

AMÉRICA: SITUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN PARA LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Día tras día, los defensores y defensoras de los derechos humanos son atacados por participar en protestas pacíficas, por documentar y denunciar públicamente abusos y violaciones de derechos humanos; por buscar justicia, verdad, reparación y no repetición para estas violaciones; por impartir educación en derechos humanos y por fomentar que se respeten y garanticen estos derechos. En los casos más extremos, son asesinados debido a su labor.

En el continente americano, varios países han establecido mecanismos de protección nacionales como medida para garantizar la seguridad de los defensores y las defensoras, así como la de otros grupos en situación de riesgo, como sindicalistas, profesionales del periodismo y operadores de justicia. El propósito de este breve documento es exponer la evaluación de Amnistía Internacional de la implementación de los mecanismos nacionales en Colombia, Honduras, Guatemala y México. Este análisis está basado en años de observación por Amnistía Internacional de la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en la región y en su estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales de cada país. También se basa en las diversas interacciones de la organización con autoridades nacionales y locales para abordar la preocupante situación de estas personas. Por medio de nuestra labor de investigación y del trabajo de incidencia, Amnistía Internacional ha podido documentar el impacto de las medidas adoptadas por las autoridades para crear un entorno seguro y propicio en el que ejercer el derecho a defender los derechos humanos, reconocido por 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 Reconocidos¹ y en los estándares y la jurisprudencia interamericanas.²

COLOMBIA

El mecanismo de protección de Colombia proporciona medidas a miles de personas en situación de riesgo, como los defensores y defensoras de los derechos humanos y las víctimas del conflicto armado. El mecanismo ha salvado vidas y tras años de aplicación, ha hecho avances en relación con la adopción de un protocolo para implementar un plan de protección colectiva. Sin embargo, las medidas previstas siguen siendo principalmente policiales y las organizaciones de la sociedad civil han criticado algunas medidas de emergencia por las repercusiones negativas que podrían tener en los derechos humanos de las personas protegidas. En la actualidad, el mecanismo afronta varios retos derivados del número creciente de defensores y defensoras de los derechos humanos asesinados en 2017 y de la aplicación del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). La impunidad respecto de los ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos continúa siendo un gran motivo de preocupación.

En Colombia, la Unidad Nacional de Protección (UNP), creada en 2011, proporciona medidas de seguridad física a miles de personas en situación de riesgo, entre ellas defensores y defensoras de los derechos humanos.

Según la organización local de derechos humanos Somos Defensores, en 2016 fueron asesinados alrededor de 80 defensores y defensoras, frente a 63 en 2015.³ Solamente en enero de 2017 se cometieron otros 10 homicidios. Muchas de las amenazas de

¹ 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, (A/RES/53/144), 8 de marzo de 1999. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, sentencia de 28 de agosto de 2014, *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, sentencia de 3 de abril de 2009 (Fondo, Reparaciones y Costas); *Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil*, sentencia de 28 de noviembre de 2006 (Excepciones Preliminares y Fondo).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.LV/III. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011.

³ <http://somosdefensores.org/index.php/en/publicaciones/informes-siaddhh/144-contra-las-cuerdas>

muerte dirigidas contra defensores y defensoras de los derechos humanos y otros activistas han sido atribuidas a grupos paramilitares, pero en la mayoría de los casos resulta difícil identificar a los responsables de gran parte de los homicidios. Sin embargo, la naturaleza de la labor de derechos humanos y comunitaria que desempeñaban las víctimas, muchas de las cuales eran líderes comunitarios o activistas de los derechos a la tierra y medioambientales, indica que muchas de ellas podrían haber sido asesinadas por su trabajo por los derechos humanos y que la denuncia de los abusos era percibida como una amenaza por poderosos intereses económicos y políticos regionales y locales, así como por diversos grupos armados, incluidos los paramilitares.⁴

A lo largo de los años, Amnistía Internacional ha pedido en reiteradas ocasiones a la UNP que proporcione unos mecanismos de protección más eficaces y exhaustivos, incluidas medidas preventivas y colectivas para garantizar la seguridad de las defensoras y defensores de los derechos humanos, especialmente de quienes trabajan en contextos rurales. La organización ha reiterado también la importancia de garantizar la participación de los defensores y defensoras en situación de riesgo, junto con las organizaciones de la sociedad civil, y de una consulta adecuada con todos ellos, a la hora de evaluar cuáles son las medidas de protección que hay que implementar. La impunidad continúa siendo un reto importante, pues perpetúa y refuerza el riesgo para las defensoras y defensores al transmitir el mensaje de que se los puede atacar sin temor al castigo.

Aunque el programa de protección de la UNP ha salvado vidas, persisten importantes puntos débiles: largas demoras en la aplicación de las medidas de seguridad, la ineficacia de varias de ellas (como facilitar un vehículo para el transporte seguro sin gasolina o un teléfono móvil sin crédito), y el hecho de que habitualmente las medidas eran reactivas en lugar de preventivas, individuales en lugar de colectivas o carecieron del enfoque diferencial que establece la legislación colombiana. Algunas medidas han sido calificadas con frecuencia de inadecuadas por determinados defensores y defensoras de los derechos humanos. Por ejemplo, a los campesinos a menudo se les proporcionan vehículos blindados y guardaespaldas en zonas en las que sólo los paramilitares, las autoridades, los miembros de las fuerzas de seguridad y los narcotraficantes utilizan ese tipo de vehículos. Esto puede exponer a las víctimas a un riesgo adicional y dar lugar a estigmatización por parte de otros miembros de la comunidad en la zona en la que viven los defensores y defensoras.⁵

Se supone que la UNP proporciona también medidas de emergencia mientras evalúa un caso. Sin embargo, según información facilitada por organizaciones de derechos humanos a Amnistía Internacional, esas medidas de emergencia no se implementan de manera sistemática y tienen más probabilidades de proporcionarse en casos que cuentan con el respaldo de organizaciones nacionales de derechos humanos. En los casos en los que sí se implementan dichas medidas de emergencia, éstas se retiran rápidamente si se considera que el riesgo es “ordinario”.

En septiembre de 2014, la UNP se vio implicada en un escándalo de corrupción en el que altos cargos de la Unidad fueron acusados de lucrarse con contratos con los contratistas privados a los que subcontrataban la mayoría de las labores de protección. Ese mismo mes, la UNP reconoció que debido a problemas de presupuesto había tenido que retirar los planes de protección a varias de las personas beneficiarias.

El 21 de agosto de 2015, el Ministerio del Interior adoptó la resolución 1085, un protocolo para implementar un plan de protección colectiva. En virtud de dicha resolución, las medidas colectivas son: “Acciones de protección individual, cuando estas tengan impacto sobre el Colectivo objetivo de protección; apoyo a la infraestructura para la protección; fortalecimiento organizativo y comunitario; fortalecimiento a la presencia institucional; promoción de medidas jurídicas y administrativas que contrarresten factores de riesgo; formulación e implementación de estrategias encaminadas a contrarrestar las causas del riesgo y la amenaza”. Según la ONG Somos Defensores, a 20 de febrero de 2017 sólo se habían aprobado 10 medidas colectivas y ninguna de ellas se había aplicado.

En 2016, el Decreto 567 eliminó las subvenciones para el transporte terrestre que la UNP había proporcionado a personas en situación de riesgo, defensores y defensoras de los derechos humanos entre ellas, y que cubrían el valor del contrato de transporte. En ese mismo periodo, la Unidad empezó a facilitar botones de pánico que rastreaban la ubicación de la persona en situación de riesgo y que, una vez activados, enviaban una alerta de emergencia. La medida desató una polémica en la sociedad civil porque algunas personas beneficiarias dijeron que no habían recibido respuesta al activar la alerta de emergencia y que no se les había facilitado información exhaustiva sobre la herramienta. También mostraron preocupación por su derecho a la intimidad, pues la

⁴ Colombia: La situación de los derechos humanos en Colombia. Declaración escrita de Amnistía Internacional al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su 34º periodo de sesiones (del 27 de febrero al 24 de marzo de 2017), AMR2355732017, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/5573/2017/es/>

⁵ Colombia: Un título de propiedad no basta. Por una restitución sostenible de tierras en Colombia, AMR 23/031/2014, <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR23/031/2014/es/>

herramienta puede transmitir datos de voz y no se les había informado de las circunstancias en las que se activaría esta función y quién la activaría.⁶

Tras un repunte de los homicidios de defensores y defensoras de los derechos humanos en los primeros tres meses de 2016, se creó un Grupo de Alto Nivel, coordinado por el Ministerio del Interior, para identificar a los responsables de los homicidios y de las amenazas contra estas personas. Además, la Fiscalía General de la Nación creó un grupo interno responsable de identificar los casos de homicidios de defensores y defensoras y documentar el estado de investigación en que se encontraban.⁷

La protección integral de las defensoras y defensores de los derechos humanos seguirá siendo un reto durante la implementación del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Este acuerdo incluye medidas para crear y reforzar algunas instituciones encargadas de impartir justicia y dar protección a estas personas. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad elaborará y supervisará una política pública encaminada a dismantelar las “organizaciones y conductas criminales”, incluidas las paramilitares y sus redes de apoyo, que “atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos [entre otros]”. La Comisión se creó el 3 de febrero de 2017. Además, el acuerdo de paz se refiere a la creación de una Unidad Especial de Investigación dependiente de la Fiscalía General de la Nación, encargada de investigar, enjuiciar y acusar a las organizaciones mencionadas, y estipula que dicha Unidad tendrá acceso a toda la información judicial disponible que requiera para sus investigaciones.

El acuerdo prevé asimismo la creación de un Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios que, tal como se establece en el acuerdo de paz, promoverá la adopción de medidas para prevenir la estigmatización de los defensores y defensoras, y campañas para reconocer públicamente su legítima labor. Como parte del acuerdo, las autoridades también se comprometieron a elaborar, de conformidad con las organizaciones de derechos humanos, un protocolo integral de protección para defensores y defensoras. El gobierno acordó asimismo reforzar la coordinación con la Fiscalía General de la Nación para impulsar y supervisar, caso por caso, las denuncias e investigaciones sobre ataques contra estas personas.

HONDURAS

En Honduras, la adopción de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (Ley de Protección) el 15 de mayo de 2015 se consideró un paso positivo para garantizar la seguridad y la protección de las defensoras y defensores de los derechos humanos. Sin embargo, dos años después de su adopción, las autoridades hondureñas siguen afrontando numerosos retos para garantizar su aplicación efectiva, como superar el enfoque policial de las medidas de protección, garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en las diferentes fases de la toma de decisiones en relación con la protección a los defensores y defensoras, y en la adopción de medidas para luchar contra la impunidad en los casos de ataques contra ellos. Es importante que las autoridades, incluidas las que ocupan altos cargos, sigan tomando medidas de protección estructurales, como el reconocimiento público de la legítima labor que desempeñan defensores y defensoras, como hizo el Consejo Nacional de Protección a principios de 2017.

La Ley de Protección creó un Sistema Nacional de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (Sistema de Protección). El secretario de Estado del Ministerio de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización tiene el control general del sistema, que está integrado por el Consejo Nacional de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia (Consejo Nacional de Protección), la Dirección General del Sistema de Protección, el Comité Técnico del Mecanismo de Protección y el Departamento de Derechos Humanos de la Secretaría de Estado de la Secretaría de Seguridad. El Consejo de Protección es el único órgano que permite la participación de personas de la sociedad civil y representantes de las entidades profesionales que agrupan a los funcionarios de la justicia y a los periodistas. Este órgano, sin embargo, tiene facultades limitadas de análisis y para asesorar al Sistema de Protección. De sus 14 integrantes, sólo hay dos representantes de organizaciones de derechos humanos que deben ser acreditados por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, un representante del Colegio de Abogados de Honduras, dos representantes del gremio de periodistas y de la asociación de prensa, y un representante de jueces y magistrados. El Comité Técnico del Mecanismo de Protección, que lleva a cabo el análisis experto de riesgos y decide las medidas de protección que

⁶ Botones de pánico: de las 'chuzadas' del DAS a las escuchas ilegales de la UNP: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/unp4.html>

⁷ Programa Somos Defensores, ¿Este es el fin? Informe enero - junio 2016, p. 36 <http://somosdefensores.org/attachments/article/140/este-es-el-fin-informe-semestral-2016.pdf>

deben adoptarse, está integrado únicamente por instituciones del Estado.⁸

El 20 de agosto de 2016 se publicó el Reglamento de la Ley de Protección. Para entender el Reglamento y desarrollar los protocolos, las autoridades han impartido varios talleres con algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil y han invitado a defensores y defensoras por medio de los representantes de la sociedad civil pertenecientes al Consejo Nacional de Protección. No obstante, a pesar de los talleres, las defensoras y defensores siguen denunciando falta de información y de consultas en relación con el Sistema Nacional de Protección.

El personal que trabaja en el Mecanismo ha confirmado que la mayoría de las medidas adoptadas son de carácter policial, como patrullas de policía o perímetros de seguridad. Sin embargo, el 25 de enero de 2017, el Consejo Nacional de Protección emitió por primera vez una declaración pública en la que reconocía el importante y legítimo papel de las mujeres que defienden los derechos humanos. Este fue un importante avance para implementar medidas no policiales dirigidas a atacar las causas estructurales de la violencia contra defensores y defensoras. Lamentablemente, unos días después de esta declaración pública de reconocimiento, varias organizaciones y movimientos de la sociedad civil fueron objeto de una campaña de desprestigio impulsada tanto por el Estado como por agentes no estatales,⁹ y las autoridades no hicieron ninguna declaración para reconocer la importante labor de los defensores y defensoras a fin de contrarrestar el entorno hostil creado en torno a ellos. Por otra parte, es vital que el reconocimiento público de las autoridades sea continuo y no se exprese únicamente con mensajes aislados. Además, las autoridades expresaron su voluntad de implementar medidas tecnológicas y de infraestructura, y han contratado a un consultor a tal fin.

En diciembre de 2016, la directora del Sistema Nacional de Protección informó de la aprobación del protocolo para implementar medidas cautelares, así como del destinado al análisis de riesgos. Los representantes de las organizaciones de derechos humanos en el Consejo Nacional se mostraron sorprendidos porque, según afirmaron, no se les había consultado y no tenían acceso a estos documentos.

Hasta la fecha, un importante reto para el Sistema Nacional de Protección es la transición a la implementación de las medidas cautelares y provisionales¹⁰ que conceden, respectivamente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que será ahora responsabilidad del Ministerio de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización, y no de la Secretaría de Seguridad. Así, el Ministerio de Gobernación estará a cargo de la implementación tanto de las medidas cautelares como de las provisionales, además de las medidas nacionales que conceda el Sistema Nacional de Protección. Algunos defensores y defensoras a quienes se han concedido medidas cautelares expresaron a Amnistía Internacional su preocupación por la posibilidad de que los avances alcanzados en la implementación de sus medidas por la Secretaría de Seguridad estuvieran en juego durante la transición. En febrero de 2017, el Ministerio de Gobernación supervisaba nueve medidas cautelares ya en aplicación.

No existe aún un protocolo sobre medidas colectivas. Sin embargo, la directora del Sistema Nacional de Protección dijo a Amnistía Internacional que en enero de 2017 habían mantenido una reunión con un grupo de 45 personas beneficiarias de medidas cautelares como colectivo. Según la directora, este era el primer paso hacia la creación de dicho protocolo.

Hace falta reforzar la coordinación con la Fiscalía. Los representantes de esta institución no asisten sistemáticamente a las reuniones del Consejo Nacional. Por otra parte, la representante de esta institución en el Comité Técnico del Mecanismo de Protección es quien ocupa el cargo de Fiscal de Derechos Humanos, que sólo tiene jurisdicción sobre los ataques perpetrados por las autoridades, pero no sobre los cometidos por agentes no estatales. Esto constituye un grave punto débil en un contexto en el que la impunidad sigue siendo un motivo de preocupación importante en relación con los ataques que sufren las defensoras y defensores.

GUATEMALA

A pesar del marco normativo establecido en Guatemala para crear órganos encargados de la protección, entre otros, de los defensores y defensoras de los derechos humanos, y de analizar patrones de ataques contra ellos a fin de adoptar medidas estructurales encaminadas a abordar las causas de dichos ataques, no existe ningún enfoque sistemático o coordinado de las

⁸ "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, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/4562/2016/es/>

⁹ Honduras: Creciente campaña de difamación contra defensores y defensoras, AMR 37/5613/2017, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr37/5613/2017/es/>

¹⁰ Las medidas cautelares y las medidas provisionales son mecanismos de protección destinados a situaciones graves y urgentes que crean un riesgo de daño irreparable a una persona o a un grupo de personas y que conceden, respectivamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

autoridades de la protección de las defensoras y defensores. Además de la impunidad, las autoridades afrontan un importante reto a la hora de proporcionar protección: la adopción de medidas efectivas para contrarrestar el uso indebido del sistema de justicia contra defensores y defensoras, y la estigmatización de éstos. La Fiscalía General ha puesto en marcha dos iniciativas positivas sobre la investigación de ataques contra defensores y defensoras y la prevención de la criminalización. Todavía no se ha adoptado una política pública sobre defensores y defensoras de los derechos humanos.

En 2004, tras los llamamientos de los grupos nacionales e internacionales de la sociedad civil, la Comisión Presidencial sobre Derechos Humanos (COPREDEH) aprobó el Acuerdo Interno 11-2004 por el que creaba la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales con el fin de articular las respuestas del Estado a las peticiones de protección de defensores y defensoras de los derechos humanos en situación de riesgo.

En los últimos años, la sociedad civil ha criticado enérgicamente también a la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala —creada mediante Acuerdo Ministerial No. 103-2008 para determinar y analizar los patrones de ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos— al observar que su labor ha sido poco eficaz, hasta el punto de que las organizaciones que representaban a la sociedad civil en este marco, capacitadas y especializadas en la protección de defensores y defensoras, decidieron retirarse de la Instancia. En 2013, la oficina en Guatemala del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos declaró: “A pesar de los esfuerzos de varias instituciones para restituir su papel, la Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos perdió trascendencia.”

En 2016, las organizaciones de la sociedad civil reanudaron su participación en la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala al considerar que las nuevas autoridades encargadas de este organismo tenían más disposición para cambiar su enfoque sobre la protección de defensores y defensoras. Según los datos facilitados por las autoridades, en 2016, la Instancia abordó 62 casos de ataques contra estas personas, de los que 52 se cometieron en 2016 y el resto en años anteriores, remontándose hasta 2010.

Incluso si este organismo estuviera concebido para analizar patrones de ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos y, por tanto, pudiera formular recomendaciones a otras autoridades para abordarlos con medidas de prevención y protección, las autoridades tienen una visión muy restringida de sus funciones y responsabilidades, y se limitan a facilitar sólo medidas policiales a quienes exponen sus casos ante la Instancia.

Ni la Instancia ni las autoridades representadas en ella han reconocido públicamente la importante y legítima labor que desempeñan los defensores y defensoras. Así pues, las autoridades no han abordado las campañas de desprestigio ni la estigmatización que son parte de los patrones, enormemente preocupantes, de ataques en Guatemala. Las declaraciones y rumores encaminados a desacreditar a los y las activistas, incluso los basados en estereotipos de género contra mujeres defensoras, facilitan los ataques contra ellos. Por ejemplo, a principios de 2016, las amenazas de muerte contra una defensora de los derechos humanos que se oponía de forma muy activa al proyecto de minería Progreso VII Derivadas, conocido como la mina El Tambor, coincidieron con la publicación el 6 de abril de 2016 en el diario *Prensa Libre* de un anuncio pagado en el que el presidente de Exploraciones Mineras de Guatemala S. A. (EXMINGUA) se dirigía al presidente de Guatemala. El anuncio decía que en Guatemala hay ONG que “consideran que el socialismo, el terrorismo y la anarquía son las mejores formas de gobernar una sociedad”, “cuyo único objetivo es detener cualquier desarrollo para Guatemala”, y las representaba como “enemigos de este bello país.”¹¹

La Instancia no ha tomado medidas adecuadas para proteger a las defensoras y defensores del uso indebido del sistema de justicia mediante investigaciones penales sin fundamento —un problema importante y recurrente en Guatemala—, que se emplea sobre todo contra quienes trabajan para defender la tierra, el territorio y el medio ambiente. La Fiscalía General ha puesto en marcha una iniciativa positiva: la creación de una Instrucción General que guiará a los fiscales a la hora de investigar los ataques contra defensores y defensoras. La iniciativa, impulsada por grupos de la sociedad civil, se está debatiendo actualmente. Las autoridades confirmaron que en febrero de 2017 la Instrucción General estaba en las fases finales de aprobación. La adopción de esta Instrucción General podría ser un paso importante para abordar la impunidad en los casos de ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos. Además, la Fiscalía General trabaja en las etapas preliminares de la elaboración de unas directrices para prevenir la criminalización y garantizar que no se use el sistema de justicia penal para atacar o acosar a los defensores y defensoras. La adopción de estas directrices podría representar una importante mejora para abordar el uso indebido del sistema de justicia

¹¹ “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, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/4562/2016/es/>

contra ellos. En ambos casos, será crucial que las autoridades encargadas de aplicar la Instrucción General y las directrices tengan la formación adecuada para implementarlas eficazmente.

El Ministerio de Gobernación ha identificado algunas dificultades para el debido funcionamiento de la Instancia: las autoridades deben seguir trabajando para infundir confianza en la sociedad civil, hay que reforzar la Fiscalía General, y la Instancia deberá identificar vías para acceder a zonas remotas, especialmente en el ámbito rural. Algunas organizaciones de derechos humanos dijeron a Amnistía Internacional que la mayoría de las defensoras y defensores no conocen la Instancia y que la mayor parte de las objeciones a este organismo han quedado sin respuesta. La oficina en Guatemala del Alto Comisionado de Derechos Humanos afirma que la Instancia siempre responde sin dilación a los casos que se le exponen, pero no hay una metodología para abordarlos. En general, la sociedad civil ha destacado la falta de recursos como una dificultad importante para la Instancia.

En agosto de 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia sobre el *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, ordenó a este país que estableciera una política pública sobre los defensores y defensoras de los derechos humanos. Según la COPREDEH, la política empezó a elaborarse en septiembre de 2016, pero no ha sido adoptada hasta la fecha.

MÉXICO

En abril de 2012, el Congreso mexicano aprobó por unanimidad la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que ordena la creación de un Mecanismo de Protección para proporcionar medidas de protección y preventivas para las personas defensoras y periodistas en situación de riesgo. El 12 de noviembre de 2012 se estableció el Mecanismo en el ámbito federal. El Mecanismo ofrece medidas de protección en un contexto de violencia creciente contra las defensoras y defensores de los derechos humanos y, a pesar de varias mejoras, como la implementación de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y de un importante proceso de formación para el personal que trabaja en el Mecanismo, sigue habiendo muchos desafíos. Uno de los principales motivos de preocupación de la sociedad civil de México es la inexistencia de una política pública integral de protección coordinada en los ámbitos federal y estatal, especialmente en el contexto de la creación de nuevos mecanismos en los estados.

En 2014, varios incidentes indicaron la existencia de graves problemas en la implementación del Mecanismo: medidas de protección que se concedían, pero nunca se aplicaban; demoras indebidas en el examen de la situación de riesgo de defensores y periodistas, y la lentitud de las respuestas a incidentes urgentes. Ante ello, los miembros de la sociedad civil de la Junta de Gobierno del Mecanismo expresaron públicamente su preocupación por la profunda crisis de credibilidad del organismo y la ausencia de una gestión adecuada, planes de trabajo y voluntad política del gobierno para permitir que el Mecanismo alcanzara sus objetivos. A pesar de sus problemas, cabe aprender algunas lecciones del proceso mexicano, en concreto la inclusión de la sociedad civil a lo largo de todo el proceso.

El Mecanismo federal debe desempeñar sus funciones en un contexto de violencia cada vez mayor contra las personas defensoras y periodistas. Según cifras facilitadas por la Secretaría de Gobernación, entre octubre-diciembre de 2012 y principios de 2017 se presentaron 388 solicitudes de protección: 168 relativas a defensores y defensoras y 220 a periodistas. Las solicitudes aceptadas benefician a 649 personas, el 60% de las cuales son defensoras de los derechos humanos. Durante ese mismo periodo, el Mecanismo ha asumido la responsabilidad de la protección de 28 grupos, que abarcan a un total de 184 personas. De estos colectivos, 25 corresponden a defensores y defensoras y agrupan a un total de 169 personas.¹²

Uno de los principales motivos de preocupación de la sociedad civil de México es la inexistencia de una política pública integral de protección coordinada en los ámbitos federal y estatal para proteger a las personas defensoras y periodistas.

A pesar de algunos logros del Mecanismo, como la implementación de una tercera Unidad encargada de la prevención, el seguimiento y el análisis; de un importante proceso de formación para el personal que trabaja en el Mecanismo, y de la evaluación de las medidas de protección facilitadas, sigue habiendo muchos desafíos.

El Mecanismo no ha logrado combatir las agresiones no tradicionales contra defensores y defensoras, como la estigmatización y la criminalización. El caso del defensor mexicano de los derechos humanos Ildelfonso Zamora, que fue puesto en libertad después de casi nueve meses en prisión tras haber sido acusado falsamente de robo, muestra que la criminalización o el uso indebido del

¹² Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Derechos Humanos, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos: *Informe Estadístico Enero 2017. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.*

sistema de justicia penal para atacar y acosar a defensores y defensoras es una constante habitual en México que hay que abordar.¹³

Además, el enfoque del Mecanismo hacia los sujetos de protección es muy restringido, pues no se tienen en cuenta en todos los casos a todos los actores pertinentes en situación de riesgo, como la organización a la que está afiliada la persona o su familia. Por otra parte, las medidas de protección se conceden basándose en un enfoque policial y reactivo, en lugar de aplicar medidas estructurales que aborden las causas subyacentes de la violencia contra defensores y periodistas. Aunque el Mecanismo ha llevado a cabo algunos actos de reconocimiento, no ha implementado ninguna medida estructural encaminada a crear un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos o para atajar la impunidad.

Los agentes estatales siguen perpetrando ataques contra defensores y defensoras, no sólo mediante agresiones físicas, sino también estigmatizándolos o iniciando actuaciones penales sin base contra ellos.

Para reforzar la coordinación entre instituciones, incluidas las de ámbito estatal, es crucial la creación de un plan integral de protección para los defensores y defensoras. En cuanto a las relaciones institucionales del Mecanismo con otras autoridades, es importante subrayar la falta de apoyo político que recibe el Mecanismo por parte de otras instituciones.

Otros puntos débiles del Mecanismo se deben a la rotación continua del personal, lo que hace prácticamente imposible que todas las solicitudes sean abordadas por autoridades con formación. Los grupos de la sociedad civil creen que existe una falta de participación de las personas beneficiarias del Mecanismo durante las evaluaciones de riesgo y no se implementan medidas colectivas. Resulta especialmente preocupante que el Mecanismo no tenga en cuenta los contextos locales en los que trabajan defensores y defensoras.

Ha habido algunas iniciativas para crear mecanismos similares en los estados. Estas iniciativas generan interrogantes en relación con los recursos económicos y humanos disponibles para implementarlas debidamente, junto con preocupación por la coordinación interna entre diferentes autoridades que actúan en diferentes ámbitos geográficos.

¹³ México: Más información: Liberación de un defensor de los derechos indígenas encarcelado: Ildelfonso Zamora, AMR 41/4667/2016, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/4667/2016/es/>