Colombia fue pionera en el hemisferio en establecer un programa nacional de protección de defensores de derechos humanos en 1997. El “Programa de protección de defensores de derechos humanos, sindicalistas,

²²⁷

Ver por ejemplo: CIDH, Comunicado de Prensa No. 24/16, [CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras](#), 4 de marzo de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 11/17, [CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región](#), 7 de febrero de 2017.

periodistas y líderes sociales” está concentrado en la protección del derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de grupos en riesgo dentro de la sociedad colombiana²²⁸. El mecanismo de protección fue creado mediante la Ley 418 de 1997, la cual permanece vigente hasta la fecha, aunque desde entonces ha sido desarrollada y reforzada. En efecto, la ley fue complementada mediante decretos y resoluciones, siguiendo recomendaciones realizadas por la CIDH y otros organismos internacionales. El funcionamiento del mecanismo actual también ha sido afectado por la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera²²⁹ entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo] (en adelante “FARC-EP”) el 12 de noviembre de 2016²³⁰.

155. El programa de protección de Colombia está dividido en tres categorías de beneficiarios. En primer término las víctimas y testigos de graves violaciones a derechos humanos y violaciones al derecho internacional humanitario, pueden dirigirse al “Programa de protección de testigos, víctimas, personas procesadas y personal de la Fiscalía General” y el “Programa para la protección de víctimas y testigos que participen de procesos judiciales” establecido en la ley 975 de 2005. En segundo lugar, los servidores públicos que se encuentren en riesgo extraordinario como consecuencia de su posición o del trabajo que realizan, pueden dirigirse al Programa de Protección de la Fiscalía General –si son personal de esa Fiscalía– y el “Programa de Protección de Derecho Humanos” de la Unidad Nacional de Protección (en adelante “la UNP”) del Ministerio del Interior y la Policía Nacional. En tercer lugar, quienes se encuentren en riesgo extraordinario como resultado de sus actividades y funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, pueden estar cubiertos por el “Programa de Protección de Derecho Humanos” de la UNP o la “Ruta de protección de personas desplazadas”. Es importante destacar que el 85% de los esquemas de protección en el país, se otorgan a través del programa de protección de la UNP, basado en el riesgo de derechos humanos²³¹.
156. Desde la aprobación del Decreto 4065 en 2011, y según su redacción actual, la UNP, un organismo con autonomía jurídica, administrativa y financiera, en la institución a cargo de las funciones de protección. La UNP es responsable de “articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección” a aquellas personas que enfrentan una situación de riesgo

²²⁸ Ver por ejemplo: CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 146.

²²⁹ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Texto completo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 24 de agosto de 2016.

²³⁰ Ver también: Decreto 300 del 23 de febrero de 2017; y Decreto 301 del 23 de febrero de 2017.

²³¹ Unidad Nacional de Protección, *Informe de Gestión 2016*.

extraordinario o extremo en Colombia²³². Específicamente, la UNP es responsable de manejar y procesar las solicitudes de protección; llevar adelante las evaluaciones de riesgo; implementar las medidas de protección aprobadas; dar seguimiento a las medidas de protección concedidas; y comunicar los riesgos reportados a la Fiscalía General de la Nación²³³.

157. El Decreto 4912 de 2011 establece cinco esquemas diferentes de protección, basados en diferentes combinaciones de los siguientes recursos materiales y humanos: vehículo corriente o blindado o uno de cada uno, uno o más conductores y uno o más escoltas. También establece recursos materiales adicionales para apoyar las medidas de seguridad (motocicletas, chalecos antibalas, vehículos blindados, escudos blindados), medios de movilización (tiquetes aéreos internacionales o nacionales, apoyo de transporte terrestre, fluvial o marítimo), así como apoyo de reubicación temporal y medios de comunicación (teléfonos celulares, botón de pánico). El programa de protección también puede otorgar blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad para asegurar residencias u oficinas, por ejemplo.
158. Adicionalmente, la ley 1448 de 2011 establece la obligación de tomar en cuenta la información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo en el establecimiento de las medidas preventivas y de mitigación de riesgos existentes; así como la adopción de medidas especiales de protección para mujeres beneficiarias. La ley 1448 establece, asimismo, una serie de parámetros para las medidas de protección, mientras que su Decreto Regulatorio establece directrices respecto del enfoque diferencial y la adopción de medidas colectivas de protección. El enfoque diferencial es un principio que busca tomar en consideración características, condiciones y vulnerabilidades de minorías específicas, como edad, particularidades culturales o étnicas, género, discapacidad y orientación sexual, entre otras, tanto en la evaluación del riesgo que enfrentan los miembros de estos grupos, como en la determinación de las medidas de protección más efectivas y adecuadas.
159. El programa de protección cuenta asimismo con un Cuerpo Técnico de Recopilación de Información (en adelante “el CTRAI”), compuesto por la UNP y miembros de la Policía Nacional. Entre otras cosas, es responsable por la recolección y análisis in situ de información cuando exista una solicitud de protección y de reportar nuevas amenazas al Programa de Protección. Por su parte el Grupo de Valoración Preliminar (en adelante “el GVP”) es el cuerpo responsable de llevar adelante la evaluación de riesgos

²³² Presidencia de la República. [Decreto No. 4065 del 31 de octubre de 2011](#). Artículos 1 y 3.

²³³ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 del 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 28.

basados en la información provista por el CTRAI y de recomendar a otro cuerpo, el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (en adelante “el CERREM”), las medidas de protección más adecuadas a ser adoptadas en un caso específico, dentro de un plazo de 30 días desde el consentimiento del solicitante.

160. El CERREM está a cargo del análisis de las solicitudes, de ordenar las medidas de protección que deben ser otorgadas en cada caso, así como en la determinación de su duración. En su análisis el CERREM debe tomar en cuenta la recomendación del Grupo de Valoración Preliminar, así como la información provista por las instituciones participantes del Comité, con el fin de validar la determinación del nivel de riesgo realizada por el GVP. Asimismo, el CERREM tiene la autoridad para recomendar el ajuste, suspensión o cancelación de medidas de prevención y protección, basado en el resultado de la reevaluación del riesgo. El CERREM es un cuerpo permanente, compuesto de cinco oficiales públicos con voz y voto²³⁴.
161. La evaluación de riesgo se basa en una metodología enfocada en amenazas, riesgos y vulnerabilidad de la persona que busca protección²³⁵. Sólo las víctimas de riesgos extraordinarios o extremos tendrán garantizada la protección del Estado a través del mecanismo. Mientras que “riesgo ordinario” se define como aquel “al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; [que] genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección”. Por su parte “riesgo extraordinario” se define como aquel riesgo que es “consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias [...] [que las personas] no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa”²³⁶. Establece asimismo, que debe ser “específico e individualizable; [...] concreto [...] presente [...] importante [...] serio [...] claro y discernible [...] excepcional [...] y desproporcionado”. Cuando el riesgo extraordinario es grave e inminente se considera como riesgo extremo²³⁷.

²³⁴ Ellos son: El Director de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y el Coordinador del Oficina de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional. Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 del 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 36.

²³⁵ Respuesta del Estado al cuestionario.

²³⁶ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 del 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 3, subpárrafos 16 y 18.

²³⁷ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 del 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 3, subpárrafo 17.

162. Considerando que una demora de 30 días en casos en los que hay riesgo extremo es demasiado larga, el programa de protección fue mejorado con la inclusión de un mecanismo de “medidas de emergencia” por el cual el Director de la UNP puede implementar medidas transitorias de protección antes de la evaluación de riesgo, cuando una situación así lo requiera²³⁸. Estas medidas se mantendrán hasta que se lleve a cabo una evaluación de riesgo adecuada, momento en el cual las medidas de protección pueden ser confirmadas, aumentadas o levantadas, de acuerdo a la evaluación²³⁹. En algunas circunstancias, se aplicará una presunción constitucional de riesgo, lo cual hará inmediatamente aplicable las medidas de emergencia, como es el caso de poblaciones desplazadas²⁴⁰.
163. Como se ha mencionado brevemente más arriba, el programa de protección colombiano incluye un “enfoque diferencial” para población particularmente afectada por desplazamiento interno, así como para cuatro grupos identificados bajo una situación particular de riesgo. Este “enfoque diferencial” fue establecido por el Decreto 4912 de 2011, el cual establece que “para la Evaluación del Riesgo, así como para la recomendación y adopción de las medidas de protección, deberán ser observadas las especificidades y vulnerabilidades por edad, etnia, género, discapacidad, orientación sexual, y procedencia urbana o rural de las personas objeto de protección²⁴¹.
164. El impulso para la inclusión de éste enfoque diferencial fue el resultado de una decisión de la Corte Constitucional de Colombia que estableció las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado de adoptar medidas especiales de protección del derecho de mujeres desplazadas, debido al impacto desproporcionado del desplazamiento interno causado por el conflicto armado sobre las mujeres, quienes se encontraban particularmente expuestas a diferentes factores de vulnerabilidad, en particular a la violencia sexual²⁴². Otras decisiones posteriores incluyeron la obligación de garantizar el enfoque diferencial a los derechos de niños, niñas y adolescentes (Auto 251 de 2008)²⁴³, pueblos indígenas (Auto 004 de 2009)²⁴⁴, población afro-descendiente (Auto 005 de 2009)²⁴⁵ y personas

²³⁸ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 del 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 9; Presidencia de la República. [Decreto No. 1066 del 26 de mayo de 2015](#). Artículo 2.4.1.2.9.

²³⁹ Respuesta del Estado al cuestionario.

²⁴⁰ [Ley 1448 de 2011](#).

²⁴¹ Presidencia de la República. [Decreto No. 4912 del 26 de diciembre de 2011](#). Artículo 2, subpárrafo 8.

²⁴² Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 092/08](#). 14 de abril de 2008.

²⁴³ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 251/08](#). 6 de octubre de 2008.

²⁴⁴ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 004/09](#). 26 de enero de 2009.

²⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 005/09](#). 26 de enero de 2009

con discapacidad (Auto 006 del 2009)²⁴⁶ quienes son parte de la población desplazada de manera forzosa²⁴⁷. Asimismo, existen en vigor en Colombia dos protocolos especializados, para mujeres y para miembros de comunidades indígenas²⁴⁸. Debido al incremento de amenazas y ataques contra mujeres defensoras de derechos humanos, la Corte Constitucional estableció asimismo una presunción de riesgo extraordinario para mujeres defensoras y afirmó la obligación del Estado de garantizar que las medidas de protección respondan “de forma adecuada a las afectaciones multidimensionales de género –individual, familiar, colectivo y comunitario–”²⁴⁹.

165. Respecto al presupuesto de la UNP, la Comisión observa que, se presentó una crisis financiera en la institución en 2014, la cual provocó preocupación sobre la habilidad de la UNP para mantener los esquemas de protección que se habían aplicado²⁵⁰. Actualmente, la UNP contaría a la fecha con un presupuesto de aproximadamente 440.000 millones de pesos en 2016 y 2017, lo cual equivale aproximadamente a 150 millones de dólares estadounidenses²⁵¹.
166. La Comisión ha reconocido de manera consistente los esfuerzos de Colombia respecto al desarrollo, consolidación y mejora de su programa nacional de protección²⁵². La Comisión ha elogiado previamente al Estado por el apoyo político y financiero al programa, como una muestra de la seriedad de su voluntad política; el refuerzo de los esquemas de protección sustantivos; el desarrollo de un enfoque diferenciado para lidiar con situaciones de riesgo enfrentadas por mujeres así como otras personas o grupos; el establecimiento de comités participativos para evaluar riesgos y recomendar medidas; y el gran número de beneficiarios que han recibido

²⁴⁶ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 006/09](#). 26 de enero de 2009.

²⁴⁷ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 098/13](#). 21 de mayo de 2013

²⁴⁸ Respuesta del Estado al cuestionario.

²⁴⁹ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 098/13](#). 21 de mayo de 2013.

²⁵⁰ Caracol, *CIDH expresa preocupación por presupuesto de Unidad Nacional de Protección*, 7 de noviembre de 2014; El Tiempo, *Se acabó la plata para proteger a personas amenazadas*, 11 de septiembre de 2014; El Colombiano, *Elecciones agotaron presupuesto de la UNP*, 25 de septiembre de 2014.

²⁵¹ Unidad Nacional de Protección, *Presupuesto 2017*, 2 de enero de 2017; Unidad Nacional de Protección, *Presupuesto 2016*, 4 de enero de 2016.

²⁵² CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, párs. 7, 75-77, 85; CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, párs. 14, 72-75, 80; CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, 8, 45-48; CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párs. 24-30, 79-80.

protección de éste programa²⁵³. La Comisión también ha reconocido los esfuerzos del Estado en la formación continua de oficiales gubernamentales en derechos humanos, implementación de medidas de protección y la efectividad de dichas medidas una vez implementadas.

En febrero de 2017 la Comisión visitó el país con el fin de participar en un seminario sobre protección de defensores de derechos humanos²⁵⁴, en el cual el Estado reconoció la necesidad de adoptar un marco legal que vaya más allá de la protección física y que garantice la posibilidad de quienes defienden los derechos humanos de continuar haciéndolo. El Estado reconoció que el fin del conflicto debe significar un cambio cultural, en el cual personas defensoras de derechos humanos sean percibidos y tratados como aliados y socios en la construcción de la paz y la consolidación de la democracia. En este sentido, la Comisión considera extremadamente positivo que el acuerdo de Paz contenga secciones que reconocen el trabajo de quienes defienden los derechos humanos y su rol fundamental en la construcción de la paz y la finalización del conflicto; que establezca medidas específicas para garantizar la investigación, procesamiento y sanción de violaciones de derechos humanos; y cree mecanismos para garantizar reparaciones individuales y colectivas por los daños sufridos²⁵⁵.

167. El Acuerdo de Paz prevé asimismo el establecimiento de una Comisión de la Verdad, a cargo del esclarecimiento de violaciones de derechos humanos de personas defensoras durante el conflicto armado, la cual debe estar integrada por representantes de organizaciones defensoras de derechos humanos; la creación de una Unidad para la investigación del paradero y localización de personas desaparecidas; y la constitución de una Unidad a cargo de la investigación de organizaciones criminales que utilizaron la violencia contra personas defensoras de derechos humanos²⁵⁶. La Comisión valora los esfuerzos del Estado, que implican el reconocimiento de la necesidad de un enfoque más integral de la protección, el cual descansa no solamente en un mecanismo reactivo de protección física, sino también

²⁵³ CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, párs. 7, 75-77, 85; CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, párs. 14, 72-75, 80; CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, 8, 45-48; CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párs. 24-30, 79-80.

²⁵⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 23/17, *CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores de derechos humanos en Colombia*, 6 de marzo de 2017.

²⁵⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Texto completo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, 24 de agosto de 2016.

²⁵⁶ *Ibidem*.

incluye estrategias encaminadas a la prevención, investigación, procesamiento y sanción de los perpetradores, así como también a hacer frente a las causas que provocan la violencia. Todo ello ha sido subrayado como una preocupación prioritaria por expertos y la sociedad civil colombiana por igual.

168. La Comisión celebra el logro trascendental que representa la firma del Acuerdo de Paz en Colombia, ya que es un requisito esencial para el ejercicio y observancia de los derechos humanos. Reconoce también el compromiso del Estado para poner en marcha reformas que avancen en la progresión hacia la paz y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. La Comisión reconoce asimismo el renovado compromiso del Estado de su voluntad política para avanzar en éste proceso. En este contexto, la Comisión señalará algunos de los desafíos que deben ser afrontados y superados para conseguir la completa efectividad de los mecanismos de protección.
169. La Comisión señala como el primer y principal desafío que enfrenta el Estado colombiano, que quienes defienden los derechos humanos continúan sufriendo niveles incrementados de riesgo para sus vidas, integridad personal y su habilidad para realizar libremente su trabajo²⁵⁷. En 2015, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia (en adelante “OACNUDH”) ha indicado que, el promedio de homicidios de personas defensoras durante ese año ha sido el más alto de los últimos 20 años y que la mayoría de estos casos permanecen en la impunidad²⁵⁸. De acuerdo a los datos relevados por el Programa Somos Defensores, en el 2016, 80 personas defensoras de derechos humanos habrían sido asesinados en el país, y otras 49 víctimas de intentos de homicidio, un incremento del 22 y 29% respectivamente, en relación a 2015. Lo anterior sería una estadística particularmente significativa teniendo en cuenta la reducción general de homicidios y violencia ocurridos después del cese del fuego entre el gobierno y las FARC-EP²⁵⁹. También en 2016, OACNUDH denunció públicamente los niveles de impunidad en Colombia, destacando que el Fiscal general había conseguido solamente una condena de los 39 casos de amenazas con panfletos, 20

²⁵⁷ CIDH, Comunicado de Prensa No. 21/16, [CIDH condena asesinatos y amenazas contra defensoras y defensores en Colombia](#), 25 de febrero de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 160/16, [CIDH condena el aumento de asesinatos contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 2 de noviembre de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 11/17, [CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región](#), 7 de febrero de 2017.

²⁵⁸ PBI, *Annual Report 2016*, pág. 15; OACNUDH Colombia, Comunicado de Prensa, *En 2015, se superó el promedio de homicidios de Defensores registrado en los últimos 20 años*, 19 de noviembre de 2015.

²⁵⁹ Programa Somos Defensores, *Contra las cuerdas*, Informe Anual 2016 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos en Colombia.

intentos de homicidios y 151 amenazas de muerte individuales y colectivas²⁶⁰.

170. La Comisión realizó un comunicado de prensa destacando el número alarmante de muertes de personas defensoras de derechos humanos en el primer mes de 2017, a pesar de la firma reciente del histórico Acuerdo de Paz²⁶¹. Varias fuentes han informado que los ataques se han incrementado como resultado del proceso de paz, particularmente contra mujeres defensoras, personas defensoras trabajando con comunidades afrodescendientes e indígenas y derechos a la tierra, así como líderes sociales y comunitarios, quienes son participantes activos del proceso de paz²⁶². La participación en activismo por la paz ha generado persecución y amenazas²⁶³, en un nivel tan alto que las organizaciones de la sociedad civil han comenzado la campaña “Que la paz no nos cueste la vida”²⁶⁴. Expertos y personas defensoras de derechos humanos informaron a la CIDH que continúa la actividad de grupos neo-paramilitares en diferentes regiones y territorios, persistiendo las semejanzas en tácticas, usos y diseño de panfletos amenazantes, trajes y armas militares, llamando al Estado a reconocer la presencia de grupos armados ilegales que son remanentes de organizaciones paramilitares, y exigiendo que sean llevados ante la justicia²⁶⁵.
171. La CIDH, a través del mecanismo de medidas cautelares, ha tenido también experiencia directa con el mecanismo de protección de Colombia, lo que le ha permitido dar seguimiento a algunos de sus problemas recurrentes y estructurales. En este contexto, la Comisión ha observado la falta de perspectiva de género y étnica en la evaluación de riesgos y la

²⁶⁰ OACNUDH, *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/31/3/Add.2, 23 de junio de 2016, pág. 16.

²⁶¹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 11/17, *CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región*, 7 de febrero de 2017.

²⁶² Programa Somos Defensores, Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos En Colombia *¿Este es el fin?*, Informe semestral 2016, págs. 40-46; PBI, Colombia, *Quarterly Human Rights Update, April-June, 2016*, agosto de 2016; OACNUDH, *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/31/3/Add.2, 23 de junio de 2016, pág. 16.

²⁶³ OACNUDH, *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, A/HRC/31/3/Add.2, 23 de junio de 2016, pág. 16.

²⁶⁴ Programa Somos Defensores, *Contra las cuerdas*, Informe Anual 2016 del Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores de Derechos Humanos En Colombia.

²⁶⁵ Reunión con defensoras y defensores de derechos humanos en Bogotá, Colombia, 21 de febrero de 2017; intervención de ONGs en el “Taller de promoción y garantía de la labor de defensores de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2017; CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, *Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia*, 21 de marzo de 2017; ver también CIDH, Comunicado de Prensa No. 23/17, *CIDH analiza avances y desafíos en protección de defensores de derechos humanos en Colombia*, 6 de marzo de 2017.

implementación de las medidas²⁶⁶. En un asunto, según la información recibida, a pesar de que las amenazas, intimidaciones y ataques que habrían sido enfrentados por la solicitante eran de una naturaleza sexual y se incrementaban, no se habría aplicado un enfoque de género ni en las estrategias de prevención ni en las medidas comprensivas de protección²⁶⁷. En otro caso, una mujer defensora afro-descendiente que habría recibido amenazas de muerte continuas, habría sido evaluada con riesgo “ordinario”²⁶⁸.

172. Organizaciones de la sociedad civil y, en particular, de derechos humanos, han compartido su preocupación de manera consistente con la Comisión indicando que la UNP no tomaría en consideración de manera adecuada el contexto regional y geográfico en la evaluación de riesgo, incluyendo la falta de consideración adecuada de factores de riesgo basados en sexo, género, raza y etnicidad. Se recibió información que da cuenta de la falta de implementación de un enfoque diferenciado. Así, Casa de la Mujer informó a la Comisión que la UNP se habría negado a incluir a la familia nuclear en sus medidas de protección y, por tanto, no permitían que los miembros de la familia de la beneficiaria de las medidas viajaran con ella en el vehículo blindado²⁶⁹. Durante una audiencia solicitada por el Estado durante el 161° Período de Sesiones de la CIDH, organizaciones de la sociedad civil alertaron a la Comisión de la falta sistemática en tener en cuenta las necesidades de protección de líderes afro-colombianos y defensores de derechos de personas LGBTI; la falta de consulta con líderes indígenas y afro-descendientes para adaptar los esquemas de protección a sus realidades particulares; y la falta de adecuación de las medidas finalmente implementadas²⁷⁰. En esta instancia, las organizaciones de la sociedad civil informaron que comunidades afro-colombianas habían visto a sus líderes asesinados después de solicitar medidas de protección que fueron denegadas por haber sido considerada de riesgo ordinario.

²⁶⁶ CIDH, [Resolución 63/2016](#), Medida Cautelar No. 658/16, Erlendy Cuero Bravo y otros, Colombia, 6 de diciembre de 2016, párs. 13, 15; CIDH, [Resolución 18/2014](#), Medida Cautelar No. 218/14, Asunto Y.C.G.M. y su núcleo familiar, Colombia, 20 de junio de 2014.

²⁶⁷ CIDH, [Resolución 18/2014](#), Medida Cautelar No. 218/14, Y.C.G.M. y su núcleo familiar, Colombia, 20 de junio de 2014.

²⁶⁸ CIDH, [Resolución 63/2016](#), Medida Cautelar No. 658/16, Erlendy Cuero Bravo y otros, Colombia, 6 de diciembre de 2016.

²⁶⁹ Reunión con defensoras y defensores de derechos humanos en Bogotá, Colombia, 21 de febrero de 2017; intervención de ONGs en el “Taller de promoción y garantía de la labor de defensores de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2017; CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, [Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017.

²⁷⁰ CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, [Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017.

173. En este sentido, la Casa de la Mujer, una organización que ha apoyado muchas beneficiarias de solicitudes de medidas cautelares ante la CIDH, en su respuesta al cuestionario de la Comisión alegó que la evaluación de riesgo llevada a cabo por la UNP no tomaría en consideración de forma adecuada la presunción de riesgo extraordinario para mujeres defensoras de derechos humanos, ordenada por la Corte Constitucional²⁷¹. En sentido coincidente, la CIDH recibió también información de la Defensoría del Pueblo, según la cual los oficiales públicos a cargo de la evaluación de riesgo no conocerían la presunción constitucional de riesgo para poblaciones vulnerables, el principio de buena fe o el criterio de riesgo fundado establecido por la Corte Constitucional y, por tanto, no los aplican en sus evaluaciones de riesgo²⁷².
174. Otro tema de preocupación para la Comisión es la alegación por parte de organizaciones de la sociedad civil del prejuicio de los oficiales del Estado respecto a personas defensoras de derechos humanos, minimizando a menudo la seriedad y urgencia de sus problemas, culpándolos en ocasiones por su situación de riesgo, y atribuyendo la violencia a conflictos personales en lugar del trabajo en derechos humanos que llevan adelante.
175. En relación a la implementación de las medidas, la Comisión ha observado frecuentemente la falta de adecuación en la aplicación de las medidas sustantivas de protección otorgadas, ejemplificado por la asignación de vehículos blindados que se descomponen, o sin asignación presupuestaria para gasolina, o chalecos antibalas que no son de la talla de la persona beneficiaria, entre otros ejemplos²⁷³. También ha tomado conocimiento de retrasos injustificados que se presentan en diferentes estadios del proceso: durante la evaluación de riesgo, antes de la implementación de las medidas de protección o antes del aumento de los esquemas de protección en situaciones de medidas de emergencia²⁷⁴.

²⁷¹ Reunión con defensoras y defensores de derechos humanos en Bogotá, Colombia, 21 de febrero de 2017; intervención de ONGs en el “Taller de promoción y garantía de la labor de defensores de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2017; CIDH, 161° período de sesiones, audiencia [Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia](#), 21 de marzo de 2017.

²⁷² Defensoría del Pueblo, *Aportes de la Defensoría del Pueblo de Colombia con respecto al Seguimiento de las recomendaciones del informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*, Énfasis 2017, pág. 5.

²⁷³ CIDH, [Resolución 5/2017](#), Medidas Cautelares No. 522/14, Alberto Yepes Palacio y su hija, Colombia, 10 de febrero de 2017; CIDH, [Resolución 31/2014](#), Medidas Cautelares No. 336/14, Gener Jhonathan Echeverry Ceballos y familia, Colombia, 21 de octubre de 2014; Corte IDH, *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de agosto de 2017, párr. 52.

²⁷⁴ CIDH, información recibida por la Sección de Protección en el seguimiento de las Medidas Cautelares 658/16 y 140/14.

176. En éste sentido, fuentes bien documentadas como la Defensoría del Pueblo de Colombia, han alertado a la Comisión de retrasos persistentes entre la solicitud de una medida de protección y la implementación de las medidas concedidas, un proceso que puede demorar hasta seis meses en lugar de los 30 días previstos por la ley²⁷⁵. Durante una reunión de expertos realizada en Washington DC, el 1 de abril de 2016, expertos informaron a la Comisión de la falta de flexibilidad en la implementación de las medidas; la necesidad de mayor participación y consulta con las víctimas en la definición de esquemas de protección; la necesidad de mejorar la comunicación y cooperación entre diferentes entidades a cargo de la protección, no solamente en Bogotá sino también con instituciones locales, comunitarias y departamentales; inclusive posible corrupción en la entrega de recursos materiales para la protección de los beneficiarios²⁷⁶.
177. La Comisión asimismo ha tenido conocimiento de la decisión de llevar adelante evaluaciones de riesgo o modificaciones al nivel de riesgo para los beneficiarios del sistema de protección sin aparente justificación²⁷⁷. Los expertos también han informado a la Comisión que se habrían levantado medidas de protección sin haber logrado o intentado eliminar o mitigar la fuente del riesgo, un problema que afecta y pone en peligro a una cantidad de comunidades y líderes sociales que están participando en el proceso de paz²⁷⁸.
178. La Comisión ha recibido quejas de organizaciones de derechos humanos y de familiares de víctimas²⁷⁹ respecto al retraso en la implementación del Acuerdo de Paz y de varias Unidades y Comisiones que debían ponerse en funcionamiento²⁸⁰. La Comisión ha sido informada de postergaciones y retrasos en la puesta en marcha de la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Unidad de Garantías. El Estado ha reconocido que muchos de estos espacios participativos, comisiones y unidades están recién comenzando a ponerse en marcha, pero ha afirmado que el Acuerdo de Paz que prevé la creación de estos espacios ha sido aprobado por ley, lo cual producirá muchos de los resultados necesarios²⁸¹.

²⁷⁵ Intervención de la Defensoría del Pueblo en el “Taller de promoción y garantía de la labor de defensores de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2017.

²⁷⁶ Reunión de expertos realizada en Washington, DC, 1 de abril de 2016.

²⁷⁷ CIDH, [Resolución 18/2014](#), Medida Cautelar No. 218/14, Y.C.G.M. y su núcleo familiar, Colombia, 20 de junio de 2014, párr. 3 iv) y vii); CIDH, [Resolución 5/2017](#), Medidas Cautelares No. 522/14, Alberto Yepes Palacio y su hija, Colombia, 10 de febrero de 2017, párr. 23.

²⁷⁸ Reunión de expertos realizada en Washington, DC, 1 de abril de 2016.

²⁷⁹ Reunión con organizaciones de la sociedad civil, Bogotá, Colombia, 21 de febrero de 2017.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ Intervención del Estado en el “Taller de promoción y garantía de la labor de defensores de derechos humanos en Colombia”, Bogotá, Colombia, 22 de febrero de 2017.

179. La Comisión reconoce que el Estado de Colombia ha realizado esfuerzos sostenidos y serios para lograr una mejor protección de personas defensoras de derechos humanos. La Comisión subraya, sin embargo, la importancia de la implementación en tiempo de las medidas contenidas en el Acuerdo de Paz y urge al Estado que considere debidamente y responda a las preocupaciones expresadas por las organizaciones de la sociedad civil. Estos son pasos clave para construir un mecanismo de protección adecuado y efectivo a nivel nacional.

b. México

180. México fue el segundo país del hemisferio en adoptar un mecanismo de protección especializado para defensoras, defensores y periodistas, a través de la aprobación de la “Ley de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas” y su Reglamento²⁸². El mecanismo fue constituido en seguimiento a las recomendaciones de la CIDH y varios Relatores de Naciones Unidas. Al crearlo, el Estado buscaba mejorar la coordinación entre el gobierno federal y gobiernos estatales, en la aplicación de medidas de protección para defensoras, defensores y periodistas. En el contexto del presente informe, el Estado puso en conocimiento de la CIDH que ha llegado a acuerdo con 32 Estados de la República, incluyendo el reciente creado de Ciudad de México²⁸³, para brindar colaboración y coordinación en las medidas de protección²⁸⁴.
181. Como la Comisión ha detallado en informes anteriores, la estructura principal del mecanismo está compuesta por tres instituciones que operan bajo el Ministerio del Interior: una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional. Según la ley mexicana, la Junta de Gobierno es la instancia máxima del mecanismo y el órgano principal responsable de adoptar las decisiones de adoptar medidas de prevención y protección. Está compuesta por cuatro representantes del Poder Ejecutivo Federal (uno por cada una de las siguientes entidades: Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública y Secretaría de Relaciones Exteriores), un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y cuatro representantes del Consejo Consultivo, dos de ellos expertos

²⁸² Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 25 de junio de 2012; y Estados Unidos Mexicanos, Presidencia, Gaceta Oficial de la Federación, *Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 30 de noviembre de 2012.

²⁸³ Respuesta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Ciudad de México, al cuestionario.

²⁸⁴ CIDH, 150 período de sesiones, Audiencia, *Política Pública en Derechos Humanos y Buenas Prácticas en México*, 27 de marzo de 2014.

independientes en la situación de defensoras y defensores de derechos humanos y dos expertos en el ejercicio de la libertad de expresión y periodismo²⁸⁵. También pueden participar en las sesiones de la Junta de Gobierno representantes del Congreso, el Poder Judicial y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, teniendo voz pero no voto²⁸⁶. Los peticionarios cuyo caso se encuentre en consideración, podrán participar en las sesiones. La función principal de la Junta de Gobierno es determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas de prevención y protección, a partir de la información elaborada por las unidades de la Coordinación²⁸⁷. Conforme a la ley, las Resoluciones de la Junta de Gobierno son obligatorias para las autoridades federales, cuyas acciones deben cumplir con las medidas adoptadas²⁸⁸, pero no para las autoridades de los Estados de la federación. En este sentido, la ley establece que el Estado Federal y los Estados de la federación podrán firmar acuerdos relativos a la implementación de dichas medidas²⁸⁹.

182. La Coordinación Ejecutiva Nacional es el cuerpo responsable de coordinar las operaciones del Mecanismo entre las entidades federales y las agencias autónomas. El cuerpo está compuesto de tres unidades de coordinación auxiliar técnica. La primera es la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, responsable de recibir las solicitudes para el Mecanismo, analizando y definiendo qué casos deben ser admitidos por el procedimiento extraordinario y la aplicación de medidas de protección urgente. La segunda es la Unidad de Evaluación de Riesgos, responsable de realizar el estudio de evaluación de riesgos; recomendar las medidas de prevención y protección que deben ser adoptadas en cada caso; dar seguimiento periódico a la implementación de las medidas; y realizar recomendaciones respecto de su continuación, adecuación o terminación. Finalmente, la tercera es la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, responsable de proponer medidas preventivas; realizar el monitoreo nacional de las agresiones con el objeto de recopilar y sistematizar la información desagregada en una base de datos; identificar patrones de los ataques y elaborar mapas de riesgos; y evaluar la eficacia de las medidas preventivas, de protección y urgentes implementadas²⁹⁰.

²⁸⁵ Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 25 de junio de 2012, artículos 5 y 13,

²⁸⁶ *Idem*, artículo 6.

²⁸⁷ *Idem*, artículo 8.

²⁸⁸ *Idem*, artículo 4.

²⁸⁹ *Idem*, artículos 46, 47.

²⁹⁰ *Idem*, artículos 17-23.

183. El último cuerpo parte del Mecanismo de Protección es el Consejo Consultivo de la Junta de Gobierno, compuesto de miembros de la sociedad civil. El Consejo está compuesto de nueve consejeros, incluyendo expertos en la defensa o promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo, cuatro de los cuales son elegidos para participar en la Junta de Gobierno. El Consejo Consultivo es responsable de atender las consultas y formular opiniones solicitadas por la Junta de Gobierno; formular recomendaciones sobre los programas y actividades llevados adelante por la Coordinación Ejecutiva Nacional; presentar ante la Junta de Gobierno las quejas realizadas por peticionarios o beneficiarios respecto de la implementación de las medidas; y comisionar estudios de evaluación de riesgo independiente solicitados por la Junta de Gobierno para resolver disputas²⁹¹.
184. El mecanismo de protección nacional se financia con el presupuesto federal, así como un Fondo cuyos recursos –dedicados exclusivamente a la implementación y aplicación de las medidas– se componen, entre otros, de contribuciones del Gobierno Federal, fondos del presupuesto federal anual y donaciones de individuos y empresas. En este sentido, el Estado informó a la CIDH que el Mecanismo cuenta con una asignación presupuestaria significativa, así como asistencia técnica especializada de organizaciones internacionales especializadas en libertad de expresión²⁹².
185. Para acceder al mecanismo, el potencial beneficiario debe ser alguien dedicado a la defensa de los derechos humanos, periodista o familiar de cualquiera de ellos; debe haber sufrido un ataque a su integridad física, psicológica, moral o financiera; y no debe estar bajo la protección de otro mecanismo estatal, excepto en los casos en los cuales el otro mecanismo acuerde transferir las responsabilidades de protección al mecanismo federal. La ley establece asimismo que debe tenerse siempre en cuenta una perspectiva de género durante la evaluación de riesgo, así como cualquier otra característica personal, cultural y sociopolítica²⁹³.
186. Una solicitud de medidas es procesada por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, la cual verifica que la solicitud cumple con los requisitos establecidos en la ley y determina el tipo de procedimiento a ser adoptado. Para la determinación de medidas de protección, la ley prevé tanto un procedimiento “ordinario” como uno “extraordinario”. Cuando el

²⁹¹ *Idem*, artículos 9-16.

²⁹² CIDH, 150 período de sesiones, Audiencia, Política Pública en Derechos Humanos y Buenas Prácticas en México, 27 de marzo de 2014.

²⁹³ Estados Unidos Mexicanos, Presidencia, Gaceta Oficial de la Federación, Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 30 de noviembre de 2012, artículos 2, 4 y 19.

petionario declara que su integridad personal o su vida se encuentran en peligro inminente, aplica el procedimiento extraordinario y se prevé que el procedimiento de medidas urgente debe ser decidido en no más de tres horas desde realizada la solicitud y puesto en marcha dentro de las nueve horas siguientes²⁹⁴. Simultáneamente, la Unidad de Unidad de Recepción de Casos presenta el caso a la Unidad de Evaluación de Riesgos para comenzar el procedimiento ordinario. Las Medidas de protección urgente se mantienen efectivas mientras avanza el proceso ordinario²⁹⁵. En los casos en los cuales no hay riesgo de daño físico o muerte, aplica el procedimiento ordinario. En ese caso, la Unidad de Evaluación de Riesgo lleva adelante un análisis para determinar el nivel de riesgo, los beneficiarios de las medidas y define las medidas de protección dentro de los 10 días de realizada la solicitud²⁹⁶. Luego se envía la evaluación a la Junta de Gobierno, que toma la última decisión sobre las medidas de prevención y protección aplicables, las cuales deben ser aplicadas por la Coordinación Ejecutiva Nacional en un período no mayor a 30 días²⁹⁷.

187. De acuerdo a la ley, las medidas de protección urgente pueden incluir la evacuación, re locación temporal, escoltas especializados y la protección de la propiedad en la cual se encuentre el beneficiario²⁹⁸. Las medidas de prevención ordinarias pueden incluir instrucciones, manuales, cursos de defensa personal y acompañamiento de observadores. Las medidas de protección ordinarias pueden incluir la provisión de aparatos de comunicación, cámaras de seguridad, cerraduras, etc. en el domicilio particular o lugar de trabajo de la persona, chalecos antibalas, detectores de metales y autos blindados²⁹⁹. La Unidad de Evaluación de Riesgo es responsable de realizar evaluaciones periódicas de las medidas adoptadas, las cuales pueden ser aumentadas o reducidas por la Junta de Gobierno, basado en esa revisión³⁰⁰. La ley prevé específicamente que las medidas otorgadas no “restringirán las actividades de los beneficiarios, ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales” y que las medidas deben ser acordadas con los peticionarios³⁰¹. Los peticionarios pueden presentar una carta de inconformidad a la Secretaria Ejecutiva de la Junta de Gobierno respecto de la denegación de medidas extraordinarias; el cumplimiento insuficiente o insatisfactorio de

²⁹⁴ Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 25 de junio de 2012, artículo 26.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ *Idem*, artículo 27.

²⁹⁷ *Idem*, artículo 29.

²⁹⁸ *Idem*, artículo 32.

²⁹⁹ *Idem*, artículo 33.

³⁰⁰ *Idem*, artículos 21 III y 8.

³⁰¹ *Idem*, artículos 30 y 31.

las medidas; o la no aceptación por las autoridades las decisiones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida³⁰².

188. La Comisión Interamericana considera que la “Ley de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas”, sus reglas y protocolos, así como los procedimientos de protección implementados por el Estado, pueden jugar un rol importante en la respuesta a la seria situación de violencia enfrentada por quienes defienden los derechos humanos y los periodistas en México. Así, hasta enero de 2017 el mecanismo había dado protección a 386 personas defensoras de derechos humanos y 260 periodistas³⁰³. La Comisión reconoce los esfuerzos del Estado para crear un marco legal sólido, que prevea la inclusión de una perspectiva de género tanto en la evaluación de riesgo ³⁰⁴ en el proceso de implementación³⁰⁵; el desarrollo de una metodología para la inclusión de este colectivo; así como la participación de defensoras, defensores y periodistas en la evaluación de su nivel de riesgo y en la determinación de las medidas de protección³⁰⁶.
189. El Estado monitorea ataques a nivel nacional e integra la información recolectada sobre la violencia e intimidación de defensoras, defensores y periodistas en una base de datos, la cual permite la identificación de patrones, el desarrollo de mapas de riesgos y la evaluación de la efectividad de las medidas aplicadas³⁰⁷. El mapeo de los patrones y áreas de riesgo puede también jugar un rol fundamental en enfrentar y resolver situaciones más estructurales de riesgo. Adicionalmente, la Comisión ve positivamente los esfuerzos del Estado para beneficiarse de la experiencia de Freedom House, que involucra la formación de oficiales, visitas in loco y la colaboración en el análisis de las unidades de protección; colaboración llevada adelante para mejorar la metodología y los procesos internos del mecanismo nacional³⁰⁸. La Comisión también destaca los esfuerzos que el

³⁰² Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 25 de junio de 2012, artículos 55, 56; Estados Unidos Mexicanos, Presidencia, Gaceta Oficial de la Federación, *Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 30 de noviembre de 2012, artículo 108.

³⁰³ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 16 al 24 de enero de 2017, pág. 13.

³⁰⁴ Respuesta de la Oficina de Relaciones Exteriores de México al cuestionario; Subsecretaría de Derechos Humanos, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de actividades, Ejercicio 2015*. Mecanismo para la Protección de Derechos Humanos de Personas Defensoras y Periodistas, pág. 55.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 25 de junio de 2012.

³⁰⁷ CIDH, *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, OEA/Ser.L./V/II CIDH/RELE/INF.12/13.

³⁰⁸ Respuesta de la Oficina de Relaciones Exteriores de México al cuestionario; Subsecretaría de Derechos Humanos, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos. *Informe de actividades, Ejercicio 2015*. Mecanismo para la Protección de Derechos Humanos de Personas Defensoras y Periodistas, pág. 55; CIDH,

Estado ha adoptado para desarrollar protocolos especializados de investigación, así como una Fiscalía Especial para crímenes cometidos contra la libertad de expresión, contra periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos³⁰⁹. La Comisión nota asimismo, los esfuerzos realizados recientemente para reformar la “Ley General de Víctimas”, con el fin de mejorar las deficiencias identificadas por las víctimas³¹⁰.

190. A pesar de estos avances notables, la Comisión nota que existen importantes desafíos para solucionar el problema de inseguridad para quienes defienden los derechos humanos en México. La Comisión ha tenido experiencia directa con el sistema nacional de protección y la Fiscalía General del Estado a cargo de las investigaciones, a través de su mecanismo de medidas cautelares y el monitoreo de la investigación de la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos en Ayotzinapa³¹¹, y ha concluido que existen deficiencias y áreas que necesitan fortalecimiento. Adicionalmente, tanto organizaciones de la sociedad civil, expertos independientes, como organizaciones internacionales han informado a la Comisión sobre el ambiente de riesgo y violencia extremos en todo el país para quienes defienden los derechos humanos.

191. En relación con la violencia y la impunidad, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, en su informe final del misión el 24 de enero de 2017, expresó su preocupación respecto de los niveles de violencia en el país, los cuales se mantienen extremadamente altos; por el alto nivel de impunidad que se coloca en el 98%; así como por la criminalización, intimidación y difamación consistentes de quienes defienden los derechos humanos³¹². El Relator Especial de Naciones Unidas señaló también que 38 mujeres defensoras y periodistas fueron asesinadas entre 2010 y 2016 y lamentó el número elevado de mujeres defensoras que continúan sufriendo discriminación por parte de agentes del Estado, así como enfrentando dificultades en la

157° período de sesiones, audiencia sobre *Situación General de los Derechos Humanos en México*, 7 de abril de 2016.

³⁰⁹ Malgorzata Polanska, *Protocolo de Atención a Periodistas de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la libertad de Expresión en Prevención del riesgo: Protocolo para el ejercicio de la libertad de expresión en México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE) y *Freedom House*, 2015.

³¹⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 16 al 24 de enero de 2017, pág. 13

³¹¹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 145/17, *CIDH se solidariza con familiares y urge a México a no dejar Ayotzinapa en la impunidad*, 27 de septiembre de 2017; CIDH, Comunicado de Prensa No. 130/17, *Mecanismo de seguimiento del asunto Ayotzinapa realiza tercera visita oficial a México*, 30 de agosto de 2017; CIDH, Comunicado de Prensa No. 49/17, *Mecanismo de seguimiento del asunto Ayotzinapa realiza segunda visita oficial a México*, Ciudad de México, 21 de abril de 2017.

³¹² Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 24 de enero de 2017.

solicitud de medidas de protección³¹³. El Relator Especial también llamó la atención sobre el hecho de que la mayoría de los grupos criminalizados y discriminados de personas defensoras de derechos humanos, son aquellos que defienden los derechos a la tierra, al agua y a un ambiente sano de pueblos y comunidades indígenas; quienes luchan por los derechos de los migrantes, en un contexto geopolítico mexicano particularmente complicado; quienes defienden los derechos de personas LGBTI; quienes promueven derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la educación; así como quienes luchan por los derechos de personas desaparecidas y sus familias³¹⁴.

192. Estas observaciones adelantadas por el Relator Especial de Naciones Unidas, hacen eco de muchos de los insumos recibidos por la Comisión de parte de la sociedad civil, respecto de la necesidad de incluir un enfoque más integral, que se extienda más allá de un “esquema de protección duro”, enfocado exclusivamente en medidas de protección física. Es necesario tener un enfoque que incluya la prevención y la erradicación de las causas enraizadas de la violencia³¹⁵. En este sentido, la sociedad civil ha llamado la atención de la CIDH de manera consistente respecto del problema de la impunidad, solicitando la investigación, procesamiento y sanción de los responsables de la violencia contra quienes defienden los derechos humanos³¹⁶. La Comisión considera positivo el reconocimiento por parte del Estado, en su respuesta al cuestionario, sobre la necesidad de continuar mejorando el desarrollo de políticas públicas de prevención en el largo plazo, así como la investigación efectiva de crímenes cometidos contra quienes defienden los derechos humanos³¹⁷.
193. Adicionalmente, la Comisión destaca que muchas organizaciones de la sociedad civil han informado sobre la persistencia de estigmatización y difamación contra el trabajo de quienes defienden los derechos humanos, por parte de Oficiales de alto rango del Estado en México, así como por parte de la prensa³¹⁸. Las organizaciones han demandado de forma continua medidas que reconozcan la legitimidad e importancia del trabajo

³¹³ *Idem*, pág. 10.

³¹⁴ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, Informe del final de la misión, visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 10.

³¹⁵ JASS, CEJIL, PI, *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras*, 2016, pág. 35.

³¹⁶ Washington Office for Latinamerica (WOLA) y PBI, Informe: *El Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México, Los avances y continuos desafíos*, Mayo 2016.

³¹⁷ Respuesta de la Oficina de Relaciones Exteriores de México al cuestionario.

³¹⁸ OACNUDH, México, Comunicado de Prensa, *Expertos de la ONU piden a México contrarrestar la campaña de desprestigio y respaldar a los defensores de derechos humanos*, 6 de abril de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa 44/16, *CIDH rechaza categóricamente campaña de desprestigio en México contra el GIEI y el Secretario Ejecutivo*, 29 de marzo de 2016.

que llevan adelante, así como el reconocimiento legal del derecho a defender los derechos humanos dentro del marco legal nacional³¹⁹. En este sentido, organizaciones nacionales que dan seguimiento al mecanismo han indicado a la Comisión que uno de los componentes que impacta en la calidad del cumplimiento, es la falta de interés en una “estrategia de difusión proactiva”³²⁰. Algunas organizaciones han argumentado que una de las consecuencias directas de la falta de difusión es que el número de actos de violencia, amenazas y hostigamientos hacia quienes defienden los derechos humanos, los periodistas y las organizaciones relacionadas, es mucho más alto que el número de casos recibidos por el mecanismo³²¹. La importancia de difundir información sobre la existencia y acceso al sistema de protección, es esencial y está relacionada con las obligaciones del Estado de dar a conocer la importancia y legitimidad del trabajo que llevan adelante personas defensoras de derechos humanos.

194. La Comisión ha recibido también información preocupante que da cuenta de la falta de estabilidad y sustentabilidad financieras del mecanismo de protección³²². A pesar de que Estado tenía un presupuesto de casi cuatro millones de dólares estadounidenses para éste programa en 2015, el Consejo Consultivo del mecanismo de protección reconoció la falta de presupuesto al principio y al final de cada año³²³. La Comisión también ha recibido información sobre la insuficiencia e inestabilidad del personal, así como la falta de formación adecuada³²⁴. En el mismo sentido, la Comisión ha recibido información respecto de la falta de conocimientos técnicos básicos sobre derechos humanos, así como sobre los numerosos riesgos enfrentados por defensoras, defensores y periodistas, por parte de los oficiales públicos a cargo³²⁵. Quienes se encuentran a cargo de la

³¹⁹ JASS, CEJIL, PI, *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras*, 2016, pág. 35.

³²⁰ Espacio OCS, *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas*, 28 de julio de 2015, pág. 40.

³²¹ *Idem*, pág. 70.

³²² Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 14.

³²³ Respuesta de la Oficina de Relaciones Exteriores de México al cuestionario. Respuesta de del Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección de Defensores y Periodistas de México al cuestionario.

³²⁴ En su respuesta al cuestionario, el Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección de Defensores y Periodistas de México, reconoció la insuficiencia del personal, así como la necesidad de reforzar las capacidades, habilidades y conocimiento del personal a cargo de la evaluación de riesgo. Ver también WOLA y PBI, Informe: *El Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México, Los avances y continuos desafíos*, mayo de 2016.

³²⁵ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 15; JASS, CEJIL, PI, *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras*, 2016, pág. 35; PBI, Front Line Defenders, Latin American Working Group, WOLA, Comunicado de Prensa: *Preocupación sobre el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México*, 2 de abril de 2014.

evaluación de riesgo, están a menudo formados de manera insuficiente sobre las particularidades de las situaciones enfrentadas por quienes defienden los derechos humanos, así como sobre las necesidades diferenciadas de grupos de personas defensoras en particular, por ejemplo las mujeres³²⁶.

195. La Comisión también ha recibido información que indica que, de las 389 solicitudes de protección recibidas por el Estado a favor de personas defensoras de derechos humanos, en el 38% de los casos los posibles agresores eran oficiales públicos³²⁷. La Comisión considera esencial que el Estado investigue, procese y sancione adecuadamente a los oficiales públicos que estén involucrados en crímenes contra quienes defienden los derechos humanos. El Estado debe, asimismo, implementar programas de formación para todos los oficiales públicos que tienen responsabilidades bajo el mecanismo nacional de protección, a fin de que puedan comprender y responder de manera adecuada a la situación de personas defensoras de derechos humanos y los riesgos que enfrentan.
196. A través de su mecanismo de medidas cautelares y las observaciones de la Corte en sus medidas provisionales, la Comisión ha recibido con preocupación información sobre retrasos en la evaluaciones de riesgo por parte del mecanismo, la falta de comunicación del resultado de la evaluación de riesgo a las personas beneficiarias, la falta de consideración suficiente sobre el contexto durante la evaluación de riesgo y la falta de adecuación de las medidas de protección, en lo que respecta a las necesidades específicas y la realidad de la persona en riesgo. Aún cuando la Comisión ha reconocido las acciones llevadas adelante para avanzar investigaciones y la buena voluntad de agentes del Estado para proveer teléfonos de emergencia y asistir en la recepción y presentación de quejas, ha subrayado también que éstas medidas no son suficientes para solucionar la especial situación de riesgo que enfrentan quienes defienden los derechos humanos, cuando son hostigados o se encuentran bajo amenazas contra su vida³²⁸. En algunos casos, la Corte señaló que los

³²⁶ En su respuesta al cuestionario, el Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección de Defensores y Periodistas de México, reconoció la insuficiencia del personal, así como la necesidad de reforzar las capacidades, habilidades y conocimiento del personal a cargo de la evaluación de riesgo; Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, [Informe del final de la misión](#), visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 15; JASS, CEJIL, PI, [El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras](#), 2016, pág. 36.

³²⁷ WOLA y PBI, Informe: [El Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México, Los avances y continuos desafíos](#), mayo de 2016.

³²⁸ CIDH, [Resolución 5/2015](#), Medida Cautelar No. 13/15, Norma Mesino y 10 miembros de su familia, México, 25 de febrero de 2015, párr. 3 E). Ver también Corte IDH. [Asunto Castro Rodríguez respecto de México](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2013, párr. 15; Corte IDH. [Asunto Castro Rodríguez respecto de México](#). Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015, párr. 15-18.

turnos de vigilancia llevados a cabo por la policía no se realizaban con la frecuencia suficiente con la que fueron acordados, ni ingresaban a las oficinas de la organización que estaba recibiendo las amenazas³²⁹.

197. Adicionalmente, la Comisión ha sido informada por la sociedad civil de los siguientes problemas en el funcionamiento del mecanismo: i) el mecanismo de alerta temprana no habría producido hasta el momento resultados favorables³³⁰; ii) la evaluación de riesgo y la decisión sobre las medidas de protección no incluirían una perspectiva de género³³¹; iii) en la evaluación de riesgo y las medidas de protección que involucran comunidades indígenas, no se incluiría un enfoque multicultural y colectivo³³²; iv) no existiría una coordinación adecuada entre las diferentes instituciones a cargo de dar soporte a las medidas de protección otorgadas, su seguimiento y las investigaciones subsiguientes³³³; v) habría desafíos relacionados con datos más específicos sobre el número de casos recibidos, duración de los procedimientos, así como información sobre la razón principal para decidir no procesar o rechazar algunos casos³³⁴; y vi) habría dificultades para acceder al programa sin apoyo legal apropiado³³⁵. Según la información recibida, los anteriores serían algunos de los numerosos problemas que causan una profunda desconfianza en la sociedad civil y las personas afectadas por este programa³³⁶.
198. La Comisión reconoce los serios esfuerzos del Estado para establecer un mecanismo de protección eficiente y celebra los logros que ha conseguido en los últimos años. La Comisión urge al Estado de México a adoptar sin demora todas las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de

³²⁹ Corte IDH. *Asunto Castro Rodríguez respecto de México*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015, párr. 15-18.

³³⁰ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe de final de la misión*, visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 14.

³³¹ Respuesta al cuestionario por el Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección de Defensores y Periodistas de México; Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 14; JASS, CEJIL, PI, *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras*, 2016, pág. 36; ISHR, Comunicado de Prensa. *México debe fortalecer el Mecanismo y proteger a mujeres defensoras*, 10 de marzo de 2015.

³³² Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 14.

³³³ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, *Informe del final de la misión*, visita a México, 24 de enero de 2017, pág. 14; PBI, Observaciones "*¿Qué hace falta para la cabal implementación del Mecanismo?*", 18 de agosto de 2015.

³³⁴ Espacio OCS, *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas*, 28 de julio de 2015, pág. 41.

³³⁵ WOLA y PBI, Informe: *El Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Los avances y continuos desafíos*, mayo de 2016.

³³⁶ Espacio OCS, *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo Federal de Protección a personas defensoras y periodistas*, 28 de julio de 2015, pág. 71.

todos los que defienden los derechos humanos en su país y a poner freno a la estigmatización y criminalización de personas defensoras de derechos humanos. Lo anterior implica tanto las medidas adoptadas por el Estado para fortalecer los procesos de recepción de solicitudes de riesgo, evaluación, diseño e implementación de las medidas de protección, así como aquellas complementarias en el ámbito de la investigación y en general, creación de una cultura de reconocimiento a las labores de las personas defensoras.

c. Brasil

199. El Programa Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos (en adelante PPDDH, por sus siglas en Portugués) fue lanzado oficialmente en 2004, por el Poder Ejecutivo del Estado de Brasil, para ser implementado por la Secretaria de Derechos Humanos (en adelante SDH). Más tarde, el Decreto Nro. 6.044 de 2007 instituyó la Política de Protección Nacional de Defensores de Derechos Humanos, con el fin de establecer “principios y directivas para la protección y asistencia física o legal de personas, grupos, instituciones, organizaciones o movimientos sociales que promueven, protegen o defienden los derechos humanos y que enfrentan una situación de riesgo o vulnerabilidad debido a las acciones o actividades que realizan”³³⁷. El Decreto establece que la Secretaría de Derechos Humanos contaba con 90 días para preparar el Plan Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, aunque éste plazo no fue cumplido. De hecho desde 2009, el Congreso Nacional ha estado estudiando una ley que establecería un marco legal formal para el Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos. El proyecto de ley ha estado listo para el voto por la Cámara de Diputados desde su aprobación en comisión en octubre de 2011, pero ha sido abandonado por el Estado, a pesar de reiteradas solicitudes de la sociedad civil para que se adopte el plan³³⁸. Hasta la fecha, el Plan Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, permanece pendiente de aprobación y el PPDDH funciona sin un marco legal formal.
200. A nivel federal, el PPDDH está en manos del Comité General de Coordinación, asociado a la Secretaría de Derechos Humanos y compuesto de miembros de la sociedad civil y representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial federales. De manera similar, los Estados de la federación que han firmado acuerdos para participar en el programa,

³³⁷ Presidencia de la República de Brasil, Decreto No. 6.044, 12 de febrero de 2007, art. 1. (Sólo Portugués).

³³⁸ ISHR y Terra de Direitos, A situação dos defensores e defensoras de direitos humanos. Submissão ao Relator Especial da ONU sobre os defensores e defensoras de direitos humanos, marzo de 2016, pág. 4. (Sólo Portugués).

tienen Comités Estatales de Coordinación. Los Comités Nacional y Estatales de Coordinación, son cuerpos deliberativos con autoridad para responder las solicitudes de protección y determinar qué medidas deben ser adoptadas y puestas en marcha. El Comité Nacional está a cargo de las solicitudes de protección de aquellos Estados de la federación que no cuentan con su propio Comité de Coordinación. El programa federal y los Estados participantes, pueden también tener equipos técnicos federales y estatales para evaluar las solicitudes de protección y el nivel de riesgo enfrentado por los solicitantes y sus familias, así como el monitoreo periódico de los casos.

201. A falta de un Plan Nacional, el Decreto otorga al gobierno Federal y los Estados la opción de adoptar medidas de protección urgente –ex officio o a solicitud de parte– que son “inmediatas, provisionales, precautorias e investigativas”, con el fin de garantizar la “integridad física, psicológica y financiera” de defensoras y defensores en riesgo³³⁹. Asimismo, el Decreto autoriza a los órganos de derechos humanos y seguridad pública del gobierno federal a firmar acuerdos con los Estados de la federación y el distrito federal para la implementación de medidas de protección³⁴⁰. Organizaciones de la sociedad civil informaron que, luego de diez años “el programa llegó a ser implementado en nueve estados, pero por diversas razones dejó de aplicarse en los Estados de Pará, Río de Janeiro y Rio Grande do Sul, además de haber sido interrumpido varias veces en diversos estados”³⁴¹. La información recibida indica que el programa ha sido establecido formalmente en solo seis Estados: Pernambuco, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Maranhão y Bahía, aunque los de Maranhão y Bahía no estaban aún operativos³⁴².
202. Con el fin de acceder al programa, personas defensoras de derechos humanos que se encuentren en riesgo o cualquier agencia que esté al tanto de la situación de riesgo, debe enviar una solicitud formal al Coordinador del Estado o al Coordinador General (cuando el Estado en cuestión no es parte del programa). La solicitud es evaluada por el programa de

³³⁹ Presidencia de la República de Brasil, Decreto No. 6.044, 12 de febrero de 2007, art. 3. (Sólo Portugués).

³⁴⁰ *Ibidem*.

³⁴¹ CIDH, 157° período de sesiones, Audiencia, Sistemas nacionales de protección para defensores y operadores de justicia en América, 8 de abril de 2016; Alice de Marchi Pereira de Souza, Rafael Mendonça Dias, Sandra Carvalho, Políticas de Protección a Defensores/as de Derechos Humanos, en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, julio de 2016, Sur 23, v.31, pág.177; ISHR y Terra de Direitos, A situação dos defensores e defensoras de direitos humanos, Submissão ao Relator Especial da ONU sobre os defensores e defensoras de direitos humanos, marzo de 2016, pág. 4. (Sólo Portugués).

³⁴² Alice de Marchi Pereira de Souza, Rafael Mendonça Dias, Sandra Carvalho, Políticas de Protección a Defensores/as de Derechos Humanos, en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, julio de 2016, Sur 23, v.31, pág.177; CIDH, 157° período de sesiones, audiencia sobre Sistemas nacionales de protección para defensores y operadores de justicia en América, 8 de abril de 2016.

protección correspondiente, sea el estatal o el federal. La solicitud de protección debe demostrar la voluntad del beneficiario potencial de acceder al programa, las acciones individuales para la defensa de los derechos humanos y el nexo causal entre el riesgo y la actividad como defensora de los derechos humanos.

203. De acuerdo a la SDH, la seriedad de la amenaza al defensor puede ser caracterizada como “cualquier conducta amenazante cuyo propósito sea prevenir la continuación de actividades individuales para la promoción y defensa de los derechos humanos”. Esta conducta puede manifestarse a través de ataques a la “integridad física, psicológica, moral o financiera” de la persona “o que son de naturaleza discriminatoria”, así como a través de las mismas conductas dirigidas a los familiares o asociados del solicitante. Luego de la evaluación de riesgo llevada adelante por el equipo técnico, el Estado o el cuerpo de coordinación general determina qué medidas deben ser adoptadas en el caso concreto, con el objetivo general de garantizar la protección, a fin de que personas defensoras de derechos humanos puedan continuar realizando su trabajo en el lugar adonde se encuentren.
204. Las medidas de protección otorgadas bajo el programa, incluyen visitas periódicas a los lugares de trabajo de los beneficiarios, re locación temporal y protección policial. El programa tiene un enfoque holístico que busca desactivar las causas que provocan la inseguridad y pone énfasis en la coordinación de acciones de protección con medidas que deben ser adoptadas por otras áreas del Estado, como el sistema de justicia penal y el registro de tierras. Las medidas son evaluadas de forma periódica por los equipos técnicos y pueden ser levantadas si los beneficiarios no cumplen con las reglas de programa, a solicitud de los beneficiarios o por la eliminación de la amenaza o el riesgo.
205. El 27 de abril de 2016, se firmó el Decreto Nro. 8.724, creando el Consejo Deliberativo (“Conselho Deliberativo”) del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos, bajo la Secretaría Especial de Derechos Humanos del entonces Ministerio de las Mujeres, la Equidad Racial, la Juventud y los Derechos Humanos. El Estado indicó que el Decreto tiene el objetivo de fortalecer el mecanismo de protección, teniendo en cuenta que la ley destinada a establecer la base legal del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos, se encuentra estancada en el Congreso Nacional³⁴³. El Consejo Deliberativo está a cargo de coordinar el mecanismo de protección a nivel federal y de definir las estrategias de colaboración con los mecanismos estatales (Estados, Distrito Federal,

³⁴³ Secretaria Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, *Decreto reestrutura ações de proteção aos defensores dos direitos humanos*, abril de 2016 (página consultada el 1 de abril de 2017); Presidencia de la República de Brasil, *Decreto 8.724*, 27 de abril de 2016. (Sólo portugués).

Municipalidades), y está compuesto por dos representantes de la Secretaría Especial de Derechos Humanos del entonces Ministerio de las Mujeres, la Equidad Racial, la Juventud y los Derechos Humanos y un representante del Secretariado Nacional de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia³⁴⁴.

206. Sin embargo, la sociedad civil ha informado que el Decreto no soluciona los problemas que causan la violencia³⁴⁵ y representa un retraso respecto de las fortalezas principales del programa anterior, creado por el Decreto Nro. 6.044³⁴⁶. Por ejemplo, la CIDH recibió información que indica que el nuevo Decreto excluiría medidas colectivas de protección para grupos, instituciones o comunidades que realizan actividades relacionadas con los derechos humanos; garantiza protección únicamente a “personas amenazadas” y ya no haría referencia a aquellas defensoras y defensores “en situación de riesgo o vulnerabilidad”. Asimismo, excluiría a la sociedad civil e instituciones públicas de la participación en los órganos de Coordinación y el Consejo Deliberativo del programa, órganos en los cuales participaban desde 2007³⁴⁷.
207. Estas preocupaciones se suman a los desafíos del programa mencionados previamente. Así, en adición a su falta de un marco legal e institucional sólido, las organizaciones de la sociedad civil han identificado debilidades como la frecuente rotación del personal de nivel más alto; recursos humanos insuficientes y presupuesto limitado, los cuales se traducen en fragilidad institucional; la falta de una metodología consolidada y unificada entre los Estados para la evaluación de riesgos, así como la falta de flexibilidad para realizar dicha evaluación; la falta de un foro de diálogo entre representantes del Estado y personas defensoras de derechos humanos³⁴⁸. La Comisión ha recibido también información que da cuenta de la falta de medidas colectivas de protección; la necesidad de intervenciones que tengan en cuenta las realidades particulares de miembros de la comunidad LGBTI; y la falta de inclusión de una

³⁴⁴ Presidencia de la República de Brasil. [Decreto 8.724](#). 27 de abril de 2016, art. 3(2). (Sólo portugués).

³⁴⁵ OACNUDH, Examen Periódico Universal Tercer ciclo – [Resumen de las comunicaciones de otras partes interesadas sobre el Brasil](#), A/HRC/WG.6/27/BRA/3, 24 de febrero de 2017, párr. 41.

³⁴⁶ Alice de Marchi Pereira de Souza, Rafael Mendonça Dias, Sandra Carvalho, [Políticas de Protección a Defensores/as de Derechos Humanos](#), en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, julio de 2016, Sur 23, v.31, pág. 180.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Alice de Marchi Pereira de Souza, Rafael Mendonça Dias, Sandra Carvalho, [Políticas de Protección a Defensores/as de Derechos Humanos](#), en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, julio de 2016, Sur 23, v.31, pág. 180; OACNUDH, Examen Periódico Universal Tercer ciclo – [Recopilación sobre Brasil](#), A/HRC/WG.6/27/BRA/2, 24 de febrero de 2017, párr. 36. Ver también OACNUDH, [Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión al Brasil](#), 21 de mayo de 2016, párr. 50; ISHR y Terra de Direitos, [A situação dos defensores e defensoras de direitos humanos, Submissão ao Relator Especial da ONU sobre os defensores e defensoras de direitos humanos](#), marzo de 2016, pág. 4. (Sólo Portugués).

perspectiva de género y étnica en la determinación e implementación de medidas de protección³⁴⁹. Organizaciones de la sociedad civil han denunciado altos niveles de impunidad en el país y la falta de una respuesta efectiva a la violencia contra quienes defienden los derechos humanos. Muchas de estas situaciones involucran a agentes y oficiales del Estado entre los sospechosos³⁵⁰. Otra medida que representa una preocupación para diferentes organizaciones de derechos humanos, es la aprobación de la Ley Anti-Terrorista Nro. 13.260, que ha sido utilizada para criminalizar el trabajo de defensores del derecho a la tierra en el país³⁵¹.

208. En mayo de 2016, el nuevo gobierno decidió suprimir el Ministerio de las Mujeres, la Equidad Racial, la Juventud y los Derechos Humanos, a cargo del Consejo Deliberativo, transfiriendo sus competencias al Ministerio de Justicia y Ciudadanía, lo que ha llevado a la sociedad civil a denunciar las debilidades del marco institucional para la protección de personas defensoras de derechos humanos y a expresar gran preocupación sobre el futuro de programa de protección³⁵². Adicionalmente, organizaciones de la sociedad civil informaron que la crisis política y financiera que afectó al país, ha resultado en la suspensión de medidas, así como en la suspensión de gastos bajo la responsabilidad del Ministerio de Justicia y Ciudadanía, lo cual ha afectado la ejecución del Programa de Protección³⁵³.
209. La información recibida por la CIDH indica que los hechos de violencia contra personas defensoras de derechos humanos en Brasil continúan su escalada. Un asunto de particular preocupación para la Comisión es el incremento drástico de todas las formas de violencia relacionadas con la posesión y dominio de la tierra. De hecho, la Comisión ha recibido información preocupante respecto a los niveles de muertes de defensoras y defensores indígenas, medioambientales y de la tierra en Brasil, indicando que, entre 2002 y 2013, el número de personas defensoras de estos grupos

³⁴⁹ *Ibidem*.

³⁵⁰ Article 19, PROTESTE, Imaflora, y FITERT, *Joint submission to the Universal Periodic Review of the Federative Republic of Brazil*, para consideración en la 27^{va} Sesión del Grupo de Trabajo sobre EPU del Consejo de Derechos Humanos, 5 de octubre de 2016, párs. 29-31, 36. (Sólo en Inglés).

³⁵¹ Política, *Justiça mantém sem-terra presos com base na lei antiterrorismo*, 3 de agosto de 2016. (Sólo Portugués).

³⁵² ISHR y Terra de Direitos, *A situação dos defensores e defensoras de direitos humanos, Submissão ao Relator Especial da ONU sobre os defensores e defensoras de direitos humanos*, marzo de 2016, pág. 4. (Sólo Portugués). Frontline Defenders, *Brasil - Corpo da defensora de direitos humanos Nilce de Souza Magalhães encontrado perto de barragem de Usina Hidrelétrica em Jirau*, 27 de junio de 2016. (Sólo Portugués).

³⁵³ Article 19, PROTESTE, Imaflora, y FITERT, *Joint submission to the Universal Periodic Review of the Federative Republic of Brazil*, para consideración en la 27^o Sesión del Grupo de Trabajo sobre EPU del Consejo de Derechos Humanos, 5 de octubre de 2016, párr. 28. (Sólo en Inglés); PONTE, *"É un ato ditatorial", afirma defensor de Direitos humanos sobre desizão do ministro da Justiça*, 18 de junio de 2016. (Sólo Portugués).

que han sido asesinados se ha triplicado³⁵⁴. Este impactante incremento continúa. En este sentido, la Comisión ha recibido información que corrobora que en el 2016 el país registró el número más alto de homicidios de defensores de la tierra desde 2003, alcanzando un promedio de cinco homicidios de campesinos o defensores de la tierra por mes.

210. La Comisión también ha recibido información que muestra la relación entre el aumento de la vulnerabilidad de comunidades indígenas, campesinos y defensores de la tierra, y la extracción, explotación y la implantación de políticas que reflejan el modelo de desarrollo en el país; la falta de demarcación de tierras de comunidades indígenas; y la lucha por la reforma sobre la tierra³⁵⁵. Sobre estos temas, la CIDH ha aprobado varios comunicados de prensa en el curso del último año, condenando de manera enérgica los asesinatos de personas defensoras en Brasil, así como la creciente situación generalizada de hostigamiento, intimidación y amenazas contra quienes defienden los derechos humanos, especialmente los que defienden los derechos a la tierra, derechos laborales y de comunidades indígenas³⁵⁶. La Comisión también ha expresado preocupación respecto al incremento de la violencia rural en Brasil, relacionada con disputas sobre la tierra³⁵⁷, y ha condenado el preocupante homicidio del líder Clodiodi Aquileu Rodrigues de Souza y su impacto sobre los actos de violencia contra la Comunidad Indígena Guarani-Kaiowá, en el Estado de Mato Grosso do Sul³⁵⁸. La Comisión, en conjunto con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, expresó también su preocupación sobre las fallas del mecanismo de protección de defensores de derechos humanos en Brasil³⁵⁹.

³⁵⁴ ISHR y Terra de Direitos, *A situação dos defensores e defensoras de direitos humanos, Submissão ao Relator Especial da ONU sobre os defensores e defensoras de direitos humanos*, marzo de 2016, pág. 2. (Sólo Portugués).

³⁵⁵ ISHR y Terra de Direitos, *A situação dos defensores e defensoras de direitos humanos, Submissão ao Relator Especial da ONU sobre os defensores e defensoras de direitos humanos*, marzo de 2016, pág. 2. (Sólo Portugués); Article 19, PROTESTE, Imaflora, y FITERT, *Joint submission to the Universal Periodic Review of the Federative Republic of Brazil*, para consideración en la 27^{va} Sesión del Grupo de Trabajo sobre EPU del Consejo de Derechos Humanos, 5 de octubre de 2016, párr. 35. (Sólo en Inglés); Terra de Direitos, *Posicionamento sobre o decreto que ameaça demarcações de terras indígenas*, 16 de diciembre de 2016. (Sólo Portugués).

³⁵⁶ CIDH, Comunicado de Prensa No. 54/16, *CIDH condena asesinato de defensores de derechos humanos en Brasil*, 27 de abril de 2016.

³⁵⁷ CIDH, Comunicado de Prensa No. 57/17, *CIDH expresa preocupación por el incremento de la violencia rural en Brasil*, 2 de mayo de 2017.

³⁵⁸ CIDH, Comunicado de Prensa No. 89/16, *CIDH condena asesinato de líder indígena Guarani-Kaiowá en Brasil*, 27 de junio de 2016.

³⁵⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 39/17, *ONU Derechos Humanos y CIDH manifiestan preocupación con la protección de defensores de derechos humanos en Brasil*, Santiago / Washington, D.C., 27 de marzo de 2017.

211. La Comisión llama al Estado de Brasil a prestar atención urgente para fortalecer el desarrollo y mejorar la implementación del programa nacional de protección, que debe ser reforzado con un marco legal robusto y mecanismos de coordinación entre agencias del Estado, con el fin de proteger a quienes defienden los derechos humanos de amenazas contra su vida e integridad personal. La Comisión subraya asimismo, la importancia de tomar medidas para remediar las causas estructurales que provocan conflictos y violencia conectada con la reforma de la tierra y la defensa de los derechos humanos en estos temas. La Comisión considera que es crucial para el Estado restaure la implementación de medidas colectivas de protección, y realice la implementación de los protocolos necesarios para la inclusión de una perspectiva de género, étnica y racial en la determinación, diseño e implementación de medidas de protección.

d. Guatemala

212. En 2004, por Decreto Ejecutivo 11-2004³⁶⁰, el Estado de Guatemala estableció la Unidad Coordinadora para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Oficiales de Justicia, Periodistas y trabajadores de los Medios, encargada de la implementación efectiva de las medidas de protección otorgadas por los sistemas Inter-Americano y Universal. En el 2008, por Decreto Ministerial 103-2008, el Estado creó la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, con el fin de analizar patrones de violencia contra defensores de derechos humanos y elaborar criterios técnicos con el objetivo de minimizar el riesgo al que están expuestos quienes defienden los derechos humanos. Sin embargo, no fue hasta 2012, durante el proceso de Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que el Estado de Guatemala expresó su intención de adoptar un mecanismo de protección³⁶¹. Adicionalmente, en 2014 la Corte Interamericana aprobó una decisión en el caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, en el cual llamó al Estado a desarrollar e implementar, dentro de un plazo razonable, una política pública de protección para defensores de derechos humanos, incluyendo las medidas de naturaleza legislativa, institucional, judicial o administrativa, orientadas a reducir los riesgos que enfrentan quienes defienden los derechos humanos³⁶². La Corte recomendó “la

³⁶⁰ Comunicación de la Misión Permanente de Guatemala a la OEA. M12-OEAF.9.2.1 No. 463-2013. 22 de abril de 2013, por la cual se transmite la comunicación de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), 4 de marzo de 2013.

³⁶¹ OACNUDH, Informe del Grupo de Trabajo sobre le Examen Periódico Universal – Guatemala, 31 de diciembre de 2012.

³⁶² Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283. Párr. 263.

creación de un modelo de evaluación de riesgo para determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo”; “la creación de un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo”; “el diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y defensora y a las características de su trabajo”; “la promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, y la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que responda a las necesidades reales de protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos”, entre otras³⁶³.

213. El Estado ha informado a la CIDH que ha establecido Unidades Especializadas de la Fiscalía, con el fin de investigar crímenes contra defensores de derechos humanos, así como una Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, la cual provee un espacio para desarrollar recomendaciones y prevenir ataques contra quienes defienden los derechos humanos³⁶⁴. Asimismo, informó a la CIDH sobre sus esfuerzos para establecer una política pública amplia para personas defensoras de derechos humanos, así como su compromiso de abstenerse de realizar cualquier declaración o afirmación que estigmatice su trabajo y pueda como consecuencia significar un riesgo para sus vidas³⁶⁵. En el mismo sentido, recordó a la Comisión la existencia, desde su aprobación en 2014, de un Protocolo de Implementación de Medidas Inmediatas y Preventivas de Seguridad a favor de defensores de derechos humanos, a cargo de la Policía Nacional Civil (PNC)³⁶⁶. El Estado de Guatemala también subrayó el Decreto 44-2012 con el cual creó la División Institucional de Seguridad del Poder Judicial, un órgano responsable de la protección de jueces y magistrados³⁶⁷.

214. En relación con el procedimiento para solicitar protección, una defensora o defensor debe informar verbalmente o por escrito su situación de riesgo a la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, a la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público o a la Procuraduría de los Derechos Humanos. Estas instituciones,

³⁶³ *Ibidem*.

³⁶⁴ República de Guatemala, Primer Informe del Estado de Guatemala sobre el cumplimiento de las Recomendaciones del Informe de País de la CIDH: Diversidad, Desigualdad y Exclusión, 2015, Recibido el 10 de octubre de 2016.

³⁶⁵ *Ibidem*.

³⁶⁶ República de Guatemala, COPREDEH, Informe del Estado de Guatemala a la CIDH en respuesta al cuestionario sobre Mecanismos de Protección Nacional para Defensores de Derechos humanos, recibido el 17 de agosto de 2016.

³⁶⁷ *Ibidem*.

transmitirán la solicitud de protección a la Policía Nacional Civil, a cargo de la evaluación de riesgo y de la implementación de esquemas de seguridad. La evaluación de riesgo puede tomar hasta 15-20 días, a menos que la situación sea urgente, en cuyo caso pueden implementarse medidas antes de completar la evaluación de riesgo³⁶⁸. La protección puede ser otorgada, a través de los siguientes esquemas de seguridad: i) seguridad personal por medio de escoltas provistos por la Policía Nacional Civil; ii) seguridad en lugares prefijados, a través de la asignación de agentes de policía para proteger una casa, oficina o cualquier otro lugar designado por el beneficiario; y iii) seguridad perimetral o controles policiales en la ubicación y el tiempo establecidos³⁶⁹. En el caso de jueces y magistrados, la solicitud de protección puede presentarse ante la Presidencia del Poder Judicial, la cual transferirá a la División Institucional de Seguridad, a cargo del análisis de riesgo y la implementación de las medidas. Adicionalmente a las medidas de seguridad personal y medidas en lugares prefijados, la División Institucional de Seguridad del Estado también provee chalecos anti-balas y vehículos³⁷⁰.

215. La evaluación de riesgo se realiza en base a tres categorías: bajo, medio y alto. De acuerdo al Estado, “bajo” se refiere a un nivel de riesgo al que toda persona está expuesta del mismo modo y es una categoría que no requiere la aplicación de esquemas de protección³⁷¹. Para las categorías “medio” y “alto”, en cambio, sí serán otorgadas medidas de protección. “Medio” se refiere a un riesgo incrementado al que las personas están expuestas por el ejercicio de funciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, sindicales o por ser oficiales públicos. Se refiere a un riesgo que es específico, individualizado, concreto, basado en hechos y no presunciones, presente, claro, discernible y serio³⁷². “Alto” se refiere a un riesgo que amenaza derechos fundamentales, como aquellos relacionados con la vida, integridad, libertad o seguridad, junto con las características inherentes en las otras dos categorías³⁷³.
216. Adicionalmente el Estado ha informado a la CIDH sobre sus esfuerzos para fortalecer la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos. El Estado subraya que ha incluido a nuevos actores en las mesas de discusión, incluyendo la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Departamento de Crímenes contra la Vida y la Integridad Personal de la Policía Nacional Civil, y la Asociación de Derecho Penal y

368 *Ibidem.*

369 *Ibidem.*

370 *Ibidem.*

371 *Ibidem.*

372 *Ibidem.*

373 *Ibidem.*

Criminología de Guatemala. También informó que se han realizado 36 reuniones con la participación de la sociedad civil. El Estado reconoció, sin embargo, que uno de los mayores desafíos es la falta de recursos de financiación suficientes para asegurar que la protección sea efectiva y eficiente³⁷⁴.

217. A pesar de estos importantes esfuerzos por parte del Estado, organizaciones de la sociedad civil han informado a la CIDH que la Instancia no estaba cumpliendo con su mandato³⁷⁵. La UDEFEGUA³⁷⁶, informó a la CIDH que el mandato de cuatro años de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos venció en el 2016. Aunque el representante del Ministerio del interior ha mencionado los esfuerzos realizados para adoptar un nuevo decreto que apoye el trabajo de la Instancia, UDEFEGUA informó a la Comisión que aún no se ha aprobado. Debido a la falta de regulación legal que gobierne sus operaciones, la Instancia carece de presupuesto y personal regular. Adicionalmente, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha enfatizado que la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos por sí sola no puede reemplazar a un plan de protección que produzca análisis de riesgos y de contexto comprensivos, que permitan adoptar o levantar medidas de seguridad³⁷⁷.

218. Durante el 2016, la Comisión ha recibido información sobre un número de medidas adoptadas por el Estado –en particular por la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH)– para poner en marcha una política pública de protección de defensores y defensoras de derechos humanos. Los pasos tomados incluyen dos reuniones con representantes de la sociedad civil y OACNUDH, así como la inauguración de los procedimientos de desarrollo de políticas públicas, el 13 de septiembre de 2016. Al momento de la publicación de este informe, las autoridades del Estado están avanzando en actividades encaminadas a desarrollar una metodología para realizar consultas con la sociedad civil. A pesar del progreso informado, miembros de la sociedad civil han expresado

³⁷⁴ *Ibidem*.

³⁷⁵ UDEFEGUA, *Exprésate con otro rollo, sin odio, Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*, Informe Semestral 2016.

³⁷⁶ La UDEFEGUA, Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala, es un observatorio de derechos humanos que trabaja para la promoción y protección de defensoras y defensores de derechos humanos en Guatemala y América Central.

³⁷⁷ OACNUDH-Guatemala. *Informe sobre las actividades de su oficina en Guatemala*, año 2012, 7 de enero de 2013, párr. 54.

preocupación sobre la ausencia de espacios apropiados para hacer escuchar sus preocupaciones³⁷⁸.

219. En relación a la implementación de las medidas de protección a través del mecanismo de medidas cautelares, la Comisión destacó en su Informe Anual 2016 la voluntad del Estado en ciertos casos para implementar una serie de medidas de protección incluyendo asignar escoltas, asistencia para transporte proveyendo vehículos especiales, patrullas de policía en oficinas o residencia de individuos protegidos y escolta policial, entre otras. A pesar de estas medidas, la CIDH ha recibido información respecto de las continuas deficiencias en las medidas de protección, incluyendo: i) rotación constante del personal de protección, generando desconfianza de los beneficiarios, que no están familiarizados con sus antecedentes, en el programa de protección, y creando preocupación sobre el manejo de información respecto de la rutina de los individuos protegidos³⁷⁹; ii) falta de cobertura de comida y otros costos para escoltas de la PNC, lo cual tiene impacto en su rendimiento³⁸⁰; iii) falta de seguimiento de las reuniones para acordar las medidas de protección³⁸¹; iv) retrasos injustificados en la implementación de medidas de protección, como la asignación de vehículos blindados y el refuerzo de protección en residencias³⁸²; entre otros problemas. Una de las preocupaciones principales expresadas por las organizaciones de la sociedad civil, tiene que ver con el levantamiento total o parcial de arreglos de protección sin la previa consulta y en ausencia de los beneficiarios del programa de protección y de medidas cautelares.
220. Asimismo, la CIDH nota con preocupación la escasa información recibida respecto a los pasos tomados por las autoridades competentes para reforzar la capacidad de investigación como medida de prevención, considerando especialmente que los niveles de impunidad por ciertos crímenes en Guatemala se estiman en el 95%³⁸³. La Comisión reitera que la

³⁷⁸ UDEFEGUA, Informe sobre la implementación de las Recomendaciones del Informe de País de 2015: Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, 14 de septiembre de 2016; CEJIL, Observaciones al Informe sobre la Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, 14 de octubre de 2016.

³⁷⁹ Informe presentado por CEJIL, en el marco de la aplicación de medidas cautelares No. 125/13, Juez Jazmín Barrios, Guatemala, 14 de julio de 2016.

³⁸⁰ Informe presentado por CEJIL, en el marco de la aplicación de medidas cautelares No. 125/13, Juez Jazmín Barrios, Guatemala, 14 de julio de 2016.

³⁸¹ Informe presentado por CEJIL, en el marco de la aplicación de medidas cautelares No. 433/14, Claudia Escobar, Guatemala, 8 de marzo de 2016.

³⁸² Informe presentado por el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, en el marco de la aplicación de las medidas cautelares Nro 366/13, Miguel Ángel Gálvez y familia, Guatemala, 20 y 23 de junio de 2016.

³⁸³ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su séptimo año de labores*, La impunidad se calcula sobre las denuncias de delitos sexuales, corrupción, violencia contra la mujer y muertes violentas. (visitado en noviembre de 2017).

falta de investigación de hechos que dan lugar a riegos, genera un clima de impunidad que promueve la repetición de violencia que socava el trabajo de defensoras, defensores y periodistas.

221. En su informe anual de 2016, la Comisión Interamericana tomó nota de ciertos esfuerzos realizados por el Estado, quien afirmó eran consistentes con las recomendaciones realizadas en su informe de país de 2015 y con el fallo de la Corte interamericana en el caso Defensores de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala³⁸⁴. La Comisión reconoce también que el mecanismo nacional de protección se encuentra en sus estadios iniciales de desarrollo y aplicación. Sin embargo, y sin prejuicio de lo anterior, la Comisión ha sido informada en el curso de 2016 sobre la persistencia de números elevados de amenazas, hostigamiento, campañas de desprestigio y violencia, los cuales ponen en peligro el derecho a la vida e integridad personal de quienes defienden los derechos humanos en Guatemala³⁸⁵. De acuerdo a UDEFEGUA, diez defensoras y defensores de derechos humanos fueron asesinados en los primeros seis meses de 2016, comparado con los 12 casos documentados en todo el 2015³⁸⁶. La OACNUDH Guatemala, también ha repudiado estos asesinatos en el país³⁸⁷.
222. A la luz de dichas consideraciones, la Comisión urge al Estado de Guatemala a avanzar en el desarrollo y aplicación de un mecanismo de protección efectivo, y a implementar sus actividades de manera expedita. Dicho mecanismo debe ser apoyado por un marco legal adecuado, la inclusión de personal cualificado, especializado y permanente, financiamiento adecuado

³⁸⁴ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283.

³⁸⁵ OACNUDH Guatemala, Comunicado de Prensa, [OACNUDH repudia homicidios recientes de defensores de derechos humanos](#), 21 de junio de 2016; UDEFEGUA, [Exprésate con otro rollo, sin odio, Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos](#), Informe Semestral 2016; Grupo de Trabajo Interreligioso para América Central, Carta al Presidente Morales y al Fiscal General Aldana, 25 de septiembre de 2016.

³⁸⁶ UDEFEGUA, [Exprésate con otro rollo, sin odio, Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos](#), Informe Semestral 2016, pág. 6. Las siguientes defensoras y defensores de derechos humanos fueron asesinados: a. Walter Méndez Barrios, miembro del Frente Petenero contra las Represas, asesinado el 15 de marzo de 2016; b. Benedicto de Jesús Gutiérrez Rosa, *Instituto Nacional de Bosques*, asesinado el 13 de abril de 2016; c. Juan Mateo Pop Cholóm, miembro del *Instituto Nacional de Bosques*, asesinado el 13 de abril de 2016; d. Héctor Joel Saquil Choc, miembro del *Instituto Nacional de Bosques*, asesinado el 13 de abril de 2016; e. Diego Salomón Esteban Gaspar, miembro de *Radio Sembrador*, asesinado el 30 de abril de 2016; f. Blanca Estela Asturias, líder comunitaria, asesinada el 13 de mayo de 2016; g. Víctor Hugo Valdés Cardona, *Productora Chiquimula Visión*, asesinado el 7 de junio de 2016; h. Daniel Choc Pop, miembro del *CCDA Verapaz*, asesinado el 9 de junio de 2016; i. Brenda Marleni Estrada Tambito, consejero legal de UNSITRAGUA, asesinado el 19 de junio de 2016; y j. Álvaro Alfredo Aceytuno López, *Radio Ilusión*, asesinado el 25 de junio de 2016. UDEFEGUA, Informe sobre la implementación de las Recomendaciones del Informe de País de 2015: Situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, 14 de septiembre de 2016.

³⁸⁷ OACNUDH Guatemala, Comunicado de Prensa, [OACNUDH repudia homicidios recientes de defensores de derechos humanos](#), 21 de junio de 2016.

y autónomo y una estructura de coordinación eficiente. La Comisión subraya también la importancia de la inclusión de la sociedad civil en cada paso del proceso y las consultas.

e. Honduras

223. El 15 de abril de 2015, el Congreso de Honduras aprobó por unanimidad en su tercera y última lectura, la “Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia”³⁸⁸. La CIDH y dos Relatores de Naciones Unidas, han reconocido la aprobación de la ley³⁸⁹. El artículo 2 de la Ley codifica su estatus como “Ley de Orden Público”, de interés social y observancia general, dándole precedencia sobre otra legislación doméstica. Reconoce, asimismo, la importancia para personas defensoras de derechos humanos en el país, tanto de las medidas de prevención como de protección³⁹⁰.
224. El texto aprobado de la ley crea el sistema nacional de protección para defensoras y defensores de derechos humanos, dentro del marco de la Política Pública y Plan Nacional de Derechos Humanos de Honduras, y está compuesto de: i) la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización; ii) el Consejo Nacional de Protección para las y los defensoras de derechos humanos; iii) la Dirección General del Sistema de Protección; iv) el Comité Técnico del Mecanismo de Protección; y v) El Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad³⁹¹.
225. La ley crea el Consejo Nacional de Protección para las y los defensoras de derechos humanos³⁹² que es el órgano consultivo y asesor del sistema, cuyos poderes están reflejados en el artículo 24 de la Ley. El Consejo está compuesto por un representante de OACNUDH Honduras, como observador, así como oficiales públicos, representantes de la sociedad civil,

³⁸⁸ Congreso Nacional de Honduras. Decreto No.34-2015. . *Ley de Protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia*, 15 de abril de 2015.

³⁸⁹ Comunicado Conjunto ONU y CIDH, *Honduras, uno de los países más peligrosos para los defensores de derechos humanos – advierten expertos*, 19 de agosto de 2016; CIDH, *Situación de Derechos Humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 379; CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V: *Seguimiento de Recomendaciones de la CIDH en su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en honduras*, párr. 43.

³⁹⁰ Congreso Nacional de Honduras. Decreto No.34-2015. *Ley de Protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia*, 15 de abril de 2015, considerandos y arts. 2, 6-11, 14, 18.

³⁹¹ Congreso Nacional de Honduras. Decreto No.34-2015. *Ley de Protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia*, 15 de abril de 2015, art. 19.

³⁹² *Idem*, art. 20.

abogados, fiscales, jueces, periodistas y asociaciones de prensa. Adicionalmente, la ley crea la Dirección General del Sistema de Protección, la cual será parte de la estructura de la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, constituyendo el órgano ejecutivo del Sistema Nacional de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos³⁹³. Sus funciones son recibir todas las solicitudes de protección y resolverlas; desarrollar protocolos operativos requeridos para la aplicación efectiva de la ley; y dar seguimiento regular a las medidas provisionales de la Corte Interamericana, las medidas cautelares de la Comisión Interamericana y las medidas de seguridad adoptadas por los tribunales locales. La ley establece también el Comité Técnico del Mecanismo de Protección, responsable de la realización de los dictámenes de análisis de riesgo, deliberación y decisión sobre las solicitudes de protección presentadas ante la Dirección General³⁹⁴.

226. Asimismo, la Ley establece una lista de medidas que pueden ser adoptadas por el Estado como medidas de prevención y protección para los beneficiarios del mecanismo. Prevé “medidas preventivas” encaminadas a reducir factores de riesgo; “medidas reactivas” para proteger el derecho a la vida, la integridad personal y la libertad y seguridad personales; “medidas urgentes de protección” encaminadas a proteger de manera urgente los derechos y libertades antes enumerados, “medidas psicosociales” encaminadas a enfrentar los impactos psicológicos y sociales de la violencia sobre personas defensoras de derechos humanos, sus familias y las organizaciones en las que participan; así como “medidas dirigidas a enfrentar la impunidad” que son aquellas encaminadas a garantizar la efectiva investigación, procesamiento y sanción de los responsables de los ataques a las personas sujetas a la ley³⁹⁵. La ley prevé también un plazo para la implementación de las medidas, que deben implementarse en 48 horas desde la recepción de la Resolución que decreta la medida³⁹⁶.

227. Adicionalmente, el Estado informó a la Comisión que, el 6 de junio de 2016, se aprobó un Reglamento detallando las medidas con el fin de asegurar la efectiva implementación del Programa Nacional de Protección³⁹⁷. El Estado informó a la Comisión que la aprobación del Reglamento tomó en

³⁹³ *Idem*, art. 28.

³⁹⁴ *Idem*, art. 31.

³⁹⁵ *Idem*, art. 5 11) y 15).

³⁹⁶ *Idem*, art. 48.

³⁹⁷ Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización de Honduras, Acuerdo Ejecutivo No.59-2016, *Reglamento General de la Ley de Protección para las y los defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia*, 20 de agosto de 2016.

consideración recomendaciones de organizaciones internacionales como la CIDH e incluyó la participación de la sociedad civil³⁹⁸. Asimismo, el Estado informó a la Comisión que continúa con el desarrollo de protocolos y procedimientos para el funcionamiento de la unidad auxiliar, así como manuales y directrices sobre mecanismo de protección. Aseguró que al momento se ha establecido un Protocolo de Tránsito para las medidas otorgadas por el sistema interamericano; guías para la Unidad de Recepción y Reacción Inmediata, para la Unidad de Seguimiento e Implementación y para la Unidad de Análisis de Riesgo; y una Metodología para el Análisis de Riesgo Individual y Colectivo³⁹⁹. De acuerdo con la información remitida recientemente por el Estado, el Congreso ha asegurado la sostenibilidad del programa a través de la asignación de un presupuesto de diez millones de lempiras para el cumplimiento de la ley, así como la autorizaciones de diez millones de lempiras adicionales para el Fondo de Protección Especial, para asegurar la efectividad de las medidas de protección⁴⁰⁰.

228. La Comisión reconoce que el Mecanismo Nacional de Protección de Honduras, creado en 2015, se encuentra en su etapa inicial de desarrollo y aplicación. Sin embargo, luego de la ola de asesinatos de defensores de derechos humanos de alto perfil que eran beneficiarios de medidas cautelares de la Comisión durante 2016, como Berta Cáceres⁴⁰¹, Kevin Ferrera⁴⁰², Nelson Noé García⁴⁰³, José Ángel Flores y Silmer Dionisio George⁴⁰⁴, la Comisión concluye que el mecanismo ha probado ser insuficiente para garantizar los derechos a la vida e integridad personal de sus beneficiarios.
229. En su informe Anual 2016, la Comisión destacó los niveles de desconfianza que tienen personas defensoras de derechos humanos respecto a la legitimidad, efectividad y funcionalidad del mecanismo de protección, alimentada por los asesinatos que tuvieron lugar durante ese año,

³⁹⁸ Estado de Honduras, *Informe sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la Situación de Derechos Humanos en Honduras*, 17 de agosto de 2016, párr. 12.

³⁹⁹ CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V, *Seguimiento de Recomendaciones de la CIDH en su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Honduras*, párr. 48.

⁴⁰⁰ Estado de Honduras, *Informe sobre el estado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la Situación de Derechos Humanos en Honduras*, 17 de agosto de 2016, párs. 12, 13.

⁴⁰¹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 24/16, *CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras*, 4 de marzo de 2016.

⁴⁰² Comunicado Conjunto ONU y CIDH, *Honduras, uno de los países más peligrosos para los defensores de derechos humanos – advierten expertos*, 19 de agosto de 2016.

⁴⁰³ CIDH, Comunicado de Prensa No. 39/16, *CIDH deplora asesinato de Nelson Noé García en Honduras*, 21 de marzo de 2016.

⁴⁰⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 161/16, *CIDH repudia el asesinato de José Ángel Flores y Silmer Dionisio George en Honduras*, 3 de noviembre de 2016.

asesinatos que fueron globalmente repudiados⁴⁰⁵. Adicionalmente, señaló cómo varias organizaciones de la sociedad civil han expresado su frustración por la falta de cumplimiento por parte del Estado de los acuerdos adoptados para asegurar la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos⁴⁰⁶. La Comisión fue informada también de problemas de coordinación experimentados por el Comité Técnico, en parte debido entre otros a los siguientes factores: i) formación insuficiente del personal en general y su cambio periódico; ii) serias deficiencias en la implementación de medidas de protección material, por ejemplo, mala calidad de las cámaras pagadas por los mismos beneficiarios y falta de consistencia en las patrullas ; y iii) falta de acceso a la información sobre como presentar una solicitud de medidas de protección. La Comisión también recibió información sobre la falta en el mecanismo de la inclusión de una perspectiva de género en el diseño e implementación de esquemas de protección⁴⁰⁷.

230. Adicionalmente, la Comisión fue informada por la sociedad civil, durante las audiencias celebradas en su 159° y 161° períodos de sesiones, sobre algunos de los desafíos que persisten. En diciembre de 2016, la Comisión recibió información de sociedad civil informando de las siguientes deficiencias: i) falta de inclusión de la sociedad civil en las diferentes instancias del mecanismo, en particular en el Comité Técnico; ii) la falta de modificación, según establece el Reglamento, de la provisión legal que permite que las decisiones del Comité Técnico sean revocadas por la Dirección General; iii) la influencia excesiva del Secretario de Defensa en el Consejo Nacional de Protección, instancia a cargo la decisión del otorgamiento de las medidas; iv) falta de implementación de un sistema de gestión de información; y v) la falta de transparencia y reticencia del mecanismo a brindar información de cualquier tipo a la sociedad civil, ya sea relacionada con su proceso de selección de personal, el número de reuniones realizadas o de las medidas otorgadas, el estado de

⁴⁰⁵ CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V: *Seguimiento de Recomendaciones de la CIDH en su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en honduras*, párr. 45; Notas de prensa e informes: Periódico Paso del Animal Grande, [32 periodistas y 6 defensores de derechos humanos se han acogido al mecanismo de protección según informe](#), 27 de julio de 2016; La Prensa, [Crímenes sin castigo en Honduras](#), 2 de abril de 2016; Amnistía Internacional, [Honduras/Guatemala: Ataques en aumento en los países más mortíferos del mundo para los activistas ambientales](#), 1 de septiembre de 2016; *Global Witness*, [Honduras: El País más peligroso del mundo para el activismo ambiental](#), enero de 2017; entre otros.

⁴⁰⁶ CIDH, Informe Anual 2016, Capítulo V: *Seguimiento de Recomendaciones de la CIDH en su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en honduras*, párr. 53.

⁴⁰⁷ JASS, CEJIL, PI, [El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras](#), 2016, pág. 36

investigaciones o relacionadas con el presupuesto y gastos del mecanismo⁴⁰⁸.

231. El Estado de Honduras solicitó una audiencia durante el 161vo Período de Sesiones de la CIDH, en la cual oficiales públicos informaron a la Comisión sobre los pasos tomados para cumplir con la orden de la Corte Interamericana en el caso de Antonio Luna López vs. Honduras⁴⁰⁹, así como con las recomendaciones del Examen Periódico Universal y la Resolución 13/13 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en cuanto a la implementación de una política pública de protección. En este sentido, el Estado señaló los siguientes esfuerzos: i) incrementar la participación de defensoras y defensores de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elaboración y puesta en práctica de regulaciones, protocolos y manuales que estaba elaborando; ii) la inclusión de medidas de reacción inmediata; iii) la creación de un nuevo modelo de análisis de riesgo, que determine adecuadamente los niveles de riesgo de acuerdo a las necesidades de cada defensor o grupo; iv) el desarrollo de un sistema de gestión de información; y v) el diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensora o defensor y las características de su línea de trabajo⁴¹⁰.
232. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil informaron a la Comisión que el mecanismo tiene un enfoque exclusivo en medidas de protección física, e insistieron en la falta de voluntad política para solucionar las causas de la violencia, como son la estigmatización, criminalización e impunidad⁴¹¹. Afirmaron que el marco legal es sólido, pero que el estado de implementación actual conformaba que no constituye una política integral de protección⁴¹². Las organizaciones participantes insistieron en serias inconsistencias en el discurso público del Estado, aprobando leyes y comunicados de prensa que reconocen el importante trabajo de personas defensoras de derechos humanos, mientras que ciertos oficiales del Estado mantienen un discurso estigmatizante⁴¹³. Las organizaciones también informaron deficiencias en relación con la obligación del Estado de investigar, puntualizando: i) la falta de implementación de protocolos especializados emprendidos por el Estado

⁴⁰⁸ CIDH, 159° período de sesiones, Mecanismo Nacional de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Honduras, 1 de diciembre de 2016.

⁴⁰⁹ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269.

⁴¹⁰ CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, Honduras: Protección de Defensores de Derechos Humanos, 17 de marzo de 2017.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² *Ibidem*.

⁴¹³ *Ibidem*.

luego del caso Carlos Escaleras, para la investigación de ofensas perpetradas contra defensoras y defensores de derechos humanos; ii) la ausencia de un representante de la Oficina del Fiscal en reuniones de trabajo y audiencias ante la Comisión, lo cual demuestra la falta de voluntad política para tomar medidas positivas en éste área; iii) la falta de participación del Fiscal General en las reuniones del Consejo Nacional de Protección; iv) la falta de participación del Fiscal General en las reuniones del Comité Técnico; y v) la ausencia de un protocolo para investigar crímenes contra operadores de justicia⁴¹⁴.

233. La OACNUDH Honduras ha identificado desafíos similares en el mecanismo de protección nacional, llamando al Estado a continuar desarrollando políticas comprensivas para proteger a personas defensoras de derechos humanos, en especial mujeres defensoras, teniendo en cuenta los siguientes objetivos: i) crear un ambiente seguro y conducente para quienes defienden los derechos humanos, reconociendo públicamente la importancia del trabajo que llevan adelante; ii) que la Oficina del Fiscal General y la Policía Nacional realicen esfuerzos serios para mejorar la investigación y procesamiento de crímenes contra personas defensoras de derechos humanos; y iii) crear espacios de diálogo entre defensores de derechos humanos y autoridades del Estado, con el fin de poder expresar sus preocupaciones y puntos de vista sobre la aplicación de la política pública⁴¹⁵.

234. Por lo tanto, la Comisión anima al Estado de Honduras a actuar con urgencia y debida diligencia para mejorar la legislación, políticas y mecanismos adoptados para proteger la vida, integridad y trabajo de quienes defienden los derechos humanos. La Comisión llama también al Estado para realizar sus mejores esfuerzos para lograr, con la participación de la sociedad civil, el completo y efectivo funcionamiento de su mecanismo de protección, así como el desarrollo de una política integral de protección que garantice que personas defensoras de derechos humanos puedan continuar defendiendo los derechos humanos en su país, sin miedo a las represalias.

f. Medidas alternativas adoptadas por los Estado para hacer frente a la situación de personas defensoras de derechos humanos

⁴¹⁴ CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, *Honduras: Protección de Defensores de Derechos Humanos*, 17 de marzo de 2017.

⁴¹⁵ OACNUDH, *Informe Anual del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Honduras*, A/HRC/34/3/Add.2, 9 de febrero de 2017, págs. 8-9, 16.

235. Varios Estados han informado a la Comisión sobre las medidas adoptadas para proteger a personas defensoras de derechos humanos, de manera adicional o sin la existencia de un mecanismo nacional de protección. Muchas de ellas han sido aplicadas en el contexto del sistema de justicia o la policía. Los Estados ha presentado información sobre estas medidas, en sus respuestas al cuestionario, como se señala más abajo.
236. Por ejemplo, Antigua y Barbuda indicó que cuenta con un esquema estándar de protección, aplicable a todos los ciudadanos, incluidas personas defensoras de derechos humanos. Defensores en riesgo pueden presentar una denuncia en el sistema de justicia y las medidas pueden ser aplicadas por la Policía de Antigua y Barbuda y el Director de la Fiscalía General. En la misma línea, Jamaica informó que cuenta con un procedimiento para la protección de quienes defienden los derechos humanos y operadores de justicia que es aplicado por la fuerza policial de Jamaica, conocida como Constabulary Force (JCF).
237. En relación al Estado de Belice, la Oficina del Defensor del Pueblo informó a la Comisión que no existe un mecanismo específico para proteger a personas defensoras de derechos humanos. Sin embargo, el 1999, el Estado puso en práctica un “Programa de Protección de la Justicia” encargado de ofrecer protección a testigos, jurados, operadores de justicia y jueces que aleguen encontrarse en situación de riesgo. La legislación local establece programas específicos para la protección de jueces por el Departamento de Policía. En relación a personas defensoras fuera del contexto judicial, la legislación establece la posibilidad de contratar seguridad oficial o seguridad armada privada⁴¹⁶.
238. Por su parte Argentina indicó que existen mecanismos judiciales generales disponibles para la protección de derechos fundamentales, que pueden ser utilizados por personas defensoras directamente. El Estado de Bolivia indicó que, en el marco de la Ley 260 de 2012, existe un mecanismo de protección designado para proteger las actividades de operadores de justicia. De forma similar, la Ley 458 de 2013 protege a los denunciantes y testigos de crímenes, lo cual podría incluir a personas defensoras de derechos humanos. El Estado de Chile indicó que, al igual que todos los ciudadanos del país, quienes defienden los derechos humanos tienen acceso al sistema de justicia o la policía para solicitar la protección de sus derechos.
239. El Estado de Panamá, indicó que no existe diferencia entre la protección disponible para víctimas y testigos de un crimen y quienes defienden los derechos humanos. En particular el Estado informó que personas

⁴¹⁶ Respuesta del Estado de Belice al cuestionario.

defensoras pueden solicitar protección al sistema de justicia si se encuentran en peligro o pueden solicitar la protección de derechos constitucionales por medio del Amparo de Garantías, ante el poder judicial. En relación a los operadores de Justicia, el Estado informó que pueden solicitar y ser asignados escoltas para su protección.

240. De manera similar, se informó que en Ecuador, de acuerdo con su marco constitucional y legal, personas defensoras de derechos humanos, al igual que cualquier persona en el país, tienen la posibilidad de acudir a las autoridades judiciales o policiales para obtener protección. En particular, la Comisión fue informada que podían obtener protección por orden judicial. En este sentido, personas defensoras de derechos humanos que aleguen ser víctimas o testigos de un crimen, pueden obtener protección a través del programa de protección de víctimas y testigos de crímenes.
241. En relación con Perú, no existen mecanismos especiales para la protección de quienes defienden los derechos humanos y los operadores de justicia, sin perjuicio de lo cual el Estado indicó que garantiza la protección de los derechos constitucionales de todos sus ciudadanos, a través del cuerpo policial. Sin embargo, la Comisión destaca que, en una audiencia pública en 2016, el Estado anunció que en los dos meses siguientes el gobierno, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, estaba planeando adoptar un protocolo para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos⁴¹⁷. La información recibida indica que un borrador de protocolo fue discutido en el Consejo de Derechos Humanos, pero como no cumplía con los estándares mínimos, no fue aprobado aún.
242. En relación con Venezuela, la Comisión no cuenta con información sobre la existencia de un mecanismo específico para la protección de defensoras, defensores y operadores de justicia. La información recibida indica que la constitución y el marco legal han codificado la obligación del Estado de proteger a todos los ciudadanos bajo su jurisdicción, incluyendo a quienes defienden los derechos humanos. En este sentido, varias instituciones del Estado, como el Ministerio Público, la Fiscalía General, la policía, el poder judicial y cuerpos especializados de investigación criminal, entre otros, tienen el deber de adoptar medidas necesarias de protección para garantizar la seguridad personal de individuos en riesgo. Una persona que busca protección debe dirigir su solicitud al Ministerio Público, que analizará y procesará su solicitud. En este sentido, la Comisión fue informada que el Ministerio público tiene la autoridad para contratar

⁴¹⁷ CIDH, 157° período de sesiones, Audiencia, *Situación de Líderes sindicales en Perú*, 8 de abril de 2016; Andina, *Presenta al Minjus propuesta para protocolo de protección a defensores de DDHH*, página consultada el 12 de mayo de 2017.

individuos o empresas, a nivel nacional o internacional, para garantizar la protección adecuada de individuos.

- La Comisión subraya que los mecanismos relacionados con programas de protección de víctimas, testigos y otros sujetos que participan en casos criminales, no constituyen un mecanismo nacional de protección para personas defensoras de derechos humanos. Esto es particularmente importante en Estados en los cuales existe un contexto generalizado de violencia contra quienes defienden los derechos humanos, en los cuales mecanismos nacionales de protección, legislación y políticas especializadas en la situación de personas defensoras de derechos humanos son necesarios de manera urgente⁴¹⁸. En este sentido, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos, ha indicado que los programas generales de protección de testigos “no son suficientes para proporcionar seguridad a los defensores, ya que en la mayoría de los casos no han sido concebidos para ese propósito”⁴¹⁹. En este sentido, como la Comisión ha sostenido previamente, la protección bajo éstos programas presupone el peligro que una persona enfrenta por su participación en un caso criminal, mientras que en el caso de quienes defienden los derechos humanos la amenaza puede ser el resultado de un número de factores, como su trabajo promoviendo los derechos humanos en ciertas comunidades, o la participación en procedimientos administrativos contenciosos, adonde hay intereses financieros considerables en juego⁴²⁰.
- Por lo demás, la Comisión reitera que “la denuncia previa como requisito para poder vincularse a un programa de protección, [...] puede llegar a afectar [...] la celeridad que debe regir la adopción de medidas de protección”, dejando a quienes defienden los derechos humanos en una situación potencial de riesgo⁴²¹. Por lo tanto, aún cuando la Comisión reconoce la existencia de mecanismos institucionales generales que puedan ser utilizados como herramientas para ofrecer protección a personas defensoras de derechos humanos, principalmente dentro de los sistemas judiciales, la Comisión enfatiza la necesidad imperativa de que los Estados

⁴¹⁸ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 499-504.

⁴¹⁹ Informe de la Relatora Especial sobre la situación de Defensores de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Margaret Sekaggya, A/HRC/13/22, 13va Sesión, 30 de diciembre de 2009, párr. 73; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 499.

⁴²⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 500.

⁴²¹ *Idem*, párr. 502.

pongan en funcionamiento políticas integrales o programas especializados en la protección y los riesgos que enfrentan quienes defienden los derechos humanos.

2. Estándares aplicables a los mecanismos nacionales de protección

243. Desde su informe de 2011, la CIDH señaló varios de los componentes que considera deben de reunir los mecanismos nacionales de protección conforme a los estándares y jurisprudencia del sistema interamericano, así como otros instrumentos internacionales aplicables⁴²². La Comisión en esta oportunidad, desarrollará tales lineamientos atendiendo a los desarrollos existentes en el derecho internacional aplicable, así como los desafíos identificados en la región, tras la puesta en marcha de tales mecanismos, algunos de los cuales son de reciente adopción por algunos Estados.

a. Un marco legal sólido que lo soporte

244. La Comisión reconoce los avances realizados por los Estados para establecer programas nacionales de protección por ley. Esto asegura que los procedimientos establecidos por la ley sean claros, seguros y transparentes⁴²³. Por otra parte, si bien algunos Estados han avanzado medidas tendientes a la conformación de una mecanismo de protección a través de decretos del Poder Ejecutivo, o bien, mediante la articulación con entidades dentro de la Policía, la Comisión considera que un marco legal garantiza estabilidad y solidez al mecanismo de protección y permite conocer las autoridades a cargo de su cumplimiento y detallar las responsabilidades de los oficiales públicos y entidades involucradas. Asimismo, un marco legal previene una aplicación dispareja o arbitraria por diferentes entidades del Estado, o bien, que el mismo dependa de la voluntad de un gobierno en particular ⁴²⁴.

245. La Comisión ha tomado conocimiento de que una red internacional de defensoras, defensores y sociedad civil ha elaborado una “ley modelo” para la protección de defensores, la cual ha sido apoyada por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos⁴²⁵. La Comisión ha acompañado el proceso de elaboración de esta “ley modelo” y ha seguido su aplicación y adopción. Esta ley modelo puede servir como un recurso muy importante para los Estados a la hora de desarrollar sus programas y políticas de protección.

⁴²² *Idem*, Capítulo V. C

⁴²³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 488.

⁴²⁴ *Idem*, párr. 487.

⁴²⁵ ISHR, *Ley Modelo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos*, 16 de enero de 2017.

b. Recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles

246. Una parte integral del compromiso político del Estado con su programa de protección de personas defensoras de derechos humanos, es un nivel adecuado de personal formado para recibir solicitudes de protección, realizar análisis de riesgo, adoptar medidas de protección y su aplicación y realizar monitoreo para asegurar que su implementación es la adecuada⁴²⁶. Así, el Estado debe proveer los recursos presupuestarios y logísticos necesarios para asegurar que las medidas de protección pueden permanecer en efecto mientras subsista el riesgo⁴²⁷.
247. En consecuencia, como fuera detallado por la Comisión en su Informe de 2011, los Estados deben asignar recursos en sus partidas presupuestarias, con el fin de cubrir los costos de personal que trabaje en el programa, así como los gastos específicos relacionados con las medidas de protección otorgadas a las personas en riesgo, con el fin de que la protección no se convierta en una carga para la defensora o el defensor que se encuentra bajo protección. Los costos como el mantenimiento de los equipos de las unidades de seguridad del Estado, no pueden ser transferidos a la defensora o el defensor beneficiario de medidas de protección del Estado, ya que ésta es responsabilidad exclusiva de dicho Estado⁴²⁸.
248. En sus dos informes anteriores sobre la Situación de Defensores de Derechos Humanos en las Américas, la Comisión insistió en que el análisis de riesgo y la aplicación de medidas de protección física y material, deben generalmente ser asignados a personal que sea de las agencias de seguridad del Estado, pero no pertenecientes a las agencias de inteligencia o contra inteligencia⁴²⁹. En situaciones en las cuales el riesgo puede estar relacionado con miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, deben adoptarse medidas alternativas, teniendo en cuenta la opinión de las y los beneficiarios. El personal del programa debe incluir instructores, supervisores y expertos en seguridad, que trabajen a tiempo completo en el programa y cuenten con sus propias dependencias. El personal debe ser

⁴²⁶ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 493.

⁴²⁷ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 134; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 495.

⁴²⁸ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 495.

⁴²⁹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 136; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 494.

capaz de establecer una relación de confianza con las personas que busquen protección y que tengan el conocimiento necesario para evaluar el riesgo, implementar medidas de protección y monitorearlas. Es esencial que el personal esté informado sobre los derechos de personas defensoras de derechos humanos y sensibilizado a sus necesidades y realidades específicas⁴³⁰.

c. Colaboración con otras agencias, departamentos e instituciones del Estado

249. Para asegurar la efectividad del mecanismo de protección, es esencial que la entidad a cargo del mecanismo tenga una adecuada coordinación con otras autoridades.
250. Así, en primer término, las Instituciones nacionales de derechos humanos, como las Defensorías del Pueblo, Comisiones de Derechos Humanos y Procuradurías de Derechos Humanos, juegan un rol crucial en la observancia y respeto de los derechos humanos en las Américas, cumpliendo una gran variedad de tareas en términos de derechos humanos en sus países⁴³¹. Cumplen un papel de guía y asesoría dentro del Estado, monitorean y evalúan el impacto potencial de legislación –vigente y proyectada– relacionada con derechos humanos, brinda recomendaciones en temas críticos y contribuye a fomentar el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones interamericanas e internacionales de derechos humanos.
251. Las Instituciones nacionales de derechos humanos que cumplen con los Principios de París, son una guía importante para aconsejar a los gobiernos en relación con las obligaciones de derechos humanos así como para asegurar que los estándares y principios sean adecuadamente incorporados en las leyes y políticas del Estado⁴³². Asisten a las víctimas, apoyan a quienes defienden los derechos humanos en particular, diseminan información y educan al público sobre temas relacionados con los derechos humanos. La Comisión también destaca que éstas instituciones nacionales han jugado, y continúan haciéndolo, un rol activo

⁴³⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 245; CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, recomendación 23.

⁴³¹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 532.

⁴³² OACNUDH, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Marqaret Sekaggya*, A/HRC/25/55, 23 de diciembre de 2013, párr. 77

como fuerza del cambio dentro del sistema interamericano; han intervenido como peticionarios presentando solicitudes de medidas cautelares, peticiones individuales y participando en audiencias públicas ante la Comisión⁴³³.

252. La relativa cercanía de las instituciones de derechos humanos con personas defensoras de derechos humanos, las dota de una capacidad especial para monitorear su situación concreta. Las instituciones de derechos humanos pueden aportar información crítica respecto del funcionamiento de los mecanismos de protección y pueden apoyar a personas defensoras de derechos humanos en el cumplimiento de las medidas de seguridad. De hecho, algunas de estas instituciones han sido instrumentales en realizar recomendaciones al Estado respecto de las medidas más adecuadas para proteger personas defensoras específicos⁴³⁴.
253. Durante la reunión de expertos realizada para la preparación del presente informe, los participantes insistieron a la Comisión en que las instituciones de derechos humanos cuentan con altos niveles de confianza y deberían, por tanto, ser protagonistas en la creación y desarrollo de políticas públicas de protección⁴³⁵. Los expertos indicaron también a la Comisión, que éstas instituciones tienen gran potencial para complementar los mecanismos de protección, ofreciendo apoyo a personas defensoras en sus solicitudes de medidas protección; contribuyendo al esclarecimiento de las causas de riesgo y realizando recomendaciones al Estado; proveyendo insumos técnicos e intervenciones durante el análisis de riesgo y el diseño de esquemas de protección; monitoreando las medidas una vez implementadas; y facilitando el diálogo entre el Estado y quienes defienden los derechos humanos⁴³⁶.
254. La Comisión considera en consecuencia que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden jugar un rol esencial en aconsejar a los Estados respecto del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por los órganos del sistema interamericano, en relación con la aplicación de una política integral de protección, así como en el cumplimiento de las decisiones provenientes de éste para la protección de las personas

⁴³³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 536.

⁴³⁴ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 593; OACNUDH, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Marqaret Sekaggya*, A/HRC/22/47, 16 de enero de 2013, párr. 24.

⁴³⁵ Reuniones de expertos realizadas en Washington DC, 1 de abril de 2016.

⁴³⁶ *Ibidem*.

defensoras⁴³⁷. Lo anterior, con independencia de que en algunos casos son ya las mismas instituciones nacionales quienes cuentan con alertas urgentes o medidas cautelares para la protección de personas en riesgo, que vienen a reforzar la protección existente a través de los mecanismos nacionales. La Comisión llama a los Estados a tomar seriamente el trabajo de éstas instituciones y a implementar adecuadamente sus recomendaciones. La Comisión urge asimismo a más instituciones nacionales de derechos humanos de la región a tomar un rol más activo en la promoción y protección los derechos de personas defensoras y expresa su satisfacción respecto de la participación de éstas instituciones en la elaboración del presente informe.

255. En segundo término, en el caso de los Estados federales, la Comisión ha establecido previamente la importancia de contar con una coordinación adecuada de los diferentes niveles y ha apuntado que los marcos domésticos deben indicar claramente qué atribuciones y responsabilidades en relación a los mecanismos de protección, corresponden a las diferentes instituciones a nivel del Estado central y los gobiernos locales. Dado que la protección de personas defensoras de derechos humanos es una obligación internacional, el Estado nacional debe adoptar todas las medidas necesarias a su alcance, para posibilitar la efectiva implementación de un programa de protección para personas defensoras de derechos humanos. El que un Estado esté organizado como federal, no lo exime de asegurar la efectiva protección de quienes defienden los derechos humanos. El Estado nacional debe cumplir con todas las obligaciones aplicables y está también obligado a trabajar con las entidades dentro de la federación para permitir el cumplimiento completo a nivel local⁴³⁸.
256. En tercer término, la Comisión observa que los jueces y los operadores de justicia deben contribuir a la protección de personas defensoras de derechos humanos que se encuentren en riesgo, ya sea ordenando a la instituciones relevantes del Estado que adopten medidas de prevención o bien, poniendo en conocimiento de las autoridades encargadas de la protección la existencia de una situación de riesgo, como resultado de una denuncia recibida, o bien, producto de las propias indagaciones que realicen en el marco de alguna investigación. La Comisión considera entonces importante que los operadores de justicia cuenten con canales de comunicación fluidos y flexibles con el programa a cargo de la protección, y reciban a su vez capacitación sobre las normas internacionales existentes, incluido el derecho de defender los derechos humanos.

⁴³⁷ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, recomendación 1 y párr. 538.

⁴³⁸ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 492.

257. La Comisión ha destacado también la necesidad de que las entidades a cargo de la protección deben coordinarse con las agencias de investigación, para clarificar las fuentes del riesgo e identificar y sancionar a los perpetradores⁴³⁹. Como ha sido mencionado previamente en éste informe, el progreso de las investigaciones puede ser un complemento de la efectividad de las medidas de protección adoptadas debido a que contribuye a mitigar los factores que son la fuente de riesgo. Por ejemplo, el Estado de Guatemala, a través de su División de Investigación Criminal, ha puesto en marcha una unidad para responder a los ataques perpetrados contra personas defensoras de derechos humanos y asistir a los fiscales en las investigaciones⁴⁴⁰. El Estado ha creado también una línea especializada de emergencia para responder a los casos de intimidación y persecución de personas defensoras de derechos humanos⁴⁴¹.
258. En cuarto término, organizaciones de la sociedad civil han insistido en la necesidad de coordinación de las fuerzas de seguridad a cargo de aplicar los esquemas de protección, con el fin de garantizar la eficiencia de la prevención, protección y respuesta frente a los ataques contra las personas que defienden los derechos humanos⁴⁴². Varias organizaciones han informado a la CIDH de largas demoras entre la decisión de otorgar medidas de protección y su efectiva implementación por las fuerzas de seguridad, causadas por la falta de coordinación y comunicación entre las entidades que las otorgan y las que deben implementarlas. Los protocolos de cooperación entre estas entidades o bien, la definición clara de su obligación de brindar una protección a solicitud del mecanismo nacional, son, por lo tanto, esenciales.
259. En quinto término, resulta importante una adecuada cooperación entre el mecanismo, los funcionarios directamente encargados de brindar la seguridad y las entidades encargadas de la formación en derechos humanos. La Comisión recuerda que la formación adecuada del personal de seguridad, puede también incrementar la confianza de los beneficiarios de las medidas de protección y reducir el prejuicio en la decisión de investigar una denuncia de una persona que defiende los derechos humanos.

⁴³⁹ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 196.

⁴⁴⁰ *Protection International: Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, 2004, pág. 44.

⁴⁴¹ *Ibidem*.

⁴⁴² *Idem*, pág. 43.

d. Independencia o autonomía de la institución que otorga medidas

260. Durante la reunión de expertos celebrada el 1 de abril de 2016, participantes estatales y no estatales se pronunciaron sobre la importancia de la independencia o autonomía en el funcionamiento de los mecanismos de protección. Esto, a juicio de la CIDH, es particularmente importante para lograr la aplicación de medidas de manera rápida sin necesidad de aprobación de una instancia jerárquicamente superior, así como para evitar posibles injerencias indebidas en la toma de decisiones. En este sentido una organización que participó en el informe subrayó la importancia de que los miembros de las entidades que otorgan las medidas “tengan capacidad de toma de decisiones sobre las medidas y la implementación del programa en general (porque si tienen que consultar a superiores se pierde información -al transmitirla-, se alargan los tiempos y se alejan las decisiones del contacto directo con la defensora)”⁴⁴³.
261. La Comisión considera que el mecanismo debería tener capacidad de descentralizar sus operaciones y trabajar en áreas rurales y a nivel local, cuando el riesgo se extienda a éstos lugares. Lograr la proximidad con los beneficiarios permite una mayor comprensión de las circunstancias locales y las necesidades específicas de una persona defensora de derechos humanos y permite garantizar esquemas de protección más eficientes y personalizados⁴⁴⁴.

e. Activación del deber de protección

262. Para activar el deber del Estado de proteger a una persona defensora, es suficiente con que cualquier autoridad tenga o debiera tener conocimiento de una situación de riesgo. En este sentido, cuando una autoridad del mecanismo toma conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato a la vida de una persona defensora de derechos humanos, corresponde a dicha autoridad “identificar o valorar si la persona objeto de amenazas y hostigamientos requiere protección o remitir el asunto a la autoridad competente para hacerlo”⁴⁴⁵. Dicha autoridad debe “ofrecer a la persona en riesgo información oportuna sobre las medidas disponibles”⁴⁴⁶.

⁴⁴³ *Idem*, pág. 87.

⁴⁴⁴ *Idem*, pág. 44.

⁴⁴⁵ Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, párr. 127.

⁴⁴⁶ *Ibidem*.

263. Sin perjuicio de lo anterior, al conferir a un mecanismo nacional la competencia para proteger a las personas en riesgo, resulta esencial que existan canales fluidos que permitan que cualquier autoridad del Estado en todos sus niveles que tenga o debiera tener conocimiento de la situación de riesgo pueda activar el funcionamiento del mecanismo de protección para poder derivar las solicitudes de protección al mecanismo nacional. De tal forma que “la valoración sobre si una persona requiere medidas de protección y cuáles son las medidas adecuadas”, no puede restringirse a que sea la propia víctima quien lo solicite a una autoridad competente, ni que conozca con exactitud “cuál es la autoridad en mejor capacidad de atender su situación”. Corresponde al Estado establecer medidas de coordinación entre sus autoridades y funcionarios con tal fin”⁴⁴⁷. Al activarse el deber de protección cuando cualquier autoridad tiene conocimiento de la situación de riesgo, resulta fundamental que todas las autoridades del Estado, cualesquiera que sean sus competencias, cuenten con una capacitación adecuada en materia de los derechos de las personas defensoras, los riesgos que enfrentan, así como los canales de comunicación para que la situación de riesgo de la que tienen conocimiento sea atendida por la autoridad competente en materia de protección.

f. Análisis de riesgo flexible e individualizado

264. El Estado se encuentra obligado a proteger la vida e integridad de una persona defensora cuando afronta un riesgo real e inminente⁴⁴⁸. A efectos de la determinación de tal riesgo, los Estados han adoptado diferentes metodologías. Algunos evalúan el riesgo a través de análisis cuantitativos que otorgan puntaje a diferentes tipos de actos y situaciones; y otros a través de análisis cualitativos que descansan sobre el peso de diferentes hechos y fuentes de información disponibles. En el mecanismo de protección colombiano, por ejemplo, la escala de riesgo es de cero a 100, y éste rango es dividido en compartimentos. Basado en el análisis de riesgo, el potencial beneficiario es asignado un número en la escala, con niveles correspondientes de protección. Expertos de la sociedad civil han argumentado frente a la Comisión que ese riesgo no puede ser cuantificado correctamente y que el análisis cuantitativo es la mejor manera de capturar todos los factores involucrados⁴⁴⁹.

⁴⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 280.

⁴⁴⁹ Reuniones de expertos realizadas en Washington DC, 1 de abril de 2016.

265. Con independencia de la metodología elegida, considerando que todas las situaciones de riesgo son únicas, éste análisis debe ser flexible y tomar en consideración factores relacionados con el contexto en el que opera la defensora o defensor, el riesgo específico al que está expuesto, así como las necesidades concretas de protección de la persona defensora, su familia, organización y/o comunidad. Adicionalmente, la persona mejor posicionada para explicar los hechos que hayan ocurrido, así como su significado en el contexto particular en el que viven, es la misma defensora o defensor. Consecuentemente, el Estado debe asegurarse que durante la evaluación de riesgo, las líneas de comunicación con el solicitante sean adecuadas y tengan una participación activa en la evaluación del riesgo. Para ello, es fundamental que las actividades de la evaluación de riesgo debe ser asignada a personal que inspire confianza en los beneficiarios del programa⁴⁵⁰.
266. A efectos de la valoración del riesgo en cuanto a su posible afectación a la vida e integridad la Comisión, siguiendo la práctica realizada por ella, y por la Corte Interamericana en su Informe de 2011⁴⁵¹, ha introducido una serie de elementos que pueden ser utilizados por los Estados al momento de realizar dicho análisis, tales como llevar a cabo: 1) una valoración de la problemática planteada, 2) un análisis sobre la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y 3) un análisis del grado de desprotección en que quedarían las personas respecto a quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean adoptadas⁴⁵². En particular, respecto de la valoración de la problemática planteada, la CIDH ha resaltado la importancia de realizar una valoración en dos niveles, en primer término, de acuerdo con el contexto, y en segundo término con base en el caso concreto.
267. Un análisis del contexto es fundamental para determinar el nivel de riesgo⁴⁵³. Para ello, los Estados deben identificar y evaluar ciertas circunstancias que puedan afectar el grado de riesgo que enfrentan personas defensoras de derechos humanos. Por ejemplo, los Estados deben considerar si el trabajo de la persona defensora puede afectar directamente los intereses de terceras personas; si poseen información que puede ser comprometedor para algún agente el Estado o grupos criminales; y si su trabajo se lleva a cabo en zonas de conflicto o en lugares adonde ha habido

⁴⁵⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 525.

⁴⁵¹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 509.

⁴⁵² Corte IDH. *Asunto Alvarado Reyes y otros*. Medidas Provisionales respecto de los Estados Unidos Mexicanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de diciembre de 2010, Considerando 32.

⁴⁵³ Corte IDH. *Asunto Alvarado Reyes y otros respecto México*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de noviembre de 2010, considerando 61.

ataques previos contra personas defensoras⁴⁵⁴. Un análisis de riesgo debe considerar también, si las autoridades locales han respondido a las denuncias; si la persona defensora es un testigo clave que puede presentar una denuncia por una violación de derechos humanos; si la persona defensora se encuentra en algún momento crítico en alguna de las causas que defiende; o si ella o él es miembro de alguna organización o grupo de defensores que haya sido atacado, amenazado u hostigado en el pasado.

268. Los órganos del sistema interamericano han señalado la importancia de tomar en cuenta el contexto, al momento de determinar si el riesgo que fue puesto en conocimiento del Estado es real e inmediato. Por ejemplo, en el caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, ambas entidades del sistema interamericano se basaron en una situación bien documentada de vulnerabilidad de personas defensoras de derechos humanos que trabajan para proteger y promover derechos económicos, sociales y culturales, y quienes buscan verdad y justicia por violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado en Guatemala, luego de la firma de los acuerdos de paz⁴⁵⁵. En el caso Yarce y otras vs. Colombia, se tomó en cuenta la situación generalizada de riesgo derivada del conflicto armado interno en Colombia y en el área de Comuna 13, riesgo que era más elevado para mujeres defensoras⁴⁵⁶. En el caso Luna López vs. Honduras, la Comisión y la Corte analizaron el contexto particular de riesgo enfrentado por ambientalistas en Honduras⁴⁵⁷. En el Informe de Fondo en el caso de José Russell Lara y otros de Colombia, la Comisión tomó en consideración la situación crítica de personas defensoras de derechos humanos en la región de Arauca en o alrededor de 2002, como resultado de la presencia y operaciones de grupos paramilitares⁴⁵⁸.

⁴⁵⁴ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 20-22; Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269; Corte IDH. *Asunto de Castro Rodríguez y otros respecto de México*. Medidas provisionales. Orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 13 de febrero de 2013, párr. 3a).

⁴⁵⁵ CIDH, *Informe 56/12*, Caso No. 12.775, Fondo. *Florentín Gudiel Ramos, Makrina Gudiel Álvarez y otros, Guatemala*, 21 de marzo de 2012; Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párs. 76, 78 y 159.

⁴⁵⁶ CIDH, *Informe 86/13*, Casos 12.595, 12.596 y 12.621, Fondo, Ana Teresa Yarce y otras, Colombia, 4 de noviembre de 2013; Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párs. 87-99, 184, 185.

⁴⁵⁷ CIDH, *Informe No. 100/11*, Caso 12.472, Fondo, Carlos Antonio Luna López y otros, Honduras, 22 de julio de 2011; Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C. No. 269, párs. 17-23, 121, 123.

⁴⁵⁸ CIDH, *Informe No. 35/17*, Caso 12.713, Fondo, José Rusbel Lara y otros, Colombia, 21 de marzo de 2017.

269. La Comisión resalta especialmente que un análisis del contexto debe tomar en consideración la vulnerabilidad específica de algunos grupos de defensores y aplicar una perspectiva de género, étnico racial y cultural en ésta etapa del análisis. La defensa de grupos que han sido sujetos históricamente a patrones de discriminación estructural, pueden conllevar riesgos adicionales y requieren que el Estado adopte un enfoque diferenciado en el análisis del contexto. Ello implica, por ejemplo, tomar en consideración todas las formas de discriminación y estereotipos que las mujeres enfrentan históricamente, los cuales acentúan el riesgo cuando llevan adelante su trabajo como defensoras de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso *Teresa Arce y otras*, la Corte estableció que existía en Colombia, en aquel momento, una situación de inseguridad y violencia perpetrada contra mujeres defensoras de derechos humanos, debido al conflicto armado y al rol prominente que juegan en su comunidad y como lideresas comunitarias; todo lo cual puso en peligro sus vidas, integridad personal, familias y su habilidad para llevar adelante su trabajo⁴⁵⁹. En contextos como éstos, la evaluación de riesgo llevada adelante por el Estado debe incluir la discriminación y los estereotipos de género históricos y cómo estos acentúan los riesgos de violencia y hostigamiento.
270. Al momento de analizar el contexto, los Estados también deben tomar en cuenta el racismo estructural, la exclusión y violencia que pudieran ser enfrentadas por diversos grupos en el Estado debido a su pertenencia a pueblos indígenas, comunidades afro-descendientes y otras colectividades. La Comisión ha recibido información respecto del contexto generalizado de riesgo y violencia para personas defensoras de la tierra, ambiente y comunidades y pueblos indígenas en algunos países del hemisferio, el cual se ve amplificado cuando se oponen a mega proyectos en sus tierras y territorios. El análisis debe reflejar el riesgo incrementado que implican contextos como los mencionados, para estas categorías de personas defensoras.
271. La Comisión también ha recibido información respecto a la situación particular de vulnerabilidad de personas defensoras afro-descendientes, debido a sus actividades para promover y defender sus derechos colectivos⁴⁶⁰, la cual se ve exacerbada por la discriminación estructural a la que han sido sujetos⁴⁶¹, usualmente de manera adicional a la pobreza,

⁴⁵⁹ Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 91-99.

⁴⁶⁰ CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, *Colombia: ataques a defensores de derechos humanos*, 21 de marzo de 2017; CIDH, *Resolución 52/2016*, Medida Cautelar No. 113-14, Luis Ernesto Olave Valencia sobre Colombia 1 de noviembre de 2016, párr. 25-26; CIDH, Comunicado de Prensa No. 21/16, *CIDH condena asesinatos y amenazas contra defensoras y defensores en Colombia*, 25 de febrero de 2016.

⁴⁶¹ CIDH, *Informe sobre La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas*, OEA Ser.L/V/II. Doc.62, December 5 de diciembre de 2011, párr. 59 y ss.

prejuicios e invisibilidad. Finalmente, personas defensoras identificadas como LGBTI y que trabajan para proteger y promover los derechos de dicha colectividad, experimentan también niveles alarmantes de vulnerabilidad creados por la intersección entre su orientación sexual, identidad de género, rol como personas defensoras y los temas con los cuales trabajan⁴⁶². Muchos países de las Américas continúan luchando con altos niveles de prejuicio relacionados con la orientación sexual, identidad de género, o su expresión, lo cual lleva a niveles de violencia que la Comisión ha referido como barbáricos y crueles⁴⁶³. Por lo tanto, un análisis de contexto adecuado debe tomar en consideración el mayor riesgo que enfrentan las personas defensoras LGBTI.

272. Por otra parte, en relación con el análisis del asunto concreto, la Comisión ha señalado en su informe de 2011 que es necesario que los Estados tomen en cuenta: (i) el tipo de ataques cometidos; (ii) si los ataques son hechos reiterados; (iii) si la gravedad del ataque ha aumentado con el tiempo; y (iv) si algún agente del Estado ha participado en los actos de agresión⁴⁶⁴.
273. En relación a tipo de agresión, los Estados deben examinar qué tipo de problemas ha experimentado la persona defensora que busca protección. Cada tipo de problema debe ser examinado específicamente, considerando su impacto en la vida y seguridad personal de la persona defensora de derechos humanos. Por ejemplo, el riesgo presentado por la vigilancia de las oficinas una organización puede ser diferente al riesgo presentado cuando una defensora o defensor es seguido a su domicilio particular; o las amenazas por correo electrónico enviadas a todas las organizaciones de una región, pueden no tener el mismo peso que las amenazas verbales contra una organización específica o una persona defensora individual⁴⁶⁵.
274. Cuando los incidentes de agresión sean repetidos, debe examinarse la secuencia de eventos en el tiempo, tomando en cuenta todos los actos de intimidación, amenazas, ataques físicos y verbales que la persona defensora de derechos humanos concernida y el grupo para el que ella o él trabaja hayan experimentado. El Estado debe asimismo determinar si el grupo familiar cercano o próximo de la persona defensora de derechos humanos ha sido objeto de ataques y determinarse la temporalidad en que ocurrieron los últimos ataques con respecto del momento en que se solicitó

⁴⁶² CIDH, *Violencia contra las personas LGBTI*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.36/15 Rev.2, párr. 335.

⁴⁶³ CIDH, Comunicado de prensa No. 37/17, *CIDH condena alarmantes cifras de asesinatos de personas LGBT en la región en lo que va del año*, 23 de marzo de 2017.

⁴⁶⁴ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 516.

⁴⁶⁵ *Idem*, párr. 513.

la protección del Estado⁴⁶⁶. En relación con este último punto, la Comisión considera que no necesariamente debe estimarse que el riesgo es inminente únicamente cuando el último evento de agresión ha sido cercano en el tiempo a la fecha de la solicitud. Al respecto, como lo ha indicado el perito Luis Enrique Eguren, presentado por la Comisión en el caso *Yarce y otras vs. Colombia*, resulta posible que “una situación de amenaza contra una defensora de derechos humanos tenga persistencia en el tiempo” y “en el marco de esa continuidad, puede darse un ‘equilibrio inestable’ hasta que ciertos eventos desencadenen el actuar del perpetrador”⁴⁶⁷.

275. Por otra parte, es asimismo crucial determinar si agentes del Estado estuvieron involucrados en los ataques cometidos contra una defensora o defensor, o bien, si fueron perpetrados con aquiescencia o tolerancia de dichos agentes. El involucramiento de agentes del Estado en ataques contra personas defensoras de derechos humanos, no solamente da lugar a la responsabilidad internacional del Estado⁴⁶⁸, sino que también representa un obstáculo para que la persona defensora pueda tener una protección adecuada, ante la desconfianza generada en vista de que el Estado que está llamado a protegerle, sería quien a través de sus agentes estaría involucrado en los ataques en su contra⁴⁶⁹.
276. En relación a la efectividad de las medidas de protección adoptadas por el Estado, según lo ha señalado anteriormente la Comisión⁴⁷⁰, deben considerarse dos elementos: (i) si las autoridades correspondientes han llevado adelante una investigación seria y han procesado a los responsables de los ataques y hostigamientos cometidos contra la persona defensora, como una forma para mitigar el riesgo⁴⁷¹; y (ii) si las medidas de protección implementadas han logrado eliminar los peligros en los que se encontraba la persona protegida, o si es necesario incluir medidas adicionales o modificar el plan de protección⁴⁷². Si las autoridades están al tanto de los ataques, pero los ataques continúan porque no se avanza en la investigación y aprehensión de los perpetradores, o porque las medidas de protección no se encuentran debidamente personalizadas a las necesidades

⁴⁶⁶ *Idem*, párr. 514.

⁴⁶⁷ Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, párr. 188.

⁴⁶⁸ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 127.

⁴⁶⁹ *Idem*, párr. 515.

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ Corte IDH. *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 101; *Cf.* Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 126.

⁴⁷² Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, párr. Considerando 27.

de la persona defensora, la defensora o defensor pueden encontrarse en un peligro aún mayor.

277. Finalmente, en cuanto al análisis del grado de desprotección en que quedaría la persona defensora, de no adoptarse tales medidas, “el Estado debe analizar con base en los elementos antes referidos la manera en que la participación del Estado a través de medidas especiales de protección puede constituir el medio idóneo y oportuno para salvaguardar su vida e integridad y permitirle continuar desempeñando sus funciones”⁴⁷³. Este paso en la evaluación del riesgo implica determinar si efectivamente el riesgo que la persona defensora indica enfrentar podría ser superado a través de medidas de protección especial, o bien, si requiere algún otro tipo de intervención por parte del Estado frente al obstáculo a la defensa de los derechos humanos denunciado.
278. La Comisión considera crucial que los Estados se aseguren que las personas defensoras de derechos humanos que han sido víctimas de amenazas o ataques no sean re-victimizadas al momento de realizar un análisis de riesgo. En este sentido, no deben ser forzadas a revivir repetidamente las tramas sufridas, teniendo que contar su experiencia ante diferentes órganos o explicar su situación varias veces a diferentes autoridades⁴⁷⁴. Muchos expertos y organizaciones de la sociedad civil han puesto de manifiesto a la Comisión que los beneficiarios de medidas de protección suelen sufrir psicológicamente por las amenazas y violencias sufridas y, por tanto, los Estados deberían reconocer la importancia de proveer apoyo psicológico, como parte de los programas de protección.
279. Finalmente, la Comisión subraya que es esencial que las instituciones encargadas de la recepción y procesamiento de las solicitudes de protección, simplifiquen sus procedimientos administrativos, con el fin de responder sin demora a la urgencia de cada situación. La Comisión observa con preocupación que en ocasiones los análisis de riesgo puedan demorarse haciendo factible que el riesgo que están llamados a prevenir se materialice. Teniendo en cuenta que el Estado, una vez ha tenido conocimiento de la situación de riesgo, debe adoptar todas las medidas que razonablemente lo prevengan, la Comisión considera que el Estado debe actuar con la mayor celeridad para proteger de la manera más inmediata posible los derechos de la persona en riesgo, incluso mediante la asignación de esquemas de protección fuertes de carácter preventivo que puedan

⁴⁷³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 518.

⁴⁷⁴ *Protection International: Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, 2004, pág. 71.

eventualmente ser reajustados atendiendo a lo que resulte un análisis posterior.

280. En relación con lo anterior, la Comisión ha sido informada que algunos Estados otorgan medidas de protección mientras la evaluación de riesgo se está llevando adelante. Por ejemplo, el Estado de Colombia ha informado que se otorgan medidas preventivas de protección, para permitir a los beneficiarios contar con protección mientras se realiza la evaluación (artículo 12 del Decreto 1740 de 2010). En sentido similar, en Estado de Honduras ha indicado en su respuesta al cuestionario, que ha adoptado un protocolo de protección que se pone en marcha “por alegaciones de parte de una persona defensora de que su vida o seguridad se encuentran en peligro”, y “con el acuerdo de la víctima, se adoptan las medidas de protección más adecuadas para asegurar la integridad y seguridad del beneficiario y se inicia una investigación de la fuente de la amenaza alegada”. El Estado de Guatemala informó también a la Comisión que su marco legal permite la implementación de medidas de protección, previas a la realización de la evaluación de riesgo, si la situación de riesgo y necesidad de protección es urgente. La Comisión reconoce y alienta estas prácticas, siempre que sean implementadas de manera rápida e incluyan medidas de prevención idóneas y efectivas.

g. Participación de los beneficiarios

281. La participación activa y la consulta de personas defensoras de derechos humanos, es fundamental para el funcionamiento de programas de protección⁴⁷⁵. Los Estados deben asegurar que los solicitantes y beneficiarios jueguen un rol activo en la decisión de medidas de protección apropiadas. Esta participación activa y la consulta con los potenciales beneficiarios, debe ser incluida en cada paso de la preparación del esquema de protección, incluidas las fases de evaluación de riesgo, el diseño y aplicación de las medidas y su monitoreo y eventual levantamiento. Sumado a lo anterior, al igual que lo ha hecho la Relatora de la ONU sobre la situación de defensores⁴⁷⁶, la Comisión considera positivo la participación de las organizaciones de la sociedad civil en sus procesos de toma de decisiones del mecanismo debido a que su cercanía con el contexto del trabajo de defensa de derechos humanos y las situaciones de riesgo en que

⁴⁷⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 523; Corte IDH. *Caso Luna López vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269, párr. 243.

⁴⁷⁶ *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya*, A/HRC/25/55, 23 de diciembre de 2013, párr. 89.

puede verse inmerso, permite incorporar una mejor perspectiva al momento de valorar los asuntos planteados.

282. La Corte ha sostenido asimismo, que cuando se ordenan medidas de protección, los beneficiarios deben tener un rol activo en la planificación e implementación de las medidas, y ser informados sobre el progreso logrado en la implementación⁴⁷⁷. La Corte ha señalado la importancia de que el Estado y los beneficiarios diseñen en conjunto el tipo de medidas de protección a ser aplicadas⁴⁷⁸. En este sentido, resulta importante que las autoridades del Estado establezcan “medios claros y directos de comunicación con los beneficiarios, con el objetivo de establecer la confianza necesaria para su adecuada protección”⁴⁷⁹, lo cual ayudará a asegurar que las medidas son ejecutadas de manera diligente y efectiva⁴⁸⁰. La Comisión resalta la importancia de la celebración de reuniones periódicas y el establecimiento de un punto de contacto directo entre el solicitante o beneficiario, con el mecanismo de protección. Sólo a través de un diálogo estable, respetuoso y constructivo, los solicitantes y las autoridades podrán superar los desafíos que surjan durante la vigencia de las medidas, de tal forma que se asegure que éstas responden adecuadamente con el grado de riesgo que la persona experimenta y con las necesidades específicas relacionadas con sus labores.
283. La Comisión ha tomado conocimiento de que, en ciertas ocasiones, personas solicitantes no han participado activamente en los procesos de adopción de las medidas ante el desconocimiento o desconfianza en el mecanismo, o bien, beneficiarios han rechazado las medidas ofrecidas para dejar claro su insuficiencia o la inacción del Estado en el proceso de

⁴⁷⁷ Corte IDH. *Asunto Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros respecto de Honduras*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2014, párr. 22; Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011, párr. operativo 4; Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 3 de junio de 1999, párr. operativo 3. .

⁴⁷⁸ Corte IDH. *Asunto de la Emisora de Televisión "Globovisión" respecto Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de diciembre de 2007, considerando 11.

⁴⁷⁹ Corte IDH. *Asunto Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros respecto de Honduras*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2014, párr. 22; Corte IDH. *Asunto Adrián Meléndez Quijano y otros respecto de El Salvador*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de agosto de 2013, considerando 9; Corte IDH. *Asunto Álvarez y otros respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de mayo de 2013, considerando 37; Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, párr. Considerando 28.

⁴⁸⁰ Corte IDH. *Asunto Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros respecto de Honduras*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2014, párr. 22; Corte IDH. *Asunto Luis Uzcátegui respecto Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de enero de 2009, considerando 13.

decisión de tales medidas⁴⁸¹. En relación con este punto, la Comisión recuerda que cuando existe una situación de riesgo real e inminente ya puesta en conocimiento del Estado, situaciones como las planteadas, no eximen al Estado de su deber de protección, el cual requiere que éste adopte todas las medidas que razonablemente se espera sean implementadas para prevenir la materialización del riesgo. En este sentido, si bien los solicitantes de medidas de protección deben de participar activamente, es tarea del Estado realizar las diligencias o acciones necesarias para procurar superar tales desafíos, informando adecuadamente a los solicitantes y beneficiarios sobre el procedimiento y medidas disponibles, sobre la manera en que podrían ser ajustados los esquemas de protección con que cuentan, o bien, si resulta posible adoptar medidas complementarias en coordinación para ofrecer una mejor coordinación con la participación de otras autoridades.

h. Idoneidad y efectividad de las medidas de protección

284. La CIDH ha señalado que las medidas de protección para personas defensoras en riesgo, deben ser adecuadas y efectivas. Para que las medidas de protección sean adecuadas, deben ser un medio por su propia naturaleza apropiado para proteger a la persona en riesgo; para ser efectivas, deben ser capaces de producir el resultado para el que han sido concebidas, de manera que el riesgo de la persona protegida afronta cese⁴⁸².
285. La Corte y la Comisión han considerado que, cuando deban ordenarse medidas de protección, los beneficiarios de dichas medidas deben tener un rol activo en su planificación e implementación y, en general, deben mantenerlos informados sobre el avance en la ejecución de dichas medidas⁴⁸³. A ese respecto, la Comisión reitera una vez más que quienes conocen la mejor los riesgos y la manera en que se sentirían más seguros, son precisamente las propias personas defensoras que requieren la protección.

⁴⁸¹ *Protection International: Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, 2004, pág. 71.

⁴⁸² CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 523.

⁴⁸³ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011, párr. resolutivo 4.

286. En el caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala⁴⁸⁴, la Corte desarrolló los elementos planteados por la Comisión. Así, para cumplir con los requerimientos de idoneidad en el caso de personas defensoras de derechos humanos, la Corte señaló que los Estados deben asegurar que las medidas especiales de protección: a) sean acordes con las funciones que desempeñan las defensoras y los defensores; b) el nivel de riesgo debe ser objeto de una evaluación a fin de adoptar y monitorear las medidas que se encuentren vigentes; y c) deben poder ser modificadas según la variación de la intensidad de riesgo. Por ello, es necesario que el tipo de medidas de protección sean acordadas en consulta con las defensoras y los defensores para concretar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar la defensora o defensor. A su vez, el enfoque de género debe tener especial importancia dentro del procedimiento de evaluación del riesgo, ya que podría traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo, así como en la implementación de las medidas de protección.
287. Para medir la efectividad de las medidas la Corte encontró que los siguientes elementos son esenciales: a) una respuesta estatal inmediata desde el primer momento en que toma conocimiento de la existencia del riesgo, para que sean oportunas; b) que las personas que intervienen en la protección a personas defensoras cuenten con la capacitación y entrenamiento necesario para desempeñar sus funciones y sobre la importancia de sus acciones; y c) que estén en vigor durante el tiempo que las víctimas de violencia o amenazas lo necesiten.
288. Los expertos consultados para la elaboración del informe han subrayado que la flexibilidad debe ser un principio que guíe la concesión de medidas de protección⁴⁸⁵. Aún cuando los sistemas nacionales de protección aplican generalmente “medidas de protección duras”, como la provisión de chalecos y vehículos antibalas, escoltas armados o patrullas policiales en las casas o lugares de trabajo de los beneficiarios, los defensores pueden no encontrar dichas medidas idóneas para sus necesidades y aceptarlas con dudas o incluso rechazarlas⁴⁸⁶. Los beneficiarios de los esquemas de protección pueden preferir otro tipo de medidas fuera de los esquemas tradicionales de protección, que son igual de relevantes y efectivas para su seguridad personal y que pueden ser aún menos costosos en términos humanos y financieros. Por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil han

⁴⁸⁴ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr. 157. (citas adicionales omitidas).

⁴⁸⁵ Reuniones de expertos realizadas en Washington DC, 1 de abril de 2016.

⁴⁸⁶ JASS, CEJIL and PI, *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras*, 2016, pág. 32.

indicado personas defensoras pueden considerar sus comunidades como espacios seguros con sistemas y redes de apoyo fuertes de tal forma que puedan considerar más efectiva la protección en sus casas o durante desplazamientos, en lugar de la reubicación a un lugar diferente.⁴⁸⁷

289. Varias organizaciones de la sociedad civil han señalado a la Comisión que personas defensoras de derechos humanos pueden desconfiar de las fuerzas de seguridad que el Estado asigne para su protección, particularmente cuando son percibidos como la fuente de las amenazas o la violencia que enfrentan, o bien, cuando reciben manifestaciones de los guardias de seguridad que pueden no tener el interés o entrenamiento en derechos humanos⁴⁸⁸. La Comisión ha tenido también conocimiento y expresado su preocupación por la información recibida de parte de organizaciones de la sociedad civil que indica que los esquemas de protección puedan ser asignados a empresas de seguridad privada, existiendo vínculos históricos entre dichas empresas con autodefensas o personas desmovilizadas de grupos armados con evidente desconocimiento o incluso intereses opuestos a la labor de las personas defensoras⁴⁸⁹.
290. Al respecto, la Comisión reitera que es el Estado quien esté obligado a proteger a las personas cuyos derechos se encuentran en riesgo, de tal manera que éste responde directamente por las falencias u omisiones, o incluso afectaciones a los derechos de las personas solicitantes o beneficiarias por parte de quienes participan en el esquema de protección. En este sentido, la CIDH considera que el mejor curso de acción es que el Estado cuente con fuerzas de seguridad especializadas exclusivas para el programa de protección, separadas de aquellos agentes de las fuerzas de seguridad encargados de tareas de inteligencia o contra-inteligencia. El personal en este grupo especial, debe ser seleccionado, reclutado y entrenado con completa transparencia y con la participación de representantes de la población meta de cada programa, con el fin de crear una relación de confianza entre las personas protegidas y quienes los protegen⁴⁹⁰.

⁴⁸⁷ *Idem*, pág. 35.

⁴⁸⁸ Alice de Marchi Pereira de Souza, Rafael Mendonça Dias, Sandra Carvalho, Políticas de Protección a Defensores/as de Derechos Humanos, en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, julio de 2016, Sur 23, v.31, pág.180; WHRDIC, Nuestro Derecho a la seguridad: La protección integral desde la mirada de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos, Toronto, 2014, pág. 14.

⁴⁸⁹ CIDH, Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 179.

⁴⁹⁰ CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 136.

291. Es vital que las medidas de protección aplicadas, permitan a la persona defensora continuar realizando su trabajo. Para que las medidas sean idóneas, deben estar personalizadas según las necesidades del trabajo de la persona protegida y deben poder ajustarse si el peligro por las actividades que lleva adelante defendiendo los derechos humanos varía de intensidad a través del tiempo. Debe asimismo ponerse especial atención al refuerzo de las medidas cuando la persona defensora se encuentre en una fase crítica en la defensa de su causa. En este sentido, los operadores de justicia han insistido en que una medida idónea debe incluir la protección de sus oficinas y otros lugares de trabajo, la salvaguardia de sus expedientes y evidencia, así como la garantía de confidencialidad de sus denuncias⁴⁹¹.
292. Para asegurar la idoneidad y efectividad de las medidas, las personas que estén involucradas en la protección de la persona defensora –como escoltas personales, patrullas o personal de seguridad apostados en la sede de la organización–, deben contar con el entrenamiento adecuado para llevar adelante sus funciones. El personal involucrado en los arreglos de seguridad, debe inspirar un sentido de confianza en los beneficiarios de la protección. La Corte ha enfatizado que “las medidas de protección no [...] [deben ser] brindadas por los funcionarios de seguridad que, según los beneficiarios, estarían involucrados en los hechos denunciados, de modo que la designación de los mismos se haga con la participación de los beneficiarios o sus representantes”⁴⁹².
293. La Comisión tiene conocimiento del uso de acompañamiento de protección por organizaciones internacionales o instituciones nacionales de derechos humanos, como método para salvaguardar personas defensoras en situación de riesgo⁴⁹³. Organizaciones de derechos humanos han manifestado a la Comisión que la presencia y colaboración de actores locales e internacionales, atrae atención nacional e internacional a la situación de personas defensoras específicas, lo cual ayuda a evitar ataques, aumenta un clima favorable para brindarles protección e incluso apoyo psicológico a personas defensoras⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ CIDH, 157° período de sesiones, *Audiencia sobre Sistemas Nacionales de Protección para Defensores de DDHH y Operadores de Justicia en las Américas*, 8 de abril de 2016.

⁴⁹² Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011, párr. resolutive 3.

⁴⁹³ WHRD/C, *Nuestro Derecho a la seguridad: La protección integral desde la mirada de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos*, Toronto, 2014, pág. . 14; JASS, CEJIL and PI, *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras*, 2016, párr. 32-35; *Protection International: Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, 2004, pág. 112; OACNUDH, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Michel Forst, A/HRC/31/55, 1 de febrero de 2016, párr. 65 y ss.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

294. El uso de botones de pánico y teléfonos celulares ha sido útil para personas defensoras. Sin embargo, la Comisión ha sido informada de las deficiencias de éstas herramientas de protección en áreas remotas en las cuales hay acceso limitado o inexistente a electricidad o señales satelitales, lo cual las puede convertir en inefectivas. La Comisión saluda iniciativas como la informada por el Estado de Colombia de proveer pequeñas plantas eléctricas en comunidades remotas para contrarrestar estas deficiencias⁴⁹⁵.
295. Por otra parte, es importante que los Estados establezcan y apoyen iniciativas de reubicación temporal internacional para personas defensoras en particular situación de riesgo. Diversos Estados ofrecen protección proporcionando visas especiales o permisos de residencia por razones políticas o humanitarias para personas defensoras extranjeras, otorgando financiamiento y apoyo a gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil que dan refugio y servicios a éstas personas. Organizaciones que apoyan iniciativas de reubicación, han encontrado que las relaciones sólidas con oficiales del Estado relevantes les han ayudado a superar obstáculos en la obtención de visas y en la negociación de estatus migratorio para personas defensoras en riesgo, de manera expedita⁴⁹⁶. En este sentido, la Corte, en el asunto Alvarado Reyes y otros ha tomado en cuenta propuestas para proveer, en consulta con los beneficiarios, apoyo consular a miembros de la familia que habían sido forzados a huir a otro país debido a la situación de riesgo que enfrentaban dentro de la jurisdicción de México, y alentó al Estado a implementar la asistencia a favor de los beneficiarios, dentro del marco de competencias del Estado en el extranjero⁴⁹⁷.
296. Las “medidas [...] deben poder ser modificadas según la variación de la intensidad de riesgo”⁴⁹⁸. Los Estados deben poner en marcha políticas que les permitan monitorear periódicamente la idoneidad y efectividad de los esquemas de protección. Tanto la Comisión como la Corte han tenido casos en algunos casos los miembros de la familia del beneficiario continuaban recibiendo amenazas o fueron asesinados a pesar de que las medidas de protección se encontraban activas; en otros, los beneficiarios fueron asesinados⁴⁹⁹. La Corte ha sostenido que estas circunstancias revelan la

⁴⁹⁵ Reuniones de expertos realizadas en Washington DC, 1 de febrero de 2016.

⁴⁹⁶ OACNUDH, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Michel Forst, A/HRC/31/55, 1 de febrero de 2016, párr. 65 y ss.

⁴⁹⁷ Corte IDH. *Asunto Alvarado Reyes y otros respecto de México*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de junio de 2015, párr. 33-34.

⁴⁹⁸ Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C No. 283, párr. 157.

⁴⁹⁹ CIDH, Comunicado de Prensa No. 24/16, *CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras*, 4 de marzo de 2016; Comunicado Conjunto ONU y CIDH, *Honduras, uno de los países más peligrosos para los defensores de derechos humanos – advierten expertos*, 19 de agosto de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 39/16,

ineficacia de los medios adoptados para erradicar las fuentes del riesgo y proteger adecuadamente a los beneficiarios⁵⁰⁰. En tales casos, los Estados tienen la obligación de reevaluar la situación de riesgo del beneficiario y elaborar, en colaboración con el beneficiario, un nuevo esquema de protección, mejor adaptado a sus necesidades de protección.

297. Los Estados deben poner en marcha mecanismos que les permitan evaluar periódicamente si las medidas adoptadas están produciendo el resultado esperado, esto es, “si las medidas ya adoptadas son efectivas, es decir, si han logrado el cese del riesgo para las personas que protegen o si es necesario implementar medidas adicionales o cambiar el esquema de protección”⁵⁰¹. Las revisiones periódicas de la situación de riesgo son fundamentales para mantener su idoneidad y efectividad, ya que están encaminadas a moldear las medidas de protección de acuerdo a las necesidades actuales, siendo particularmente importantes cuando el nivel de riesgo ha aumentado. Para ser completamente adecuadas, las medidas de protección deben ser proporcionales al riesgo enfrentado por una persona defensora específica. En consecuencia, si la situación de riesgo disminuye, en parte por los esfuerzos realizados por el Estado para investigar las amenazas y ataques de violencia y procesar a los responsables, o porque las medidas de protección implementadas han sido idóneas y efectivas, entonces el Estado puede reevaluar el riesgo y, si fuera procedente, ajustar las medidas de protección. En este sentido, organizaciones de la sociedad civil han señalado a la Comisión que la flexibilidad en las medidas de protección es esencial para poder tomar en consideración las constantes redefiniciones de las estrategias frente a la violencia enfrentada por personas defensoras de derechos humanos⁵⁰². La Comisión destaca que éste monitoreo periódico de los mecanismos debe permitir a los beneficiarios dar su opinión sobre las fortalezas y debilidades de los esquemas de protección, lo cual puede permitir al Estado encontrar soluciones y estrategias para mejorar sus respuestas.

298. Personas defensoras de derechos humanos han señalado a la Comisión la importancia de recibir la visita de oficiales de los mecanismos de

CIDH deplora asesinato de Nelson Noé García en Honduras, 21 de marzo de 2016; CIDH, Comunicado de Prensa No. 161/16, *CIDH repudia el asesinato de José Ángel Flores y Silmer Dionisio George en Honduras*, 3 de noviembre de 2016, entre otros.

⁵⁰⁰ Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de noviembre de 2010, párr. Considerando 53.

⁵⁰¹ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 518; Corte IDH. *Asunto Mery Naranjo y otros respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de marzo de 2011, párr. resolutivo 4.

⁵⁰² CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 186.

protección, especialmente de personas en niveles altos con capacidad de decisión. Lo anterior, a juicio de la Comisión, contribuye a fortalecer la efectividad de las medidas de protección, ya que las visitas o reuniones con éstos funcionarios demuestran que los mecanismos del Estado están al tanto de la situación y tienen capacidad de respuesta. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, ha insistido en que visitas y reuniones con personas defensoras en riesgo son una manera importante de mostrar preocupación por su seguridad, bienestar y apoyo por su trabajo y son invalorable para contrarrestar el aislamiento y estigmatización de personas defensoras. Las visitas a personas defensoras, en particular fuera de las ciudades capitales, son un medio invaluable para dar apoyo y relacionarse con una gran variedad de personas defensoras⁵⁰³.

i. Enfoques diferenciados para grupos en especial vulnerabilidad o discriminación histórica

299. De los artículos 1(1) y 2 de la Convención derivan obligaciones especiales “determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre”⁵⁰⁴, siendo indispensable que los Estados tomen todas las medidas apropiadas de protección activa al derecho a la vida de las y los defensores en especial situación de riesgo⁵⁰⁵.
300. Si bien el análisis de la situación de riesgo debe de responder a las circunstancias particulares de cada persona defensora, ciertos grupos, tienen necesidades específicas de protección, debido a sus circunstancias particulares de especial vulnerabilidad o discriminación histórica en que pueden encontrarse debido a diversos factores. Lo anterior, requiere la adopción de un enfoque diferenciado tanto en la valoración del riesgo como en la implementación de las medidas de protección.
301. La Comisión observa que si bien varios Estados tienen pendiente el implementar tales enfoques diferenciados, algunos ya han adoptado medidas en esa dirección. Así por ejemplo, existen una serie de decisiones de la Corte Constitucional de Colombia que han dado base jurídica para la aplicación de un enfoque diferenciado en el análisis de solicitudes, incluida la evaluación de riesgo, relacionadas con derechos de niños y adolescentes

⁵⁰³ OACNUDH, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos*, Michel Forst, A/HRC/31/55, 1 de febrero de 2016, párr. 65 y ss.

⁵⁰⁴ Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 111.

⁵⁰⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 256.

(Decisión 251 de 2008)⁵⁰⁶, pueblos indígenas (Decisión 004 de 2009)⁵⁰⁷, población afrodescendientes (Decisión 005 de 2009)⁵⁰⁸, personas con discapacidad que sean parte de la población víctima de desplazamiento forzado (Decisión 006 de 2009)⁵⁰⁹ y mujeres (Decisión 098 de 2013)⁵¹⁰.

302. A continuación, la CIDH se referirá a algunos elementos que deben tomarse en cuenta en relación cuando se trata de la protección de mujeres defensoras de derechos humanos, o de quienes trabajan en nombre de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, o miembros de la comunidad LGBTI.

- Mujeres defensoras de derechos humanos

303. Los eventos de violencia e inseguridad para las mujeres y, particularmente las defensoras de derechos humanos, se ven influenciadas habitualmente por su género. Mujeres defensoras de derechos humanos han manifestado a la Comisión que se encuentran particularmente expuestas a violaciones a sus derechos a la vida e integridad personal, incluyendo varias formas de violencia sexual y violencia contra sus familias en represalias por su trabajo, en adición a otros obstáculos que amenazan el trabajo de personas defensoras en general.⁵¹¹ Mujeres defensoras de derechos humanos informaron a la CIDH que estereotipos de género profundamente arraigados son utilizados de manera reiterada por sus contra, de sus familias, comunidades y organizaciones, para deslegitimar su trabajo⁵¹².

⁵⁰⁶ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 251/08](#), 6 de octubre de 2008.

⁵⁰⁷ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 004/09](#), 26 de enero de 2009..

⁵⁰⁸ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 005/09](#), 26 de enero de 2009.

⁵⁰⁹ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 006/09](#), 26 de enero de 2009.

⁵¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. [Auto No. 098/13](#), 21 de mayo de 2013.

⁵¹¹ CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 283; CIDH, [Informe 86/13](#), Casos 12.595, 12.596 y 12.621, Fondo, *Ana Teresa Yarce y otras, Colombia*, 4 de noviembre de 2013, párr. 167-174; Corte IDH. *Caso Yarce y otras vs. Colombia*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325; Asamblea General de las Naciones Unidas General, Resolución No. 68/181, [Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer](#) A/68/456/Add.2, 18 de diciembre de 2013; OACNUDH, Informe de la Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, [La situación de las defensoras de los derechos humanos y los activistas dedicados a promover los derechos de la mujer o las cuestiones de género](#), A/HRC/16/44, 20 de diciembre de 2010.

⁵¹² CIDH, [Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 286; WHRDIC, [Nuestro Derecho a la seguridad: La protección integral desde la mirada de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos](#), Toronto, 2014, pág. 5.

304. La inclusión de un enfoque de género específico en los esquemas de protección, requiere que las autoridades realicen las gestiones necesarias para comprender y evaluar de qué manera las mujeres defensoras experimentan las violaciones de derechos humanos en razón de su género, incluyendo el contexto económico, social y cultural en el que ellas operan, a efectos de diseñar e implementar medidas especialmente adaptadas a éstas realidades. Es imperativo contar con la experiencia de las mujeres defensoras en cada paso de la adaptación de éstas medidas, desde la evaluación de sus necesidades y prioridades, hasta el diseño de los esquemas de protección. Los Estados también deben prestar especial atención a la adopción de medidas que, además de su género, tengan en cuenta condiciones adicionales que las ponen en situación de vulnerabilidad, como edad, discapacidad, orientación sexual, entorno urbano o rural; y considerar un enfoque diferenciado adicional que contemple otras características relacionadas con su etnia y las particularidades de las comunidades a las cuales pertenecen éstas mujeres.
305. En términos de medidas de protección física, las mujeres defensoras han expresado reiteradamente su preocupación a la Comisión en el sentido de que los esquemas de protección nacionales no tienen en cuenta sus necesidades específicas como defensoras de derechos humanos. La Comisión considera, por lo tanto, que las medidas de protección encaminadas a lidiar con situaciones de riesgo y las necesidades de seguridad de mujeres defensoras de derechos humanos, deben considerar, por ejemplo: (i) material de protección adaptado a la necesidad de las mujeres, por ejemplo chalecos antibala personalizado para la forma del cuerpo y el tamaño de la mujer; (ii) garantizar protección al grupo familiar nuclear, cuando sea solicitado; (iii) acceso a servicios psicosociales comprensivos para mujeres defensoras que experimentan violencia en virtud del trabajo que realizan; (iv) atención a las mujeres víctimas de violencia sexual por personal formado adecuadamente en sensibilidad de género y asistencia del trauma; (v) alternativas a la presencia de hombres armados en sus hogares, lo que puede incluir mujeres policía o el uso de acompañamiento que no incluya presencia armada; (vi) la independencia de las unidades de protección y su personal, de modo que se garantice que el personal armado de protección encargado de la tarea de proteger a las mujeres defensoras no es de la misma entidad del Estado acusada de violar sus derechos; (vii) formación del personal de seguridad y judicial en derechos humanos en los riesgos y desafíos específicos que enfrentan las mujeres defensoras, así como sus necesidades específicas de protección; y (viii) protección de sus ambientes de trabajo, ya sea a través de cámaras,

teléfonos celulares, identificador de llamadas, patrullas policiales y escoltas, entre otras medidas⁵¹³.

306. La Comisión reconoce los esfuerzos de un número de Estados que han desarrollado protocolos especializados basados en género. Al mismo tiempo, la Comisión expresa preocupación en relación a información recibida que indica la falta de aplicación consistente de éstos protocolos, la persistencia de un enfoque neutro al género para la protección, la falta de investigación adecuada de crímenes contra mujeres defensoras y la prevalencia de estereotipos en todos estos mecanismos. La Comisión urge al resto de los Estados a adoptar protocolos especializados para enfrentar las realidades específicas enfrentadas por mujeres defensoras con una perspectiva de género y con un enfoque especializado que aumente la adecuación y efectividad de las medidas.

- **Pueblos indígenas, afrodescendientes y personas defensoras en áreas rurales**

307. La Comisión continúa recibiendo información consistente en relación con asesinatos, ataques, amenazas, hostigamiento y criminalización de defensores indígenas y afrodescendientes en varios países de la región⁵¹⁴, por razones comúnmente relacionadas con sus actividades en defensa de los derechos de sus pueblos o comunidades a su tierra y por su oposición a proyectos extractivos y de desarrollo⁵¹⁵.

308. La Comisión ha identificado líderes indígenas en riesgo incremental de sufrir daños en numerosas ocasiones. Frontline Defenders reveló en su informe anual de 2016 que el 41% de los homicidios de personas

⁵¹³ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, párr. 230; WHRDIC, *Nuestro Derecho a la seguridad: La protección integral desde la mirada de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos*, Toronto, 2014, pág. 5; JASS, CEJIL and PI, *El enfoque de género en la protección a defensoras de derechos humanos: Las experiencias de México y Honduras*, 2016.

⁵¹⁴ Ver por ejemplo, CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, *Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia*, 21 de marzo de 2017; CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, *Criminalización de Defensores de Derechos Humanos que se oponen a proyectos hidroeléctricos en Guatemala*, 20 de marzo de 2017. CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, *Situación de personas defensoras del medioambiente en Panamá*, 17 de marzo de 2017; CIDH, 154° período de sesiones, Audiencia, *Situación de derechos humanos de los líderes y defensores del Pueblo Shuar en Ecuador*, 17 de marzo de 2015; CIDH, 154° período de sesiones, Audiencia, *Derechos humanos e industrias extractivas en América Latina*, 19 de octubre de 2015; ver también: CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, industrias extractivas: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, párr. 77, 31 de diciembre de 2015, párr. 316.

⁵¹⁵ CIDH, Informe *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, industrias extractivas: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 316.

defensoras en la región, fueron de defensores de la tierra, el ambiente y los pueblos indígenas⁵¹⁶. Estos ataques buscan generalmente disuadirlos de llevar adelante actividades de defensa y protección de sus tierras y recursos naturales, así como su derecho a la autonomía e identidad cultural. En este sentido, la CIDH ha sido informada del riesgo aumentado y diferenciado al que están expuestos defensores indígenas y comunitarios, ya que generalmente se encuentran aislados y en áreas remotas⁵¹⁷. En una audiencia reciente ante la Comisión, organizaciones de la sociedad civil denunciaron actos de violencia sexual perpetrados contra lideresas indígenas mientras se encontraban cosechando en sus tierras, una estrategia para presionar a comunidades indígenas para que abandonen sus tierras y se muden a la ciudad, dejando lugar para actividades extractivas⁵¹⁸. La Comisión nota que estos ataques tienen consecuencias que se extienden más allá del impacto sobre la vida e integridad personal de la persona defensora misma. Tienen consecuencias sociales y culturales significativas, ya que rompen con el sentido de comunidad que une a éstos grupos en su lucha por la defensa de sus derechos humanos; y genera desplazamientos forzados y migraciones hacia las ciudades.

309. La CIDH ha estado monitoreando la situación de líderes, personas defensoras y comunidades afrodescendientes, afectados por el desplazamiento. La Comisión ha sido alertada de varias amenazas y asesinatos de personas que luchan por conseguir la restitución de sus tierras, o el reconocimiento de la propiedad colectiva⁵¹⁹. Algunos defensores han sido asesinados después de que su nivel de riesgo haya sido evaluado como “ordinario”, y argumentaron que ello demuestra la aplicación de un enfoque neutro respecto de las realidades étnicas, que no toma en consideración los contextos específicos en los cuales operan, el cual requería la implementación de un enfoque colectivo y diferenciado para la evaluación de riesgo⁵²⁰.
310. La violencia contra tales defensores, tiene impactos individuales y colectivos en comunidades indígenas y afrodescendientes. Estas

⁵¹⁶ *Frontline Defenders, Annual Report 2016: Stop the killing of Human Rights Defenders, supra*, párr. 12.

⁵¹⁷ CIDH, 154 período de sesiones, Audiencia, *Derechos humanos e industrias extractivas en América Latina*, 19 de octubre de 2015.

⁵¹⁸ CIDH, 161 período de sesiones, Audiencia, *Situación de personas defensoras del medioambiente*, 22 de marzo de 2017.

⁵¹⁹ CIDH, 161 período de sesiones, Audiencia, *Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia*, 21 de marzo de 2017; CIDH, Comunicado de Prensa Nro. 11/17, *CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región*, 7 de febrero de 2017.

⁵²⁰ CIDH, 161 período de sesiones, Audiencia, *Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia*, 22 de marzo de 2017; CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 186.

consecuencias se intensifican en contextos de conflictos con industrias extractivas, en los cuales comunidades enteras y sus defensores pueden enfrentar formas de violencia, amenazas e intimidación. En estas circunstancias, las medidas de protección no pueden ser concebidas únicamente con un enfoque individual. Como resultado, la Comisión ha animado a los Estados a implementar un enfoque diferenciado para medidas colectivas, que incluya una perspectiva étnica y racial y que tome en cuenta, inter alia, las condiciones de las personas a ser protegidas y la necesidad de medidas de protección culturalmente adecuadas⁵²¹. Para algunas comunidades que viven sin acceso a servicios de satélite o electricidad, botones de pánico o teléfonos celulares no necesariamente son los de más utilidad.

311. La Comisión ha encontrado que, debido a las necesidades específicas y las dinámicas de los grupos que requieren protección, así como las particularidades geográficas de la ubicación de algunas comunidades, las medidas de protección deben ser coordinadas por el Estado y los beneficiarios, con el fin de designar la modalidad de cada medida de manera conjunta⁵²². Medidas como proveer motores de barcos y medios de comunicación, así como paneles solares para garantizar la posibilidad de usar medios de protección electrónica cuando sea necesario, han sido implementados exitosamente por Colombia como parte de un enfoque colectivo de la protección. En el contexto de Colombia, la Comisión ha insistido que cuando se trata de decidir sobre la implementación y seguimiento de medidas de protección, los Estados deben tener en cuenta la localización geográfica y las necesidades y especial situación que comunidades afrodescendientes han enfrentado en el contexto del conflicto armado.
312. En este sentido, la Comisión resalta por ejemplo, que Colombia ha adoptado protocolos especiales relacionados con pueblos indígenas⁵²³ y población afrodescendiente⁵²⁴, y que la Corte Constitucional de Colombia ha creado una “presunción constitucional de riesgo” que aplica a comunidades indígenas y afrodescendientes. Organizaciones de la sociedad civil han caracterizado éstas medidas como herramientas fundamentales para enfrentar las situaciones particulares de riesgo enfrentadas por comunidades indígenas y afrodescendientes, así como sus organizaciones

⁵²¹ CIDH, *Informe Anual 2015*, Capítulo V: *Seguimiento de las recomendaciones formuladas en el informe Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, párr. 79.

⁵²² CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 184.

⁵²³ Corte Constitucional de Colombia. *Auto No. 004/09*. 26 de enero de 2009.

⁵²⁴ Corte Constitucional de Colombia. *Auto No. 005/09*. 26 de enero de 2009.

líderes y miembros individuales⁵²⁵. La Comisión urge a todos los Estados a integrar enfoques colectivos y diferenciados para el análisis, diseño e implementación de medidas de protección que garanticen una protección adecuada y efectiva de comunidades indígenas, afrodescendientes y rurales y los individuos que las componen.

- **Personas LGBTI**

313. Las defensoras y los defensores de derechos humanos que defienden los derechos de personas LGBTI enfrentan serios desafíos para realizar su trabajo, incluyendo amenazas, ataques, y la criminalización de sus actividades.
314. La CIDH ha recibido una cantidad sustancial de información relacionada con los obstáculos que enfrentan quienes promueven y defienden los derechos de personas LGBTI. En su reciente Informe sobre Violencia contra Defensores LGBTI, la Comisión subrayó que “las defensoras y los defensores de derechos humanos que defienden los derechos de personas LGBTI enfrentan serios desafíos para realizar su trabajo, incluyendo amenazas, ataques, y la criminalización de sus actividades”⁵²⁶. Adicionalmente a la violencia, el informe subraya que grupos de derechos humanos e individuos activos en temas de sexualidad, orientación sexual e identidad de género, son usualmente muy vulnerables a prejuicios, marginalización y repudio público, no sólo por fuerzas del Estado, sino también por otros actores sociales⁵²⁷. En un comunicado de prensa fechado el 23 de marzo de 2017, la Comisión condenó el número alarmante de asesinatos de personas LGBT en la región, indicando que en los primeros tres meses del año, fueron reportados al menos 41 crímenes serios contra personas LGBT en Argentina Brasil, Colombia, El Salvador, Estados Unidos y Venezuela, incluyendo ataques con signos de tortura y extrema crueldad⁵²⁸.
315. La CIDH advierte que la protección a personas defensoras LGBTI requiere un análisis diferenciado, ya que muchos ataques a estas personas tienen lugar en un contexto generalizado de violencia y discriminación estructural contra personas con orientación sexual e identidad de género no normativa. En este sentido, ante la falta de protocolos específicos y capacitación adecuada, muchas veces las autoridades influenciadas por

⁵²⁵ AFRODES, *Documento concertado con alternativas para mejorar la efectividad del Programa de Protección coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia*.

⁵²⁶ CIDH, *Violencia contra las personas LGBTI*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.36/15 Rev.2, párr. 334.

⁵²⁷ *Ibidem*.

⁵²⁸ CIDH, Comunicado de prensa 37/17, *CIDH condena alarmantes cifras de asesinatos de personas LGBT en la región en lo que va del año*, 23 de marzo de 2017.

estereotipos o prejuicios, no consideran que el motivo de una agresión u hostigamiento sea la labor de la víctima para promover y defender los derechos humanos⁵²⁹.

316. La Comisión urge a todos los Estado a que de manera inmediata tomen en cuenta la expresión de género, identidad de género y orientación sexual de una persona que recurre al programa de protección, en sus protocolos, guías, procedimientos de evaluación de riesgo e implementación para dar seguimiento a las medidas de protección. En este contexto es necesario que las autoridades del Estado trabajen de manera conjunta para crear guías y entrenar a las instituciones pertinentes sobre cómo debe ser analizada la situación de riesgo a la luz de las varias formas de violencia –incluyendo sexual– y exclusión social experimentada por personas LGBTI y por personas defensoras que trabajan en este tema. En este sentido la Comisión recuera a los Estados deben iniciar o continuar un proceso de diálogo con defensores LGBTI, con el objetivo de conocer los problemas que enfrentan y facilitar su participación activa en la adopción de políticas públicas⁵³⁰.

j. Acceso a la información y transparencia

317. La Comisión ha considerado que en las sociedades democráticas, los Estados tienen la obligación positiva de “asegurar la transparencia de la administración pública”⁵³¹, lo cual permite la efectividad de la protección de derechos humanos⁵³². Adicionalmente, el artículo 13(1) de la Convención también garantiza el derecho a la transparencia, considerando que la libertad de pensamiento y expresión incluye el derecho a buscar y recibir información⁵³³.
318. En el caso particular de los mecanismos de protección nacionales, la transparencia y el acceso a la información son cruciales para los

⁵²⁹ CIDH, para.341; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 331.

⁵³⁰ CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, pág. 164.

⁵³¹ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, nota de pie de página 88: “La Carta Democrática Interamericana establece en su artículo cuarto que: ‘Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa’”; Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 45.

⁵³² CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006, pág. 89; Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 45.

⁵³³ Corte IDH. *Caso Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 45.

beneficiarios, ya que se relacionan directamente con sus posibilidades de conocer el mecanismo y su funcionamiento para la protección de sus derechos, así como para conocer los canales de diálogo con las autoridades del mecanismo a efectos de la implementación idónea y efectiva de las medidas de protección.

319. Expertos y organizaciones de la sociedad civil por igual, han expresado su preocupación por no contar con información respecto de las bases para la determinación de un nivel de riesgo específico⁵³⁴. La Comisión ha manifestado previamente su preocupación sobre el hecho de que algunos Estados no otorguen acceso a la información relacionada con el análisis de riesgo efectuado, argumentando razones de confidencialidad⁵³⁵. En relación con este punto, la Comisión ha considerado que “la respuesta estatal frente a una solicitud de medidas de protección debe estar debidamente motivada y para ello, tanto la decisión como los elementos tomados en consideración para fundar esa decisión, deben ser puestos en conocimiento de los solicitantes”⁵³⁶. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión reconoce que el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a ciertas limitaciones específicas, las cuales necesariamente deberían cumplir en forma estricta con los requisitos contenidos en el artículo 13(2) de la Convención Americana, es decir, que tales excepciones estén previstas en la ley, legítimas, idóneas, necesarias en una sociedad democrática y proporcionales.
320. En este sentido, la Comisión “exhorta a las autoridades competentes a implementar mecanismos idóneos para que tanto las personas que solicitan protección como las personas amparadas por el programa puedan tener acceso - bajo las consideraciones que se estimen pertinentes a la luz de la normativa nacional y los estándares internacionales-, a los informes correspondientes y puedan obtener una respuesta fundamentada de las decisiones tomadas por las instancias que se encargan de valorar las situaciones de riesgo”⁵³⁷.

⁵³⁴ CIDH, 161° período de sesiones, Audiencia, Investigación de agresiones contra defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia, 22 de marzo de 2017; Reuniones de expertos realizadas en Washington DC, 1 de abril de 2016.

⁵³⁵ CIDH, Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 164.

⁵³⁶ *Ibidem*.

⁵³⁷ *Ibid*, párr. 166.

k. Decisión de modificar o levantar los esquemas de protección

321. Las medidas de protección deben tener un carácter esencialmente temporal⁵³⁸, dirigido a superar las situaciones de riesgo real e inminente que atraviesan las personas defensoras. Sin embargo, es posible que la situación de riesgo se prolongue en el tiempo, debido a la falta de medidas complementarias para superarlo, como son la falta de remoción de los obstáculos que enfrentan, un clima de hostilidad, a veces generado desde las propias autoridades del Estado, o bien, la falta de mitigación de las fuentes de riesgo mediante una investigación diligente y efectiva.
322. El hecho de que no se hayan registrado amenazas en un período de tiempo, no significa per se que el riesgo a la persona haya sido mitigado. Sin embargo, si transcurre un tiempo sin que se registren amenazas, hostigamientos o actos de agresiones, correspondería analizar si las medidas especiales de protección deberían mantenerse o no⁵³⁹. La Corte Interamericana ha considerado que “el transcurso de un razonable período de tiempo sin amenazas o intimidaciones, sumado a la falta de un riesgo inminente, puede conllevar el levantamiento de las medidas provisionales”⁵⁴⁰. Aún así, la Corte ha enfatizado que “[c]iertamente el hecho de que no se presenten nuevas amenazas puede deberse precisamente a la efectividad de la protección brindada o a la disuasión ocasionada” por las propias medidas de protección dictadas⁵⁴¹; lo cual es un aspecto que debe ser tomado en consideración durante el examen de la persistencia de la situación de riesgo.
323. En cualquier caso, al momento de analizar si un esquema de protección puede retirarse, los Estados deben considerar los elementos antes señalados para la evaluación del riesgo, los cuales incluyen el contexto en el cual la persona defensora opera y su influencia en la persistencia de la

⁵³⁸ Corte IDH. *Asunto Comunidades del Jiguamiandó y del Curvaradó respecto Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2010, considerando 70; Corte IDH. *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de junio de 2011, considerando 21; Corte IDH. *Asunto Liliana Ortega y otras respecto Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de julio de 2009, considerando 40.

⁵³⁹ Corte IDH. *Asunto Liliana Ortega y otras respecto Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de julio de 2009, considerando 40.

⁵⁴⁰ Corte IDH. *Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011; Corte IDH. *Asunto Gallardo Rodríguez respecto México*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de julio de 2007, considerando 21.

⁵⁴¹ Corte IDH. *Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011.

situación de riesgo⁵⁴². En ese sentido, puede ser que las labores llevadas a cabo por un defensor o defensora valoradas dentro de un contexto actual y específico justifiquen su mantenimiento, no obstante no se presente una recurrencia de actos de agresión recientes⁵⁴³.

324. La Comisión considera que un resultado en el análisis de riesgo más moderado al que inicialmente dio lugar al mantenimiento de un esquema de protección, de ser necesario, debería de dar lugar al ajuste a los componentes de dicho esquema o a su desmantelamiento gradual y no necesariamente a su levantamiento. Lo anterior, en vista de que la persona defensora pudiera quedar en una situación de gran vulnerabilidad que contribuya a que una situación de riesgo pudiera materializarse. Al ajustarse un esquema de protección, si con el paso del tiempo emerge una nueva situación de riesgo, se podrán restablecer o implementar las medidas de protección que sean conducentes para asegurar que el esquema de protección sea efectivo e idóneo.
325. En este sentido, la Comisión resalta la importancia de garantizar procesos rápidos para revisar o reinstalar los esquemas de protección, cuando existan nuevos eventos de riesgo. La Comisión resalta que la obligación por parte del Estado de proteger continua vigente siempre que tenga o debiera tener conocimiento de una situación de riesgo real e inminente. En este sentido, en los casos en los cuales una evaluación de riesgo interna ha llegado a una conclusión que contradice la percepción de los beneficiarios sobre su propia situación de riesgo, las autoridades competentes deben de adoptar con la mayor seriedad y rigurosidad tal situación, garantizando oportunidades para recibir información de las personas defensoras o sus representantes, sobre los motivos por los cuales consideran que la modificación del esquema de protección, o bien, su levantamiento no corresponderían atendiendo a su situación de riesgo.
326. En todo caso, una decisión que levanta las medidas de protección otorgadas, o bien, que rechaza una solicitud de protección, no puede ser entendida como una decisión que pone fin a la obligación del Estado de valorar de nueva cuenta y en su caso, reconsiderar adoptar medidas de protección. Lo anterior, en vista de que el deber de protección de la situación de riesgo debe analizarse bajo las circunstancias actuales, las cuales suelen modificarse atendiendo a las circunstancias específicas y labores adelantadas por las personas defensoras. En ese sentido, con independencia de que una persona defensora haya sido anteriormente

⁵⁴² Corte IDH. *Asunto Castro Rodríguez respecto de México*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2013, párr. 16.

⁵⁴³ Corte IDH. *Asunto Liliana Ortega y otras respecto Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de julio de 2009, considerando 41.

solicitante de una medida de protección no otorgada, o bien, beneficiario anterior de una medida de protección, cada vez que el Estado tiene conocimiento de una situación de riesgo real e inmediata corresponde realizar la valoración de riesgo indicada con los nuevos elementos de información aportados y, de ser el caso, otorgar o fortalecer las medidas de protección. En relación con este punto, la Comisión advierte que organizaciones de la sociedad civil, en la “Ley modelo” adoptada en relación con protección a las personas defensoras de derechos humanos, se han referido a la importancia de que existan medios para solicitar la revisión de las decisiones de no aprobar medidas de protección, o bien de retirar las medidas de protección adoptadas⁵⁴⁴. Las y los expertos consultados para la elaboración de este informe y la sociedad civil por igual, han informado a la Comisión de grandes demoras en la evaluación de la situación de riesgo y han insistido que quienes anteriormente han sido beneficiarios de medidas de protección—debido a que su situación de riesgo ha merecido previamente las medidas de protección— deberían beneficiarse de una presunción de riesgo y recuperar sus esquemas de protección con la mayor celeridad.

327. Finalmente, la Comisión resalta que aún en situaciones en las que las medidas de protección pueden levantarse, el Estado continúa con sus obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, incluyendo la obligación de realizar las investigaciones necesarias para clarificar los hechos y, sancionar a los responsables⁵⁴⁵.

I. Relación entre las medidas de protección nacionales y las dictadas por los órganos del sistema interamericano

328. Desde hace más de tres décadas, el mecanismo de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana ha contribuido a la protección de miles de personas en situación de riesgo en todos los Estados miembros de la OEA⁵⁴⁶. El mecanismo de medidas cautelares está regulado en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión Interamericana, cuya última reforma que entró en vigor en 2013 reflejó la práctica existente en el trámite de las medidas cautelares, entre ellas, las correspondientes a los elementos tenidos en cuenta al analizar las solicitudes; y que dan lugar a su otorgamiento, vigencia y levantamiento. La Comisión puede solicitar la

⁵⁴⁴ ISHR, *Ley Modelo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos*, 16 de enero de 2017. Sección 6.

⁵⁴⁵ Corte IDH. *Asunto Gallardo Rodríguez respecto México*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de julio de 2007, considerando 21.

⁵⁴⁶ CIDH, Comunicado de Prensa No. 84/09. *CIDH publica su nuevo reglamento*. Washington D.C., 10 de diciembre de 2009.

adopción de medidas cautelares para prevenir riesgos o daños irreparables a las personas que se encuentren en una situación de gravedad y urgencia.

329. Al igual que las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana, y reconocidas en el artículo 63. 2 de la Convención Americana las medidas cautelares cumplen una función “cautelar”, en el sentido de preservar una situación jurídica frente al ejercicio de jurisdicción por parte de la Comisión y “tutelar” en el sentido de preservar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales consagrados en las normas del sistema interamericano, evitando daños irreparables a las personas⁵⁴⁷.
330. Las medidas cautelares y provisionales otorgadas por el sistema interamericano de derechos humanos tienen un carácter obligatorio para los Estados⁵⁴⁸, quienes deben actuar de buena fe para cumplir con ellas de forma diligente. Los Estados deben utilizar todos los medios a su alcance para dar seguimiento a las medidas otorgadas a nivel internacional⁵⁴⁹.
331. Como ya lo indicó anteriormente, con el desarrollo de mecanismos de protección en el ámbito interno, la Comisión considera a los efectos de dictar o mantener una medida cautelar vigente, que la asignación a un mecanismo de protección interno no resulta, per se, suficiente para invocar el principio de complementariedad. La Comisión considera necesario

⁵⁴⁷ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, párr. 233.

⁵⁴⁸ Corte IDH. *Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011, párr. 3; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 459; CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, par. 175; Corte IDH. *Asunto Liliana Ortega y otras respecto Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de junio de 2005, párr. 13. El carácter obligatorio de las medidas cautelares ha sido reconocido por varios Estados. Por ejemplo, en el caso de Colombia, la Corte Constitucional de Colombia en sus sentencias, la cual ha señalado al respecto que: [...] las medidas cautelares decretadas por la CIDH comportan un carácter vinculante a nivel interno, por cuanto que éste es un órgano de la Organización de Estados Americanos –OEA– del cual Colombia hace parte, al igual que es Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que fue aprobada por Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973. De igual manera, en razón a que el Estatuto de la CIDH fue adoptado por la Asamblea General de la OEA, en la cual participa Colombia. Y, en virtud de que la Convención, en tanto tratado de derechos humanos, según el artículo 93 constitucional, inciso primero, está incorporada al ordenamiento interno y hace parte del bloque de constitucionalidad”. Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia T-524/05*, 20 de mayo de 2005, fundamento 6.

⁵⁴⁹ Corte IDH. *Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011, párr. 3; CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 459; CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 175; Corte IDH. *Asunto Liliana Ortega y otras respecto Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de junio de 2005, párr. 13.

valorar en cada asunto concreto si se encuentran presentes los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad atendiendo a las circunstancias específicas. Lo anterior, resulta especialmente aplicable cuando, no obstante los esquemas de protección adoptados por el Estado, las personas defensoras solicitantes o beneficiarias de medidas cautelares, continúan en una situación de grave riesgo y urgencia como resultado de la falta de idoneidad y efectividad de las medidas adoptadas, lo cual puede manifestarse, por ejemplo, en la persistencia de los eventos de agresiones, ataques u hostigamientos en su contra, siendo necesaria la protección internacional.

332. Por otra parte, la Comisión enfatiza que cuando una medida cautelar o provisional ya ha sido adoptada, su implementación a través de un mecanismo nacional de protección puede contribuir de manera importante a que dichas medidas tengan la idoneidad y efectividad requeridas. Sin perjuicio de lo anterior, cuando una medida provisional o cautelar ya ha sido dictada, lo que corresponde a los Estados es su implementación. En este sentido, los beneficiarios no deben pasar nuevamente por un proceso de “demostración del riesgo” a fin de obtener la protección requerida⁵⁵⁰. Una evaluación o análisis de riesgo no debería ser utilizado por los Estados como un aspecto que condicione el otorgamiento de medidas de protección para beneficiarios de medidas otorgadas por los órganos del sistema interamericano.
333. La Comisión reitera que tal y como lo indicó en su Informe de 2011, un estudio del riesgo debe ser entendido como el medio por el cual el Estado estudiará la mejor manera bajo la cual cumplirá con su obligación de protección, para ello, debe garantizar que en el proceso de evaluación del riesgo exista una adecuada comunicación y participación activa con el defensor o defensora solicitante⁵⁵¹. La Comisión considera que a través de este estudio el Estado podrá identificar junto con la participación de la persona defensora, las medidas más idóneas y efectivas, o bien, los mecanismos más apropiados para cumplir con las medidas dictadas por los órganos del sistema interamericano.
334. Finalmente, la Comisión resalta que la decisión de levantar las medidas especiales de protección internacional, descansa en la Comisión y en la Corte, según sea el caso, y con base en la información presentada. Mientras que las medidas cautelares y provisionales se encuentren vigentes, la protección adecuada y efectiva a la persona defensora beneficiaria por parte del Estado resulta requerida.

⁵⁵⁰ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 454.

⁵⁵¹ *Ibid*, párr. 403.

D. *Obligación de investigar, juzgar y sancionar*

335. La Comisión ha enfatizado que el cumplimiento de las obligaciones del Estado contenidas en los artículos XVIII (derecho a la Justicia) y XXVI (derecho a un proceso regular) de la Declaración, y los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, reconocen el deber del Estado de investigar diligentemente los hechos de violencia cometidos en contra de personas defensoras. La Comisión considera que la investigación diligente de las agresiones, amenazas u hostigamientos en contra de un defensor o defensora, constituye el medio esencial para mitigar efectivamente la situación de riesgo que enfrentan. Esto también ha sido reconocido por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, Michel Forst, quien indicó que “[I]a mejor forma de protegerlos [a los defensores] es luchando contra la impunidad [...] La mejor forma de protección que pueden tener los defensores es cuando se hace justicia y los perpetradores son llamados a rendir cuentas”⁵⁵²
336. En efecto, a juicio de la Comisión, la impunidad, sea total o parcial⁵⁵³ además de una afectación al derecho de acceso a la justicia de las víctimas, constituye un factor tendiente a obstaculizar las causas que promueven defensores y defensoras, en virtud del temor a nuevas represalias y peligro latente que genera el desconocimiento de los verdaderos móviles de las agresiones, o en muchos casos la falta de sanción a los autores intelectuales o materiales. Como la experiencia ha demostrado, “protección [...] debe partir de la prevención y mitigación del riesgo. Escotar a [una persona] no la libera. Un[a persona] am enazad[a] no estará segur[a] mientras sus persecutores estén libres”⁵⁵⁴.
337. En ese sentido, la investigación los factores que provocan un contexto inseguro para personas defensoras de derechos humanos es una parte

⁵⁵² OACNUDH, Comunicado de Prensa, [México / Defensores de DD HH: “La mejor forma de protegerlos es luchando contra la impunidad”](#), Ginebra/Ciudad de México, 25 de enero de 2017; Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos Michel Forst, [Informe del final de la misión](#), visita a México, 24 de enero de 2017.

⁵⁵³ La Corte Interamericana, se ha referido a la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”. Corte IDH. *Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 299; Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 237; Corte IDH. *Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 203; y Corte IDH. *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Serie C No. 120, párr. 170.

⁵⁵⁴ FLIP, [15 años de protección a periodistas en Colombia: Esquivando la violencia sin justicia](#), 27 de agosto de 2015.

clave de una política integral de protección. De hecho, dicha política no puede ser verdaderamente efectiva sin que a través de una investigación diligente se envíe un claro mensaje de que los actos de violencia en contra de defensores y defensoras serán debidamente sancionados. La falta de investigación y sanción a los perpetradores, crea un ambiente propicio para la repetición de esas violaciones.

338. Una vez que las autoridades estatales tienen conocimiento de un violación a los derechos de una persona defensora, deben iniciar una investigación seria, imparcial y efectiva ex officio y sin demora⁵⁵⁵. Aún cuando el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, debe ser encarada por el Estado como un deber propio y no como una mera formalidad preestablecida e inefectiva que dependa del impulso de las víctimas o sus familiares⁵⁵⁶. Las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos deben ser llevadas adelante con la debida diligencia, empleando todos los medios legales disponibles y enfocándose en el descubrimiento de la verdad y la persecución, captura, procesamiento y sanción de los perpetradores. Los Estados tienen la obligación de asegurar se conozca la verdad sobre los hechos en cuestión y asegurar la sanción de los responsables cuando sea procedente⁵⁵⁷.
339. Las autoridades también deben adoptar, en cualquier investigación, todas las medidas razonables para garantizar el proceso apropiado en la recolección de evidencia, incluyendo la investigación con base en el contexto, o bien, la acumulación de causas similares que pudieran demostrar un posible patrón⁵⁵⁸. Esta obligación se mantiene con

⁵⁵⁵ CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas* OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, párrs. 256-257; ver también, CIDH *Comunicados de Prensa 2017*, Nos. 88/17, Expertos condenan ataques y asesinatos de defensoras y defensores del medioambiente en Guatemala, 30 de junio de 2017; 72/17, CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente, 5 de junio de 2017; 11/17, CIDH condena asesinatos a defensoras y defensores de derechos humanos en la región, 7 de febrero de 2017; CIDH, *Comunicados de Prensa 2016* Nos. 39/16, CIDH deplora asesinato de Nelson Noé García en Honduras, 21 de marzo de 2016; 24/16, CIDH repudia asesinato de Berta Cáceres en Honduras, 4 de marzo de 2016; Corte IDH. *Caso García Prieto y otro vs. El Salvador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 168, párr. 101; Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 146.

⁵⁵⁶ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 177; Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 120.

⁵⁵⁷ Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 11 de mayo de 2007. Series C No. 163, párr. 146; Corte IDH. *Caso del Penal Miguel Castro-Castro vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2006. Series C No. 160, párr. 382.

⁵⁵⁸ El Estado a efectos de investigar de manera diligente debe realizar todos los esfuerzos para: (i) establecer todos los hechos relacionados con la amenaza, así como la manera en la cual la amenaza fue llevada adelante; (ii) determinar si existe un patrón de amenazas hacia el beneficiario o el grupo o institución a la cual pertenece; (iii) determinar el propósito u objetivo de la amenaza; y (iv) determinar quién es responsable de la amenaza o los actos de violencia y si fuera aplicable, sancionarlos. Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y*

independencia de quién pueda ser eventualmente encontrado responsable, aunque fueran particulares, ya que la falta de una investigación efectiva podría significar un auxilio público que haría incurrir al Estado en responsabilidad internacional⁵⁵⁹. Cuando ocurre un asesinato violento, el Estado debe actuar con la debida diligencia en las actuaciones iniciales de la investigación, recogiendo pruebas sin retardo y manejando la escena del crimen de acuerdo a los estándares internacionales, debiendo actuar con la debida diligencia en relación con las líneas lógicas de investigación, en la recolección y procesamiento de evidencia y debe ser oportuna. Es imperativo que los Estados lleven adelante investigaciones profundas de amenazas y actos de intimidación contra personas defensoras de derechos humanos, incluido actos más allá de la violencia física⁵⁶⁰.

340. El Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilegales, que fue recientemente revisado y actualizado, se aplica a toda muerte potencialmente ilegal, incluidas aquellas en las que el Estado haya incumplido su obligación de actuar con la debida diligencia para proteger la vida⁵⁶¹. El protocolo establece que ello incluye “cualquier situación en la que el Estado falla en ejercer debida diligencia para proteger a un individuo o individuos contra potenciales amenazas externas o violencia por actores no Estatales”⁵⁶². El Protocolo provee por tanto, una importante guía sobre cómo llevar adelante las investigaciones de muertes de personas defensoras de derechos humanos.
341. En cuando a la conducción de la investigación, el estándar de debida diligencia ha sido desarrollado por la Comisión Interamericana en su Segundo Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras en las Américas determinado que la debida diligencia requiere que cuando existen alegaciones de que un delito pudo constituir una represalia a sus labores, la autoridad investigadora necesariamente debe investigar dicho

Santana respecto de Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de febrero de 2011, considerando 21; Corte IDH. *Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011, párr. 28.

⁵⁵⁹ Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 122; Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*. Objeciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283, párr. 200.

⁵⁶⁰ Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana respecto de Colombia*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 25 de febrero de 2011, considerando 21; Corte IDH. *Asunto Guerrero Gallucci respecto de Venezuela*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de noviembre de 2011.

⁵⁶¹ OACNUDH, *Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilegales (2016)*, *Manual Revisado del Protocolo de Minnesota sobre Prevención e Investigación Efectiva de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Nueva York/Ginebra, 2017 (disponible en inglés).

⁵⁶² *Ibidem*.

posible móvil de manera exhaustiva⁵⁶³. La Comisión considera que la autoridad investigadora debe indagar sobre la calidad de defensor o defensora de la víctima, y tomar en cuenta su actividad para identificar los intereses que podrían haber sido afectados en el ejercicio de la misma y así poder establecer líneas de investigación en relación con esta primera hipótesis del delito. La CIDH considera importante que no obstante pudieran surgir otras hipótesis durante la investigación, la relacionada con que el delito pudo ser consecuencia de las labores de defensa de los derechos humanos debe ser continuada de manera exhaustiva.

342. Con el fin de combatir la impunidad, la Comisión ha valorado la creación de instancias especializadas en la investigación del delito en contra de personas defensoras y, en términos más generales, urgido a los Estados Miembros de la OEA a fortalecer la independencia de los operadores de justicia en sus respectivos países, a través de procedimientos de selección y nombramiento que sean claros y respetuosos del principio de transparencia y escrutinio público. En su informe sobre Garantías para la Independencia de Operadores de justicia, la Comisión aportó una serie de estándares a ese respecto⁵⁶⁴. Por otra parte, la Comisión ha recomendado que los Estados pongan en funcionamiento unidades especializadas dentro de la policía y la Fiscalía, con los recursos, formación y protocolos de cooperación necesarios para investigar los crímenes contra quienes defienden derechos humanos, de manera seria, adecuada y eficiente⁵⁶⁵. También ha insistido en la importancia de combatir a grupos armados ilegales, que se encuentran habitualmente en la raíz de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos, y ha llamado a la implementación de una política seria para investigar, procesar y sancionar a todos los actores involucrados en la ejecución, promoción, soporte o financiación de la violencia contra quienes defienden los derechos humanos.
343. La CIDH reitera que a efectos de lograr una investigación diligente de las violaciones a los derechos de las personas defensoras, la educación y formación de operadores de justicia, desde los niveles más altos, sobre el rol principal que juegan las personas defensoras de derechos humanos en los sistemas democráticos, resulta fundamental para aumentar su

⁵⁶³ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 236.

⁵⁶⁴ CIDH, Comunicado de Prensa No. 30/16, *CIDH llama a los Estados de la región a fortalecer la independencia judicial*, 7 de marzo de 2016; CIDH, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, OEA/Ser.L/II. Doc. 44, 5 de diciembre de 2013.

⁵⁶⁵ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 245; CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas* OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev. 1, 7 de marzo de 2006, recomendación 23.

conocimiento, competencia y capacidad de respuesta en los casos en los cuales se alegan violaciones contra personas defensoras⁵⁶⁶. La formación respecto al impacto diferenciado de la violencia sobre mujeres defensoras de derechos humanos y otros grupos particularmente expuestos de defensores, es también esencial para garantizar que prejuicios o estereotipos, no conduzcan a rechazos preliminares de casos, discriminación y falta de acceso a la justicia.

⁵⁶⁶ CIDH, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 244.

CAPÍTULO 5

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

344. La Comisión concluye éste informe, llamando a los Estados a actuar con la debida diligencia para proteger a las personas que defienden los derechos humanos de cualquier peligro y prevenir violaciones de derechos humanos en su contra. Una política integral de protección adecuada y efectiva consiste en medidas urgentes para proteger la vida y la integridad de personas defensoras, así como en pasos positivos para asegurar la construcción de contextos y ambientes libres de violencia y hostigamiento. Los Estados deben trabajar de manera diligente para reconocer el rol importante que cumplen quienes defienden los derechos humanos en la construcción de la democracia y el estado de derecho, y promover el reconocimiento de dicho rol por la sociedad en su conjunto.
345. El enfoque de protección del Estado debe estar institucionalizado y ser apoyado por la voluntad política necesaria, incluyendo el desarrollo y consolidación de mecanismos nacionales de protección con recursos suficientes, acompañados de legislación, políticas y programas especializados en la situación de quienes defienden los derechos humanos. Los Estados deben mantener siempre presente una perspectiva de género y étnico-racial en la adopción de medidas, así como la situación de grupos de personas defensoras en especial situación de riesgo, incluyendo quienes trabajan en apoyo a comunidades y pueblos indígenas y el derecho a la tierra, mujeres y personas LGBTI. Con éstos objetivos y consideraciones presentes, la Comisión además de reiterar sus recomendaciones realizadas en su Informe de 2011⁵⁶⁷, concluye con un número de recomendaciones para asistir a los Estados en sus esfuerzos de prevención, protección e investigación, a favor de las personas defensoras de derechos humanos:
1. Adoptar las medidas adecuadas para lograr el reconocimiento legal del derecho a defender los derechos humanos, y diseminar el contenido de éste derecho en todas las esferas del Estado, así como en la sociedad en general, a través de actividades promocionales y educativas. La Comisión llama a los Estados a publicitar ampliamente 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* de las

⁵⁶⁷ *Ibid*, párr. 539.

Naciones Unidas. La Comisión urge asimismo a los Estados a desarrollar y reforzar programas o medidas específicas dirigidas a implementar la Declaración.

2. Implementar o fortalecer, con carácter prioritario, una política integral de protección para personas defensoras de derechos humanos. Con el fin de lograr dicho objetivo, la CIDH urge a los Estados a implementar las siguientes recomendaciones específicas:

A. Promover el trabajo de personas defensoras de derechos humanos y reconocer el rol que cumplen en sociedades democráticas

3. Generar una cultura de derechos humanos en la cual el rol fundamental que cumplen quienes defienden los derechos humanos para garantizar la democracia y el estado de derecho, sea reconocido pública e inequívocamente. El compromiso de ésta política debe reflejarse en cada uno de los niveles del Estado –local, estatal, provincial y nacional– y en cada poder del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial–.
4. Promover un ambiente seguro en el cual las personas defensoras de derechos humanos se encuentren empoderadas para ejercer libremente su derecho a defender los derechos humanos, garantizando todos los derechos que son necesarios para llevar adelante su trabajo dentro de la jurisdicción del Estado.
5. Reconocer públicamente que proteger y promover los derechos humanos son acciones legítimas, y que las personas defensoras de derechos humanos no trabajan en contra de los intereses del Estado, sino que fortalecen el estado de derecho y ayudan a aumentar los derechos y garantías para todas las personas. Todas las autoridades y funcionarios del Estado, a nivel local, deben estar al tanto de los principios relacionados con las actividades de quienes defienden los derechos humanos, así como las directrices para respetar esos principios.
6. Los Estados no deben tolerar ningún intento de parte de sus autoridades de cuestionar la legitimidad del trabajo de quienes defienden los derechos humanos y sus organizaciones. Los oficiales públicos deben abstenerse de realizar declaraciones que estigmaticen a personas defensoras de derechos humanos, o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan incorrecta o

ilegalmente, sólo por participar en la promoción y protección de los derechos humanos. Los Estados deben dar instrucciones precisas a sus oficiales en éste sentido, y deben imponer sanciones disciplinarias o de otro tipo a quienes no cumplan con dichas instrucciones.

7. Llevar adelante actividades de educación y diseminación dirigidas a todos los agentes el Estado, el público en general y los medios de prensa, para promover el conocimiento de la importancia y validez del trabajo de las personas que defienden los derechos humanos y sus organizaciones.
8. Instruir a sus autoridades para asegurar que, desde los más altos niveles, se crean espacios para mantener un diálogo abierto con organizaciones de derechos humanos, con el fin de conocer sus puntos de vista respecto de políticas públicas y problemas que los afectan, logrando identificar de manera conjunta oportunidades para mejorar.

B. Proteger a las personas defensoras de derechos humanos, para prevenir ataques contra su vida e integridad personal

9. Proteger a las personas que defienden los derechos humanos cuando su vida e integridad personal se encuentren en peligro, adoptando una estrategia de prevención efectiva y exhaustiva, con la finalidad de prevenir ataques contra personas defensoras. Para lograrlo, el Estado debe demostrar la voluntad política para tomar acciones efectivas, así como asignar los recursos necesarios para apoyar a las instituciones y programas responsables.
10. Mantener información estadística actualizada y confiable en relación a los actos de violencia en los cuales la víctima o presunta víctima sea defensora o defensor de derechos humanos, con el fin de establecer patrones de violencia y elaborar políticas públicas más eficientes de prevención. Esta información debe incluir estadísticas sobre asesinatos de personas que defienden los derechos humanos, así como actos de intimidación, amenazas, hostigamiento y otros ataques, ya que éstos suelen ser la primera manifestación de un peligro en aumento.
11. En aquellos países en los cuales los ataques a las personas que defienden los derechos humanos son más sistemáticos y numerosos, los Estados deben aumentar e intensificar los recursos disponibles

para prevenir peligros a su vida y seguridad física. La CIDH considera que los programas especiales de protección pueden permitir a éstos Estados cumplir con sus obligaciones de protección, permitiendo mayor proximidad y conocimiento de primera mano de la situación particular de la persona defensora en peligro, para facilitar una respuesta rápida y especializada proporcional al peligro que enfrenta la defensora o el defensor.

12. Los Estados deben asegurar que los programas especializados cuentan con el soporte de un compromiso político fuerte por parte del Estado, mostrado por medio de un fuerte respaldo legal que soporte las operaciones del programa, la eficacia dentro de las filas de los funcionarios a cargo del programa y la asignación de recursos y personal suficiente y adecuado.
13. Tomar en cuenta los estándares fijados en éste informe en el momento de llevar adelante el análisis de riesgo y la implementación de los esquemas de protección, en particular en relación a su idoneidad, efectividad, flexibilidad, participación de los beneficiarios y transparencia, entre otros. La CIDH urge también a los Estados a permitir y facilitar a las personas que defienden los derechos humanos, tener acceso al resultado de su análisis de riesgo, así como a los fundamentos de la decisión, permitiendo a personas defensoras, cuando sea pertinente, solicitar la revisión del análisis de la evaluación del riesgo.
14. Asegurar que el personal que esté involucrado en los arreglos de seguridad sea designado en consulta con los beneficiarios y con su consentimiento, para lograr establecer la confianza necesaria. Las medidas de protección no pueden ser provistas por personal de seguridad que, a juicio de los beneficiarios, pueda estar involucrado en los hechos denunciados. La Comisión recomienda a los Estados que, a tal fin, cuenten con personal de seguridad para las medidas de protección, que sea independiente del personal de los servicios de inteligencia o contrainteligencia del Estado; el personal en este grupo especial, debe ser seleccionado, reclutado y entrenado con completa transparencia y con la participación de representante de la población meta de cada programa.
15. Garantizar la seguridad de las personas que defienden los derechos humanos que son especialmente vulnerables, por medio de la adopción de protocolos especializados para su protección, basados en las actividades que realizan y los riesgos que encuentran de manera cotidiana. Un enfoque sensible a cuestiones de género y diversidad debe ser integrado a toda legislación, políticas y prácticas de

protección y, en particular, en las fases de análisis de riesgo, diseño e implementación de las medidas de protección.

16. Asignar recursos humanos, presupuestales y logísticos necesarios para adaptar las leyes domésticas, permitiendo la implementación de medidas de protección adecuadas cuando sean solicitadas por la Comisión y la Corte Interamericanas para proteger la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos. Dichas medidas deben ser mantenidas por el tiempo requerido por la Comisión y la Corte, y deben ser implementadas en consulta con personas defensoras, para asegurar que son relevantes y les permiten continuar llevando adelante sus actividades.

C. Remover los obstáculos y adoptar las medidas necesarias para asegurar la defensa y promoción de los derechos humanos de una manera libre y plena

17. Asegurar que las autoridades o terceras personas, en particular las empresas, no utilicen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia para hostigar o impedir el trabajo de quienes defienden los derechos humanos, quienes están dedicados a actividades legales y legítimas. Los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para prevenir que investigaciones estatales sean utilizadas para perseguir injustamente a personas que demandan legítimamente la observancia y protección de los derechos humanos. Estas son algunas de las medidas que el Estado debería implementar: llevar adelante revisiones que aseguren que las figuras penales normalmente invocadas para detener a personas que defienden los derechos humanos, son formuladas de acuerdo al principio de legalidad; evitar el uso de la prisión preventiva; asegurarse que fiscales y jueces están formados en la situación de personas defensoras de derechos humanos, y que están al tanto de la política de tolerancia cero en la utilización del sistema legal como método de intimidación; asegurar que las autoridades a cargo de los casos toman decisiones en un plazo razonable; asegurar que las autoridades y terceras personas no violan el principio de presunción de inocencia, realizando declaraciones que estigmaticen a personas que defienden los derechos humanos que se encuentren bajo investigación penal.
18. Abstenerse de crear procedimientos de registro para organizaciones de derechos humanos que se conviertan en un impedimento para su trabajo, asegurándose que dichos requerimientos sean simples y no exijan información que traspase las barreras de confidencialidad; que

se dé una respuesta por parte de las autoridades dentro de los límites prescritos por la ley, en un plazo razonable; que las organizaciones a las cuales se les niega el registro cuenten con un recurso para recurrir la decisión ante una corte independiente; y que los oficiales del registro no tengan autoridad discrecional para negar el registro a las organizaciones. Los Estados deben asegurar que las leyes y políticas de registro de las organizaciones de derechos humanos, no sean vagas, imprecisas ni con definiciones genéricas sobre las bases para restringir su establecimiento y operación; que no impidan que éstas organizaciones tomen posiciones políticas; o que no restrinjan los medios para recibir apoyo financiero, ya sea de fuentes nacionales o internacionales.

19. Como política pública, los Estados deben adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para erradicar la impunidad por violaciones de derechos humanos de personas defensoras, llevando adelante investigaciones independientes de los ataques que sufran y sancionando a sus autores materiales e intelectuales. La CIDH llama a los Estados a poner en marcha unidades especializadas dentro de los cuerpos policiales y las oficinas de los fiscales, dotadas de los recursos, formación y protocolos especializados necesarios para permitirles actuar en coordinación y con la debida diligencia en las investigaciones de ataques contra personas defensoras de derechos humanos, estableciendo líneas de investigación que tengan en cuenta los intereses que pueden haber sido afectados por las actividades de la defensora o el defensor.
20. Grupos ilegales armados se encuentran entre los principales perpetradores de violencia contra quienes defienden los derechos humanos. Los Estados deben reforzar y aplicar medidas decisivas para investigar, procesar y sancionar a todos los perpetradores involucrados, no solamente a sus miembros armados, sino a todos los que promueven, dirigen, apoyan o financian a dichos grupos o participan de ellos.
21. Luchar por la erradicación de la corrupción. A tal fin, reforzar los mecanismos de administración de justicia y garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, ya que éstas son condiciones *sine qua non* para el acceso a la justicia de personas defensoras de derechos humanos, y para que los tribunales puedan cumplir con su deber de investigar, procesar y sancionar.
22. Asegurar que la justicia militar no tenga jurisdicción para investigar y procesar a miembros de las fuerzas armadas que cometen crímenes contra los derechos humanos y las libertades fundamentales.

23. Impulsar a las Defensorías del Pueblo, Comisiones de Derechos Humanos y Procuradores de Derechos Humanos de la región a jugar un rol más activo en el escrutinio del cumplimiento de los compromisos internacionales emprendidos por sus respectivos Estados, conforme a los Principios de París, y a redoblar su participación en y la coordinación con los órganos del sistema interamericano para la protección de los derechos humanos.
24. Aprobar las órdenes necesarias para el cumplimiento puntual y efectivo de las recomendaciones de la Comisión Interamericana y las decisiones de la Corte.