



Protección de defensores de derechos humanos: *buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*

**Volumen II: Aspectos operacionales de la
protección de defensores**

**Unidad de Investigación y Formación
Protection International**

Investigación y texto de Enrique Eguren Fernández
y María Martín Quintana

Créditos

Publicado por Protection International en 2010
Rue de la Linière, 11
B-1060 Bruselas, Bélgica

Primera edición: *Volumen II: Legislación, políticas nacionales y oficinas para defensores*

Copyright © 2010 Protection Internacional. Este manual ha sido creado para beneficio de las/os defensores/as de derechos humanos y puede ser citado o fotocopiado, sin fines comerciales, siempre y cuando se reconozca el origen del documento y su autoría. Por favor consultar con PI antes de incluirlo en otras publicaciones o antes de usarlo para otros fines.

Diseño: Steve Ashton
Maquetación: Ángela Díaz Barrio

Se pueden obtener copias impresas de *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia* en:

Protection International, 11 rue de la Linière, 1060 Bruselas, Bélgica.

Tfno: + 32 (0) 2 609 44 07 / +32 (0) 2 609 44 05 / Fax: + 32 (0) 2 609 44 06
pi@protectioninternational.org

Precio de las copias impresas:

- Organizaciones de países del Sur: gratis.
- Organizaciones de países del Norte: 20 Euros (mas empaquetado y costes de envío; reducciones para pedidos con varias copias)

Copias en versión electrónica: se pueden bajar gratuitamente de www.protectionline.org

Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia está disponible en castellano e inglés (será traducido también al francés)

Para este **Volumen II** (Aspectos operacionales de la protección de defensores):
ISBN: 978-2-930539-10-2

Exención de responsabilidades:

Los contenidos de esta publicación no representan necesariamente la posición de Protection International ni la de las instituciones donantes. Las personas entrevistadas lo han sido a título individual, y toda responsabilidad que se pretenda derivar del contenido del libro es responsabilidad de los autores. Ni las personas que han escrito esta obra ni quien la publica garantizan que la información contenida en la misma esté completa y exenta de errores, por lo que no son responsables de ningún daño que se pudiera asociar al haberla utilizado. Ninguna parte de este manual puede tomarse como norma o como garantía de nada, y tampoco puede usarse sin los criterios necesarios para valorar los riesgos y los problemas de protección a los que se enfrentan las defensoras y los defensores.

PROTECCIÓN
DE DEFENSORES
DE DERECHOS HUMANOS:

*BUENAS PRÁCTICAS
Y LECCIONES A PARTIR
DE LA EXPERIENCIA*

VOLUMEN II:
ASPECTOS OPERACIONALES DE
LA PROTECCIÓN DE DEFENSORES

Protección de defensores de
derechos humanos:
*buenas prácticas y lecciones
a partir de la experiencia*

**Volumen II: Aspectos operacionales de la
protección de defensores**

**Unidad de Investigación y Formación
Protection International**

Investigación y texto de Enrique Eguren Fernández
y María Martín Quintana



Índice de contenidos

Introducción	III
Capítulo 1: Aspectos generales de la relación y respuesta de protección	1
Capítulo 2: La admisión al programa de protección	11
Capítulo 3: El análisis de riesgo en los programas de protección de defensores	25
Capítulo 4: Las medidas de protección de los programas: características y duración	35
Capítulo 5: Las medidas de protección: catálogo y análisis	41
Capítulo 6: El conjunto de la respuesta de protección	53
Anexo 1: El manejo del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y capacidades	58
Anexo 2: Brasil: Manual de procedimientos de los programas de protección de defensores de los derechos humanos (extracto)	66
Anexo 3: Colombia: Decreto 2816 (2006) por el que se reglamenta el Programa de Protección para Defensores	80
Anexo 4: Guatemala: Catálogo de medidas para la prevención y protección de defensor@s de derechos humanos y otros grupos vulnerables (febrero del 2008)	99
Agradecimientos	119

Introducción

Este estudio global sobre protección de defensores/as de derechos humanos se presenta en dos volúmenes, bajo el título general de “Protección de Defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia.” En el volumen I, subtítulo “Legislación, políticas nacionales y oficinas para defensores”, analizamos los aspectos normativos y estructurales de estas iniciativas de protección. En este segundo volumen, “Los programas de protección de defensores/as”, analizaremos los aspectos prácticos de los programas de protección: qué medidas incluyen, cómo están estructuradas y qué resultados ofrecen. Nos centraremos en los programas de protección analizados, los gubernamentales de Brasil, Guatemala y Colombia.¹

Como ya se ha observado en el Volumen I las Unidades de Defensores/as (sean gubernamentales, estatales o no gubernamentales) trabajan la protección a defensores de manera muy variada, con distintas ópticas, objetivos y presupuestos; e insertadas en estructuras o coordinaciones de organizaciones muy diferentes. Sin embargo, todos ellos tienen en común que realizan su trabajo de protección amparadas por el artículo 18 de la Declaración de la ONU 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 ella se señala que:

1. Toda persona tiene deberes respecto de la comunidad y dentro de ella, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.
3. Análogamente, les corresponde el importante papel y responsabilidad de contribuir, como sea pertinente, a la promoción del derecho de toda persona a un orden social e internacional en el que los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos de derechos humanos puedan tener una aplicación plena.

Aunque las Unidades de defensores son diferentes entre sí, en este segundo Volumen del estudio queremos abordar su trabajo manteniendo un punto de vista general, que pueda ser aplicado a cualquiera de los tipos de unidades, bajo el denominador común de su principal objetivo de trabajo (la protección). Habiendo estudiado el trabajo de las diferentes Unidades, creemos que este enfoque mixto permite orientarse mejor hacia dicha protección. Por otra parte, destacaremos las principales diferencias observadas siempre que sea necesario. Para simplificar el texto, nos referiremos habitualmente a “programas de protección” o simplemente “programas.” Para mayor detalle, en los anexos a este volumen figuran los textos relevantes de los programas de protección analizados.

1 En Colombia, el actual Decreto 1740 de 2010 define dos programas, el Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, y el Programa de Protección de la Policía Nacional. Nos centraremos en general en el programa del Ministerio, dado que el de la policía se enfoca en personalidades y altos cargos del estado y administraciones.

Precisiones

Hay una importante discusión de fondo, que quisiéramos abordar desde el principio, pues aparece reiteradamente en nuestras entrevistas en numerosos países, así como en documentos de organizaciones internacionales.² Esta cuestión se refiere a si es necesario que un Estado cree mecanismos (leyes, políticas, oficinas) específicos para la protección de defensores, o si lo más adecuado es asegurar que las instituciones (sistema de justicia, fuerzas de seguridad) cumplan con su obligación de garantizar la debida protección para con este colectivo. La discusión es importante porque además los mecanismos creados *ad hoc* para la protección de defensoras cuentan generalmente con limitada capacidad vinculante, tanto a nivel legal -leyes secundarias- como de ejecución -oficinas que carecen de los recursos suficientes y sin capacidad investigadora o sin el poder político necesario para generar la protección adecuada para los defensores-.

El hecho que los instrumentos nacionales existentes hayan sido creados tras una fuerte presión por parte de las organizaciones nacionales (y en ocasiones internacionales) de defensoras implica que existe una voluntad por parte de importantes sectores de los defensores en este sentido. Pero no se puede perder de vista que los detractores de crear instrumentos *ad hoc* afirman que estos instrumentos sólo son una respuesta formal ante dicha presión nacional e internacional, y que sirven sobre todo para diluir la presión, ofreciendo un muestrario de respuestas sin impacto real, mientras persiste o crece la impunidad de quienes atacan a los defensores. Otro problema es que a veces estos instrumentos generan una nueva barrera de burocracia que dificulta las gestiones de las ONGs para conseguir una debida investigación o enjuiciamiento de hechos contra defensoras. Se afirma también que desvían recursos que podrían usarse para mejorar la respuesta de las instituciones del Estado (como la policía o el sistema de justicia).

Los graves problemas mencionados son reconocidos por quienes están a favor de la existencia de esos espacios, pero afirman que estas iniciativas ofrecen una puerta de entrada que puede ser útil para mejorar la protección, bien por facilitar el acceso a otros espacios tradicionalmente herméticos, como el interior de las fuerzas de seguridad, bien por ofrecer medidas operativas inmediatas (como fondos de reubicación, medios para comunicarse, escoltas) que mejoran, al menos a corto plazo, situaciones graves de desprotección. Su planteamiento es que se puede hacer un uso consciente de lo que estos espacios ofrecen, manteniendo la visión de que es el Estado en su conjunto (y no sólo una oficina creada) es responsable de la protección, y de que son el poder ejecutivo y el judicial, sobre todo, quienes pueden y deben dar los pasos necesarios para conseguir una protección real para los defensores.

Se da la circunstancia de que en los pocos estados que existen iniciativas de protección de este tipo, la situación de protección de los defensores es muy precaria, en paralelo con un contexto nacional con gravísimas violaciones de los derechos humanos. En nuestro estudio no hemos encontrado ninguna evaluación formal y amplia que pueda precisar que la existencia de instrumentos y oficinas *ad hoc* para protección de defensoras haya generado un impacto relevante en la situación de inseguridad que viven los defensores. Aunque es cierto que técnicamente es muy difícil realizar tal evaluación, sí podemos afirmar que, en

2 Como por ejemplo "For a more effective protection in favour of human rights defenders in Africa - Strategy Note", del Observatorio Internacional para la Protección de Defensores (2009).

conjunto, los defensores entrevistados se decantan más por la opción de utilizar estos espacios *ad hoc* de protección, con plena consciencia de sus limitaciones y problemas.

Nuestro trabajo como ONG internacional está al servicio de las defensoras y defensores, y nuestra posición es más cercana a la de recibir críticamente los instrumentos y oficinas creados por el Estado para protección de defensores, sin perder de vista la responsabilidad y el deber conjunto de todas sus instituciones, empezando por el gobierno. Es por ello, que hemos decidido emprender este estudio; nos parece importante entender mejor las iniciativas que existen en todo el mundo en este sentido, y poder ofrecer una mirada acerca de qué piensan los defensores/as sobre cuáles son las buenas prácticas que se ponen en marcha, y cuáles son las lecciones que se pueden extraer de las mismas. Creemos que este es un trabajo de medio plazo, y por eso hemos creado Focus, un observatorio mundial para las políticas y estructuras nacionales para protección a defensores. Os invitamos a seguir la web <http://focus.protectionline.org/spip.php?rubrique2> para estar al tanto de sus avances.

Confiamos en que al poder ofrecer estos proyectos a la comunidad internacional de defensoras estamos dando un paso en la dirección correcta: desarrollar nuevas y mejores prácticas para conseguir la debida y necesaria protección de aquellas personas que día a día, en contra de enormes obstáculos, se obstinan en defender los derechos humanos.

Breves notas adicionales: citas, género y defensoras

Salvo en algunas excepciones, en general no hemos vinculado los contenidos del texto con las personas entrevistadas. Decidimos hacerlo así desde un principio para favorecer el intercambio franco en las entrevistas. Éstas están custodiadas por PI, y respaldan lo afirmado en este documento.

El uso adecuado del género gramatical para reflejar la participación de la mujer sigue siendo una cuestión pendiente en la lengua castellana. En este caso hemos optado por usar indistintamente la expresión “defensoras” y “defensores” a lo largo del texto. Esperamos que esta táctica haga visible el trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos y no dificulte una lectura fluida del texto.





Capítulo 1: Aspectos generales de la relación y respuesta de protección

1. Los programas estudiados en este volumen

Han sido varias las experiencias estudiadas para realizar este volumen, y hemos tenido que hacer un esfuerzo de concreción para exponerlas del modo más sintético posible. Las principales (que no únicas) experiencias analizadas han sido a nivel nacional, y son las siguientes:

- Brasil:
 - Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos (Secretaría Especial para los Derechos Humanos, Presidencia de la República).
 - Grupo de seguimiento para el programa nacional de protección de defensores (sociedad civil: Justicia Global, Terra de Direitos y otras).
- Colombia:
 - Decreto 1740 de 2010.
 - Programa no Gubernamental de protección de defensores, Programa Somos Defensores (ambos no gubernamentales).
- Guatemala:
 - Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensor@s de Derechos Humanos y otros grupos vulnerables (Comisión Presidencial de Derechos Humanos, COPREDEH).
 - Unidad de Protección para Defensores Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (UDEFEFUGUA, no gubernamental).

Hemos procurado realizar análisis que nos permitan extraer algunas conclusiones, y por ello en distintos puntos destacamos estas conclusiones con los siguientes símbolos:

-  “Buena práctica”
-  “Mala práctica”
-  “Llamada de atención”
-  “Lección aprendida”

2. Objetivos y estrategias de un programa de protección de defensores

Como decimos en otras partes de estos dos volúmenes de estudio, la protección de los defensores de derechos humanos ha de ser integral, es decir, ha de abarcar los principales aspectos de la misma, que al menos (en un listado abierto) podrían ser:

- La existencia de un marco legislativo adecuado y de políticas en materia de derechos humanos y hacia las defensoras.

- La investigación penal y enjuiciamiento de quienes agredan de cualquier forma a los defensores.
- La concienciación social sobre la necesidad y legitimidad del trabajo de defensa de los derechos humanos.
- Y, si fuera necesario, la existencia de programas de protección más específicos para los defensores, que incluya medidas preventivas y reactivas.

Sin embargo, en los tres programas (o propuestas) gubernamentales de protección aquí analizados, los de Brasil, Colombia y Guatemala, la protección se reduce sobre todo al último punto (medidas de protección) y proporciona una respuesta fragmentaria y reactiva.

En dos de los tres países (Colombia y Guatemala) existen líneas de trabajo estables en protección de defensores por parte de organizaciones no gubernamentales, que de hecho han sido antecesores y modelos para la creación (a modo de espejo) de los respectivos programas gubernamentales de esos países. Si analizamos el trabajo en protección de los actores no gubernamentales en conjunto, veríamos que su cobertura se acerca a la protección integral de la que hablábamos antes. Por supuesto las ONG no legislan ni deciden políticas, pero sus propuestas y aportes han permitido diseñar leyes y programas que serían mucho más potentes si los gobiernos hubieran hecho honor a dichos aportes. Las ONG tampoco enjuician, pero sus aportes en investigación y en seguimiento de procesos penales han sido imprescindibles para las escasas condenas emitidas contra quienes agreden a las defensoras. Y las ONG han realizado las más extensas campañas para la legitimación social de los defensores, y han puesto en marcha mecanismos de protección comparables a los gubernamentales, aún salvando el abismo de la diferencia de recursos disponibles.

👉 *El empuje pionero y el apoyo, acompañamiento, críticas y presión de las organizaciones de defensoras han sido fundamentales para concebir la mirada cualificada que hoy tenemos de lo que debe ser un programa integral de protección de defensores.*

En el recorrido y evolución de los programas de protección, diversas instituciones nacionales han contribuido a su diseño. En el orden nacional, es de interés destacar el aporte de la Corte Constitucional de Colombia y su reconocimiento de la obligación estatal respecto a los riesgos que el ciudadano no tiene el deber de soportar:¹ “...las autoridades tienen el deber primario de proteger los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal de todos los residentes en el país.” Este Tribunal también reconoce el derecho a la seguridad personal como el “derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios que el individuo no tiene el deber jurídico de soportar”, y activa la obligación estatal de adoptar medidas de protección para cada caso concreto, las cuales “deben ser evaluadas como un todo, desde una perspectiva integral, para establecer la naturaleza, alcance, intensidad y continuidad de los riesgos que gravitan sobre cada individuo.” Es por ello que se debe determinar si éstos son “riesgos específicos, individualizables, concretos, presentes, importantes, serios, claros, discernibles, excepcionales y desproporcionados para el sujeto.” Igualmente precisó que, ante este tipo de riesgos, las autoridades constitucionales tienen la obligación de preservar el derecho a la seguridad personal de quienes se ven enfrentados a ellos; esta obligación incluye los siguientes aspectos:

1 Sentencia T-719 de 2003.

- “1. La obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado.
2. La obligación de valorar, con base en un estudio cuidadoso de cada situación individual, la existencia, las características (...) y el origen o fuente del riesgo que se ha identificado.
3. La obligación de definir oportunamente las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que el riesgo extraordinario identificado se materialice.
4. La obligación de asignar tales medios y adoptar dichas medidas (...) de tal forma que la protección sea eficaz.
5. La obligación de evaluar periódicamente la evolución del riesgo extraordinario, y de tomar las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución.
6. La obligación de dar una respuesta efectiva ante signos de concreción o realización del riesgo extraordinario, y de adoptar acciones específicas para mitigarlo o paliar sus efectos.
7. La prohibición de que la Administración adopte decisiones que creen un riesgo extraordinario para las personas en razón de sus circunstancias, con el consecuente deber de amparo a los afectados.”

A partir de esta base, el programa colombiano ha tenido que ir adaptando sus contenidos, y por otra parte la Corte Constitucional ha promulgado varias resoluciones en las que obliga a dicho programa a tomar o retomar medidas de protección para líderes de población desplazada, como el Auto 107/08 (en que se da orden al Comité de riesgos “para que se aplique el Programa de protección por presunción constitucional de riesgo de mujer como líder de la población desplazada”), o la Sentencia T-134 de 2010 por la que se ordena al Ministerio de Justicia que realice una nueva determinación del nivel de riesgo de un defensor para tomar las medidas de protección adecuadas.

Creemos que esta jurisprudencia es muy importante en Colombia y a nivel internacional pero, en la práctica, sus resultados se concretan en los resultados del programa de protección colombiano, con sus luces y sombras, como veremos más adelante.

3. Principios para enmarcar las medidas de protección

Las medidas de protección se otorgan siguiendo una serie de principios que se pueden resumir de la siguiente manera (en una única lista, elaborada a partir de los diferentes programas):

- **Voluntariedad**

Tanto el ingreso en los programas como la aceptación de medidas serán libres y voluntarias para el beneficiario. Hay un consentimiento informado (por escrito) por parte de éste.

- **Exclusividad**

Las medidas están destinadas exclusivamente a quienes sean beneficiarios del programa. Esto no implica que estas medidas únicamente se refieran al defensor amenazado o agredido, pues otras personas, como los familiares o compañeros, también pueden estar en riesgo y convertirse así en beneficiarios.

- **Prevención**

Las instituciones responsables de la protección adoptarán estrategias efectivas que prevengan ataques, intimidaciones o actos cometidos en contra de defensores y otras personas de la población objeto de protección.

- **Tutelaridad**

Salvo aquellos requisitos exigidos para los procedimientos ordinarios jurisdiccionales, las acciones de protección no prejuzgarán sobre el fondo del asunto y serán adoptadas inmediatamente para garantizar el libre ejercicio de los derechos humanos y libertades universales, operando bajo el principio pro persona;² al tratarse de medidas precautorias o cautelares la rigurosidad no puede ser la misma que para otros mecanismos de prevención y protección contemplados en las legislaciones nacionales.

Asimismo, se deberán desarrollar las medidas necesarias para implementar mecanismos judiciales de protección en el ámbito nacional.

- **Principio de concertación y consulta**

Es indispensable que las instituciones del Estado, las personas beneficiarias y la sociedad civil generen canales de consulta e interlocución estable para conocer las necesidades y evaluar el desempeño del programa.

- **Causalidad**

Las medidas de protección se basarán en los factores de riesgo y amenaza y en la actividad o cargo que desempeñe el beneficiario.

- **Proporcionalidad**

Las medidas otorgadas corresponderán a las circunstancias de modo, tiempo y lugar del riesgo particular de cada usuario del programa.

- **Efectividad**

Las medidas han de proteger de modo efectivo a las personas usuarias del programa.

- **Sostenibilidad de las medidas**

Las medidas han de ser sostenibles para el programa y para las defensoras mismas.

- **Reversibilidad de las medidas**

Si las medidas no funcionan o cambia la situación de riesgo, ha de ser posible una vuelta atrás a la situación previa de seguridad del defensor (como mínimo, a ser posible, ha de conseguirse una mejora global de su seguridad).

- **Confidencialidad**

Por la naturaleza de la materia, toda la información relativa a la protección de personas ha de mantenerse bajo estricto secreto.

2 Principio pro persona [sic] o principio pro homine, que en derecho internacional significa que el Estado, al aplicar legislación nacional que refleje el derecho internacional, está obligado a usar la norma que sea mas favorable al respeto de los derechos de la persona, frente a los suyos propios.

- **Temporalidad**

Las medidas de protección serán de carácter temporal, mientras existe la situación de riesgo, y estarán sujetas a revisión periódica.

- **Responsabilidad y colaboración**

Toda la población objeto del programa tiene el deber de respetar y apoyar a las autoridades y colaborar activamente en la implementación del mismo y en su autoprotección (incluyendo el proporcionar información relevante, que pueda tener impacto en su nivel de riesgo, durante el desarrollo del programa).

- **Igualdad de trato, no discriminación, enfoque diferencial**

El programa observará la garantía de igualdad de trato y no discriminación por género, etnia, condición social o económica, preferencia u orientación sexual, idioma, nacionalidad, religión, opinión política, ni cualquier otra para la prestación del servicio. Sin embargo se debe mantener un enfoque de género y, cuando sea necesario, discriminación positiva, además de un enfoque diferencial para defensores que requieran del mismo por su potencial mayor riesgo o vulnerabilidad.

- **Oportunidad**


Las medidas se prestarán de forma oportuna (en el momento en que han de ser prestadas).

- **Complementariedad**

Las medidas de protección serán complementarias con las medidas adoptadas por otras entidades (específicamente por las entidades territoriales, en relación a las autoridades regionales en un país).

4. Aspectos generales de la relación con organizaciones y defensores protegidos

La relación entre los programas de protección y los defensores y organizaciones vinculadas no siempre es fácil. Esto no es de extrañar, dadas las dificultades y tensiones que entrañan las situaciones de riesgo para las defensoras y el número de actores, a veces con intereses contrapuestos, que intervienen en un programa de protección. Por ello hay algunas buenas prácticas, dificultades y actuaciones a evitar en la relación entre los programas de protección y los defensores que, a la luz del estudio realizado, nos gustaría destacar.

 *Los defensores colaboran en la construcción de las respuestas de protección y participan en la decisión sobre las mismas en cada caso.*

Es importante que tanto las defensoras afectadas que entren al programa, como los defensores que colaboran en general con dicho programa, participen activamente en la construcción de la respuesta de protección. Como en todo programa, esta participación mejorará la co-responsabilidad de defensor y la calidad, eficacia y efectividad de la respuesta.

Está claro que la participación no siempre va a poder ser homogénea. A veces sucede que el programa promueve la participación, pero un actor involucrado en la respuesta de protección puede no tenerlo en cuenta (como por ejemplo la policía). Se trata de conseguir una cultura de participación que se desarrolle paulatinamente en todo el entramado del programa y sus componentes.

👉 El programa ofrece respuestas adaptadas a las diferentes necesidades de protección de las diferentes defensoras, teniendo en cuenta, además, sus circunstancias.

Los diversos tipos de defensores y los diferentes riesgos que enfrentan generan diferentes necesidades en materia de protección, ante las cuales los programas deben poder adaptar sus respuestas de protección. No tiene las mismas necesidades de protección una abogada que reside en la capital y que recibe una amenaza de muerte, que un líder comunitario que sufre presiones por terratenientes locales, por poner dos ejemplos al azar.

📖 **Es importante tener en cuenta al menos las siguientes categorías de defensores:**

- Mujer³
- Defensores aislados en el medio rural
- Grupos con marcadas características propias: indígenas, por ejemplo
- Grupos que pueden sufrir discriminación como defensores: trabajadores sexuales, defensores de derechos sexuales y reproductivos,⁴ etc.

👉 Es importante ofrecer apoyo específico (discriminación positiva) a grupos de defensores que puedan verse discriminados habitualmente, y ofrecer medidas de protección acordes con sus necesidades específicas.

👉 Es necesario integrar las relaciones con las defensoras rurales en la práctica de trabajo del programa: necesidad de cubrir lo rural, prever posibilidades de puntos de contacto u oficinas “antena” para favorecer accesibilidad (oficinas propias o alojadas en otras instituciones, personas de contacto -de modo formal o informal-), prever campañas de comunicación hacia el mundo rural, etc.

👉 Evitar los programas con respuesta única, o rígida, que no se adapta a las necesidades de protección que demanda el riesgo de la defensora: “Tenemos muchos otros casos, esto es lo que podemos ofrecerle”, “si lo quiere lo toma, si no lo deja”...

📖 En el estudio hemos detectado una relación entre las respuestas de protección impuestas al defensor, y no totalmente aceptadas ni vividas como propias, y la insatisfacción con el programa de protección, junto con un posible mal uso de las medidas de protección

📖 La protección es un derecho de la defensora y una obligación del Estado, no un servicio que éste ofrece

3 En relación con los riesgos que afrontan las mujeres defensoras, ver el capítulo 1.9 del Nuevo Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos (Protection International, 2009).

4 En relación con los riesgos que afrontan los defensores en derechos en sexualidad, ver el Manual de Protección para Defensores LGTBI (Protection International, 2009).

 *El defensor o la organización rechaza colaborar con el programa.*


Hay casos en que una defensora o una organización rechaza colaborar con el programa, bien tras el primer contacto o bien durante la implementación de la respuesta de protección. Esta posibilidad debe estar prevista en el acuerdo de protección firmado al inicio de dicha respuesta. El rechazo a colaborar puede ser debido a muchas razones, y vamos a abordar aquí algunas de las que pueden ser más relevantes, de cara a buscar soluciones para las mismas.

- Un defensor rechaza el uso de una escolta armada del Estado.

Ha habido casos en que un defensor ha rechazado el uso de una escolta armada, por ejemplo por razones éticas -rechazo del uso de la violencia- o prácticas -evidencias de que la escolta armada realiza labor de inteligencia sobre el defensor-. En otros casos la defensora expresa que la presencia de escolta policial hace que las personas con las que se desarrolla su trabajo desconfíen (por ejemplo en comunidades), o incluso pueda ponerlas en riesgo (víctimas o testigos de casos de violencia policial, por ejemplo).

- Un grupo de defensoras rechaza el uso de las medidas de protección a modo de protesta por considerarlas insuficientes o inútiles.





Ha habido varios casos en que un grupo de defensoras rechaza las medidas de protección como protesta por considerarlas insuficientes o inútiles (algunos hablan de medidas placebo). Por ejemplo, en Colombia un grupo de defensores devolvieron sus chalecos antibalas, teléfonos celulares e incluso carros blindados, ya que se seguían produciendo ataques contra defensores y el Estado no realizaba las debidas actuaciones contra los mismos, como investigar, detener y juzgar a sus responsables.

 *En estos casos, una consideración básica es que el Estado no queda eximido de su responsabilidad de proteger a las defensoras, y es necesario realizar las debidas gestiones en la arena social y política para restablecer acuerdos de protección (acuerdos alternativos, por ejemplo en el caso del rechazo a la escolta armada, o negociar para restablecer acuerdos, en el caso de la entrega de medidas como protesta por la inacción estatal).*

 *Evitar la revictimización de los defensores.*

En el caso de los defensores que han sufrido ataques y se han convertido en víctimas a su vez, es fundamental evitar que durante el proceso de respuesta de protección el defensor sufra una revictimización, es decir, se vea expuesto en repetidas ocasiones a revivir los traumas sufridos, a reiterar explicaciones ante diferentes instancias o a tener que justificar situaciones ya justificadas.

Momentos de riesgo de revictimización, que se deben a la necesidad de prestar testimonios o responder a entrevistas reiteradamente:

-  *Para entrar al programa de protección.*
-  *Durante el análisis de riesgo (con otras instancias, como policía).*
-  *Ante otras instancias (otros organismos estatales, sistema judicial, organizaciones internacionales, etc.).*
-  *Pautas para reducir la posibilidad de revictimización:*
 - *Protocolizar el mínimo de entrevistas necesarias, tanto dentro del programa como con los colaboradores habituales.*
 - *Acordar dentro del programa y con las instituciones.*
 - *Formación del personal en el trato con víctimas.*
 - *Acompañar a la defensora durante el proceso de entrada y valoración.*
 - *Que sea una misma persona (funcionaria) la que acompañe durante todo el proceso, incluyendo los trámites en en otras instituciones.*
 - *Si fuera necesario, un contacto regular con la misma funcionaria.*
 - *Incluir apoyo psicológico especializado desde el principio.*
 - *Prever y afrontar barreras idiomáticas y culturales.*

5. Las actas de compromiso

La implementación o entrega de las medidas protectoras se suele formalizar con la firma de un acta de compromiso por los beneficiarios, en donde se detallan los elementos de seguridad entregados (como por ejemplo chalecos antibalas) y el estado de los mismos, los beneficios y compromisos, la duración de las medidas y las consecuencias por su uso indebido.

A modo de ejemplo, incluimos en los anexos de este volumen el acta de compromiso que firman los usuarios del programa brasileño, y ponemos aquí a continuación la lista de compromisos para las usuarias del programa colombiano. Esta lista de compromisos ha ido evolucionando con la experiencia adquirida a lo largo del programa, y refleja un buen número de situaciones prohibidas, anómalas o difíciles en cuanto a las medidas de protección, por lo que varias de estas normas serán analizadas en el capítulo 5 (sobre las medidas de protección).

Ejemplo del Programa colombiano: Compromisos de las usuarias y usuarios

Se ha de tener en cuenta que en la mayoría de los casos los sujetos de protección no sólo cuentan con beneficios a la hora de acogerse a los programas de protección, sino que para poder disfrutar de las medidas que éstos ofrecen han de asumir una serie de compromisos. El programa colombiano es el único que ha regulado detalladamente los compromisos que se deben cumplir:

Decreto 1740 de 2010, Artículo 34. Compromisos de los beneficiarios.

Son compromisos de los beneficiarios:

- 1. Acatar las recomendaciones formuladas por los organismos de seguridad del Estado y el Programa de Protección.*
- 2. No solicitar ni aceptar inscripción en otro programa de protección del Estado durante la vigencia de las medidas.*
- 3. Renunciar a uno de los programas, en caso de estar vinculado en más de uno de los programas de protección del Estado.*
- 4. Conservar los elementos entregados en buen estado y hacer buen uso de ellos.*
- 5. Usar los elementos o apoyos entregados, exclusivamente como medida de protección.*
- 6. Colaborar con los organismos de investigación, de control y seguridad del Estado, para el esclarecimiento de los hechos que motiven sus amenazas, con observancia a la excepción constitucional para declarar.*
- 7. Asistir a las instrucciones de Autoprotección, sugeridas por los responsables de cada uno de los programas, las cuales se llevarán a cabo en el lugar que para el efecto determine la autoridad que dispone las medidas.*
- 8. Informar mínimo con 24 horas de antelación, sobre cualquier desplazamiento que requiera coordinación institucional en diferentes lugares del país.*
- 9. Abstenerse de asumir conductas que puedan poner en peligro su seguridad.*
- 10. Dar respuesta a los requerimientos que en relación con el mal uso de las medidas de protección le hagan el respectivo Comité, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y/o la autoridad que haya asignado la medida, con el fin de controvertir y/o aclarar las razones y pruebas sobre el uso e implementación de las medidas de protección.*
- 11. Reportar de inmediato la pérdida, hurto o daño, de cualquier elemento suministrado por el Programa de Protección.*
- 12. Colaborar con la autoridad que haya asignado la medida de protección para la verificación del debido uso de las medidas de protección.*
- 13. Colaborar con la Policía Nacional, para la realización del estudio del nivel de riesgo. De la no disposición o renuencia para permitir la práctica del mencionado estudio se dejará constancia escrita y se pondrá tal situación en consideración del respectivo Comité.*
- 14. Mantener la reserva y confidencialidad de la información relacionada con su situación particular.*
- 15. Suscribir un acta de compromiso al momento de recibir las medidas de protección, en donde se señalarán los elementos entregados y el estado de los mismos, sus beneficios y compromisos, el lapso de la medida adoptada y las consecuencias por uso indebido de los mismos.*
- 16. Devolver los elementos entregados, como medida de protección, una vez finalice su vinculación al Programa de Protección.*
- 17. Poner en conocimiento de los organismos de seguridad o de control del Estado los hechos por los cuales teme por su vida, integridad, libertad y seguridad.*
- 18. Asumir el valor correspondiente al deducible del seguro que ampara cualquier elemento suministrado por el Programa, en caso de reposición por pérdida, hurto o daño, del mismo, en los casos que se compruebe culpa grave del protegido.*
- 19. Las demás inherentes a la naturaleza del beneficiario del servicio de protección y las que recomiende el respectivo Comité.*

Capítulo 2: La admisión al programa de protección

1. Contacto de los defensores con el programa de protección (cómo llegan los casos)

El primer contacto con un programa (sea gubernamental o no gubernamental) puede darse de varias maneras:

- La defensora contacta directamente con el programa.
- Una entidad intermediaria (como una organización, una iglesia, etc.) pone en contacto a la defensora con el programa, con el consentimiento de la defensora.
- El programa se pone en contacto con el defensor o con una entidad intermediaria, al conocer de una situación.¹

Estos contactos se producen de forma cotidiana, y en la práctica es difícil saber qué factores pueden hacer este contacto más fácil o más difícil. A partir del estudio y documentación, hemos elaborado estas dos listas de barreras y de factores de accesibilidad para el primer contacto.

Barreras para el contacto de los defensores con el programa de protección:

- Falta de difusión y comunicación del trabajo del programa.
- Percepción de parcialidad en el programa, de que éste solo atiende a determinados grupos o personas.
- Falta de confianza en el programa o en sus resultados, especialmente en aquellos casos en los que hay una fuerte confrontación entre el gobierno y los defensores (para los programas gubernamentales).
- Falta de confianza en el programa o en sus resultados, especialmente en aquellos casos en los que hay una fuerte confrontación entre el gobierno y los defensores (para los programas gubernamentales).
- La lejanía física de los defensores, en el caso de las áreas rurales mal comunicadas o países grandes.
- Muchas defensoras no se reconocen como tales y por tanto no se consideran parte de la población objeto del programa, lo que hace que difícilmente acudan al mismo.
- Barreras idiomáticas, culturales y de falta de recursos económicos.

1 La Corte Constitucional de Colombia establece que las autoridades tienen la “obligación de identificar el riesgo extraordinario que se cierne sobre una persona, una familia o un grupo de personas, así como la de advertir oportuna y claramente sobre su existencia a los afectados. Por eso, no siempre es necesario que la protección sea solicitada por el interesado” (sentencia T-719 de 2003). Sin embargo, el Decreto 1740 de 2010 vigente para el programa colombiano no recoge esta iniciativa de dirigirse a personas amenazadas entre las funciones del programa de protección.

Factores de accesibilidad para el contacto con el programa de protección:²

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

2. Apertura y establecimiento de un caso

Una vez que una defensora ha contactado con el programa de protección, hay que tomar una decisión sobre si entra a dicho programa o no. Deseablemente esta decisión ha de ser tomada aplicando unos criterios ágiles, claros y preestablecidos.

Respecto de los criterios de admisión al programa

En el programa colombiano de protección, los criterios para la evaluación de la solicitud de protección son bastante generales, y se refieren a la pertenencia a la población objeto del programa, a que la amenaza esté vinculada a la actividad de defensa de los derechos

² Para una discusión más amplia de la accesibilidad de un programa de protección, ver el capítulo 4 del Volumen I de este estudio.

humanos, y al tiempo transcurrido (la petición ha de hacerse dentro de los 3 meses de suceder los hechos).

La propuesta guatemalteca recoge, entre otros, los siguientes criterios: pertenencia a una de las poblaciones objeto y aval de la misma, relación del caso con el trabajo del defensor, haber presentado denuncia judicial, conocimiento del caso por las autoridades “locales o regionales”, y el hecho de que el riesgo no debe “superar” “la seguridad o el esquema de protección del Ministerio de Gobernación” (en el supuesto de que las necesidades de seguridad del defensor superen la capacidad de protección asignada al programa).

En el programa brasileño los criterios son muy generales, y se refieren a si la persona es o no defensora de derechos humanos, y si existe causalidad entre la actividad del defensor y la amenaza. Cabe destacar que si su solicitud es rechazada, la persona puede recurrir ante el Consejo Nacional del Programa, mientras que los demás programas no recogen la posibilidad de recurrir la decisión.³

3 La Corte Constitucional de Colombia ha emitido Autos y Sentencias favorables a revisar de nuevo la admisión de una persona al programa, a partir de alegaciones hechas por personas rechazadas por el programa de protección.


Cuadro-resumen de los criterios de inclusión en los programas


Criterios incluidos en al menos dos de los tres programas analizados	
Tema	Criterios
Población objeto del programa	<p>Pertenencia a dicha población.</p> <ul style="list-style-type: none"> Colombia: pertenencia a organizaciones o estructuras que estén legalmente constituidas, desde ONG a entidades comunitarias.⁴ Guatemala: si pertenecen a una organización, deben aportar aval de la misma. O su liderazgo debe estar demostrado y avalado por organizaciones y/o entidades locales.
Motivo u origen de la amenaza o agresión	La amenaza o agresión han de ser consecuencia directa de la actividad de defensor/a.
Criterios incluidos en sólo uno de los programas analizados	
Tiempo	Colombia: la petición ha de hacerse dentro de los 3 meses de suceder los hechos.
Actuación ante otras instituciones	<p>Guatemala:</p> <ul style="list-style-type: none"> Se requiere adjuntar la denuncia presentada por los hechos (ante juez o policía). En su caso se requiere que las autoridades locales o regionales competentes tengan conocimiento de la situación de riesgo o amenaza del peticionario.

⁴ Criterios de de pertenencia del programa en Colombia (2010):

1. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
2. Dirigentes o activistas de organizaciones de derechos humanos y miembros de la misión médica.
3. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.
4. Periodistas y comunicadores sociales.
5. Dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
6. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
7. Exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de las políticas de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
8. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista - CRS, el Ejército Popular de Liberación - EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores - PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame - MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados - MIR - COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburra y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998, se reincorporaron a la vida civil y por sus actividades políticas, sociales, periodísticas, humanitarias o profesionales tienen un nivel de riesgo extraordinario o extremo.

Lugar	Colombia: la zona de riesgo ha de ser el territorio nacional.
El objetivo de la petición de protección	Guatemala: la solicitud de protección, no debe estar motivada por un interés distinto al de preservar y proteger la vida, integridad, seguridad o libertad personal.
Competencia	Guatemala: la protección demandada no debe ser de la competencia de otro organismo estatal, caso en el cual se remitirá a la entidad respectiva.
Capacidad del programa	La admisión del candidato o candidata a proteger, no debe constituir “un factor que afecte en forma insuperable la seguridad o el esquema de protección del Ministerio de Gobernación.”

 Los principales criterios de inclusión en un programa de protección son la pertenencia demostrada a la población objetivo del programa y que la amenaza o ataque sea consecuencia de la actividad del defensor

 *Ha sido útil que las defensoras participen en la definición de los criterios de inclusión en el programa, durante su creación y en las sucesivas revisiones del mismo, a la luz de la experiencia adquirida.*

Hay que tener en cuenta que el programa de protección de Colombia cubre a otras poblaciones objeto además de a los defensores y, aparte del programa de su Policía Nacional (dedicado a altos cargos del gobierno y estado), el programa del Ministerio de Interior y Justicia, que es el que nos ocupa en este trabajo, incluye a miembros reinsertados de movimientos guerrilleros, testigos, periodistas, etc. (ver nota al pie en página anterior). Esto ha sido motivo de preocupación para las organizaciones de derechos humanos, porque es difícil, dados los recursos limitados, conseguir que un programa que cubre a poblaciones objeto dispares pueda responder a las necesidades específicas de las defensoras de derechos humanos.

Podemos decir que los criterios de admisión influyen claramente en la decisión sobre la admisión de la persona peticionaria de la siguiente manera:

Pocos criterios de admisión, o poco definidos, o ambiguos		Criterios muy definidos/ restrictivos.
Más laxitud en toma de decisión		Criterios claros: transparencia
Adaptabilidad	←	Legitimidad de las decisiones, más respaldo en caso de problemas
Riesgo de errores.		Menos riesgo de errores
Riesgo de arbitrariedad y de discriminación	→	Reducen la adaptabilidad a los distintos casos y realidades de las defensoras
Riesgo de poca priorización		

Respecto de los criterios de exclusión para la entrada al programa

El único programa que tiene proyectados criterios de exclusión para la entrada al programa es la propuesta de programa guatemalteco: se excluirá de entrada a los defensores que “realicen o hayan realizado actos contrarios a la ley o se encuentren sujetos a proceso penal en el sistema de justicia nacional - para los casos de protección nacional o por disposición de protección supranacional.” Sin embargo, se destaca que “esta regla no se aplicará para las personas privadas de libertad cuya circunstancia constituya un riesgo a derecho a la vida.”

👉 *Esta cláusula puede afectar negativamente a la protección de defensores, porque si hay leyes en vigor que discriminen o criminalicen a defensores, los programas de protección no van a actuar en favor de los defensores; esto significaría cerrar el círculo de agresiones legales contra los mismos.*

Otros criterios no escritos que se han tenido en cuenta en las deliberaciones de los correspondientes comités de evaluación han sido el uso de la violencia por parte del defensor y su “mala fama sostenida” (recordemos la ambigüedad, pero también la adaptabilidad, que este criterio conlleva).

Respecto al carácter colegiado de la decisión sobre la admisión

La participación de diversas personas en la dirección del programa y en la toma de decisiones respecto a la inclusión o no de una persona en el programa presenta ventajas e inconvenientes que se mostrarán más adelante. La toma de decisiones de manera de manera conjunta ha sido habitual en los programas analizados.

En el programa colombiano el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) se constituye como “órgano asesor” del programa y es “de carácter participativo, democrático y pluralista, en el cual los representantes de la entidades del Estado, en colaboración con los representantes de la población objeto, evalúan en cada caso particular, según las circunstancias de modo, tiempo y lugar, el grado de amenaza y el nivel de riesgo de los peticionarios y recomiendan las medidas de protección a adoptar.”

En la propuesta de Guatemala el Comité de Evaluación de Riesgo es también colegiado y determina quienes participarán en el mismo estableciendo los cargos que deben tener sus integrantes. En el caso de Brasil no se especifica en detalle, aunque sí se establece que la decisión de entrada al programa corresponde a la coordinación estatal o “dependiendo de las circunstancias” -que no se especifican- a la coordinación general (a nivel nacional). Asimismo, se recomienda que la entrevista que se debe realizar con el defensor para su inclusión en el programa se hagan “por más de un técnico y preferentemente con la presencia de un abogado.”

3. Composición de los organismos rectores de los diversos programas de protección

Programa/ Entidad	Colombia ⁵	Guatemala ⁶	Brasil ⁷
Nombre del organismo	<ul style="list-style-type: none"> Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos, CRER (órgano asesor). 	<ul style="list-style-type: none"> Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección (CERMP). 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Deliberativo Estatal y Nacional.
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> Ministro del Interior y Justicia (puede delegar en su Viceministro), quien presidirá el CRER. Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Presidente de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos -COPREDEH- (que lo preside). Delegado de la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, adscrita al Viceministro de Seguridad del Ministerio de Gobernación. 	<ul style="list-style-type: none"> Representantes del Gobierno (no se especifica, excepto el Coordinador Ejecutivo Nacional del programa).
Organismos que participan	<ul style="list-style-type: none"> El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos.⁸ Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> Director o delegado de la Dirección General de Inteligencia Civil. Representante de la Unidad de Relaciones Internacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Representante del Ministerio Público (invitación especial). 	

⁵ Según Decreto 1740 de 2010.

⁶ Según propuesta de "Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensor@s de Derechos Humanos y otros grupos vulnerables" (febrero 2008).

⁷ La información reflejada en esta tabla es la que figura en el Proyecto de Ley, pendiente de aprobación en el Congreso Brasileño en el momento de redactar este texto (diciembre de 2010).

⁸ El nombre completo es: Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Organismos estatales	<ul style="list-style-type: none"> Representantes (sólo con derecho a voz) de la Procuraduría General de la Nación y la Defensora del Pueblo. 	<ul style="list-style-type: none"> Delegado del Procurador de los Derechos Humanos. Delegado del Procurador General de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> Representantes del “Poder Público” (no se especifica).
Fuerzas de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional. Coordinador del Grupo de Derechos Humanos de la Policía Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Representante de la División de Protección a Personalidades y/o División de Protección y Seguridad Pública y/o de la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional Civil, según sea el caso. 	<ul style="list-style-type: none"> Representantes del “Poder Público” (no se especifica).
Sistema de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> Representante (sólo con derecho a voz) de la Fiscalía General de la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> Representante del Organismo Judicial o un delegado de la Unidad de Seguridad. 	
Organizaciones de Defensores	<ul style="list-style-type: none"> Cuatro representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección (<i>invitados especiales</i>, sólo asistirán a las sesiones que traten de dichas poblaciones objeto). 	<ul style="list-style-type: none"> Dos delegados de la Sociedad Civil a nivel nacional (organizaciones de derechos humanos, sindicalistas y organizaciones gremiales de administradores y operadores de justicia). Dos delegados por el sector de periodistas y comunicadores sociales, a nivel nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Representantes de organizaciones de la sociedad civil (no se especifica, excepto que su presencia será “paritaria” con los representantes del “Poder Público”).
Organismos Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> Representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (<i>invitado especial</i>). 		

Como puede verse en el cuadro anterior, los únicos programas que incluyen participación del sistema de justicia es el colombiano y el guatemalteco. Asimismo, el único programa participativo de un organismo internacional es el colombiano.

En general, podemos decir que las decisiones colegiadas tienen pros y contras según el número de personas que las tomen:

Decisión por muy pocas personas		Decisión colegiada por varias personas
Flexibilidad, agilidad, reacción inmediata.	←	Más lentitud en la toma de decisiones.
Riesgo de arbitrariedad y de discriminación.	→	Menos riesgo de arbitrariedad y discriminación, más legitimidad en decisiones.
Riesgo de cometer errores.		Menor riesgo de errores.

👉 *Es útil e importante que los integrantes de estos órganos 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).⁹*

Respecto de los procedimientos y plazos para determinar la admisión al programa

El procedimiento **ordinario** para el inicio de la implementación de las medidas suele constar de las siguientes etapas:

- Recepción de la solicitud escrita presentada por el defensor o a través de un tercero.
- Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto y de los demás criterios vigentes en cada programa, como la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, etc. En caso de ser necesario, se realiza una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.
- Realización del estudio de nivel de riesgo por parte del organismo correspondiente (policía u otros).
- Presentación de la situación particular ante el organismo del programa, tras la determinación del nivel de riesgo, valora la situación para que se hagan las recomendaciones pertinentes en cuanto a medidas de seguridad.
- Discusión de las recomendaciones y medidas con los beneficiarios y acuerdo sobre las mismas (acta).
- Implementación de las medidas de seguridad acordadas.

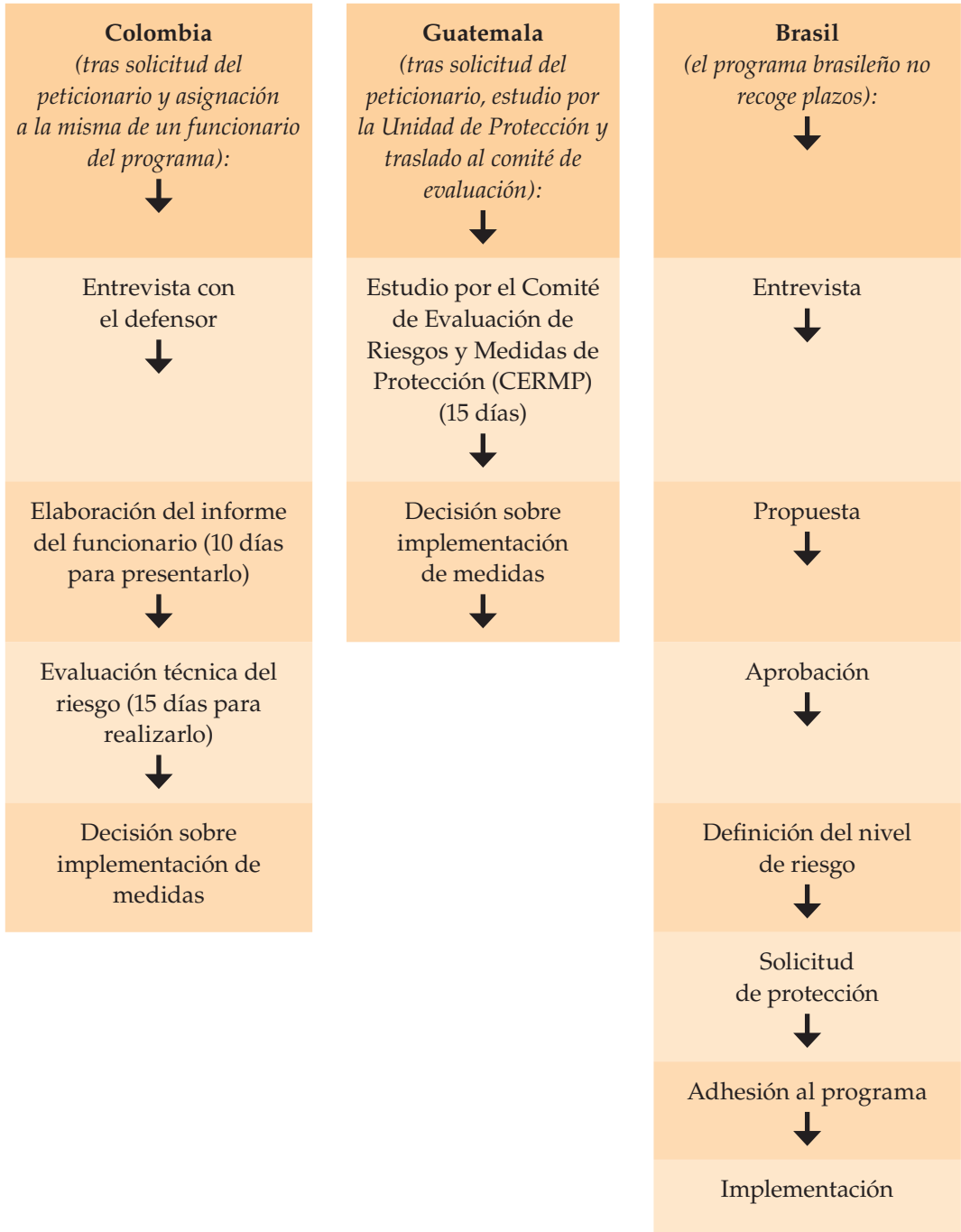
En los plazos es importante la frecuencia con que se reúnen los órganos de toma de decisiones:

- CRER (Colombia): mensual (con reuniones extraordinarias del comité “cuando las necesidades de protección lo ameriten”).

⁹ El Decreto 1740 del programa en Colombia especifica que los miembros del CRER, en caso de delegar, la delegación debe recaer en funcionarios del nivel directivo y ha de constar por escrito (artículo 7).

- CERMP (Guatemala): cada dos semanas (y “extraordinariamente cuando sea necesario y de conformidad con la extrema gravedad y urgencia de las circunstancias que lo motive”).
- Consejo Deliberativo Nacional (Brasil): no se especifica.

En los casos de Colombia y Guatemala se establecen plazos de varias semanas para el procedimiento ordinario de admisión al programa. Los plazos no siempre son claros ni siempre se cumplen debidamente.



👉 En algunos casos la implementación de las medidas de protección pueden tardar semanas o incluso meses, tras la inclusión de la defensora en el programa, sobre todo cuando dichas medidas dependen de instituciones no pertenecientes al programa, como un cuerpo local de policía, por ejemplo.

📖 En estos casos podría ser útil establecer convenios de colaboración con las instituciones que han de participar en la ejecución de las medidas (a nivel de sus órganos directores respectivos), y que puedan dar obligatoriedad a lo establecido en el programa, si no hay voluntad política por parte de la institución encargada de ejecutar

Procedimientos y plazos para casos urgentes

Ninguno de los programas define qué es un “caso urgente”, pero recogen procedimientos abreviados para los mismos. En el programa brasileño se establece para estos supuestos la necesidad de tomar una decisión justo después de realizar la propuesta (aunque tampoco aporta plazos). La propuesta de programa guatemalteco plantea que las medidas en estos casos tendrán una vigencia de dos meses, tras los cuales se realizaría el estudio del mismo como un caso normal. El programa colombiano menciona el traslado o reubicación de la defensora como una primera medida, tras la cual se ha de presentarse de inmediato ante “la autoridad competente” para iniciar los trámites.

Los procedimientos de urgencia brindan medidas de protección en casos de riesgo alto o muy alto, determinado en una primera valoración por la persona u órgano designado para ello. En estos casos un programa puede adoptar o solicitar medidas, sin necesidad de estudio de riesgo y grado de amenaza y recomendación previa. Posteriormente se informaría de las mismas al comité que evalúa el riesgo, en la primera oportunidad disponible, para seguir, en la medida de lo posible, con el procedimiento ordinario y que se adopten las medidas definitivas. En todo caso sería necesario el recoger un acta (o documento) similar con las medidas de emergencia acordadas, con la persona defensora o si llegara el caso con la organización que la asesore. Este acta podrá ser un documento firmado en persona, un fax o un correo electrónico, o incluso la grabación de una conversación telefónica en la que se acuerden las medidas de emergencia (la grabación también debería ser autorizada verbalmente, durante la llamada misma).

Durante los procedimientos de emergencia, y debido precisamente a la falta de tiempo para valorar riesgos y actuaciones, se pueden cometer errores que pueden afectar al programa o a la misma defensora. Para reducir las posibilidades de error, puede ser útil:

- Usar protocolos de actuación pre-establecidos, que en general prioricen la “reducción de la exposición” del defensor frente a la amenaza.
- Que las medidas de protección otorgadas sean de carácter conservador, es decir, que prioricen la seguridad de la defensora como si la amenaza fuera cierta, para evitar que las dudas limiten la capacidad de proteger rápidamente.

Debe quedar claro que una actuación de emergencia en protección no tiene que condicionar las actuaciones siguientes, ya cuando el riesgo haya sido analizado y se puedan tomar decisiones en mejores condiciones; es decir, puede haber actuaciones como la evacuación inicial de una defensora que después se vean como no adecuadas, y eso puede implicar el

retorno de la defensora; y al revés, en una emergencia pueden decidirse actuaciones en protección que después se vean como insuficientes.

📖 Si hay la sospecha fundada de que corre peligro la vida de un defensor, la medida más rápida, eficaz y en principio menos dañina es el traslado inmediato del mismo a un sitio seguro. Creemos que esta medida de emergencia se puede protocolizar para hacerla de la manera más segura posible para el defensor y si fuera necesario su familia

👉 *Una medida de emergencia puede ser necesaria, pero entraña riesgos para los defensores. Creemos que todo programa debe tener protocolizadas sus medidas de emergencia, y han de estar bien definidas, con adecuado seguimiento y evaluación inmediata.*

Respecto de la documentación a aportar para abrir un caso

Todos los programas piden una solicitud por escrito para la entrada al programa. Este es su único elemento común (y el único documento inicial, en el programa brasileño). A partir de ahí, la propuesta del programa guatemalteco solicita como requisito adicional una copia de la denuncia interpuesta sobre los hechos, y el programa colombiano añade además una lista con unos seis documentos (desde certificado de antecedentes penales a constancia de actividad laboral en los últimos tres años; el programa da unos plazos de entre 5 y 10 días para completar la documentación solicitada).

📖 El soporte documental es necesario para sustentar el análisis y las decisiones sobre un caso, pero no puede convertirse en barrera para iniciar las medidas de protección, especialmente en los casos de riesgo alto o cuando la defensora ha tenido que ser evacuada del lugar donde vive. Solamente los documentos directamente relacionados con el caso han de ser solicitados, y hay que dar plazos adecuados para aportar los mismos cuando sean necesarios



4. Verificación de casos


Una vez que llega un caso al programa, es fundamental verificar la información relativa al mismo, tanto para conocer sus circunstancias con seguridad y poder establecer que el ataque se debe a su trabajo como defensor, como para poder valorar el riesgo y tomar las adecuadas medidas de protección. Los programas usan diferentes procedimientos (unos reglados y otros no) para verificar un caso.


Entre los procedimientos de verificación reglados ya hemos mencionado, dentro de los criterios de entrada al programa, la pertenencia a una organización, o el aval de la misma, o el conocimiento del tema por autoridades locales, o haber denunciado antes los hechos. Este último requisito se debe a que la interposición de una denuncia falsa puede tener consecuencias jurídicas importantes, por ello esta exigencia reduce considerablemente la posibilidad de que lleguen al programa casos que no son reales.¹⁰

¹⁰ Además este requisito trata de poner en marcha mecanismos legales que reduzcan la impunidad y eviten que un programa se convierta en refugio de protección sin la participación de las instituciones del sistema de justicia, como se verá más adelante.

Otros procedimientos de verificación requieren de un estudio más detallado para conocer el caso. Este estudio puede ser hecho por el personal del programa, como hace habitualmente el programa no gubernamental de UDEFEGUA, o bien puede ser encargado a una organización de confianza en la zona en que se haya amenazado o atacado a la defensora. Si no se tiene la capacidad para realizar un estudio *in situ*, los programas lo hacen a distancia, comunicándose por diversos medios con otras fuentes de información. Es evidente que esta verificación es menos consistente que las anteriores, y puede inducir a errores.

-  *La defensora ha de expresar por escrito su consentimiento para el uso de información por parte del programa. Se pueden dejar abiertos momentos de consulta entre el programa y la defensora para evaluar qué información se puede usar y cuál no.*
-  *Cuando alguna entidad integrante de un comité solicite información sobre un caso, ha de suscribir un acta de compromiso sobre la confidencialidad de dicha información.¹¹*

 Al realizar un estudio adicional del caso, el manejo adecuado de la información cobra aún más importancia. Si se habla con terceros se puede romper la confidencialidad, y es necesario el consentimiento del defensor (sobre todo si éste contactó en primer lugar con el programa). Es fundamental saber qué se puede preguntar o decir a otros interlocutores, y determinar exactamente qué se quiere averiguar

-  *Es necesario que un programa establezca un mecanismo de filtro de información entre el expediente del caso, que contiene información que puede ser confidencial, y las salidas de información hacia terceros (durante la verificación, durante el estudio de riesgo, y durante la implementación de las medidas de seguridad). Una dificultad para esto puede ser la necesidad de justificar una medida de protección sin poder hacer uso de información confidencial.*

En general, los defensores hacen un uso honesto y adecuado de la entrada a los programas de protección. No obstante, ha habido casos en que un defensor ha solicitado la entrada a un programa por afán de notoriedad o por deseos de salir de una región o del país. En otras ocasiones es el miedo el que induce a un defensor a interpretar erróneamente los hechos o a manipularlos para acceder a un programa. Los pocos casos comprobados de uso fraudulento del acceso a un programa de protección reciben mucha difusión dentro de un programa, lo que puede llevar a la percepción, errónea, de que se dan en más ocasiones de lo que sucede en realidad.

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

Capítulo 3: El análisis de riesgo en los programas de protección de defensores

En general podríamos decir que los análisis de riesgo a los que hemos tenido acceso durante este estudio¹ son poco claros y poco concretos; de alguna manera son más una “lista de necesidades” y clasificaciones de tipos de riesgo, que un sistema eficaz para analizar el riesgo que de hecho asume una defensora. Como pueden ser consultados en los anexos de este libro, no los detallaremos aquí. En vez de ello, abordaremos algunas cuestiones claves en cuanto al análisis de riesgo.

Es importante que la evaluación del riesgo responda a la realidad y a las necesidades de los defensores. Si los sistemas que use la policía no cumplen esta función, los programas de protección han de tener su propio sistema de análisis de riesgo, bien para intentar acordar con la policía una adaptación de los que usen, o bien para aplicarlos directamente con las defensoras. Si lo análisis de unos y otros difieren se pueden producir conflictos de interpretación, pero en todo caso los programas podrían adaptarse mejor a las distintas situaciones.

Es también importante intentar definir qué es riesgo, pero no resulta fácil, porque en realidad no existe una definición consensuada sobre lo que es el riesgo. El programa colombiano define riesgo como “la probabilidad objetiva de que un peligro contra un individuo o grupo de individuos se materialice en daño o agresión.”² De manera similar, en el Nuevo Manual de Protección para Defensores³ decimos que “riesgo” hace referencia a “acontecimientos posibles, sean lo inciertos que sean, que causan daño.” El riesgo depende de las amenazas que se tengan, pero también de cómo de vulnerable se es frente a dichas amenazas, y de qué capacidades se tiene frente a ellas. Por ejemplo, ante una amenaza general contra “todos los que trabajen en derechos humanos” en una ciudad, no tendrá el mismo riesgo la organización que tenga más capacidades (con plan de seguridad, cuidados de su oficina, redes de apoyo, etc.), que otra que tenga muchas vulnerabilidades (sin conciencia de cuidar la seguridad, oficina descuidada, información sin proteger en el computador, etc.). Así, el manejo del riesgo se enfoca en actuar sobre las amenazas, vulnerabilidades y capacidades (para un tratamiento a fondo de este tema, puede verse el anexo 1 de este volumen).⁴

El riesgo es *circunstancial* (porque depende del contexto y circunstancias), *cambiante* (porque cambia cuando suceden cosas relevantes) y *subjetivo* (porque cada persona u organización puede percibirlo de forma diferente). En otras palabras, el riesgo no se puede “medir”, y por ello es necesario llegar a acuerdos sobre el nivel de riesgo existente.

Algunos programas de protección usan un sistema de numeración para determinar el nivel de riesgo.⁵ Otros sólo extraen una conclusión aproximada, basada en la valoración de

1 Los que figuran en los programas de Guatemala y Brasil. No hemos tenido acceso al de Colombia, ni a los protocolos que usan las distintas policías para evaluar el riesgo.

2 Decreto 1740 de 2010, artículo 3.

3 Ver dicho manual, se puede consultar en <http://www.protectionline.org/-Publicaciones-de-Protection-.html>

4 Adaptación del capítulo 1.2 del Nuevo Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos (bibliografía).

5 Es el caso del programa (no gubernamental) de UDEFEGUA (Unidad de Defensores/as de Guatemala).

quien analiza el riesgo. En este capítulo vamos a ofrecer un proceso para determinar de modo consensuado un nivel de riesgo existente,⁶ en dos pasos: primero, determinación del nivel de riesgo; segundo, cómo manejar el riesgo según el nivel determinado.

Antes de continuar queremos diferenciar y separar el análisis de amenazas del análisis de riesgo

El análisis de amenazas sirve para estudiar una amenaza e intentar determinar **qué posibilidades hay que de que una amenaza** se ejecute en forma de ataque a un defensor. Por ejemplo, si un defensor ha tenido una amenaza telefónica de muerte, es útil analizar si esa amenaza puede ejecutarse en forma de una agresión física directa. Pero esto no es un análisis de riesgo, que es más complejo porque tiene más cosas en cuenta.

Por eso recomendamos realizar *primero* el análisis de amenazas, y *después* el análisis de riesgo.

I. Determinación del nivel de riesgo

Al determinar el nivel de riesgo, no se pretende “medirlo” de modo objetivo, sino interpretarlo, es decir, acordar cómo se entiende desde el punto de vista de la protección de la defensora. El programa colombiano define el “estudio de nivel de riesgo” como “el resultado del análisis técnico de seguridad sobre la gravedad e inminencia de la situación de riesgo y amenaza en que se encuentra una persona natural, familia o grupo de personas, así como de las condiciones particulares de vulnerabilidad que les afectan.”⁷

Aunque hay distintas maneras de determinar el nivel de riesgo, en general se trata de determinar si el nivel del mismo es “alto, medio, o bajo” según la probabilidad de que algo suceda y el impacto que tendría si sucediera.

Probabilidad de una agresión: *cuál es la probabilidad de que suceda una agresión (contra personas o la organización).*

Para *caracterizar* la probabilidad se puede aplicar la siguiente tabla:⁸

6 Lo vamos a hacer a la luz de los resultados del estudio y mediante la aplicación de nuestra experiencia previa en el tema.

7 Decreto 1740 de 2020, artículo 3.

8 Adaptada del Nuevo Manual de Protección para los Defensores de Derechos Humanos (ver bibliografía).

Probabilidad		Factores con influencia									
		Reflexión previa / a modo de resumen	Amenazas y acciones directas emprendidas hasta el momento por al AP	Capacidad de actuar en la zona analizada	Habilidades y recursos del AP	Móvil político, o militar, o de hegemonía en la zona	Móvil económico	Agresiones previas (al mismo o a otros defensores)	Actitudes o intenciones	Capacidad de las fuerzas de seguridad para evitar que se den las agresiones	Nuestro nivel de influencia política para neutralizar al AP
Agresión muy probable	Es muy probable que suceda, casi podemos darlo por seguro, tenemos que contar con ello casi como un hecho.	Conjunción de amenazas y acciones clara, y enfocada a agredir	Amenazas claras y explícitas Acciones directas, como otras agresiones, u operativos de vigilancia	AP con control de la zona, o actúa con facilidad en ella	Los tiene	El defensor data claramente sus objetivos; beneficia a sus oponentes, etc)	AP necesita desesperadamente equipamiento o dinero en efectivo	Claros casos anteriores	Agresividad –claras amenazas en el presente	Nula, no hay capacidad o voluntad (las fuerzas de seguridad colaboran con o son AP)	Limitado (dependiendo de las circunstancias) o nulo
Agresión probable	Es de esperar que suceda, es más probable que suceda que no suceda.										
Agresión posible	Puede suceder, no sería de extrañar si sucediera.	Amenazas y acciones menores; no parece haber voluntad directa de agredir	Amenazas claras y explícitas. Acciones menores (vigilancia de bajo nivel o irregular)	AP actúa en zonas próximas y podría actuar en la zona	Tiene algunos, o puede adquirirlos	Parcial – el defensor pone como a sus objetivos políticos o de hegemonía	AP interesado en el equipamiento, dinero en efectivo u otro tipo de ingresos (p.e. secuestros)	Algún caso	Indiferentes Amenazas ocasionales Advertencias frecuentes	Baja	De medio a bajo
Agresión poco probable	Podría suceder, aunque sería algo raro, pero no se puede descartar.	Amenazas no enfocadas a agresión directa	Amenazas veladas o no explícitas o anónimas. No ha habido acciones	Poca capacidad para actuar en la zona	Pocos o no tiene para una agresión como la analizada	Ninguno – el defensor no obstaculiza sus objetivos	AP no necesita nuestro equipamiento ni dinero	Ningún caso, o excepcionales	Manifiestan cercanía, afinidad, o son indiferentes	Existe	Bueno
Agresión muy poco probable	Sería extremadamente raro que sucediera, no ha sucedido otras veces, no hay antecedentes así.										

Ejemplo de la probabilidad de agresiones directas: El agresor potencial controla las zonas donde la defensora actúa, pero no tiene motivos económicos para agredirla. El trabajo de la defensora limita sólo en parte sus objetivos políticos y militares, y no existen precedentes de agresiones similares en la zona. Su actitud es indiferente, y está claro que no le compensa pagar el precio de atraer la atención o la presión nacional o internacional por atacar a la defensora. Sin embargo, emite, usando a terceros, amenazas veladas contra el trabajo de la defensora.

Conclusión: La probabilidad de agresiones directas contra la defensora, en este escenario, se considera de baja a media.

Como puede verse, nos referimos siempre a una “agresión determinada”, o a la ejecución de una amenaza específica recibida, etc. Es importante referirse a agresiones o amenazas *concretas*.

Es también importante fijar de antemano un plazo de tiempo (15 días o 2 meses o 6 meses, etc.) para realizar el análisis de probabilidad. Por ejemplo, ¿cuál es la probabilidad de una agresión como ésta en los próximos 6 meses? O bien, ¿puede repetirse esta agresión en los próximos 15 días?.

Impacto de una agresión: cómo de grande sería el impacto que esa agresión tendría sobre la defensora o la organización (según diferentes aspectos).

Para poder caracterizar el impacto que tendría una agresión, se puede usar la siguiente tabla:


Cómo caracterizar el impacto que tendría una agresión				
Impacto	Sobre las personas (las analizadas u otras vinculadas)	Sobre las propiedades, recursos e información (las analizadas o las de terceros vinculados)	Sobre la reputación e imagen (la analizada o de terceros vinculados)	Sobre la continuidad del trabajo (el analizado o de terceros vinculados)
Muy alto	Vidas claramente en peligro, quizá ya ha habido otras muertes	Pérdidas o daños fatales	Afectación total	No se podrá seguir
Alto	Vidas en peligro, o integridad física en cuestión (ataques graves), encarcelamiento prolongado, etc.	Pérdidas o daños graves	Grave afectación	Grave dificultad, se cuestiona si se podrá seguir adelante

Medio	Ataques no graves, arresto breve	Pérdidas moderadas	Se ven afectadas parcialmente	Seguirá adelante, con dificultades a superar
Bajo	Insultos o similar	Pérdidas leves	Muy poco afectadas	Apenas se afecta
Muy bajo	No	No	No se afectan	No se afecta

Para determinar el nivel de riesgo, hay que combinar la probabilidad de que algo suceda con el impacto que tendría. Así podremos clasificar el riesgo en muy alto (MA), alto (A), medio (M), bajo (B), o muy bajo (MB), usando la siguiente tabla:

Determinación del nivel de riesgo					
Impacto \ Probabilidad	Muy bajo o nulo	Bajo	Medio	Alto	Muy alto
Muy probable	B	M	A	MA	MA
Probable	B	M	A	A	MA
Posible	MB	B	M	A	A
Poco probable	MB	B	B	M	M
Muy poco probable	MB	MB	MB	B	B

Podemos ver que el nivel de riesgo “muy alto” correspondería a un ataque “muy probable” que “ponga en peligro la vida de la defensora” (por ejemplo, un atentado). El riesgo muy bajo correspondería a una actuación “muy poco probable” que produjera “presiones” u “hostigamiento verbal.”

 Para llegar a determinar el nivel de riesgo en esta tabla es preciso debatir y llegar a conclusiones, y no siempre es fácil ponerse de acuerdo. En caso de falta de acuerdo entre dos niveles de riesgo, conviene inclinarse por el nivel mayor, de modo que el beneficio de la duda siempre vaya en favor de la seguridad.

La presunción constitucional de riesgo, el riesgo extraordinario y el programa colombiano

La Corte Constitucional de Colombia ha hecho referencia al concepto de “presunción constitucional de riesgo” y se vincula con el “deber de especial atención hacia la población en situación de desplazamiento por parte de las autoridades”, cuando se cumplen “las condiciones que activan la presunción de riesgo.” Estas condiciones son:

- a. la presentación de una petición de protección a la autoridad por parte de una persona desplazada,
- b. la petición efectivamente fue conocida por la autoridad competente,
- c. la petición presenta información que demuestra, prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia, para lo cual bastan las remisiones efectuadas a las Instituciones Prestadoras de Salud en la cual se acredita la inscripción en el Registro Unico de Población Desplazada, y
- d. en la información presentada se alude de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques...

Esta presunción de riesgo debe ser observada por las autoridades hasta que se determine su fundamento por un “estudio técnico de seguridad específico.” El actual decreto del programa colombiano ha recogido por primera vez la presunción de riesgo para las personas desplazadas.⁹

La nueva regulación del programa colombiano distingue¹⁰ el riesgo “ordinario” como “aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad, genera para el Estado la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un servicio de policía eficaz.” A partir de éste, define el riesgo “extraordinario” como “aquel que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar y conlleva el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte de sus autoridades.” Creemos que esta distinción jurídica tiene mucha importancia, porque especifica un derecho a la protección que no figuraba en versiones anteriores del programa. Se basa, al menos y entre otras fuentes, en la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-719 de 2003 y el Auto 200 de 2007. El programa colombiano recoge la caracterización que la Corte Constitucional hace del riesgo extraordinario:¹¹

- a. Que sea específico e individualizable.
- b. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.

⁹ Decreto 1740 de 2010 (Capítulo III).

¹⁰ Ver en anexo el Decreto 1740 de 2010 (artículo 3).

¹¹ Decreto 1740 de 2010 (artículo 3).

- c. Que sea presente, no remoto ni eventual.
- d. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos, integridad física, psíquica y sexual para la víctima o testigo.
- e. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
- f. Que sea claro y discernible.
- g. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
- h. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

También recoge la definición de “**riesgo extremo**” como “aquél que amenaza los derechos a la vida e integridad, libertad y seguridad personal y se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario. Adicionalmente, este tipo de riesgo debe ser grave e inminente, y dirigido contra la vida o la integridad, libertad y seguridad personal, con el propósito evidente de violentar tales derechos.”

El programa brasileño recoge las mismas características del riesgo que las que el programa colombiano asigna al riesgo extraordinario.

Una vez acordado el nivel de riesgo en que se halla el defensor o la organización, vamos al siguiente paso: el manejo del riesgo.

II. El manejo del riesgo: decisiones y procesos a poner en marcha

Para tomar decisiones sobre el manejo del riesgo, vamos a ver primero qué se puede hacer con el riesgo, según la tabla siguiente:

¿Qué se puede hacer con el riesgo? Decisiones estratégicas (antes que nada)		
Nivel de riesgo	Qué se puede hacer	Cómo hacerlo
Riesgo muy bajo o bajo	Aceptar el riesgo	Seguir con el trabajo habitual, sin olvidar el monitoreo del contexto y del riesgo, por si hay cambios.
Riesgo bajo, medio o alto	Reducir el riesgo	Se trata de actuar sobre el riesgo para reducirlo. Para ello podemos aplicar la ecuación del riesgo (reducir las amenazas, reducir las vulnerabilidades y aumentar las capacidades: ver anexo 1 del libro). Otra alternativa es compartir el riesgo : al actuar junto con aliados se comparte el riesgo de agresión y puede reducirse el riesgo de la misma.

Riesgo alto o muy alto	Evitar el riesgo	Cuando el riesgo es alto o muy alto, es difícil actuar a corto plazo para intentar reducirlo, y es necesario poner en marcha medidas inmediatas para evitarlo . Estas medidas generalmente interrumpen el trabajo o las actividades habituales y generan cambios drásticos durante un tiempo por determinar. Al mismo tiempo, se deben poner en marcha medidas para reducir el riesgo a medio plazo.
-------------------------------	-------------------------	---

Es importante recordar que cuando el riesgo es alto o muy alto, es difícil seguir con la actividad diaria de la misma forma que antes, porque generalmente se requieren medidas drásticas para reducir el riesgo: cambios en rutinas, implementar medidas de seguridad, dedicar parte del tiempo y recursos a evitar y reducir el riesgo (actuar para reducir las amenazas y las vulnerabilidades), etc., como indica la tabla siguiente:

Cómo influye el nivel de riesgo en la situación y vida del defensor/a u organización					
Riesgo	Situación	Cómo es la situación en general	Continuidad de actividades normales	Plan de seguridad y medidas de seguridad	Tiempo de dedicación a la seguridad
Muy alto		Muy peligrosa e impredecible	No	Prioridad absoluta	Todo el necesario
Alto		Peligrosa e impredecible	No, salvo excepciones	Prioridad	Todo el necesario
Medio		Peligrosa pero predecible o manejable	Sí, con cambios en las actividades más ligadas al riesgo.	Importante: integrado en actividades	Parte del tiempo (se reduce el tiempo habitual para hacer las actividades normales)
Bajo		Poco peligro y manejable	Sí, en general	Normal	Normal
Muy bajo		Manejable	Sí	Normal	Normal

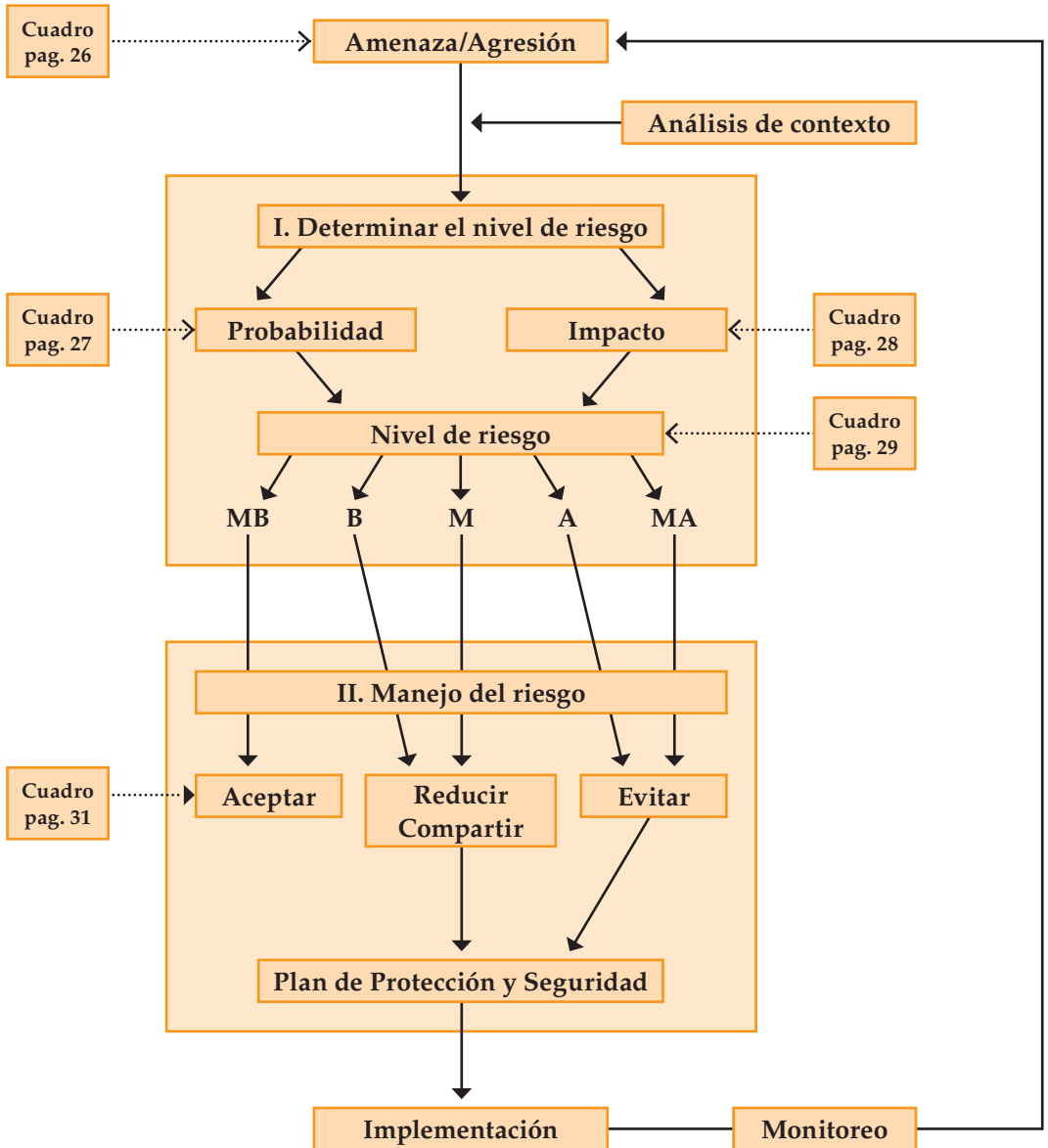
El análisis de riesgo enfocado al manejo del riesgo: tomando decisiones sobre seguridad

En el siguiente paso es necesario analizar el riesgo desde el punto de vista de sus componentes, para poder hacer un plan de protección y seguridad. Decíamos al principio del capítulo que podemos entender que el riesgo se refiere a “acontecimientos posibles,

sean lo inciertos que sean, que causan daño.” Decíamos también que el riesgo depende de las amenazas que se tengan, pero también de **cómo de vulnerable** se es frente a dichas amenazas, y de qué capacidades se tiene frente a ellas, por lo que el manejo del riesgo se ha de enfocar en actuar sobre las amenazas, vulnerabilidades y capacidades. Nos remitimos de nuevo, para un tratamiento a fondo de este tema, al anexo 1 de este volumen.¹²

Resumen: el proceso de análisis y manejo del riesgo

En este cuadro resumimos el proceso de análisis y manejo del riesgo, con referencias a los cuadros y herramientas expuestos hasta ahora.



12 Adaptación del capítulo 1.2 del Nuevo Manual de Protección para Defensores de Derechos Humanos (bibliografía).

Por último, recordemos que:

- Al determinar el nivel de riesgo, no pretendemos “medirlo” de modo objetivo, sino interpretarlo, es decir, acordar cómo lo entendemos desde el punto de vista de la protección de la defensora.
- Es importante separar el análisis del riesgo (determinar el nivel de riesgo) de las decisiones sobre cómo se va a manejar el riesgo existente (el plan de protección y seguridad).

Es frecuente que al analizar una situación mezclamos el análisis del riesgo con el análisis de cómo se puede manejar ese riesgo. Sin embargo, es importante separar ambos, y realizar *primero* el análisis del riesgo (para determinar el nivel de riesgo) y *después* determinar cómo se va a manejar ese riesgo (el plan de protección y seguridad).

Por ejemplo, un riesgo “medio” puede ser manejable mediante un sencillo plan de protección.

Capítulo 4: Las medidas de protección de los programas: características y duración

1. La adecuación de las medidas de protección

Las medidas de protección han de ser adecuadas para el defensor y acordes con el riesgo que corre. Es interesante el Auto 200/07 de la Corte Constitucional de Colombia en la que se define la adecuación de una medida de protección como:

- “(i) adecuada fácticamente a las circunstancias en las que se encuentra quien las solicita, las cuales han de ser objeto de un cuidadoso estudio que, sin embargo, no puede retardar en su realización la adopción de una medida efectivamente orientada a conjurar el riesgo;
- (ii) eficaz para proteger su vida, seguridad e integridad personal y la de su familia –eficacia que incluye tanto la oportunidad de la medida, como su idoneidad para alcanzar el objetivo de protección-, y
- (iii) adecuada temporalmente, es decir, que se mantenga en aplicación mientras subsista el riesgo extraordinario que se pretende conjurar (...) Al momento en que se asigne una medida de protección en respuesta a la activación de la presunción de riesgo, la autoridad competente debe justificar expresamente ante el beneficiario por qué su medida cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal.”

Queremos destacar, de este último párrafo (iii) que la explicación que han de ofrecer las autoridades sobre la adecuación de una medida ofrece una clave fundamental: la concertación de las medidas entre la defensora (y su organización) y el programa de protección. El trabajo de defensa de los derechos humanos tiene características específicas, y esta concertación hará más posible conciliar la debida protección con la continuación del trabajo del defensor, si el riesgo lo permite (en relación con este tema, ver el capítulo 3 -sobre análisis del riesgo- y el capítulo siguiente -capítulo 5-, donde se analizan las medidas específicas).

2. La duración de las medidas de protección

Todos los programas plantean que las medidas de protección son temporales, pero sólo dos establecen de entrada plazos fijos para la permanencia del defensor con las mismas en el programa: hasta 12 meses el colombiano, y hasta 6 meses el guatemalteco (prorrogables en ambos casos, por decisión del comité del programa). Las medidas se pueden suspender antes de dicho plazo, pero se mantendrán mientras persista el riesgo.


3. Revisión periódica del riesgo y de las medidas de protección


Cuando las medidas se ofrecen por un periodo de tiempo definido es necesario que antes de que el plazo finalice se realice otro análisis de riesgo para determinar si las medidas se han de mantener. Por ello, algunos programas se plantean realizar análisis periódicos de los casos (por ejemplo, el programa colombiano lo haría cada tres o seis meses, dependiendo de que se trata de un nivel de riesgo ordinario o extraordinario).


Para revisar el riesgo y la implementación de las medidas, los programas realizan actuaciones como:


- Entrevistas periódicas con la defensora y la organización con la que está vinculada (cuando exista).
- Informes de los funcionarios del programa y de los servicios de escolta (cuando los hay).
- Averiguaciones sobre los procesos de investigación policial o penal vinculados al caso.
- Información sobre nuevos hechos acaecidos vinculados al caso y que puedan influir sobre el riesgo del defensor.

En general podemos decir que los programas tienen poca capacidad para dar seguimiento a las medidas de protección y revisar el riesgo que afrontan las defensoras. En muchos casos las medidas se mantienen formalmente por largos períodos, incluso años, aunque no se esté revisando el riesgo existente, ni las medidas se estén implementando debidamente.

 Es importante plantearse revisiones periódicas del riesgo y de la adecuación de las medidas otorgadas, durante el período previsto y en todo caso antes de que finalice el mismo. Asimismo es necesario hacer una revisión extraordinaria del riesgo cuando suceden nuevos hechos contra la defensora

 *La falta de seguimiento de los casos se justifica en muchas ocasiones por los escasos recursos humanos que se asignan en relación con el volumen de trabajo de los programas.*

 El aporte y acompañamiento de las organizaciones de defensores es fundamental para monitorear la implementación y efectividad de las medidas de protección. Este aporte puede y debe ser integrado formalmente en el seguimiento del programa (tanto por la defensora afectada como por estructuras de seguimiento compuestas por organizaciones de defensores que apoyen el programa: en los tres países analizados existen estructuras de defensores activas en el seguimiento y acompañamiento de los programas institucionales de protección, que combinan un enfoque crítico con un cierto nivel de apoyo necesario)

 *El programa brasileño realiza, entre otras, una reunión anual nacional, con amplia asistencia de defensoras, técnicos y cargos políticos, a veces con invitados externos, para tratar temas relacionados con la protección de defensores.*

Hay que destacar que se dan frecuentes retrasos en el inicio de las medidas de protección, y que a veces éstas se ven suspendidas por diversas razones; entre las más frecuentes están:

- La negativa de la institución encargada de implementarlas, como por ejemplo un cuerpo de policía (aduciendo que no tiene policías disponibles para este área de trabajo y tiene otras prioridades), o una autoridad local o regional (a veces por discrepancias políticas o de poder con el gobierno central).
- Falta de liquidez y de fondos.
- Lentas gestiones burocráticas.

👉 Una realidad en todos los programas analizados es que hay escasez de fondos, falta de liquidez, problemas burocráticos, y frecuentes retrasos en el inicio de la implementación de las medidas, así como suspensiones de las mismas.

4. La modificación y terminación de las medidas de protección

Las medidas de protección se pueden terminar formalmente por:

- Cumplimiento de plazos (si no persiste riesgo).
- Desaparición del riesgo de la usuaria del programa.

El riesgo puede disminuir por varias razones:¹

- Porque desaparece la amenaza (si por ejemplo la actuación de quien amenaza cesa de modo efectivo por la acción policial o judicial).
 - Por cambio de actividad del usuario (por ejemplo, si trabajaba como defensor deja el trabajo en derechos humanos o asume otro que implica menos riesgos).
 - Cambio de residencia de la usuaria (se muda a otro lugar en que no tiene riesgo).
- A solicitud del defensor.

En este caso se suele pedir solicitud por escrito.

- Uso indebido de las medidas. (ver al final del capítulo).
- Licencias (salvo la licencia por maternidad) (Colombia).
- Entrada en prisión o detención domiciliaria (Colombia); o si el defensor “realiza o ha realizado actos contrarios a la ley o se encuentren sujeto a proceso penal en el sistema de justicia nacional” (propuesta guatemalteca).

Como decíamos en otras partes de este trabajo, si las defensoras se ven discriminadas o criminalizadas por leyes ad hoc, pueden perder el amparo de los programas creados para esa necesaria protección, con lo que se cerraría un círculo de ataques al trabajo en derechos humanos.

- El programa colombiano recoge un motivo adicional para suspender las medidas de protección: la “recomendación motivada y unánime de los miembros del CRER”. En similar línea de ambigüedad de criterio, el programa guatemalteco recoge un motivo adicional: “cualquier otra causa que defina el CERMP”. Dada la complejidad de las relaciones de protección, puede ser entendible que un programa se quiera dotar de “cartas blancas” para tomar decisiones, pero en todo caso es necesario que estas decisiones ofrezcan la debida transparencia (con exposición de motivos, al menos a los órganos de seguimiento). Además estas decisiones *ad hoc* se pueden incorporar, en forma de criterios o lecciones aprendidas, al programa en sí (en este sentido es llamativa la evolución de las lista de usos indebidos de las medidas de protección del programa colombiano, ver al final del capítulo).

1 Ver capítulo 3, sobre análisis del riesgo.


Las medidas de protección se pueden modificar (incrementar o reducir) según se modifique el riesgo al que se enfrenta el defensor:


Reducción de las medidas: Las medidas de protección se pueden reducir cuando disminuye el riesgo, lo que puede suceder por las mismas razones expuestas en el párrafo anterior (porque disminuye la amenaza, o porque la defensora cambia de actividad o se traslada a vivir a otro lugar).

Incremento de las medidas: de modo similar, las medidas de protección se deben incrementar cuando aumenta el riesgo de la defensora. Es el caso, por ejemplo, de que sucedan nuevos hechos en contra de la misma (nuevas amenazas, ataques a su entorno o a la defensora misma, etc.).

Hay varios factores que dificultan la toma de decisiones sobre la retirada de medidas de protección:

- En todos los programas hay una preocupación de fondo sobre las consecuencias y costes que tendría el que un defensor al que se le han terminado las medidas de protección sufriera un ataque directo. En una de las entrevistas para este estudio, desde un programa gubernamental de protección se nos aseguró que “es mejor invertir en seguridad que dejar desprotegido a alguien.”
- Para algunos defensores hay distintas fuentes de amenaza, que pueden originar distintos niveles de riesgo difíciles de compatibilizar; es el caso, por ejemplo, de un defensor que además sea líder de un partido de oposición (sus amenazas pueden provenir de su trabajo como defensor o por el hecho de estar en política).
- Cuando los defensores mismos tienen peso en las decisiones del programa, puede haber conflicto de intereses a la hora de tomar decisiones sobre retirada de medidas de protección (las propias o las otorgadas a colegas), especialmente si el programa es financiado externamente (si los defensores no toman conciencia de los límites de los recursos existentes).
- En algunos casos puede haber un interés de algunos defensores en mantener sus medidas porque perciben que les reportan beneficios directos, como por ejemplo cuando las medidas incluyen vehículo blindado con chófer, o cuando el hecho de “tener escolta” se asocia a una imagen de “importancia” o “peso político.”

 *Las medidas de protección que se mantienen indefinidamente en el tiempo, sin razón clara, pueden malgastar los recursos de un programa y dificultar el acceso de otras defensoras a dicho programa.*

 **Para facilitar la toma de decisiones sobre la retirada de las medidas de protección, un programa debería tener:**


- Un sistema competente para hacer análisis de riesgo adecuados.
- Criterios pre-establecidos claros y consensuados para la toma de decisiones (a partir de los análisis de riesgo).

Los criterios pre-establecidos reducen la variabilidad y la arbitrariedad, permiten el consenso previo entre diferentes partes y agilizan la toma de decisiones.

- Claro respaldo en la toma de decisiones por parte de la comunidad de defensores y de las instituciones pertinentes.
- Un sistema *ad hoc* de monitoreo del riesgo para el período post-retirada de medidas (con duración de varios meses).

Así se aseguraría un seguimiento especial que permitiría detectar elevaciones del nivel de riesgo y actuar a tiempo. Este monitoreo podría estar a cargo de la institución que maneja el programa, pero para optimizar recursos también podría ser implementado por la organización o el entorno del defensor.

- Un sistema ágil para retomar las medidas de protección en caso de que sea necesario.

 Podríamos decir que, como mínimo y desde un punto de vista práctico, el poner plazos a las medidas de protección podría facilitar que éstas no sean indefinidas, en el caso de que el programa de protección tenga poca capacidad para reevaluar el riesgo cuando éste llegue a ser bajo o moderado. En todo caso, no se puede olvidar que debe primar la debida protección al defensor en riesgo, durante el tiempo que sea necesario si el riesgo permanece

5. El uso indebido de las medidas de protección

Los programas en general recogen un listado de motivos de retirada de las medidas, relacionados con el uso indebido de las mismas. Este es un tema polémico que muestra por una parte las dificultades para conciliar las necesidades de los defensores con los esquemas de los programas de protección, y por otra parte, las necesidades de todo programa de conseguir que sus recursos se usen de modo adecuado.

La propuesta de programa guatemalteco y el programa colombiano recoge un listado de usos indebidos de las medidas de protección; el programa brasileño lo resume en un punto general. Como los programas pueden ser consultados en los anexos de estos volúmenes I y II, vamos a centrarnos en enumerar y analizar los aspectos que vemos más importantes, a la luz de la experiencia y del estudio.

Se considera que existe uso indebido de las medidas de protección por parte de la persona beneficiaria cuando:

- Acude a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad, y desatiende las observaciones o recomendaciones de autoprotección y seguridad que formule el personal de su esquema de seguridad o por los organismos de seguridad del Estado.

Como hemos comentado en otras partes de este trabajo, es necesario conciliar la continuidad del trabajo del defensor con las restricciones que puede suponer el que ese defensor tenga un alto riesgo por su trabajo. Por otra parte, la percepción e incluso el análisis del riesgo pueden ser diferentes para distintas personas e instituciones. Los “lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad” pueden ser los lugares donde se desarrolla su trabajo habitual, y la defensora puede pensar que tiene que seguir haciéndolo. Para buscar el equilibrio es necesario que los defensores se involucren en los análisis de riesgo (puede ser más fácil para un defensor influir sobre otro para hacerle entender el riesgo que corre) y que los programas de protección hagan suyo, de alguna manera, el trabajo de las defensoras, de modo que se haga todo lo posible porque las medidas de seguridad no obstaculicen su trabajo (siempre que sea posible).

- Abandona o evade el esquema de protección, desplazándose a lugares sin el acompañamiento del personal asignado para la seguridad.
- Impide el acompañamiento del esquema de protección en lugares cerrados o abiertos al público, poniendo en riesgo su vida. O una vez finalizado el servicio de protección por decisión del protegido, abandonar el lugar donde se encuentra. O regresa a la zona de riesgo sin informar a las autoridades correspondientes.


Además de lo comentado en el punto anterior, hay que tener en cuenta que los defensores a veces trabajan con sectores sociales oprimidos que ven con desconfianza a la policía. Una defensora no va a poder hacer igual su trabajo si va a entrevistarse con testigos acompañada de dos policías. Por otra parte, en algunos países, como Colombia, hay graves antecedentes de cuerpos de seguridad que utilizan el trabajo de escolta para reunir información sobre la actividad de los defensores. Creemos que éste no puede ser un caso de uso indebido de las medidas de protección, sobre todo si se hace bajo la responsabilidad del defensor.

- Autoriza el uso de las medidas por personas diferentes a las determinadas por las autoridades para el caso, o intenta comerciar u obtener beneficio con los medios de protección dispuestos en su favor.
- Exige al personal de conducción de vehículos o escolta u otros, desarrollar actividades que no tienen relación con el servicio de seguridad.
- Agrede física o verbalmente o amenaza al personal que está asignado a su esquema de protección.
- Se comporta con riesgo para su vida e integridad personal o la de su esquema, como:
 - Conducir vehículos bajo el efecto de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas.
 - Incumplir las normas de tránsito (o presionar al personal para que lo haga).
 - Portar armas sin el correspondiente permiso.
- Autoriza permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de la entidad a cargo de su protección.
- Ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección.
- Causa daño intencionalmente a los medios de protección físicos y humanos asignados por el programa.

Capítulo 5: Las medidas de protección: catálogo y análisis

Los programas analizados recogen, con mayor o menor detalle, diferentes medidas de protección que vamos a examinar. Pero queremos, de entrada, destacar algunos comentarios generales sobre dichas medidas.

Hay grandes diferencias presupuestarias entre los distintos programas, si bien es cierto que en el caso de mayor presupuesto, el colombiano, su programa de protección del Ministerio de Justicia e Interior da también cobertura a colectivos distintos al de defensoras (como periodistas, testigos, población ex-guerrillera reinsertada, etc.). Estas diferencias de presupuesto también pueden hacer posible que se ofrezcan distinto tipo de medidas (pago de transporte, autos blindados, etc.). En el caso colombiano se ofrece un catálogo más amplio que en la propuesta de programa de Guatemala, o de Brasil, donde se ofrecen sobre todo medidas policiales. Evidentemente, contar con un abanico más amplio de posibilidades de protección es una ventaja teórica frente a tener sólo medidas policiales, pues el defensor tendrá la posibilidad de acceder a medidas que se acerquen más a sus necesidades; pero también ha de tenerse en cuenta que, en la práctica, muchas de las medidas ofertadas lo son sólo sobre el papel.¹

 *En muchos casos, los catálogos recogen más medidas de las que de hecho se llevan a la práctica. Esto, se deba a limitaciones estructurales o presupuestarias, no es una buena práctica y puede ofrecer una imagen agrandada del programa que no refleja su realidad.*

Los programas clasifican las medidas de diferentes maneras. Unos se refieren a “medidas preventivas” y “medidas de protección”. Otros las clasifican en “blandas” y “duras” (según si usan o no escolta armada). Algunos hacen una descripción detallada de los operativos o “esquemas” de escolta, mientras otros abren la puerta a medidas de carácter menos técnico y más político, como formación en derechos humanos para las fuerzas de seguridad, etc. Para realizar un mejor análisis de las medidas, en este texto vamos a intentar agruparlas y ordenarlas siguiendo la lógica del análisis de riesgo (ver anexo I): el riesgo es proporcional a las amenazas y a las vulnerabilidades del defensor, e inversamente proporcional a las capacidades en seguridad: por ello es fundamental que las medidas confronten las amenazas, reduzcan las vulnerabilidades y aumenten las capacidades de los defensores. En primer lugar hay que hacer referencia a que la inmensa mayoría de las medidas de protección tienen que ver con reducir las vulnerabilidades (medios para comunicarse, chalecos antibalas, pago de boletos para viajar y alejarse del foco de riesgo, etc.), y casi las únicas que confrontan las amenazas directas son las que ofrecen escolta armada. Por todo esto, de entrada el conjunto de las medidas no aborda el riesgo de modo equilibrado, sino escorado hacia los aspectos técnicos y la protección armada.

Se han dado casos de diversificación de fondos y programas para defensores, de modo que a veces un defensor ha sido desviado a uno u otro fondo o programa, según diversas razones (si es desplazado, o si es indígena, o según cuál sea la medida de protección -salida de la región, o del país, etc.).

1 La Relatora de la ONU para defensores, M. Sekaggya, también ha expresado su preocupación al respecto: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=111&LangID=E>

👉 Es necesario evitar la práctica de “un defensor para cada fondo”, porque genera problemas de falta de coordinación, retrasos en la protección y mala gestión de los recursos.

📖 Aunque existan distintos fondos para defensoras, es posible lograr una integración entre los mismos si se ponen en común los criterios de acceso y los procesos de implementación de las medidas de protección

1. Medidas para reducir las vulnerabilidades

Medidas para reducir la exposición de la defensora

- **Evacuación**, sacando al defensor y a su familia de una zona. Esto suele incluir (de urgencia o de modo planificado) el pago del transporte (terrestre o aéreo, según las características de la zona).
- **Reubicación temporal** en otra zona sin riesgo (a veces puede ser fuera del país, pero habitualmente será dentro del mismo).
 - Apoyo monetario (suele ser limitado; por ejemplo el programa colombiano detalla que será de “hasta tres salarios mínimos hasta por tres meses, renovables”; el programa brasileño estipula que la ayuda será “por tiempo determinado”).
 - Apoyo monetario para la mudanza.

Un problema frecuente ha sido el disponer de los fondos necesarios a tiempo para realizar una evacuación o una reubicación temporal. En general es necesario aumentar la agilidad de los programas en estos casos. Se han dado situaciones en las que un programa no gubernamental de defensores, o una organización, ha tenido que adelantar dinero y esperar su devolución por el programa gubernamental.

- **Pasantías** (nacional o internacional): a veces la reubicación incluye una pasantía o período de colaboración voluntaria o pagada en otra institución de derechos humanos, para hacer un mejor uso del período de reubicación, reducir el impacto psicosocial del mismo y favorecer el intercambio de experiencias.
- Protección del **desplazamiento cotidiano**:
 - Vehículo para desplazamientos (con o sin chófer o escolta, según el nivel de riesgo, que también se tiene en cuenta para determinar si el vehículo es blindado o no).
 - Uso de medios de transporte seguros (automóviles privados, o pago de uso de taxis para evitar el uso de transporte público que puede aumentar la vulnerabilidad (esperas en las paradas, paradas y rutas prefijadas, desplazamiento a pie desde parada del transporte al domicilio u oficina, etc.).

Medidas para mejorar la capacidad de comunicación

Medios para comunicarse, en caso de necesidad o emergencia:

- Teléfonos celulares (o pago de tarifas prepagadas para su uso en emergencias)
- Radios o radioteléfonos
- Teléfono vía satélite

Medidas para proteger oficinas, sedes y domicilios, y a los defensores mismos

- Blindajes de puertas y ventanas
- Videoportero, circuito cerrado de televisión
- Detector de metales
- Chalecos antibalas

Medidas para incrementar las capacidades de los defensores

Los programas gubernamentales mencionan la medida de “Capacitación en materia de protección y autoprotección”, aunque las actuaciones de formación más adelantadas son desarrolladas por organizaciones no gubernamentales.²

2. Medidas para confrontar las amenazas directas

Estas medidas están dirigidas a confrontar la amenaza directa, es decir, a reducir la posibilidad de que un agresor potencial ataque directamente a un defensor. La mayoría de estas medidas se basan en la presencia continua o discontinua de personal armado, aunque hay que mencionar también el acompañamiento internacional desarrollado por ONG como Brigadas Internacionales de Paz,³ por ONG nacionales, por la presencia de funcionarios de Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz Roja u otras instituciones, incluidas algunas estatales, como algunos programas de Defensorías u oficinas de Ombudsman.

La escolta o protección armada

La escolta o protección armada se basa en la presencia continua o discontinua de personal armado, y puede estar dirigida a una organización (cuando por ejemplo se protege su sede) o a defensores amenazados (escolta individual). La protección armada tiene muchas facetas de importancia para las defensoras, que vamos a analizar a continuación.

¿Quién la lleva a cabo?

Existen diferentes modalidades de escolta armada:

- Escolta armada formada por integrantes de un cuerpo de seguridad, como la policía.

Esta es la modalidad más frecuente, porque su alcance es amplio (en teoría trabaja en todo el territorio nacional de un país). Tiene ventajas, pero también desventajas que han sido motivo de gran preocupación para los defensores (ver cuadro más abajo). Por ello ha habido varias propuestas de creación de un cuerpo de seguridad especializado (como se recoge en el siguiente punto). En todo caso, como mínimo las defensoras demandan que se creen mecanismos para garantizar que las escoltas o conductores tengan expedientes “limpios”, sin vínculos con grupos armados u otros cuerpos de seguridad que hayan tomado parte en actividades represivas. Asimismo se plantea que sean formados y sensibilizados en materia de derechos humanos, y que sean recién

2 Entre las pocas organizaciones especializadas en este trabajo se halla Protection International y los Protection Desk que PI ha creado junto con organizaciones nacionales de defensores en varios países (para más información, consultar www.protectioninternational.org).

3 Para más información ver www.peacebrigades.org, o “En buena compañía. Acompañamiento internacional para la protección de los derechos humanos” (por Liam Mahony y Luis Enrique Eguren, Editorial Universidad de Cantabria -España-, 2007).

salidos de la academia. Todo esto, a fin de evitar que los escoltas sean parte de las redes criminales que se oponen al trabajo de los defensores o que sean cooptados por ellas y que así sean utilizados para agredir u obtener información de sus protegidos.

- Escolta armada formada por un cuerpo de seguridad especializado.

La propuesta del programa guatemalteco recoge la creación de un “Cuerpo Élite de Seguridad y Protección” (CESP), integrado en un organismo público de seguridad, pero especializado en la protección de personas. Las organizaciones de defensoras en Colombia han hecho propuestas en la misma dirección, sobre la creación de una unidad especial para coordinar los esquemas de seguridad, y cuyo diseño “debe ser concertado con los beneficiarios/as.” En Brasil ha habido discusiones similares. Este planteamiento no solo se debe a la pretensión de que los escoltas tengan las capacidades necesarias para el desarrollo de su cargo, sino que con ello también se pueda lograr un reconocimiento especial para quienes lo integran y así contribuir a crear espíritu de cuerpo y reducir el riesgo de “compra de voluntades.”

- Escolta armada formada por personal “de confianza” del defensor.

Son personas, en las que el defensor confía, con formación en uso de armas (en Colombia y Guatemala se trata muchas veces de ex-guerrilleros reinsertados). A veces estos escoltas realizan su trabajo como servicio privado, y para el desempeño de esta función es habitual que formalmente sean incorporados de manera temporal (y solo para este servicio) como personal de algún cuerpo de seguridad, como fue el caso en Colombia en que pasaban a formar parte, tras formación adicional como escoltas, del Departamento Administrativo de Seguridad. Esta modalidad figura entre las medidas propuestas en el documento guatemalteco en los casos en que “las personas beneficiarias deciden no aceptar a los agentes (...) por razones debidamente justificadas:” el Estado contrataría al escolta, le capacitaría y le proporcionaría el armamento; podría estar bajo el mando del cuerpo oficial de protección, o como seguridad privada, a cargo del CESP⁴ pero “en dependencia de los beneficiarios,” según cita textual de la propuesta del programa.

- Escolta armada formada por compañías privadas de seguridad.

En la actualidad el programa colombiano ofrece escolta y vigilancia armada subcontratada a una compañía privada de seguridad. Esto ha recibido numerosas críticas por parte de las organizaciones de defensoras y de la Relatora Especial de la ONU para Defensoras, Margaret Sekagya⁵ (ver cuadro a continuación), que plantean su eliminación.

⁴ Cuerpo Élite de Seguridad y Protección (cuerpo de la policía que sería creado para protección), ver Propuesta de Programa apartado 3.4.

⁵ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=111&LangID=E>

Cuadro comparativo de las diferentes modalidades de protección armada		
	Ventajas potenciales	Objeciones
Escolta armada formada por el personal habitual de un cuerpo de seguridad	<p>Presentes en todo el territorio.</p> <p>Probablemente menos costoso.</p> <p>Posibilidad de acceso a información de inteligencia de la policía sobre posibles agresiones contra la defensora (si existe tal información, y si es transmitida al programa de protección).</p> <p>Pueden tener más personas en un operativo y alta capacidad de fuego (armas).</p>	<p>Falta de experiencia, falta de dedicación (disponible según otras prioridades de la policía) o de recursos (a veces el defensor tiene que pagar la comida de su escolta).</p> <p>Falta de sensibilidad: son habituales los prejuicios contra los defensores de derechos humanos (concebidos como “defensores de guerrilleros” o “de delincuentes”, o como personas que obstaculizan el trabajo de las fuerzas de seguridad).</p> <p>Posibles conexiones directas o indirectas con estructuras represivas de los cuerpos de seguridad.</p> <p>Riesgo de que ejerzan vigilancia o filtren información sobre/contra la defensora o sus contactos y su trabajo (hay antecedentes).</p> <p>Necesaria coordinación con el programa de protección (son instituciones distintas).</p>
Escolta armada formada por el personal habitual de un cuerpo de seguridad especializado	<p>Mayor formación y dedicación.</p> <p>Menor riesgo de conexiones estructurales con sectores represivos, menor riesgo de vigilancia y de filtración de información.</p> <p>Potencialmente, mejor coordinación estructural con el programa de protección.</p> <p>Posibilidad de acceso a información de inteligencia de la policía sobre posibles agresiones contra la defensora (si existe tal información, y si es transmitida al programa de protección).</p> <p>Pueden tener más personas en un operativo y alta capacidad de fuego (armas).</p>	<p>Probablemente sea más costoso crearlo.</p> <p>Su creación puede tardar por demoras burocráticas.</p>

<p>Escolta armada formada por personal "de confianza"</p>	<p>Mayor compromiso social y político con el trabajo de los defensores.</p> <p>Ausencia de riesgo de conexiones estructurales con sectores represivos, ni de vigilancia ni de filtración de información.</p>	<p>Menos capacidad de acceso a información de inteligencia sobre posibles agresiones contra el defensor (si la hubiera).</p> <p>Puede estar sujeto a situaciones conflictivas con las fuerzas de seguridad (si éstas son hostiles a los defensores), como arrestos si actuaran en circunstancias confusas, etc.</p> <p>Generalmente tienen capacidad de fuego limitada (por número de escoltas y armas).</p> <p>La relación de confianza con el defensor en ocasiones genera conflictos o no desempeñan su trabajo con la debida profesionalidad.</p> <p>La responsabilidad del Estado se ve diluida.</p>
<p>Escolta armada formada por compañías privadas de seguridad</p>		<p>El Estado es responsable de la protección, y una compañía privada no es una autoridad estatal; por tanto es muy difícil para el Estado delegar adecuadamente su autoridad y su responsabilidad (dado que la rendición de cuentas <i>-accountability-</i> es alta para un agente estatal y mucho más difusa para una escolta privada).</p> <p>Las compañías suelen ser creadas por ex miembros de los cuerpos de seguridad y pueden estar infiltradas por sectores que reprimen a las defensoras (hay cosas documentados en Colombia).</p> <p>No hay el debido control sobre trabajadores de empresas privadas como sobre funcionarios del Estado.</p> <p>No cuentan con la formación básica con la que cuentan los agentes públicos de seguridad, y mucho menos con formación en materia de derechos humanos.</p>


Este cuadro de objeciones y ventajas potenciales ha de ser considerado desde el punto de vista del riesgo y de las necesidades de las defensoras. Por ejemplo, si el riesgo de vigilancia y espionaje sobre los contactos del defensor es alto, la escolta armada de la policía puede no ser una opción viable para el defensor. Pero a veces no es posible elegir, y el defensor se halla en la tesitura de tener que elegir entre esa escolta o nada. Otras veces una defensora opta por una protección diferente a la escolta armada, como el acompañamiento internacional (ver comentario al respecto en capítulo 1), o el acompañamiento -en situaciones de riesgo- por otras personas de la misma organización o de otras organizaciones. Cabe destacar que la propuesta de programa de Guatemala prevé el apoyo al desarrollo de "mecanismos de

acompañamiento nacional y/o internacional (...) para reducir o prevenir las agresiones” (incluyendo, por ejemplo, el facilitar visados a los acompañantes internacionales).⁵

Una posible alternativa es la vigilancia no armada, que es muy usada para cuidar locales, por ejemplo. No podemos perder de vista que unos y otros acompañamientos y escoltas tienen que ser analizados a la luz del riesgo existente, porque a veces unos u otros no son viables para proteger.


¿Cómo se lleva a cabo la escolta o protección armada?

La escolta o protección armada suele ser continua, o por períodos largos de tiempo durante el día y/o la noche. Consiste en un operativo (o “esquema”) con uno o más escoltas, con o sin vehículo, que se comportan según protocolos de seguridad al acompañar a la persona protegida. Al salir de un edificio, salen a la calle antes que la persona protegida, comprueban los lugares cerrados o semicerrados en los que entra la persona escoltada, prevén las rutas para los desplazamientos, y en general tienen que tener un criterio técnico establecido para la gama de actividades diarias de un defensor escoltado. Estas actuaciones son necesarias, por lo que una escolta no puede quedarse en “dos armados que van con el defensor aquí y allá”. La efectividad de la escolta se basa en su capacidad de disuadir frente a un ataque (esto lo tiene en común con el acompañamiento nacional e internacional), y en el caso de que se planificara uno, de detectarlo para evitar que se pueda dar, y en última instancia de repelerlo sin daños para la persona protegida (ni para sí mismo).

 *Una escolta desinteresada y pasiva no va a poder prevenir un ataque ni reaccionar adecuadamente ante el mismo si se produjera.*

Presencia armada discontinua

Es el caso de rondas o patrullajes en torno a una sede o a un domicilio. Su objetivo principal no suele ser el actuar contra una agresión en el momento que suceda, sino prevenirla. Para que las rondas sean efectivas, han de ser de frecuencia irregular pero suficiente, de modo que un potencial agresor no pueda predecir cuándo va a haber una ronda, y han de realizarse varias veces al día, especialmente en los momentos de mayor riesgo (como la entrada y salida a la oficina, el anochecer, etc.; la frecuencia también puede variar según el nivel de riesgo). Las rondas no deben consistir en un mero “pasar por allí”, sino que requieren de una actitud activa para realizar contravigilancia (detectar si hay vigilancia sobre el lugar protegido) y a ser posible averiguaciones a nivel local (inteligencia sobre el entorno del lugar protegido), para poder captar signos de alarma y actuar. Es también necesario tener en cuenta, como recoge la propuesta guatemalteca, la iluminación de la zona, los lugares de estacionamiento, el flujo de tráfico y la disposición de la entrada, escaleras, ascensores, etc.

 *En las rondas policiales, algunas malas prácticas detectadas son la baja frecuencia de las rondas y el carácter rutinario de las mismas (el coche solamente “pasa por allí” y “siempre a las mismas horas”).*

⁵ Ver propuesta de Guatemala, capítulo 4.

📖 Para generar mayor frecuencia en las visitas o al menos dejar evidencia de cuáles eran los agentes que no cumplían con su obligación algunas organizaciones que contaban con este tipo de medidas acordaron con la policía que en sus sedes existiría un registro de las visitas que realizaban los agentes, en los que se hacía constar día y hora, así como número de efectivos y sus nombres y sus firmas

También podríamos incluir aquí, bajo presencia armada discontinua, la habilitación de teléfonos directos para una reacción policial rápida si el defensor sufre algún incidente de seguridad. Durante un tiempo en Colombia se habilitó un sistema de comunicación en red, mediante radioteléfonos, entre defensores y un sector asignado de la Policía Nacional, de modo que una defensora se podía comunicar de inmediato con dicho personal, que a su vez enviaba una patrulla al lugar donde sucedían los hechos. En Guatemala hay una experiencia similar, pero usando un teléfono de emergencia (110), que es un servicio que existe para todos los ciudadanos, pero al que se le asignó un servicio especializado para defensores. El balance de la efectividad de estas medidas no está claro, porque ha habido respuestas positivas en algunos casos y respuestas negativas en otros.

¿Como gestionar la escolta armada?

El programa de protección, en primer lugar, y las defensoras mismas (las organizaciones que apoyan al programa, y las organizaciones y personas escoltadas) tienen que dar el adecuado seguimiento a la implementación de la escolta armada. Veamos cuáles son algunos de los problemas más frecuentes en la práctica de los programas, y cómo intentar resolverlos.

- Desacuerdo de fondo o forma sobre el nivel de riesgo de la defensora o el tipo de escolta a proporcionar.

Si la institución que hace la evaluación de riesgo no es la misma que la que proporciona la protección armada, puede haber desacuerdos sobre el nivel de protección que requiere el defensor. En la misma línea, los limitados recursos para escoltas y el todavía reducido peso que tienen los defensores en la escena social puede hacer que un cuerpo de policía tienda a reducir la prioridad de su protección.

Otras veces el desacuerdo tiene motivos políticos o ideológicos; es el caso, por ejemplo, cuando mandos de la policía están en contra del trabajo en derechos humanos, cuando las agresiones contra los defensores provienen de las propias fuerzas de seguridad, o cuando el mando de la policía recae en un gobierno local de línea opuesta a la del gobierno central (y dispuesto a actuar contra los intereses de éste).

Hay varias maneras de abordar estas situaciones. A nivel técnico, podría ser útil que quien proporciona la escolta participe de alguna manera en la evaluación de riesgo, para aportar sus criterios y favorecer su compromiso; igualmente, puede ser útil que quien proporcione la escolta esté desligado, en lo operacional, de los núcleos clásicos de la policía. Pero si el problema de fondo es la falta de voluntad política, la única solución que tiene es precisamente generar dicha disposición, o sea, aumentando el peso y respeto de las defensoras a nivel social y haciendo efectivas las líneas de autoridad y el seguimiento de las órdenes dadas. En este estudio hemos conocido experiencias de todo tipo sobre estas dificultades, y no hay conclusiones claras sobre qué solución es la

mejor, porque depende de los contextos, pero en general no se ha conseguido la necesaria voluntad política para allanar los obstáculos que encuentran las medidas de protección (no digamos entonces para que se implementen las medidas más globales de las que hablamos en el siguiente capítulo).

- La coordinación entre el programa y el cuerpo que implementa la escolta.

Un problema recurrente es la falta de coordinación entre el programa y el cuerpo armado que proporciona la escolta, tanto en el inicio de la misma, como en su implementación. También puede darse este obstáculo cuando hay distintos cuerpos de seguridad involucrados en la escolta. La falta de coordinación incluye también un tema que pareciera menor pero que resulta delicado, como es el de los presupuestos y costes: por ejemplo, ¿quién paga los gastos de la escolta? (dietas, gasolina, desplazamientos fuera de la ciudad, etc.). Sucede demasiado a menudo que es el defensor mismo quien paga dietas y otros costes conexos...

Los programas proponen diferentes maneras de abordar la falta de coordinación. El colombiano define una “ruta de la protección” como estrategia para articular y coordinar la actuación de las autoridades a nivel nacional, departamental y municipal. Esta “ruta” define las responsabilidades de cada nivel con cierto detalle.⁶ Asimismo, el programa establece la creación de una base de datos única para el registro de beneficiarios del programa. En Guatemala se estableció la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, actualmente División Especial de Investigaciones Criminales (DIEC), cuya función es responder ante los delitos cometidos contra los defensores para coadyuvar a la investigación de los casos en coordinación con los fiscales a cargo de los mismos. La Unidad responde a la solicitud del Ministerio Público o puede responder a la solicitud de la defensora en riesgo, y entonces ponerse a disposición del fiscal a cargo de la investigación. Durante un período de tiempo, esta Unidad, aun siendo un equipo pequeño que requería de apoyo en la capacitación y en la dotación de más recursos, ha mostrado una gran capacidad de despliegue y de atención de casos a nivel nacional, de modo que los resultados iniciales prometían la ruptura de la impunidad. Lamentablemente, la falta de coordinación con el Ministerio Público o incluso la obstrucción desde esta instancia ha dejado interrumpidos muchos de estos casos.

En lo que tiene que ver con los gastos de las escoltas, el programa colombiano estipula solamente que se implementará una estrategia de difusión ante las entidades territoriales para que incluyan en sus presupuestos los gastos generados por los programas de protección. En el programa brasileño se establece que este brindará “la colaboración y apoyo necesarios”, incluyendo asistencia económica, a los cuerpos de policía.⁷

⁶ Decreto 1740 de 2010, capítulo IV.

⁷ Manual de procedimientos, pág. 31.

📖 Es importante que la supervisión de las escoltas no dependa sólo del programa, sino también de las organizaciones de defensores. Para ello las organizaciones han de generar su propia política de actuación respecto a la protección armada, en coordinación con otras organizaciones y sin dejar que sea el defensor quien tenga que gestionar por sí mismo las dificultades en la implementación de la escolta

- La desconfianza de los defensores, o de las poblaciones con las que las defensoras trabajan, hacia la policía.

En los tres programas analizados las defensoras mantienen un alto grado de desconfianza hacia los cuerpos policiales que ejecutan la escolta. Ha habido numerosos antecedentes de espionaje por parte de dichos cuerpos hacia el colectivo de defensores, así como actuaciones directas e indirectas por parte de fuerzas de seguridad contra ellos. Entre los que han alcanzado más resonancia están, en Colombia, las escuchas ilegales contra defensores y otros grupos sociales y políticos por parte del ejército colombiano, y especialmente la campaña del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en su contra.⁸ También los escoltas pueden facilitar los procesos de criminalización, pues se conocen casos en los que éstos han testificado contra la defensora. El mismo riesgo existe frente a los agentes que realizan los análisis de riesgo, pues en éstos la policía obtiene abundante información relativa al defensor y a su trabajo.

Entre las maneras en que se ha abordado esto están (además de las necesarias investigaciones y actuaciones judiciales) las propuestas de creación de cuerpos policiales independientes (ya analizadas), la necesidad de tener un referente de contacto dentro de la policía, accesible, con quien se establezca una relación de confianza suficiente, y que pueda tomar medidas e incluso investigar a nivel interno si se diera alguna de las situaciones mencionadas previamente.

Es habitual que la población con la que trabajan los defensores manifiesten resistencia a colaborar con alguien acompañado por personas armadas, (sean éstas o no integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado). En estos casos suele haber comprensión ante las situaciones de riesgo, y es por ello que el defensor escoltado suele explicar abiertamente cuál es la situación de riesgo en que se encuentra. Por otro lado, también se suele evitar que la escolta conozca los contactos o las localizaciones de esta población (por ejemplo en el caso de testigos de procesos, o de líderes de movimientos de base que prefieren trabajar con “bajo perfil”). Esto a su vez genera múltiples conflictos con el programa, ya que a veces las defensoras entran a un lugar sin avisar a su escolta, o piden a ésta que permanezca en un punto mientras ellas hacen su trabajo, o a cierta hora “despiden” a su escolta y siguen con su trabajo. Sin embargo, esta segunda alternativa no siempre es posible, pues las situaciones señaladas han sido incluidas en el programa colombiano como “mal uso” de las medidas de protección y pueden ser motivo de suspensión de las mismas.

⁸ Las protestas por este espionajes y estas actuaciones contra defensoras han alcanzado todos los ámbitos, incluida la Relatora Especial para Defensores/a de la ONU, M. Sekaggya: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=111&LangID=E>.

📖 Es necesario que las medidas de protección sean compatibles con el desarrollo del trabajo del defensor, si el nivel de riesgo lo permite. Tanto la Corte Constitucional de Colombia como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han estipulado que las medidas de protección han de ser adecuadas para el defensor y consultadas con éste. *La propuesta de Ley de protección de defensores en Brasil así lo recoge: “La adopción de medidas que lleven a la interrupción de las actividades del defensor de derechos humanos en su lugar de actuación solamente será implementada cuando sea estrictamente necesario para su seguridad o la de sus integrantes”*⁹

- La escolta que genera riesgo.

La escolta policial puede generar riesgos para los defensores en determinados contextos. Por ejemplo, los defensores que trabajan en las favelas brasileñas plantean que su riesgo se incrementa cuando entran a las mismas acompañados por policía uniformada (los escoltas plantean lo mismo). No hemos conocidos soluciones sencillas para estos casos. En ellos se cruzan dos tipos de riesgo diferentes, que son el que pueda afrontar el defensor y el que pueda afrontar la escolta, proveniente de otro tipo de amenazas distintas. En muchas ocasiones esta situación ha dado lugar a la interrupción de la escolta en las zonas de riesgo, lo que debilita notablemente su capacidad de protección.

3. Otras medidas de protección

Como puede verse, la mayoría de las medidas propuestas por los programas se reducen a la protección física de la defensora amenazada. Sin embargo, todos los defensores coinciden en afirmar que la mejor protección sería que se terminara la impunidad de quienes les agreden: si los casos son investigados, se detiene a los agresores, y éstos son juzgados y condenados, se daría un gran avance en protección. Otro avance significativo sería el crear un ambiente social de respeto y valoración hacia el trabajo de las defensoras. En esto son pioneras, como sucede habitualmente, las organizaciones de defensores, con amplias y prolongadas campañas. Por su parte, la propuesta de programa guatemalteco incluye una serie de medidas que van más allá de la protección física; y en la misma línea, el programa colombiano también ha incluido algunos aspectos –aunque mucho más limitados-. En el siguiente capítulo queremos centrar nuestra atención en otras medidas de protección, de carácter más amplio, que van más allá de las medidas físicas analizadas en este capítulo.

⁹ Artículo 10 de dicha Ley (ver anexos en Volumen I de esta publicación).


Capítulo 6: El conjunto de la respuesta de protección

1. La respuesta de protección ante un caso


Como decíamos en el capítulo anterior, es necesario que los programas amplíen el foco de la respuesta de protección más allá de las medidas físicas ya analizadas. Los objetivos de una protección integral deben incluir acabar con la impunidad de quienes agreden y dar a los defensores el respeto y reconocimiento social que merecen. Como recoge la propuesta de Ley de Brasil, es fundamental “la adopción de medidas con vistas a superar las causas que llevaron a la inclusión en el Programa.”¹ Para ello sería importante que los programas gubernamentales, que se centran mucho en medidas físicas y de carácter reactivo, adoptaran las medidas y tácticas desarrolladas por algunos programas no gubernamentales, como veremos a continuación.

2. El proceso de investigación penal de las agresiones contra defensores


Todos los defensores coinciden en afirmar que las agresiones que sufren disminuirían si se acabara la impunidad de quienes las perpetran. Es por ello que puede afirmarse lo siguiente:

 La investigación penal, juicio y sentencia contra quienes agreden a los defensores es una de las principales bases de su protección

Un programa debe ser concebido teniendo en cuenta que no puede ser una “burbuja” que aisle al defensor de su entorno, ni en lo que tiene que ver con su trabajo ni respecto al proceso de investigación policial o judicial sobre las amenazas o ataques sufridos.

 *El programa de protección incluye en su estructura representantes de los organismos policiales y judiciales encargados de la investigación de los ataques contra el defensor.*

Al mismo tiempo es fundamental prevenir las posibles fugas de información sobre la situación de la defensora. Por ejemplo, la propuesta de ley brasileña incluye el “mantener en secreto la identidad, imagen y datos personales” de la defensora y estipula que “las medidas y providencias relacionadas con el programa serán ejecutadas y mantenidas en secreto por los defensores de derechos humanos y por los agentes implicados en su ejecución.”²

 *Un programa debe mantener la debida confidencialidad y prevenir posibles fugas de información sobre la situación de protección de la defensora (y si se detectan han de ser investigadas). Es más probable que esto suceda cuando los victimarios son miembros de las fuerzas de seguridad que puedan tener conexiones con funcionarios cercanos al programa (las escoltas, por ejemplo).*

3. La protección de defensoras como política pública

Si se quiere hacer de la protección de defensores una política pública, es necesario que esté regulada por una ley, y no solamente por directrices o decretos *ad hoc*. Brasil es el único

1 Artículo 10 de dicha Ley (ver el texto en anexos del Volumen I).

2 Artículo 10 de dicha Ley (ver el texto en anexos del Volumen I).

país del mundo, en el momento de escribir este texto, que se encuentra cercano a aprobar una ley de protección para defensores.³ En todos los demás casos se trata de políticas *ad hoc* (Colombia) o de propuestas (Guatemala, y más recientemente México).

4. La necesaria coordinación intersectorial entre los organismos del gobierno y del estado

Una respuesta integral de protección requiere de coordinación entre los distintos órganos del gobierno y del estado con responsabilidad en protección. La propuesta de ley en Brasil plantea que “la Secretaría Especial de Derechos Humanos podrá crear una comisión intersectorial nacional para la coordinación de los órganos, entidades públicas y entes federales con atribuciones relacionadas con las políticas de programas de protección de derechos humanos”, pero no la concreta. Se da similar situación en el caso guatemalteco. Sin embargo, en el nuevo Decreto que rige el programa colombiano se crea un ente de alto nivel, el Comité Intersectorial de Protección⁴ (ver cuadro).

Colombia: el Comité Intersectorial de Protección	
Miembros	El Ministro del Interior y de Justicia, quien la presidirá El Ministro de Defensa Nacional El Fiscal General de la Nación El Procurador General de la Nación El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH El Defensor del Pueblo El Contralor General de la República (la participación en este comité es indelegable)
Funciones	Orientar los lineamientos de política en materia de protección Coordinar la implementación y terminación de medidas de protección en casos excepcionales que sean generadas por nivel de riesgo extremo y solicitadas por el Ministerio del Interior y de Justicia o la Policía Nacional Revisar periódicamente los informes de seguimiento a los diferentes programas de protección y emitir recomendaciones Evaluar el proceso de transición de las poblaciones objeto de cada uno de los programas Invitar a las personas que consideren necesarios

³ Ver, para más información, el Volumen I de esta publicación.

⁴ Decreto 1740 de 2010.

Sesiones	La Comisión establecerá su propio reglamento de funcionamiento y determinará la periodicidad de las sesiones Las recomendaciones y decisiones de la Comisión serán consignadas en un acta, que suscribirán el presidente y el secretario de la misma
-----------------	---

5. Las medidas impuestas por organismos internacionales

Algunos organismos regionales, como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tienen la capacidad legal de imponer a un Estado miembro medidas cautelares o provisionales cuando un defensor está en grave riesgo. En algunos casos estas medidas se implementan en el país de manera inmediata, considerando que el criterio de necesidad de las mismas del ente internacional las hace inmediatamente aplicables. En otros casos, el programa de protección o un cuerpo de seguridad hacen una valoración del riesgo, y en virtud de esto deciden qué tipo de medidas otorgarle, lo que ha llevado a situaciones en las que un defensor tenía solicitadas medidas cautelares por su alto riesgo, pero el análisis policial arrojó un resultado de “riesgo bajo”, con el consiguiente conflicto institucional.


La implementación de medidas de protección a partir de medidas provisionales o cautelares requiere de una cierta concertación entre el programa de protección correspondiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería (por ser el interlocutor de organismos internacionales), los cuerpos de seguridad y los defensores. En general, la implementación de estas medidas de protección adolece de las mismas dificultades que las ya analizadas para la implementación del resto de medidas de los programas.

6. Otras medidas de protección

Hay otras medidas de protección sobre el papel, tanto en la propuesta de programa guatemalteco como en la propuesta de ley brasileña que, junto con acciones que llevan a cabo las organizaciones de defensores, dibujan un panorama mucho más amplio de posibilidades de actuación en protección para los defensores. Veamos un listado y breve reseña de algunas de estas medidas.

Apoyo jurídico y en gestiones ante las administraciones

- Acompañamiento a organismos oficiales.
- Seguimiento de evolución del caso y presión sobre el proceso.
- Vigilancia del debido proceso en los casos de judicialización o criminalización de defensores (como actuación mínima; la adecuada sería informar en contra de la legislación o de las políticas que criminalizan a defensores).
- Sensibilización del sector judicial y policial sobre la protección de defensores.

 *Ejemplo: el programa estatal de Pernambuco (Brasil) tomó en 2010 la iniciativa de convocar a sectores judiciales y policiales a una jornada de análisis e intercambio sobre la protección de defensores.*

- Derecho a la información: la propuesta de programa de Guatemala recoge que “las instituciones del Estado proporcionen la información requerida por las defensoras, a los fiscales y jueces, para apoyar las investigaciones y procesos judiciales.”⁵
- La propuesta de Ley de Brasil prevé la “suspensión temporal de las actividades de funcionariado, sin perjuicio de los respectivos vencimientos o ventajías, cuando se trate de un funcionario público o militar.”⁶

Apoyo médico y psicosocial

El apoyo médico y psicosocial, en el caso de defensores que ha sido atacados, es muy importante en el proceso de protección. Se debe realizar una valoración inicial para detectar cuándo es necesaria ayuda especializada. Esta ayuda especializada se puede realizar por el programa de protección (por ejemplo, el programa en Brasil y el programa no gubernamental de UDEFEGUA⁷ tiene psicólogos entre su personal), o puede ser contratado con otra institución para los casos necesarios.

Realización de pronunciamientos por órganos del Gobierno y del Estado en favor de las defensoras

Cuando los defensores sufren ataques públicos en medios de comunicación, bien por grupos de presión, bien por funcionarios públicos u otros, es importante que el Gobierno y el Estado se pronuncien en favor de ellos y condenen dichos ataques. Ha habido numerosos ejemplos de estas situaciones. Los pronunciamientos pueden tomar la forma de declaración pública, pero también de decretos presidenciales, cartas circulares a cuerpos de seguridad, directrices administrativas, resoluciones parlamentarias, etc., etc.

Asimismo los organismos de control del estado (como las procuradurías o, en su defecto, las fiscalías) pueden iniciar de oficio procesos disciplinarios contra los funcionarios que por sus comentarios, acciones u omisiones promuevan o permitan agresiones a defensoras.

La respuesta de protección como refuerzo de redes nacionales e internacionales

Un componente importante de cualquier respuesta en protección es el desarrollo de redes de organizaciones a nivel nacional e internacional. La propuesta de programa de Guatemala recoge este apartado específicamente⁸, con apoyo a dichas redes, a la creación de directorios de contactos (integrando lo gubernamental y lo no gubernamental), etc. En cualquier caso, la creación de redes es una estrategia efectiva practicada por las organizaciones de defensoras.

Las campañas públicas y por sectores. Educación en derechos humanos

Las campañas públicas sobre el papel de las defensoras son importantes. Ha habido experiencias muy interesantes entre las organizaciones de defensoras, como las realizadas por la “Campaña internacional por el derecho a defender los derechos humanos en Colombia” o las realizadas por UDEFEGUA en Guatemala, aunque se conoce poco de su impacto. Igualmente se conoce poco del impacto de las campañas de educación sobre derechos humanos dirigida a cuerpos de seguridad.

5 Ver Propuesta guatemalteca en anexos (punto 4).

6 Artículo 10 de dicha Ley (ver el texto en anexos del Volumen I).

7 Unidad de Defensores y Defensoras de Guatemala (no gubernamental).

8 Capítulo 4 de la propuesta guatemalteca.

Sobre archivos de inteligencia relativos a defensores

Las organizaciones de defensoras reivindican la desclasificación (con acceso a la información) y posterior cierre de archivos de inteligencia militar o policial que tengan información ilegal sobre defensores, así como el cese del espionaje sobre defensores por parte de los organismos de inteligencia. En este sentido, la propuesta de programa de Guatemala recoge que “el estado se ve amenazado por quienes violan los derechos humanos y no por quienes los denuncian”, y plantea una serie de medidas sobre los archivos de inteligencia.⁹

Actuaciones contra judicializaciones sin fundamento y contra legislación que restrinja el derecho de las defensoras a promover los derechos humanos

La judicialización de defensores es un fenómeno creciente, que reduce los costes políticos que pueda tener una agresión contra un defensor y al mismo tiempo es eficaz para detener su trabajo. A veces se realiza al amparo de legislaciones ad hoc que restringen el derecho de los defensores a promover los derechos humanos. Tanto las judicializaciones como las legislaciones represivas son dos aspectos muy importantes a tener en cuenta para la debida protección de los defensores.

La gestión de la información sobre agresiones contra defensoras

Las agresiones contra defensores siguen tendencias y patrones que responden a las estrategias y necesidades de los victimarios. La documentación de estas agresiones y su análisis proporciona importante información para diseñar las políticas y medidas de protección más efectivas. De nuevo en este aspecto los programas no gubernamentales llevan un gran adelanto sobre los gubernamentales. Los informes que regularmente produce la Unidad de Defensores/a de Guatemala (UDEFEQUA) arrojan luces sobre las tendencias en agresiones contra defensoras, según las áreas de trabajo, la ubicación geográfica, el tipo de victimario, etc.¹⁰ A nivel internacional son únicos en su género, y una buena muestra de lo que se puede lograr con el tratamiento adecuado de la información.¹¹

9 Capítulo 4 de la propuesta guatemalteca.

10 Ver www.udefegua.org

11 Protection International, en colaboración con sus contrapartes (Protection Desks), y siguiendo la estela de UDEFEGUA, está iniciando la instauración de bases de datos en varios países.

Anexo 1: El manejo del riesgo: amenazas, vulnerabilidades y capacidades

No existe una definición consensuada sobre lo que es el riesgo. Aquí diremos que “riesgo” hace referencia a “acontecimientos posibles, sean lo inciertos que sean, que causan daño”. El riesgo depende de las amenazas que se tengan, pero también de cuán vulnerable se es frente a dichas amenazas, y de qué capacidades se tiene frente a ellas.

En cualquier situación dada, todas las personas que trabajan en derechos humanos pueden encontrarse ante un mismo nivel de peligro, pero no todo el mundo es vulnerable a ese riesgo general de la misma manera por estar en un mismo lugar. La **vulnerabilidad**, la posibilidad de que un defensor o una defensora o su grupo sufra un ataque o un daño, varía de acuerdo a diversos factores, como veremos a continuación.

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

El nivel de riesgo al que se enfrenta un grupo de defensoras o defensores de derechos humanos aumenta en relación a las amenazas recibidas y a la vulnerabilidad y la capacidad del grupo antes esas amenazas, como representamos en la siguiente ecuación:¹

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

Las amenazas

Las amenazas representan la posibilidad de que alguien dañe la integridad física o moral de otra persona, o su propiedad, mediante una acción intencionada y a menudo violenta.² La valoración de las amenazas nos será útil para saber qué probabilidad hay de que éstas se lleven a cabo (como veremos en el siguiente capítulo).

En un escenario de conflicto, las y los defensores pueden enfrentarse a muchos tipos de amenazas: si va dirigida a alguien se la conoce como **targeting** y si emana del contexto es una amenaza **incidental**. Desde otro punto de vista, puede haber amenazas **declaradas**, cuando son directas o explícitas, o declaradas hacia otras personas, próximas a ti, las amenazas **indirectas**.

El targeting es el tipo más común de amenaza para las y los defensores de derechos humanos. Tiene el objetivo de frenar o variar el trabajo del grupo o de influir en el comportamiento de sus miembros. Se suele producir directamente por el trabajo que éstos realizan y también por los intereses y necesidades de quienes se oponen a este trabajo.

Las **amenazas incidentales** surgen al menos por:

- Encontrarse en zonas de enfrentamientos armados (“estar donde no tienes que estar en el peor momento posible”).
- Ataques por delincuencia común, en especial si el trabajo de derechos humanos se hace en zonas especialmente peligrosas. Hay que señalar, no obstante, que muchos casos de delincuencia común encubren casos de targeting.

1 Adaptado de Van Brabant (2000) y REDR.

2 Dworken (1999).

El targeting (amenazas con un propósito concreto) puede hacerse a través de amenazas directas (declaradas), por ejemplo cuando las y los defensores reciben una amenaza de muerte (ver capítulo 1.3 para cómo evaluar las amenazas declaradas), y a través de amenazas indirectas, cuando por ejemplo un defensor próximo a tu trabajo recibe una amenaza y existen razones para pensar que a ti puede tocarte después.

Resumen de los tipos de amenazas:

- Targeting: amenazas que surgen por el trabajo que hacemos (pueden ser amenazas directas, contra alguien, e indirectas, contra personas relacionadas).
- Amenazas incidentales: emanan del contexto en que trabajamos (amenazas por delincuencia común, o por enfrentamientos armados en zonas de conflicto).

Vulnerabilidad

La vulnerabilidad hace referencia al grado en que la gente es sensible a la pérdida, el daño, el sufrimiento y la muerte al ser objeto de un ataque. Varía de persona a persona y de grupo a grupo; y también, para la misma persona o grupo, varía en el tiempo. La vulnerabilidad siempre es relativa, porque todas las personas y todos los grupos son de alguna manera vulnerables. No obstante, todo el mundo tiene su propio nivel y tipo de vulnerabilidad, dependiendo de sus circunstancias. Veamos algunos ejemplos:

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

(Al final de este capítulo ofrecemos un listado sobre posibles puntos vulnerables y capacidades de respuesta).

Capacidad

La capacidad (de respuesta) en protección alude a los puntos fuertes y a los recursos que tiene un grupo o una persona para conseguir un grado razonable de seguridad. Algunos ejemplos son los cursos de formación dedicados a temas de seguridad o en temas legales, el trabajo en equipo, la posibilidad de usar un teléfono o un medio de transporte seguro, una buena red de contactos, una buena estrategia para controlar el miedo, etc.

En la mayoría de los casos, la vulnerabilidad y la capacidad son dos lados de una misma moneda.

Por ejemplo: *No saber lo suficiente sobre nuestro entorno de trabajo nos hace más vulnerables, y saber lo suficiente aumenta nuestra capacidad de respuesta. Lo mismo puede decirse de tener o no tener acceso a transporte seguro o a buenas redes de contactos.*

En cualquier caso, cómo actuamos es un factor determinante.

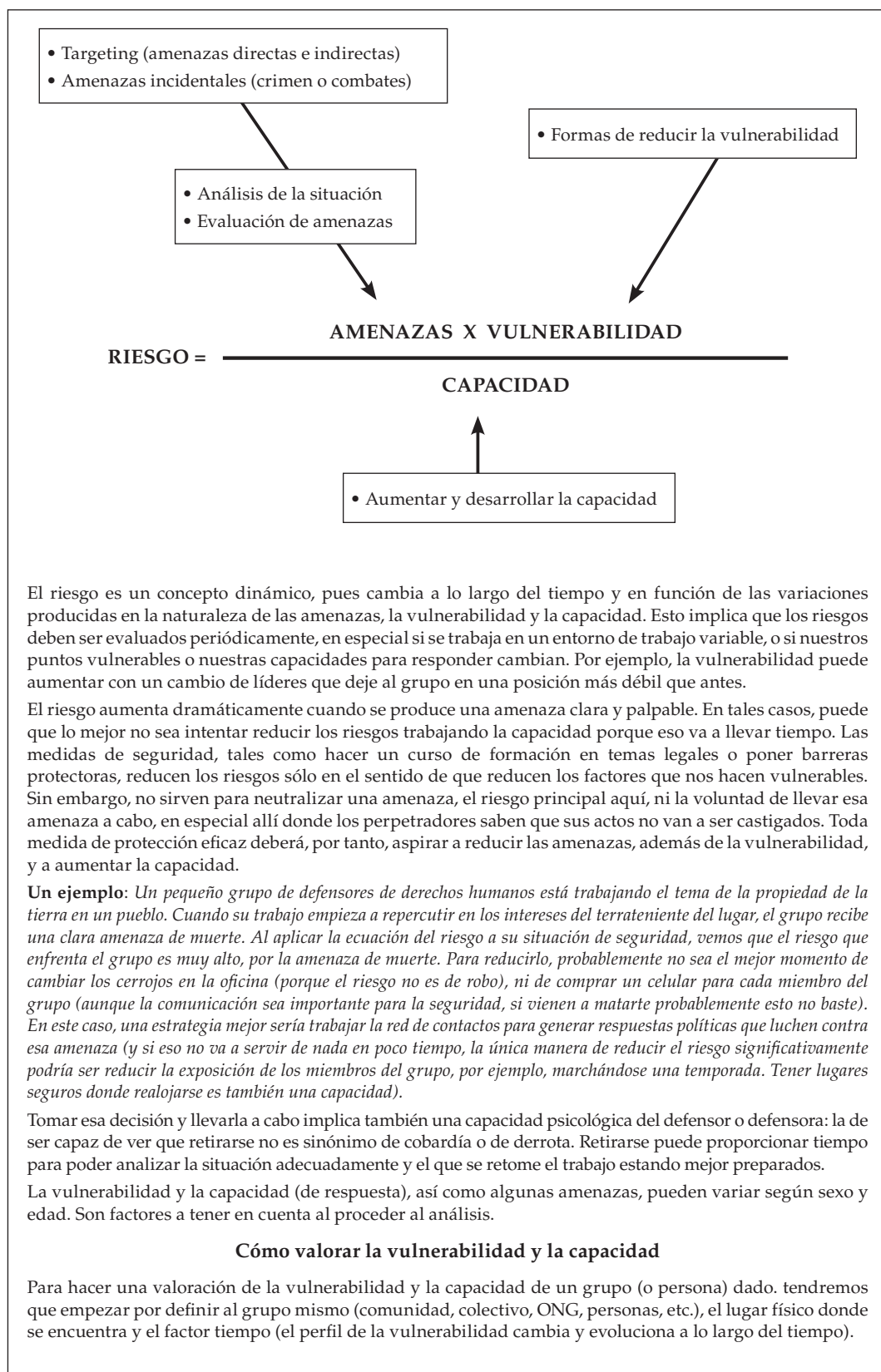
Por ejemplo: *Tener teléfono puede hacernos vulnerables o aumentar nuestra capacidad dependiendo de cómo lo usemos. Si lo usamos sin cuidado, para transmitir información confidencial, tenerlo nos hace más vulnerables. Si lo usamos con discreción y la información confidencial la transmitimos de modo reservado, entonces es una capacidad.*

(Al final de este capítulo ofrecemos un listado de posibles puntos vulnerables y capacidades).

En resumen

Para reducir los riesgos a niveles aceptables (principalmente, para protegerse) debemos:

- Reducir los factores que nos hacen vulnerables
- Aumentar nuestra capacidad
- Reducir las amenazas posibles



El riesgo es un concepto dinámico, pues cambia a lo largo del tiempo y en función de las variaciones producidas en la naturaleza de las amenazas, la vulnerabilidad y la capacidad. Esto implica que los riesgos deben ser evaluados periódicamente, en especial si se trabaja en un entorno de trabajo variable, o si nuestros puntos vulnerables o nuestras capacidades para responder cambian. Por ejemplo, la vulnerabilidad puede aumentar con un cambio de líderes que deje al grupo en una posición más débil que antes.

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

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

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

La vulnerabilidad y la capacidad (de respuesta), así como algunas amenazas, pueden variar según sexo y edad. Son factores a tener en cuenta al proceder al análisis.

Cómo valorar la vulnerabilidad y la capacidad

Para hacer una valoración de la vulnerabilidad y la capacidad de un grupo (o persona) dado, tendremos que empezar por definir al grupo mismo (comunidad, colectivo, ONG, personas, etc.), el lugar físico donde se encuentra y el factor tiempo (el perfil de la vulnerabilidad cambia y evoluciona a lo largo del tiempo).

Después podremos valorar la vulnerabilidad y la capacidad usando la tabla 3 que aparece al final de este capítulo como modelo.

Por favor, atención: Este tipo de evaluación debe plantearse como una actividad abierta que se va nutriendo de información a lo largo del tiempo para que así siempre se pueda disponer de una tabla precisa de cómo evoluciona la situación. Cuando evaluemos la vulnerabilidad y la capacidad, es importante hacer primero la descripción de cuál es la situación de éstas en ese momento y sólo después proceder a hacer una lista de las descripciones posibles o deseables. Posteriormente, tendremos que determinar el procedimiento que nos permitirá llegar a estas últimas.

Tabla 3:

Información necesaria para valorar la vulnerabilidad y la capacidad de un grupo. (Nota: la información de la columna derecha muestra los puntos vulnerables o las capacidades de respuesta para cada componente en términos generales).

VULNERABILIDAD Y CAPACIDAD	INFORMACIÓN NECESARIA PARA VALORAR NUESTRA VULNERABILIDAD O CAPACIDAD COMO DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LOS COMPONENTES
COMPONENTES RELATIVOS A LAS CARACTERÍSTICAS GEOGRÁFICAS, FÍSICAS Y TÉCNICAS	
EXPOSICIÓN	La necesidad de estar en o pasar por zonas peligrosas para realizar las tareas cotidianas u otras ocasionales, habiendo en ellas actores que suponen una amenaza a la seguridad
ESTRUCTURAS FÍSICAS	Las características de los edificios (oficinas, casas, refugios); los materiales de construcción, puertas, ventanas, armarios. Barreras protectoras. Iluminación nocturna
OFICINAS Y LUGARES ABIERTOS AL PÚBLICO	¿Están las oficinas abiertas al público? ¿Hay zonas reservadas sólo para el personal? ¿Hay que tratar con gente desconocida que viene a visitarnos?
LUGARES PARA OCULTARSE, RUTAS PARA ESCAPAR	¿Disponemos de lugares para ocultarnos? ¿Son de fácil acceso (a qué distancia física están) y quién puede usarlos (son para personas concretas o para todo el grupo)? En caso de necesidad, ¿podríamos abandonar la zona durante algún tiempo?
ACCESO A LA ZONA DONDE ESTAMOS	¿Cómo de difícil le es acceder a la zona a quienes nos visitan (agentes del gobierno, ONGs, etc.)? (p.e., si es un barrio peligroso). ¿Cómo de fácil le es acceder a quienes pueden ser una amenaza a nuestra seguridad?
TRANSPORTE Y ALOJAMIENTO	¿Podemos usar transporte seguro (público o privado)? ¿Qué ventajas y desventajas tiene? ¿Podemos disponer de a alojamiento seguro cuando estamos de viaje?
COMUNICACIÓN	¿Existen sistemas de telecomunicaciones (radio, teléfono)? ¿Se pueden usar fácilmente? ¿Funcionan siempre? ¿Pueden ser cortados antes de un ataque por quienes nos amenazan?
COMPONENTES RELATIVOS AL CONFLICTO	
VÍNCULOS CON LAS PARTES IMPLICADAS EN EL CONFLICTO	¿Tenemos algún tipo de vínculo con alguna de las partes implicadas en el conflicto (familiares, gente de nuestra misma procedencia, con nuestros mismos intereses) que podría usarse contra nosotras/os?

ACTIVIDADES DE DEFENSA DE DDHH QUE AFECTAN A LAS PARTES DEL CONFLICTO	Nuestro trabajo, ¿afecta directamente a los intereses de algún actor implicado? (p.e. cuando protegemos recursos naturales valiosos, el derecho a la tierra u objetivos potenciales similares de los actores con poder) ¿Trabajamos algún tema especialmente sensible para los poderosos? (p.e. la propiedad de la tierra)
TRANSPORTE DE OBJETOS, BIENES E INFORMACIÓN ESCRITA	¿Tenemos objetos, bienes o información que podría ser valiosa para los grupos armados, y que por tanto, haría peligrar para nuestra seguridad? (gasolina, ayuda humanitaria, pilas, manuales de derechos humanos, manuales de asistencia médica, etc.)
CONOCIMIENTO DE LOS ENFRENTAMIENTOS ARMADOS Y LAS ZONAS MINADAS	¿Tenemos información sobre zonas de enfrentamiento armado que pudiera ponernos en peligro? ¿Y sobre zonas seguras donde refugiarnos? ¿Disponemos de información fiable sobre las zonas de minas?
COMPONENTES RELATIVOS AL SISTEMA JUDICIAL Y POLÍTICO	
ACCESO A LAS AUTORIDADES Y A UN SISTEMA JUDICIAL PARA RECLAMAR LOS PROPIOS DERECHOS	¿Podemos iniciar procesos judiciales para reclamar derechos? (Acceso a representación legal, presencia física en los juicios o en las reuniones, etc.) ¿Podemos pedir ayuda para nuestro trabajo y protección a las autoridades que correspondan?
PODER OBTENER RESULTADOS DEL SISTEMA JUDICIAL Y DE LAS AUTORIDADES	¿Podemos luchar por nuestros derechos usando el sistema judicial que existe? ¿O se nos puede reprimir haciendo uso de las leyes del lugar? ¿Podemos desarrollar suficiente peso político como para que las autoridades no puedan ignorar nuestras peticiones?
ESTATUS LEGAL, CONTABILIDAD Y REQUISITOS LEGALES	¿Se le niega el estatus legal al grupo, o se nos somete a largas demoras? ¿Tenemos los libros de contabilidad al día y cumplimos con todos los requisitos legales del país? ¿Usamos software pirata?
COMPONENTES RELATIVOS A LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	
FUENTES Y FIABILIDAD DE LA INFORMACIÓN	¿Tenemos fuentes fiables de información que puedan fundamentar las acusaciones que hagamos? ¿Tenemos un buen método para contrastar y presentar la información, y para difundirla?
GUARDAR, ENVIAR Y RECIBIR INFORMACIÓN	¿Podemos guardar la información en un lugar seguro y fiable? ¿Podría ser robada? ¿Puede protegerse de virus y hackers/crackers? ¿Podemos enviar y recibir información usando métodos seguros? ¿Sabemos cuál es la diferencia entre información de alto secreto e información confidencial? ¿Nos llevamos la información fuera del lugar de trabajo?
SER TESTIGOS O DISPONER DE INFORMACIÓN VITAL	¿Somos testigos clave para llevar al banquillo a algún poderoso? ¿Tenemos información relevante y única para un caso o un proceso dado?
SABER EXPLICAR DE MANERA COHERENTE Y ACEPTABLE EL TRABAJO Y LOS OBJETIVOS	¿Sabemos explicar con claridad y coherencia nuestro trabajo y objetivos? ¿Es esta explicación aceptable, al menos tolerable, para todas las partes implicadas (en especial, las armadas)? ¿Podemos todas/os dar esta explicación cuando se nos pregunte (p.e., en un puesto de control)?

COMPONENTES RELATIVOS A LAS CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y ORGANIZATIVAS	
EXISTENCIA DE UNA ESTRUCTURA EN EL GRUPO	¿Está el grupo estructurado y organizado de alguna manera? ¿Proporciona esta estructura un nivel aceptable de cohesión?
TOMA CONJUNTA DE DECISIONES	¿Refleja la estructura del grupo intereses particulares o representa a todo el grupo (tipo de participación de sus miembros) ¿Quién realiza las principales funciones y asume la toma de decisiones, una persona o un conjunto de personas? ¿Existen planes de contingencia para la toma de decisiones y las responsabilidades? ¿Hasta qué punto se hace la toma conjunta de decisiones? ¿Permite la estructura del grupo: a) la toma conjunta de decisiones y su ejecución colectiva de las mismas, b) discusiones conjuntas, c) reuniones esporádicas y poco útiles d) nada de esto?
PLANES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD	¿Tenemos un sistema de reglas y de medidas de seguridad? ¿Lo entiende y asume cada individuo? ¿Se respeta en la práctica? (Para más información, ver capítulo 2.2)
GESTIÓN DE LA SEGURIDAD FUERA DEL TRABAJO (FAMILIA, RELACIONES PERSONALES, TIEMPO LIBRE)	¿Cómo organizamos nuestro tiempo fuera del trabajo (familia, relaciones personales, tiempo libre)? El consumo de drogas (incluido el abuso del alcohol) representa un importante punto débil. Las relaciones también pueden ser puntos débiles (y puntos fuertes). ¿Qué relación tienen nuestros familiares y amistades con nuestra actividad como defensores de ddhh?
CONDICIONES LABORALES	¿Son adecuados los contratos de trabajo de todo el mundo? ¿Podemos acceder a los fondos de emergencia? ¿Tenemos seguros?
INCORPORANDO A GENTE	¿Son adecuados los procedimientos para incorporar al personal, a colaboradores u otros miembros? ¿Se toma alguna medida de seguridad especial con las/los voluntarios ocasionales (p.e., estudiantes) o las visitas?
TRABAJAR DIRECTAMENTE CON LA GENTE O CON ORGANIZACIONES PUENTE	¿Trabajamos directamente con la gente? ¿Conocemos bien a estas personas? ¿O trabajamos con una organización puente (esto es, que nos ayuda a presentar nuestro trabajo a la gente)? ¿Conocemos bien a esas personas?
PROTECCIÓN DE TESTIGOS O VÍCTIMAS CON QUIENES TRABAJAMOS	¿Valoramos el riesgo que corren las víctimas y los testigos, etc. cuando trabajamos con ellas/os? ¿Usamos medidas de seguridad concretas cuando quedamos con estas personas o cuando vienen a nuestra oficina? Si reciben amenazas, ¿cómo reaccionamos?
BARRIO Y ENTORNO SOCIAL	¿Estamos bien integradas/os en la comunidad? ¿Hay grupos sociales que puedan considerar nuestra labor positiva o negativa? ¿Estamos rodeadas/os de gente potencialmente hostil (p.e., vecinos que puedan ser informadores)? ¿Son las y los vecinos simpatizantes parte de nuestro sistema de alarma?
CAPACIDAD DE CONVOCATORIA	¿Tenemos la capacidad de convocar a la gente a actividades públicas?

COMPONENTES RELATIVOS AL IMPACTO PSICOSOCIAL (GRUPO/INDIVIDUOS)	
CONTROL DEL ESTRÉS Y EL MIEDO	La gente clave de nuestro grupo, o como grupo, ¿confiamos en lo que hacemos? Las personas del grupo/comunidad, ¿expresamos sin ambigüedad (con palabras y hechos) sentimientos de apoyo mutuo y de saber que tenemos un propósito común? Los niveles de estrés, ¿están afectando a la buena comunicación y las relaciones interpersonales? ¿Podemos recibir apoyo psicológico exterior y/o hemos desarrollado nuestros propios recursos psicosociales?
DESÁNIMO Y AGOBIO	¿Se están expresando (con palabras y hechos) sentimientos de depresión y pérdida de esperanza?
COMPONENTES RELATIVOS A LA SOCIEDAD, LA CULTURA Y LA RELIGIÓN	
DISCRIMINACIÓN	¿Sufre alguien discriminación (tanto dentro como fuera de la organización) por razones de sexo, identidad cultural, religión, u orientación o identidad sexual? ¿Se sabe bien (o se confunden) qué son los derechos humanos, sociales, económicos, de identidad, culturales y religiosos?
COMPONENTES RELATIVOS A LOS RECURSOS EN EL TRABAJO	
COMPRENDER EL CONTEXTO DEL TRABAJO Y LOS RIESGOS	¿Tenemos acceso a información precisa sobre el contexto donde trabajamos, las partes implicadas y sus intereses? ¿Podemos procesar esa información para comprender los temas de amenazas, vulnerabilidad y capacidad de reacción?
CONCEBIR PLANES DE ACCIÓN	¿Podemos diseñar y llevar a cabo un plan de acción? ¿Existen ejemplos anteriores?
RECIBIR ASESORAMIENTO DE FUENTES BIEN INFORMADAS	¿Podemos obtener consejos fiables? ¿De fuentes pertinentes? ¿Podemos decidir libremente a qué fuentes consultar?
GENTE Y VOLUMEN DE TRABAJO	¿Hay suficiente gente para el volumen de trabajo? ¿Podemos planear visitas de campo en grupo (de al menos dos personas)?
RECURSOS ECONÓMICOS	¿Tenemos suficiente dinero para temas de seguridad? ¿Podemos manejar dinero líquido (cash) de forma segura?
CONOCIMIENTO DE IDIOMAS Y LUGARES	¿Hablamos los idiomas que hay que usar en esta zona? ¿Conocemos bien el lugar? (carreteras, pueblos, teléfonos públicos, centros de salud, etc.)
COMPONENTES RELATIVOS A CONTACTOS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN NACIONALES E INTERNACIONALES	
ACCESO A REDES DE CONTACTOS NACIONALES E INTERNACIONALES	¿Tenemos contactos nacionales e internacionales? ¿Y con delegaciones visitantes, embajadas, otros gobiernos, etc? ¿Con líderes de la comunidad, religiosos, u otras personas con influencia? ¿Podemos lanzar acciones urgentes a través de otros grupos? Nuestro acceso o afiliación a determinadas organizaciones, ¿podría servirnos para mejorar nuestra capacidad de protegernos?
ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y CAPACIDAD PARA OBTENER RESULTADOS CON ELLOS	¿Tenemos acceso a los medios de comunicación (nacionales, internacionales)? ¿Y a los medios de comunicación independientes? ¿Sabemos tratar con los medios de comunicación?

Una balanza de riesgo: otra forma de entender el riesgo

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

FIGURA 1

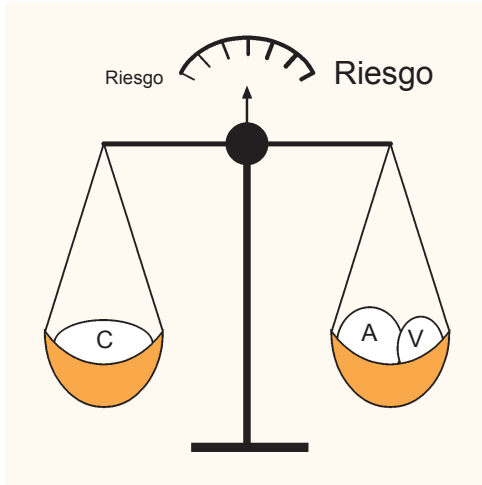
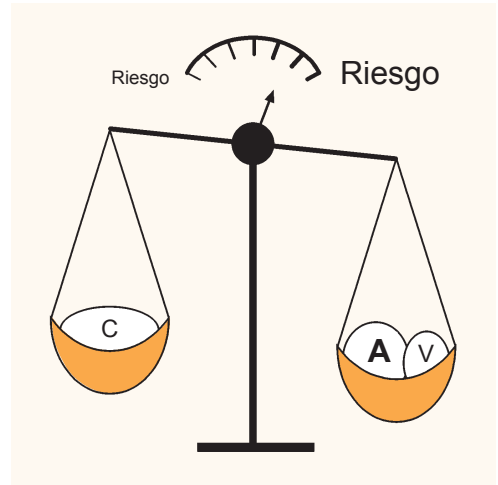
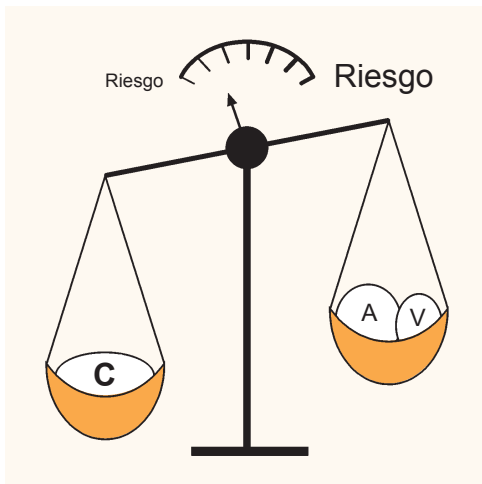


FIGURA 2



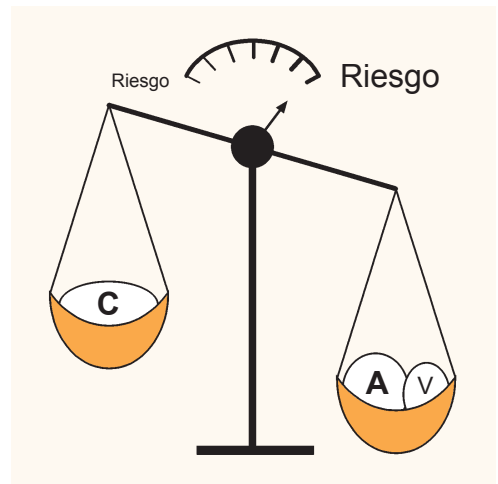
Cuanto más amenazas y vulnerabilidades tenemos, más riesgo corremos.

FIGURA 3



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

FIGURA 4



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

Anexo 2: Brasil: Manual de procedimientos de los programas de protección de defensores de los derechos humanos (extracto)¹

2. Objetivos y objeto del programa

El Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos tiene como objetivo proporcionar protección y asistencia a la persona física o jurídica, grupo, institución, organización o movimiento social que promueva, proteja y defienda los derechos humanos, y, en función de su actuación y actividades en esas circunstancias, se encuentre en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, de acuerdo con la Declaración de los Derechos y Deberes de los Individuos, Grupos e Instituciones que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas universalmente - aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Resolución n.53/144, el 09 de Diciembre de 1998.-

La violación se caracteriza por toda clase de conducta que atente contra la actividad personal o institucional del defensor de derechos humanos o de la organización y movimiento social, que se manifieste, aunque sea indirectamente, en familiares o personas de su entorno próximo, entre otras formas, por la práctica de intentos de delitos o delitos consumados, tales como el homicidio, la tortura, la agresión física, la amenaza, la intimidación, la difamación, la prisión ilegal o arbitraria, la acusación falsa, así como de atentados o represalias de naturaleza política, religiosa, económica, cultural, de origen, de etnia, de género, de orientación sexual, de color y raza, de edad, de otras formas de discriminación, descalificación y criminalización de sus actividades que atenten contra su integridad física, psíquica o moral, su honor o su patrimonio.

3. Principios y directrices políticas del programa

De acuerdo con el Decreto 6.044/07 que crea la Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PNPDDH), son principios fundamentales del Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos:

- El respeto a la dignidad de la persona humana;
- La no discriminación por motivos de género, orientación sexual, origen étnico o social, deficiencia, procedencia, nacionalidad, actuación profesional, raza, religión, edad, situación migratoria u otro estatus;
- La protección y asistencia a los defensores de derechos humanos, independientemente de la nacionalidad y de su colaboración en procesos judiciales;
- La promoción y garantía de la ciudadanía y de los derechos humanos;
- La Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos;
- La transversalidad de las dimensiones de género, orientación sexual, deficiencia, origen étnico o social, religión, nacionalidad, actuación profesional, raza y edad en las políticas públicas.

Basado en esos principios, el Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos deberá guiarse por las siguientes directrices generales y específicas.

Directrices Generales

- Fomento de la cooperación internacional bilateral o multilateral;
- Colaboración con organizaciones no-gubernamentales, nacionales e internacionales;
- Estructuración de redes de protección de defensores de derechos humanos, que implique a todas las esferas del gobierno y organizaciones de la sociedad civil;
- Verificación de la condición de defensor y consiguiente protección y atención;

1 Secretaría especial de ddhh, marzo 2009, Brasilia, www.direitoshumanos.gov.br

- Incentivo y realización de investigaciones y diagnóstico, considerando las diversidades regionales, organización e intercambio de datos;
- Incentivo para la formación y la capacitación de profesionales para la protección, tanto para la verificación de las condiciones de defensor como para su atención;
- Armonización de las legislaciones y procedimientos administrativos en las esferas federal, provincial y municipal, relativas al tema;
- Incentivar la participación de la sociedad civil;
- Incentivar la participación de los órganos de clase y consejos profesionales; y
- Garantía de acceso amplio y adecuado a las informaciones y establecimiento de canales de diálogo entre el Estado, la sociedad y los medios de comunicación.

Directrices específicas

Son directrices específicas de protección de defensores de derechos humanos:

- La implementación de medidas preventivas en las políticas públicas, de manera integrada e intersectorial, en las áreas de salud, educación, trabajo, seguridad, justicia, asistencia social, comunicación y cultura, entre otras;
- El apoyo y la realización de campañas socio-educativas y de concienciación en los ámbitos internacional, nacional, regional y local, considerando como características específicas el dar valor a la imagen y la actuación del defensor de derechos humanos;
- El monitoreo y la evaluación de campañas con la participación de la sociedad civil;
- El apoyo a la movilización social y el fortalecimiento de la sociedad civil; y
- El fortalecimiento de los proyectos ya existentes y el fomento de la creación de proyectos nuevos.

Son directrices específicas de la protección de defensores de derechos humanos en lo que se refiere a la responsabilización de los autores de amenazas o intimidación:

- La cooperación entre los órganos de seguridad pública;
- La cooperación jurídica nacional;
- La confidencialidad de los procedimientos judiciales y administrativos, en términos legales; y
- La integración de políticas y acciones de represión y responsabilización de los autores de crímenes relacionados.

Son directrices específicas de atención a los defensores de derechos humanos que se encuentran en estado de riesgo o vulnerabilidad:

- La protección de la vida;
- La prestación de asistencia social, médica, psicológica y material;
- Las iniciativas que pretendan superar las causas que generan el estado de riesgo o vulnerabilidad;
- La protección de la identidad, imágenes y datos personales;
- El apoyo en el cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas que exijan la comparecencia personal;
- La suspensión temporal de las actividades funcionales;
- Y excepcionalmente, el cambio de residencia o el alojamiento provisional en un lugar secreto, compatible con la protección.

4. Estrategias del programa

Para cumplir sus objetivos, el Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos deberá desarrollar una serie de estrategias de acción que se caracterizan por una amplia articulación del estado y de la sociedad civil, con vistas a un mayor reconocimiento público de los defensores de derechos humanos y a la cualificación de los procesos de protección, conforme a las orientaciones abajo mencionadas.

Para el reconocimiento público de los defensores de derechos humanos se pueden adoptar, entre otras medidas:

- Declaraciones y notas públicas que reconozcan el trabajo de los defensores de derechos humanos como vital para el proceso democrático, como medida de valorización y respaldo a sus acciones, firmadas por autoridades públicas del más alto nivel, incluyendo el Presidente de la República, personas con alta visibilidad, artistas y personalidades;
- Divulgación de las violaciones cometidas contra los defensores de derechos humanos a través de los medios de comunicación, incluso cuando éstos sean los violadores;
- Educación, sensibilización y capacitación de los policías, del Ministerio Público, de las Defensorías Públicas y del Poder Judicial acerca de los derechos humanos y del papel de los defensores de derechos humanos;
- Campaña pública, dirigida a toda la sociedad, de valorización de los derechos humanos y de los defensores de derechos humanos;
- Revisión de la ley de abuso de autoridad y del delito de amenaza (Art. 147, del Código Penal);
- Incluir el Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PPDDH) en los demás Programas de la SEDH y, en especial, en el Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH);
- Acciones in situ y medidas de emergencia ante casos concretos de violaciones a defensores de derechos humanos.

Para cualificar el proceso de investigación de las situaciones de riesgo o vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos:

- Orientación para que las Policías Civiles lleven a cabo registros de los casos de amenazas y otros delitos conectados y adopten todas las medidas legales de investigación, comunicándoselas inmediatamente al Ministerio Público;
- Informar de las conclusiones de las investigaciones al defensor de derechos humanos que sufrió la violación y a la entidad que lleve el caso;
- Garantizar la investigación criminal por el Ministerio Público, sin perjuicio de investigación por los demás órganos competentes;
- En caso de violación/amenaaza a los defensores de derechos humanos, dar prioridad y rapidez al procedimiento, poniéndolo en conocimiento de la Coordinadora Provincial del Programa o La Coordinadora General del Programa si no hubiese Coordinadora Provincial implementada dentro del Programa;
- Organizar la creación de Núcleos Especializados, en las organizaciones de las Policías Civiles provinciales y del DF y de la Policía Federal, para acelerar su actuación en situaciones de riesgo y/vulnerabilidad de los defensores de derechos humanos y de los testigos;
- Crear mecanismos y criterios para la actuación administrativa y judicial y para el monitoreo de cada caso;
- Fortalecer los espacios de diálogo entre las organizaciones de la Sociedad Civil y los Gobiernos para identificar problemas y buscar soluciones (especialmente los Consejos que lidian con políticas públicas relacionadas con los derechos humanos);
- Llevar a cabo lo que está previsto en el Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH) para avanzar en la construcción de una nueva cultura de derechos humanos;
- Actuar en cooperación con los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y acatar las resoluciones y medidas cautelares y provisionales del Sistema Iberoamericano de Derechos Humanos;
- Vincular la PNPDDH con las diferentes políticas públicas con el fin de obtener las mejores condiciones para enfrentarse a las situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad que generan conflicto;
- Proponer la revocación o el cambio de leyes que criminalicen las estrategias de defensa de los derechos humanos, ya que, históricamente, han sido utilizadas en contra de los defensores de derechos humanos;
- Garantizar condiciones viables para la protección de los agentes públicos encargados de la protección de defensores de derechos humanos, en concordancia con los principios básicos de las Naciones Unidas sobre la utilización de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios responsables del cumplimiento de la ley.

5. Algunas orientaciones de seguridad

Para una mayor efectividad de las estrategias arriba mencionadas y de los procedimientos que serán presentados en el siguiente capítulo, se destaca el seguimiento de algunas orientaciones generales sobre cuidados con la seguridad en lo que se refiere al respeto en las comunicaciones e informaciones, documentación y material involucrados en el proceso de protección a los Defensores de los Derechos Humanos.

Previamente, se considera interesante trabajar algunos conceptos que pueden ser objeto de discusión. En este Programa, se entiende RIESGO como la posibilidad de que ocurra alguna situación que pueda causar daño o perjuicio en el desarrollo normal de las actividades relacionadas con el cargo de defensor de derechos humanos, incluyendo su muerte, como resultado de amenazas o de nada. El Programa, también, deberá proveer capacitación y talleres sobre Gestión del Riesgo, aumentando la prontitud y la capacidad operacional de los sistemas de información y permitiendo el cumplimiento de la misión, con el menor número de “pérdidas”.

Clasificación del riesgo

1. **Riesgo Circunstancial:** son las condiciones a las que todo ser humano puede estar expuesto por razones naturales o provocadas y que sólo son controlables en parte por medio de sistemas preventivos (posibles terremotos, incendios, inundaciones, etc.).
2. **Riesgo Personal:** es la condición individual que la persona crea y asume por su conducta responsable (denuncia de conductas ilícitas, relatar violaciones de los derechos humanos, ser testigo en una investigación penal) y/o irresponsable (deudas, vicios, etc.), riesgos que deben ser controlados aplicando las medidas de protección y seguridad.
3. **Riesgo Laboral (asumido conscientemente):** es el que la persona asume por su trabajo, en función del cargo que ocupa, de su poder de decisión frente a situaciones comprometidas, manejo de información o resultados que pueda producir; este riesgo debe ser controlado con medidas de autoseguridad y autoprotección, más allá de aquellas adoptadas por la institución o el empleador.
4. **Riesgo por extensión:** adquirido por el riesgo de otra persona (familiares, amigos).
5. **Riesgo Situacional:** todas aquellas circunstancias indirectas a las que se encuentran expuestos los ciudadanos por la situación de orden público y la delincuencia en ciertas zonas urbanas o rurales.

Tipos de riesgos:

- Debe ser **específico e individual**, se trata de un individuo defensor de derechos humanos, por lo que no debe ser un riesgo general;
- Debe ser **concreto**, basado en acciones y hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas;
- Debe ser **actual**, esto es, ni pasado, ni futuro;
- Debe ser **relevante**, esto es, que amenace con la posibilidad de lesión de los bienes o intereses jurídicos valiosos del sujeto;
- Debe ser un riesgo **serio**, de probable materialización por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable;
- Debe ser un riesgo **claro y perceptible**, no una posibilidad o peligro difuso;
- Debe ser **excepcional**, y, por último;
- Debe ser **desproporcionado**, en comparación con los beneficios que derivan de la persona en la situación que genera el riesgo.

Amenaza:

Es la manifestación de la voluntad de causar algún tipo de daño al defensor de derechos humanos, expresada por diversos medios: escritos, verbales (personal o telefónicamente o por otro medio), electrónicos o de cualquier otro medio.

Tipos de amenaza:

1. Amenaza clara y amenaza ambigua
2. Amenaza franca y amenaza agresiva
3. Amenaza específica y amenaza general

4. Amenaza simple y amenazas reiteradas
5. Amenaza incondicionada y amenaza condicionada
6. Amenaza próxima y amenaza remota
7. Amenaza premeditada y amenaza impulsiva

Observaciones sobre comunicaciones e informática

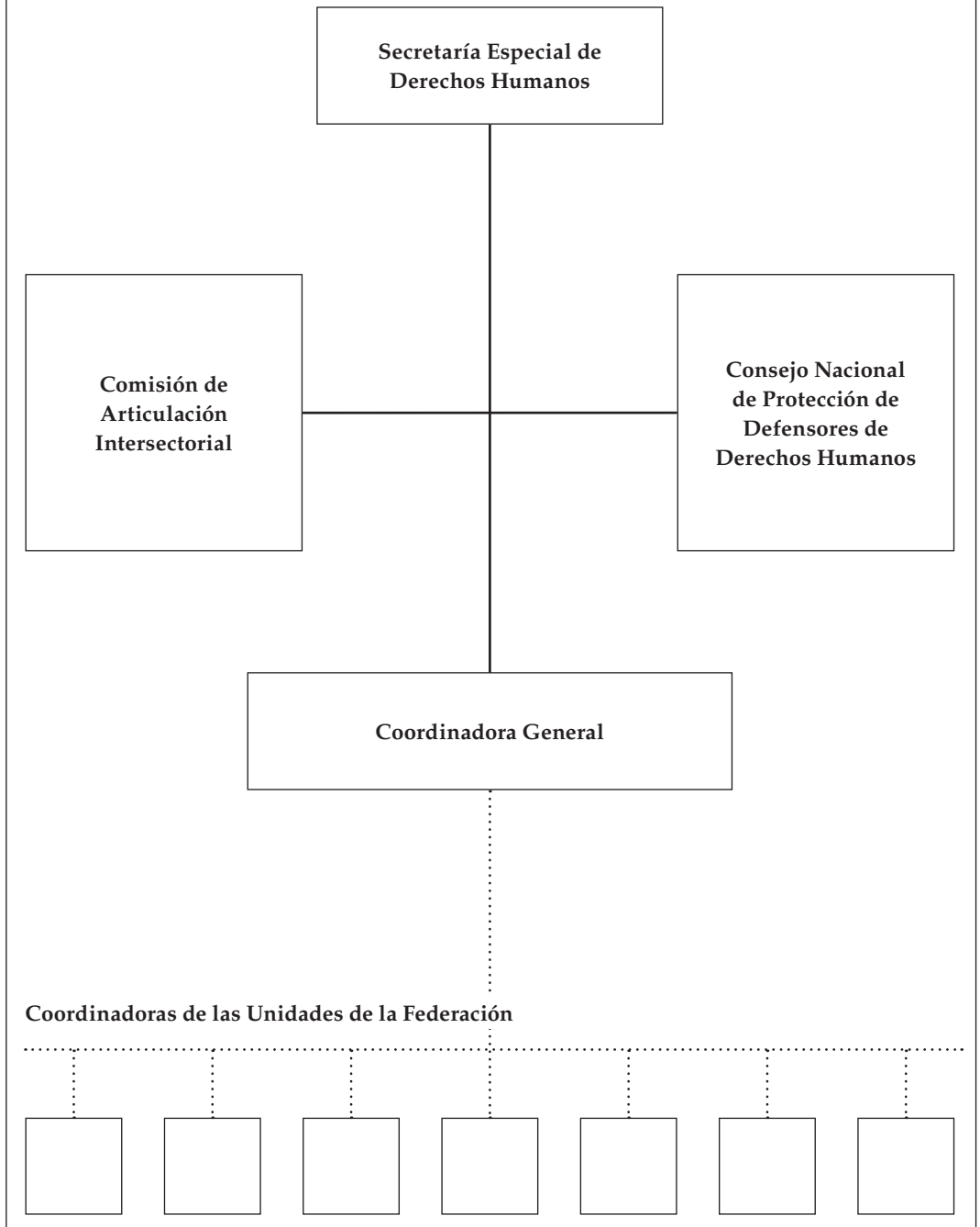
- No existe ninguna forma de comunicación absolutamente segura, todas deben ser usadas con restricciones;
- Solicitar a la empresa de telefonía inspecciones periódicas, para proteger la comunicación telefónica;
- Instalar los instrumentos necesarios para la identificación de las llamadas;
- Los protegidos, para contactar con el equipo, deben recibir un número de teléfono móvil de guardia 24 horas, para poder usarlo en casos de emergencia, y un número de teléfono fijo de la sede, para uso exclusivo en casos de defensores;
- Los protegidos, bajo ningún concepto, tendrán acceso a números de teléfono personales del equipo;
- Aclarar al protegido el tipo de apoyo que podrá recibir en caso de emergencia, según lo acordado;
- Evitar conversaciones telefónicas para planear acciones. En caso de necesidad utilizar teléfonos públicos, teléfonos móviles y aparatos para distorsionar la voz. Utilizar un lenguaje codificado es siempre más seguro;
- La forma menos arriesgada de enviar un mensaje es el fax;
- Los mensajes vía e-mail deberán ser a través de archivos adjuntos y con claves de acceso para garantizar una mayor seguridad. Las informaciones secretas no deben ser repasadas por e-mail;
- El microchip que contenga los datos estadísticos y secretos no debe estar conectado a la red;
- Los teléfonos personales de los técnicos deben ser retirados de los listines telefónicos;
- Para la seguridad en las comunicaciones es importante crear una cultura de comunicación segura, se trata de un proceso educativo que abarca a todo el equipo, beneficiarios y voluntarios.

Orientaciones para la documentación y el material

- Clasificación secreta (reservado, confidencial, secreto, ultra secreto);
- Seguridad de documentos: preocuparse por la adecuación, protección, reproducción y destrucción de documentos;
 - a. Principio de oportunidad
 - b. Principio de seguridad
 - c. Medida razonable entre oportunidad y seguridad
- Tener cuidado con la difusión y recepción de documentos pertinentes, así como con la legislación pertinente;
- Reunir, triturar y quemar, al final de cada día, los papeles, borradores, notas, copias, o cualquier otro papel con contenido confidencial;
- Retirar de las mesas de trabajo, antes de dejar la sede, todos los documentos confidenciales, guardándolos bajo llave en sus archivos correspondientes;
- El acceso al documento confidencial depende de la función ejercida por el funcionario, y no de su grado jerárquico, posición social o profesión;
- Toda persona que tenga conocimiento de los contenidos de documentos confidenciales es, automáticamente, responsable legalmente de mantener el secreto.

6. Estructura del programa

La estructura del programa deberá articular las acciones de responsabilidad del Estado, Unión y Unidades Federadas, con la participación y el control de la Sociedad Civil. En el Plano Federal, el Programa actúa como una Coordinadora General directamente ligada a la Secretaría Especial de Derechos Humanos, la Presidencia de la República, teniendo cómo órgano de deliberación al Consejo Deliberativo Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos y, además, contando con una Comisión Intersectorial Nacional, un espacio de reunión y organización entre órganos del Poder Ejecutivo Federal.



La Coordinadora General así como las Coordinadoras Provinciales y del Distrito deberán contar con equipos técnicos multidisciplinares. El Consejo Deliberativo Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, de composición paritaria, será instituido en el ámbito de la Secretaría Especial de Derechos Humanos y tendrá como competencias:

- I. Deliberar sobre la puesta en práctica de la Política Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos, conforme a los parámetros dispuestos en la ley y el reglamento;
- II. Deliberar sobre las peticiones de inclusión en el Programa Nacional;
- III. Decidir los recursos interpuestos contra las decisiones de los consejos de deliberación provinciales;
- IV. Apoyar y poner en práctica el PPDDH en los estados asociados;
- V. Actuar como última instancia a la que recurrir e instancia central del PPDDH Nacional;
- VI. Otras competencias que le son asignadas en el reglamento.

La Coordinadora General del Programa Nacional de Protección de Defensores de Derechos Humanos tendrá como principales competencias:

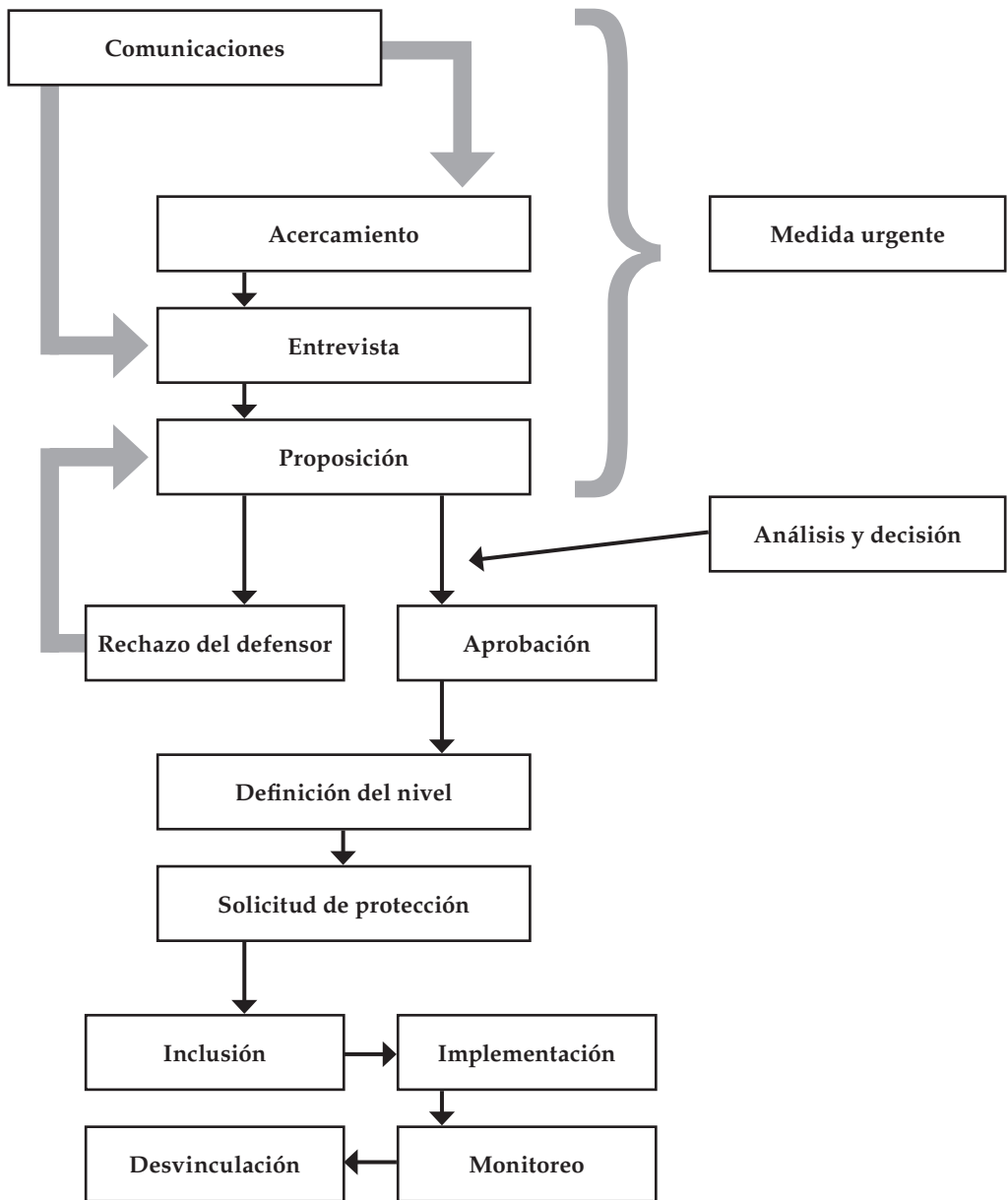
- I. Poner en práctica y ejecutar la política pública de protección a los defensores, observados los requisitos previstos en el PPDDH;
- II. Llevar la instrucción de las peticiones de inclusión en el programa para dirigir y encaminar la decisión del consejo de deliberación;
- III. Sugerir al consejo de deliberación local el conjunto de medidas de seguridad compatibles con los casos sometidos al programa;
- IV. Proponer al consejo de deliberación local, la ampliación o reducción de las medidas de seguridad;
- V. Decidir sobre la adhesión provisional y la adopción de las medidas de seguridad necesarias para la protección del defensor en caso de emergencia;
- VI. Decidir, junto con el órgano competente de abogacía pública de la entidad asociada en la que está instituido, sobre la cabida de medidas judiciales activas que velen por la protección de los defensores de derechos humanos;
- VII. Monitorear, en cooperación con las unidades de la Federación, la puesta en práctica de las recomendaciones, resoluciones y medidas provisionales de los organismos internacionales, relativos a los defensores de derechos humanos, de los cuales Brasil forma parte;
- VIII. Crear y mantener bancos de datos, consolidando estadísticas sobre los defensores y las violaciones;
- IX. Estructurar con las Unidades de la Federación acciones y políticas locales para la protección de los defensores; y
- X. Proponer la cooperación con los organismos internacionales de protección de derechos humanos.

La Comisión Intersectorial Nacional estará compuesta por representantes de órganos públicos del Poder Ejecutivo Federal y su objetivo es garantizar la transversalidad en la actuación y protección a los Derechos Humanos y a los defensores.

En el Distrito Federal y en los Estados que firmen acuerdos con la Unión se les animará a constituir Consejos paritarios y de coordinaciones ejecutivas con las mismas competencias existentes en el plano nacional. Se recomendará, también, que en las Unidades Federadas se constituyan Comisiones Especiales de Evaluación de Riesgos con la finalidad de analizar el grado de riesgo y adoptar medidas de emergencia, en referéndum con la Coordinadora, para garantizar la funcionalidad y eficiencia ante las demandas de protección.

7. Procedimientos

Las actividades del Programa serán realizadas siguiendo un conjunto de procedimientos definidos a partir de las directrices anteriormente descritas en este manual y conforme al flujoograma que se presenta a continuación:



En todas las etapas de esos procedimientos se generarán e informatizarán informaciones que constituirán, no sólo la memoria viva del Programa, sino también su principal instrumento de gestión. Por tanto, se hace necesario el compromiso de todos los agentes involucrados en las coordinadoras provinciales y generales del Programa en la alimentación de la base de datos estandarizada, que se generará en régimen de corresponsabilidad.

La descripción operacional de los procedimientos se detallará a continuación, siguiendo el orden del flujograma anterior, haciendo referencia a los modelos de formularios presentados en el anexo.

Comunicaciones

- Las comunicaciones las formularán los amenazados interesados o sus representantes como ONGs, Ministerio Público y otros (prensa, iglesia, organizaciones internacionales, sindicatos, Disk-Denúncia², auditorías, etc.);
- Las comunicaciones deben dirigirse a las Coordinadoras del Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos;
- Todas las comunicaciones serán registradas en un Banco de Datos apropiado, que será desarrollado por la Coordinadora General y puesto en práctica en cada Coordinadora Provincial del Programa;
- Es necesario contactar en seguida con las instituciones a las que pertenece o con las que está ligado el amenazado, por ejemplo, sindicatos, iglesia, etc.

Acercamiento

- Este acercamiento se lleva a cabo a través de la comparecencia o del desplazamiento de la Comisión de Acercamiento y Sensibilización o del Equipo Técnico del Programa hasta el lugar donde se encuentra el amenazado;
- La confidencialidad de la información obtenida en este primer acercamiento está garantizada, salvo autorización expresa del entrevistado para su divulgación;
- Una vez verificado que el amenazado acepta recibir al equipo técnico para una entrevista se le dará a conocer el Programa;
- Después del contacto inicial, el coordinador y el equipo técnico evalúan la amenaza, haciendo un estudio exploratorio de la situación, sus implicaciones e interconexiones, indicando la institución de referencia en el lugar;
- Eventualmente, en función de las necesidades, se podrá movilizar a otras personas o instituciones que faciliten la atención;
- Las informaciones relevantes deben ser registradas en un Informe de Acercamiento y en forma de declaraciones, firmadas por los denunciantes, que servirá de base para orientar el desarrollo de la entrevista (ver modelo de informe en el anexo).

Medida de emergencia

- En cualquier momento o fase puede ser necesaria la adopción de medidas de emergencia de protección al defensor del amenazado, de manera que se garantice su integridad física mientras se adoptan otras medidas más estructuradas de acuerdo con el proceso aquí descrito.

Entrevista

- La confidencialidad de las informaciones está garantizada, como presupuesto para la realización de la entrevista y de los acuerdos de protección, salvo autorización expresa del entrevistado para su divulgación;
- La entrevista será realizada por el equipo técnico, pudiendo incrementar el grupo con más de una persona indicada por el amenazado, de forma que se asegure la confianza mutua y el apoyo, facilitándose así una mayor fidelidad en el registro e interpretación de los datos relatados;
- Como medida de seguridad, nunca debe ser utilizada la sede del movimiento del entrevistado para la realización de la entrevista.
- Llevar a cabo la atención con más de un técnico y preferiblemente en presencia de un(a) abogado(a);
- Siempre que sea posible, utilizar equipos de grabación de sonido e imagen, con el consentimiento del interesado;

2 Nota de la traductora: Disk-Denúncia -sic- parece referirse a campañas que apoyan el usar el teléfono para hacer denuncias ante un organismo público.

- Siempre se debe expresar en el acuerdo la manifestación del interesado; si hubiera alguna objeción habrá que tener cautela a la hora de usar las informaciones;
- Las informaciones relevantes deben ser registradas en el Informe de la Entrevista debidamente firmado por los denunciantes (ver modelo de Informe de la Entrevista en el anexo).

Proposición

- Después de la entrevista hay que realizar un Informe Técnico (modelo anexo) que incluya el diagnóstico y la evaluación del riesgo, disposición o no disposición del defensor de ser incluido el programa y, en caso el caso hipotético de inclusión, qué tipo de protección hay que adoptar;
- Informar al amenazado sobre las formas de protección del programa, reglas, recomendaciones preliminares, pasos a seguir, etc. Sus reacciones deben ser debidamente registradas en el Informe Técnico;
- El caso será enviado, con el respectivo Informe Técnico para la evaluación, a la Coordinadora Provincial del Programa o, dependiendo de las circunstancias, a la Coordinadora General;

Análisis y decisión

- La Coordinadora a la que fue enviado el Informe se reúne y analiza el caso, deliberando si se le debe conceder la protección o no.
- Para analizar las estrategias de enfrentamiento y de respuesta, es preciso tener en cuenta lo siguiente:
 - a. **Sensibilidad:** ¿proporcionarán una respuesta rápida a las necesidades de seguridad del individuo o del grupo?
 - b. **Adaptabilidad:** ¿se adaptarán rápido las estrategias a las nuevas circunstancias, una vez que el peligro de ataque haya pasado?
 - c. **Sostenibilidad:** ¿servirán estas estrategias a largo plazo, aunque las amenazas o los ataques no sean letales?
 - d. **Efectividad:** ¿protegerán adecuadamente a las personas o a los grupos en cuestión?
 - e. **Reversibilidad:** si las estrategias no funcionan o la situación cambia, ¿es posible volver atrás?

Rechazo

- El amenazado podrá rechazar, en un plazo razonable determinado por la Coordinadora, de forma expresa lo que le fue propuesto en su momento. En este caso, el Programa no está exento de enviar el caso a las posibles instancias para intentar garantizar la seguridad del defensor;
- El programa podrá rechazar la inclusión por entender que el amenazado no se considera defensor de derechos humanos o no existe relación de causalidad entre la amenaza y las actividades ejercidas. En este caso el interesado puede recurrir al Consejo Nacional del Programa como instancia administrativa superior;
- El programa deberá tomar medidas ante las autoridades, realizando acciones en relación a las causas que originarán la petición de protección.

Aprobación

- Una vez aprobado por la Coordinadora Provincial, en una reunión ordinaria o extraordinaria, por mayoría simple, se determinan las medidas de protección más adecuadas para cada caso.

Definición del nivel

Al aprobar la proposición de protección, la Coordinadora Provincial debe definir el tipo de protección que será adoptada de entre las siguientes alternativas, sin perjuicio de otras no descritas:

- I. Protección policial;
- II. Transporte seguro y adecuado para continuar con las actividades del defensor;
- III. Acceso a bandas de frecuencia privadas de los órganos de seguridad pública, para fines de monitoreo y petición de auxilio, así como el abastecimiento de equipos de telecomunicación adecuados;

- IV. Abastecimiento e instalación de equipos para la seguridad personal y de la sede de la persona jurídica o grupo al que pertenece el defensor,
- V. Adopción de medidas para la superación de las causas que llevaron a la inclusión del defensor en el programa de protección;
- VI. Preservación del secreto de identidad, imagen y datos personales del defensor;
- VII. Apoyo y asistencia social, médica, psicológica y jurídica;
- VIII. Ayuda económica mensual para asegurar la subsistencia individual o familiar, en el caso de que defensor protegido esté imposibilitado para desarrollar su trabajo habitual o la inexistencia de cualquier fuente de ingresos;
- IX. Apoyo para el cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas que exijan comparecencia personal;
- X. Suspensión temporal de las actividades relacionadas con el cargo, sin perjuicio de los respectivos sueldos o ventajas, en caso de tratarse de un funcionario público o militar;
- XI. Cambio de residencia o alojamiento provisional en un lugar secreto, compatible con la protección;
- XII. Cambio al programa de protección de víctimas y testigos de amenazas previsto en la Ley n° 9.807, de 13 de Julio de 1999.
 - a. La ayuda económica mensual será por un plazo determinado y tendrá un tope fijado por el consejo de deliberación al inicio de cada ejercicio financiero;
 - b. La adopción de medidas que supongan la interrupción de las actividades del defensor en su lugar de actuación únicamente será puesta en práctica cuando sea estrictamente necesaria la seguridad del protegido o de sus integrantes;
 - c. Los órganos policiales prestarán la colaboración y el apoyo necesarios para la ejecución de cada programa.
 - d. Las medidas y precauciones relacionadas con los programas de protección serán adoptadas, ejecutadas y mantenidas en secreto por los protegidos y los agentes involucrados en su ejecución.

Solicitud de protección

- Serán formulados los términos del compromiso en el que se dará la protección, mediante la acreditación del amenazado a ser protegido, formalizándose el proceso de ingreso en el programa.

Inclusión

- La inclusión se llevará a cabo mediante la firma de un protocolo o documento apropiado donde se manifiesten los términos (ver modelo anexo);
- Firmar los Términos de Inclusión o Compromiso con las obligaciones de ambas partes, defensor protegido y Estado.

Implementación

- Es la protección propiamente dicha, donde se efectúan todas las medidas acordadas en los términos de inclusión o compromiso.

Monitoreo

- El monitoreo se realizará en todas las fases de la aplicación de las medidas de protección, perfeccionando y consolidando la ejecución del Programa y de las condiciones de atención del defensor;
- El monitoreo se llevará a cabo por medio de visitas periódicas al protegido en el lugar donde realiza sus actividades, acompañamiento en las investigaciones o procesos judiciales, con la emisión de un informe periódico (ver anexo);
- Más allá del monitoreo regular del programa, se deberán realizar periódicamente evaluaciones del desempeño y capacidad de cumplimiento de los objetivos definidos, a través de la contratación de un evaluador externo;

- Le corresponde a la sociedad civil, a través de sus representantes en los consejos provinciales y nacionales, sistematizar y exponer las evaluaciones regulares de las medidas y la efectividad de los programas en los planos provinciales y nacional;
- Es posible que, a lo largo de la ejecución de las medidas de protección, se hagan necesarias otras recomendaciones ante nuevos datos o cambio de situación o incluso cambio de nivel de protección.

Desvinculación

- La desvinculación podrá darse por:
 - I. Decisión personal, o de la mayoría de los integrantes de la persona jurídica, institución, grupo, organización o movimiento social, formalizada expresamente; u
 - II. Obligatoriamente, por incumplimiento de las normas del programa de protección que implique un riesgo adicional a la seguridad de los demás protegidos o agentes públicos encargados de la protección.
- Para que la desvinculación se haga efectiva será necesario un informe apropiado en el que se fundamente la decisión final.

Modelo de acuerdo de compromiso e inclusión

Acuerdo de compromiso e inclusión que hacen entre sí por un lado, el **Programa de Protección de Defensores de Derechos Humanos (PPDDH)**, y por otro, _____ con la intención de garantizar la continuidad del trabajo del segundo, en su lucha por la promoción, protección y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales, universalmente reconocidas.

El Programa De Protección De Defensores De Derechos Humanos Del Estado _____ (PPDDH), por su Coordinadora _____, CNPJ³ _____, con sede representada por la Coordinadora de la Ejecución del PPDDH _____, portador del Documento de Identidad n° _____, CPF⁴: _____, residente y domiciliado en esta Capital, y el (la) señor(a) _____, deciden firmar el presente Acuerdo de Compromiso e Inclusión, en conformidad con las siguientes cláusulas y condiciones:

1. **El Programa De Protección De Defensores De Derechos Humanos (PPDDH)** tiene como finalidad la protección y asistencia a la persona física o jurídica, grupo, institución, organización o movimiento social que promueva, proteja y defienda los Derechos Humanos, y que, en función de su actuación y actividades en esas circunstancias, se encuentre en situación de riesgo o vulnerabilidad o sufra violaciones de sus derechos.
2. Para los efectos del presente acuerdo, se considera situación de riesgo, vulnerabilidad o violación de los derechos, toda conducta que atente contra la actividad personal o institucional del defensor de derechos humanos u organización y movimiento social, que se manifieste, aunque sea indirectamente, sobre familiares o personas de su entorno próximo, por la práctica de intento de homicidio u homicidio consumado, tortura, agresión física, amenaza, intimidación, difamación, prisión ilegal o arbitraria, acusación falsa, atentados o represalias de carácter político, económico o cultural, de origen, etnia, género u orientación sexual, color, edad... entre otras formas de discriminación, descalificación y criminalización de su actividad personal hiera su integridad física, psíquica o moral, su reputación o su patrimonio.
- 3- Con vistas a la protección arriba definida, después de estudiar el caso, la PPDDH podrá adoptar, individualmente o en conjunto, las siguientes medidas en relación al defensor de derechos humanos, estando obligado también a proporcionar “protección dura”, es decir, escolta policial, durante el tiempo que dure la situación de riesgo.
 - a. Proporcionar protección de la vida, la libertad, la integridad física, el patrimonio y el honor;
 - b. Observar las medidas policiales y judiciales destinadas a la investigación y imputación de los delitos;
 - c. Proporcionar asistencia social, médica, psicológica y material;
 - d. Adoptar iniciativas para la superación de las causas que generan el estado de riesgo y vulnerabilidad;
 - e. Proteger la identidad, imágenes y datos personales;
 - f. Apoyar en el cumplimiento de las obligaciones civiles y administrativas que exijan comparecencia personal;
 - g. Cuando se dé el caso, garantizar los medios para la suspensión temporal de las actividades funcionales; y
 - h. Excepcionalmente, cambiar de residencia o alojar temporalmente en un lugar secreto, compatible con la protección.
- 4- El defensor de derechos humanos que se quiera unir al PPDDH por voluntad propia, deberá, siempre que sea posible, adoptar las medidas de autoprotección que le sean recomendadas, entre las cuales están:
 - I. Denunciar los casos de amenaza o delito de violación a la autoridad policial y/o al Ministerio Público y a las entidades de Defensa de Derechos Humanos;
 - II. Tener cuidado y prestar atención en los desplazamientos, evitando rutinas, variando el aspecto visual, cambiando de vestimenta, paseando por lugares bien iluminados, evitando lugares apartados y aislados, siempre en compañía de mas personas. Si nota que está

3 Nota de la traductora: acrónimo en el original.

4 Nota de la traductora: acrónimo en el original.

siendo seguido o vigilado, manténgase tranquilo, pase a observar a su observador, verifique todas sus características, estatura, color, edad, rasgos físicos, matrícula de vehículos, y si es posible, pida a alguien que saque una foto, comunicándose a las autoridades de inmediato;

- III. Cuando viaje en autobús, bájese antes o después del destino, observe a los que entran, manteniendo las ventanas poco abiertas, teniendo cuidado con las paradas, los semáforos y los vehículos que circulan cerca durante un rato. En caso de viajar en un vehículo particular, además de las medidas anteriores, tener cuidado con las esquinas y calles principales, con personas o vehículos que se encuentren próximos a las puertas de entrada, detrás de postes o muros. No ofrecer ni aceptar viajes gratis, a menos que se trate de personas de confianza;
- IV. Estar atento a las motocicletas, especialmente a las personas de atrás cuando van 2 en la motocicleta;
- V. Evitar, siempre que sea posible, lugares públicos, fiestas, aglomeraciones, reuniones públicas, bares, restaurantes, lugares donde se lleve a cabo la quema de fuegos, cuartos de baño públicos, evitando estar de espaldas a la entrada y las ventanas, sin excederse en el consumo de alcohol y siempre solicitando que mas personas le ayuden con su seguridad;
- VI. Mantener la casa siempre bien iluminada, con el césped cortado, con perros, gansos, alarmas electrónicas, o trampas que alerten de la presencia de extraños e indiquen dónde se encuentran;
- VII. Reforzar la seguridad de la casa con candados y adaptar una habitación de difícil acceso, adquirir equipamiento de emergencia como linternas, velas, farolillos, vendas, medicinas, etc.;
- VIII. No permita el acceso de personas en su residencia sin identificarlas, especialmente las que utilizan uniformes de empresas (correos, agua, luz, fiscales, policías, agentes de la salud pública, etc.). En caso de permitir el acceso a alguien, manténgalo siempre en constante vigilancia;
- IX. Adquiera un teléfono móvil, equipos de radio, Internet u otro sistema de comunicación inmediata. Grave las conversaciones telefónicas sospechosas o amenazantes, guardando el número desde el que está hecha la llamada;
- X. Tenga una rutina de contacto con las autoridades, religiosos y amigos, estableciendo una relación de cuidados mutuos con sus semejantes;
- XI. Cambiar de dirección si las amenazas son muy graves, aunque sea temporalmente, escondiéndose incluso de las personas más próximas, evitando quedarse en casa de amigos o familiares muy conocidos;
- XII. Confiar en la propia intuición y los sentimientos a la hora de protegerse, muchas veces eso puede salvar su vida.

El presente acuerdo obliga a las partes por un plazo indeterminado, o durante el tiempo que persista la situación de riesgo o vulnerabilidad, pudiendo ser rescindido por solicitud escrita del defensor de derechos humanos y, después de revisada, será firmado 2 veces, quedándose el defensor con una de ellas y la otra adjunta a la petición de protección, que deberá ser enviada a la Secretaría de Seguridad Pública.

Lugar y Fecha.

Coordinador de Ejecución del PPDDH

Defensor

Anexo 3: Colombia: Decreto 1740 (2010) por el que se reglamenta el Programa de Protección para Defensores

REPUBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

DECRETO NÚMERO 1740 DE 2010
19 MAYO 2010

“Por el cual se reglamenta el Artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y se citan otras disposiciones”

EL MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,
DELEGATARIO DE FUNCIONES PRESIDENCIALES MEDIANTE DECRETO No. 1637 DE 2010

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 81 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.¹

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo I

Objeto y principios

Artículo 1°_ Objeto. Establecer los lineamientos de la política de protección de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa y en razón del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias.

Artículo 2°_ Principios. Además de los principios constitucionales y legales que rigen toda función administrativa, las acciones en materia de protección se regirán por los siguientes principios:

1. **Consentimiento.** La aceptación de medidas especiales de protección, será una decisión expresa, libre y voluntaria por parte del beneficiario de las mismas.
2. **Confidencialidad.** Toda actuación e información relativa a la protección de personas beneficiarias de los Programas, tendrá carácter reservado, de acuerdo con lo establecido en la ley. Los beneficiarios de las medidas también están obligados a guardar dicha reserva.
3. **Temporalidad.** Las medidas especiales de protección serán de carácter temporal. Se ejecutarán mientras subsistan los factores de riesgo y amenaza en contra del beneficiario y estarán sujetas a revisión por lo menos una vez al año o de acuerdo con la naturaleza y la temporalidad de la medida, basados en nuevos elementos o consideraciones de riesgo que se puedan presentar; el procedimiento será desarrollado por parte de los funcionarios designados por la Policía Nacional encargados de realizar los estudios de nivel de riesgo, conforme a la normatividad que define el campo de acción y población objeto de estudio y protección.
4. **Causalidad.** Toda medida especial de protección estará fundamentada en la conexidad directa entre los factores de riesgo y amenaza en contra del beneficiario y la calidad o cargo que ostenta.

1 **Nota de Vigencia*:* Modificado por el Decreto 2271 de 2010, publicado en el Diario Oficial n° 47748 del 24 de Junio de 2010.

5. **Exclusividad.** Las medidas especiales de protección estarán destinadas exclusivamente a los beneficiarios del programa señalados como población objeto en el presente Decreto, a quienes el respectivo Comité recomendará las medidas.
6. **Proporcionalidad.** Las medidas otorgadas en el servicio de protección a la población objeto de éstas, corresponderán a las circunstancias de modo, tiempo y lugar de acuerdo al riesgo particular de cada beneficiario.
7. **Oportunidad.** Las medidas y procedimientos de protección se prestarán de manera oportuna a las personas beneficiadas.
8. **Complementariedad.** Sin perjuicio de los Programas de Protección definidos en otras normas, las medidas otorgadas a la población objeto del presente Decreto, serán complementarias con aquellas adoptadas por las entidades territoriales.
9. **Enfoque diferencial.** Se desarrollarán medidas de protección acordes con la situación particular de las personas objeto de protección que requieran dicho tratamiento en la implementación de las mismas.

Capítulo II Definiciones

ARTÍCULO 3º. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se establecen las siguientes definiciones:

1. **Riesgo.** Es la probabilidad objetiva de que un peligro contra un individuo o un grupo de individuos se materialice en daño o agresión. El riesgo está limitado a un espacio y momento determinados.
2. **Amenaza.** Es el anuncio o indicio de acciones que puedan llegar a causar daño a la vida, integridad, libertad o seguridad de una persona o de su familia. La amenaza puede ser directa cuando está expresamente dirigida contra la víctima o indirecta cuando se presume inminencia de daño como resultado de situaciones emergentes, en el contexto de la víctima. La amenaza está constituida por un hecho o una situación de carácter externo y requiere la decisión o voluntariedad de causar un daño.
3. **Estudio de Nivel de Riesgo.** Es el resultado del análisis técnico de seguridad sobre la gravedad e inminencia de la situación de riesgo y amenaza en que se encuentra una persona natural, familia o grupo de personas, así como de las condiciones particulares de vulnerabilidad que les afectan. El estudio de nivel de riesgo tomará en consideración los factores de diferenciación determinados en el presente decreto.
4. **Riesgo Mínimo.** Ocupa este nivel quien vive en condiciones tales que los riesgos a los que se enfrenta son únicamente los de muerte y enfermedad natural. La persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos.
5. **Riesgo Ordinario.** Es aquel a que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad, genera para el Estado, la obligación de adoptar medidas generales de seguridad a través de un servicio de policía eficaz.
6. **Riesgo Extraordinario.** Es aquel que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar y conlleva el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte de sus autoridades, de acuerdo a las siguientes características:
 - a. Que sea específico e individualizable.
 - b. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.
 - c. Que sea presente, no remoto ni eventual.
 - d. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos, integridad física, psíquica y sexual para la víctima o testigo.
 - e. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
 - f. Que sea claro y discernible.
 - g. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
 - h. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

7. **Riesgo Extremo.** Es aquél que amenaza los derechos a la vida e integridad, libertad y seguridad personal y se presenta al confluír todas las características señaladas para el riesgo extraordinario. Adicionalmente, este tipo de riesgo debe ser:
 - a. Grave e inminente.
 - b. Dirigido contra la vida o la integridad, libertad y seguridad personal, con el propósito evidente de violentar tales derechos.
8. **Medidas de Protección.** Son las acciones y medios de seguridad que desarrollan o implementan los diferentes organismos del Estado, con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad personal de los beneficiarios.
9. **Núcleo Familiar.** Comprende al cónyuge o compañero (a) permanente del beneficiario y a los hijos menores de edad.
10. **Hogar.** Es el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia.
11. **Zona de Riesgo.** Es aquella área o lugar en donde se puede hacer efectivo el riesgo o la amenaza para la persona objeto de medidas de protección especial.

Capítulo III **Población objeto**

ARTÍCULO 4°_ Población objeto del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. El Programa prestará protección a personas que se encuentren en la situación descrita en el artículo 1 de este decreto y las cuales estén comprendidas dentro de los siguientes grupos:

1. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos.
2. Dirigentes o activistas de organizaciones de derechos humanos y miembros de la misión médica.
3. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al Derecho Internacional Humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.
4. Periodistas y comunicadores sociales.
5. Dirigentes, líderes, representantes de organizaciones de población desplazada o personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo.
6. Funcionarios responsables del diseño, coordinación o ejecución de la Política de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
7. Exfuncionarios que hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de las políticas de Derechos Humanos o de Paz del Gobierno Nacional.
8. Dirigentes del Movimiento 19 de Abril M-19, la Corriente de Renovación Socialista - CRS, el Ejército Popular de Liberación - EPL, el Partido Revolucionario de los Trabajadores - PRT, el Movimiento Armado Quintín Lame - MAQL, el Frente Francisco Garnica de la Coordinadora Guerrillera, el Movimiento Independiente Revolucionario Comandos Armados - MIR - COAR y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, Milicias Independientes del Valle de Aburra y Milicias Metropolitanas de la ciudad de Medellín, que suscribieron acuerdos de paz con el Gobierno Nacional en los años 1994 y 1998, se reincorporaron a la vida civil y por sus actividades políticas, sociales, periodísticas, humanitarias o profesionales tienen un nivel de riesgo extraordinario o extremo.

ARTÍCULO 5°_ Población objeto del Programa de Protección de la Policía Nacional. El Programa de Protección de la Policía Nacional prestará protección a personas comprendidas dentro de los siguientes grupos:

1. **En razón del cargo:** Son aquellas personas que en consideración al cargo que ostentan, asumen un riesgo por la condición del mismo. Son objeto de protección en razón al cargo las siguientes personas:
 - a. Presidente de la República de Colombia, cónyuge, hijos, y familiares de acuerdo con la normatividad vigente según estudio de nivel de riesgo.
 - b. Vicepresidente de la República de Colombia cónyuge, hijos, y familiares de acuerdo con la normatividad vigente según estudio de nivel de riesgo.
 - c. Ministros del Despacho.
 - d. Senadores de la República y Representantes a la Cámara.
 - e. Magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y del Consejo Superior de la Judicatura.

- f. Fiscal General de la Nación.
 - g. Procurador General de la Nación.
 - h. Contralor General de la República.
 - i. Defensor del Pueblo en el orden nacional.
 - j. Gobernadores Departamentales.
 - k. Generales de la Policía Nacional en servicio activo.
 - l. Directores especializados, Comandantes de Región, Metropolitanas, Departamentos y de Comandos Operativos Especiales de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional.
 - m. Exfuncionarios que hayan ofrecido o concedido la extradición de una persona condenada o procesada en el exterior.
2. **Por el Nivel de Riesgo:** Son aquellas personas que en consideración de un riesgo comprobado y previo concepto favorable del Comité de Evaluación del Nivel de Riesgo de la Policía Nacional requieren de medidas especiales de protección. Son ellas:
- a. Expresidentes y Exvicepresidente de la República, cónyuge, hijos, y familiares de acuerdo con la normatividad vigente según estudio de nivel de riesgo.
 - b. Embajador y Cónsul extranjero acreditado en Colombia.
 - c. Viceministros, Viceprocurador, Vicecontralor y Vicefiscal.
 - d. Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, Tribunal Administrativo y Consejo Seccional de la Judicatura.
 - e. Auditor General de la República.
 - f. Contador General de la República.
 - g. Registrador Nacional del Estado Civil.
 - h. Directores de Departamentos Administrativos del Orden Nacional.
 - i. Oficiales Generales en uso de buen retiro de la Policía Nacional.
 - j. Secretario General del Senado de la República y la Cámara de Representantes.
 - k. Jueces de la República.
 - l. Autoridades eclesiásticas.
 - m. Alcaldes distritales y municipales.
 - n. Concejales, diputados y personeros distritales y municipales.
 - o. Dirigentes políticos.
 - p. Funcionarios y exfuncionarios públicos del orden nacional.

Parágrafo 1. Dirigentes políticos. Son aquellos que siendo miembros activos de un partido o movimiento político, hacen parte de sus directivas estatutarias, previa inscripción del partido o movimiento en el Consejo Nacional Electoral, o que participan en elecciones para ocupar un cargo de representación popular, a merced del aval emitido por el Secretario General del respectivo partido o movimiento.

Parágrafo 2. Servicio Extraordinario de Protección. Con el propósito de implementar medidas de protección transitorias a Jefes de Estado, Jefes de Gobierno de visita en el país, representantes de la Misión Diplomática en cumplimiento de funciones propias, la Policía Nacional, a través de la Dirección de Protección y Servicios Especiales, atenderá el servicio policial, previa solicitud que para el efecto tramitará la Presidencia de la República o el Ministerio de Relaciones Exteriores con la información necesaria para el mismo.

Parágrafo 3. Protección de diputados y concejales en zonas rurales. El Comando General de las Fuerzas Militares asignará responsabilidades concretas a los Comandantes de Fuerza en la ejecución de acciones colectivas que garanticen la vida e integridad personal de los diputados y concejales en zonas rurales.

Capítulo IV Instancias competentes

ARTÍCULO 6°._ Competencia en el Programa de Protección de Derechos Humanos. Son instancias competentes para el desarrollo del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, los siguientes:

1. La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.
2. El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER, que recomendará las medidas de protección que considere pertinentes para cada caso concreto y determinará la duración de las mismas.

“Parágrafo. **Modificado por el Decreto 2271 de 2010, nuevo texto.** Las responsabilidades frente al Programa de Protección a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, se irán reduciendo gradualmente en la medida en que se vayan cumpliendo las distintas etapas del proceso de traslado del mismo al Ministerio del Interior y de Justicia hasta su finalización, cuyo plazo máximo es el 31 de diciembre de 2010”.²

ARTÍCULO 7°._ Conformación del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER. El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia estará integrado de la siguiente forma:

1. El Ministro del Interior y de Justicia, quien lo presidirá.
2. El Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
3. El Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y de aplicación del Derecho Internacional Humanitario.
4. El Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.
5. El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional.
6. El Coordinador del Grupo de Derechos Humanos de la Inspección General de la Policía Nacional.

Parágrafo 1. El Ministro del Interior y de Justicia podrá delegar su participación en el Viceministro del Interior.

Las delegaciones que eventualmente llegaren a realizar los demás miembros del CRER deberán constar por escrito y recaer en funcionarios del nivel directivo.

Parágrafo 2. Invitados especiales al CRER. Concurrirán al Comité, sólo con derecho a voz, representantes de la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la Nación.

Así mismo, participarán como invitados especiales el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos o su delegado, y cuatro (4) representantes de cada una de las poblaciones objeto de los Programas de Protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia.

En las sesiones del CRER donde se traten casos relativos a la población en situación de desplazamiento, participará, como invitado especial, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o su delegado.

Así mismo, se podrán invitar delegados de entidades de carácter público o privado cuando se presenten casos relacionados con sus competencias.

Parágrafo 3. Teniendo en cuenta sus competencias constitucionales y legales, cada uno de los integrantes responderá por sus acciones y omisiones en el marco de las funciones del Comité.

Parágrafo 4. Los representantes de la población objeto ante el Comité, asistirán únicamente a las sesiones en que se analicen temas relacionados con la población objeto que representan. En una misma sesión se podrán tratar asuntos que afecten a varias poblaciones objeto, caso en el cual el Comité sesionará con la participación de los representantes de tales poblaciones.

Parágrafo 5. La Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, o su delegado.

Parágrafo 6. Los miembros del Comité no podrán presentar o estudiar solicitudes de protección sin el lleno de los requisitos establecidos por el Programa de Protección de Derechos Humanos.

Parágrafo 7. Las recomendaciones del Comité serán consignadas en un acta, que suscribirán el presidente y el secretario técnico.

2 **Nota de Vigencia*:* Parágrafo modificado por el artículo 1° del Decreto 2271 de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 47748 del 24 de Junio de 2010.

Texto original del Decreto 1740 de 2010*:* **Parágrafo. Las responsabilidades frente al Programa de Protección a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, se irán reduciendo gradualmente en la medida en que se vayan cumpliendo las distintas etapas del proceso de traslado del mismo al Ministerio del Interior y de Justicia hasta su finalización, esto es, el 30 de junio de 2010, de conformidad con el Decreto 1030 del 26 de marzo de 2010.

ARTÍCULO 8°._ Funciones del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos CRER. El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos del Programa de Protección de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia tendrá las siguientes funciones:

1. Evaluar los casos que le sean presentados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y, excepcionalmente, por cualquiera de los miembros del Comité.
Dicha evaluación se hará tomando en cuenta las poblaciones objeto del Programa de Protección y el reglamento aplicable.
2. Considerar las evaluaciones técnicas de los niveles de riesgo y los estudios técnicos de seguridad físicos a instalaciones, de conformidad con la situación particular de cada caso.
3. Recomendar las medidas de protección que considere pertinentes.
4. Hacer seguimiento periódico a la implementación de las medidas de protección y, con base en ese seguimiento, recomendar los ajustes necesarios.
5. Darse su propio reglamento.
6. Las demás que sean necesarias para el desarrollo de su objeto.

ARTÍCULO 9°._ Sesiones del CRER. Como mínimo se realizará una sesión mensual del Comité, previa convocatoria efectuada por el Ministro del Interior y de Justicia o el Director de Derechos Humanos de este Ministerio.

Adicionalmente, se efectuarán reuniones extraordinarias del Comité cuando las necesidades de protección lo ameriten.

Parágrafo. Habrá quórum deliberatorio y decisorio en el Comité cuando asistan cuatro de sus integrantes. En caso que no haya quórum deliberatorio, quien preside podrá tomar medidas urgentes de protección, de conformidad con lo señalado en el Artículo 36 de este Decreto.

ARTÍCULO 10°._ Competencia en el Programa de Protección de la Policía Nacional. Son autoridades competentes para ordenar la implementación de medidas de protección a personas, en la Policía Nacional:

1. El Director General de la Policía Nacional.
2. El Subdirector General de la Policía Nacional.
3. El Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional.
4. Los comandantes de metropolitanas, departamentos de Policía y comandos operativos especiales de seguridad ciudadana.

ARTÍCULO 11°._ Conformación del Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo - CENIA. La Policía Nacional, a través de la Dirección de Protección y Servicios Especiales y los comandos de metropolitanas y departamentos de Policía, organizarán el Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo - CENIR, integrado de la siguiente manera:

1. En la Dirección de Protección y Servicios Especiales:
 - a. El Subdirector de Protección, quien lo preside.
 - b. El Jefe del Área de Protección a Personas e Instalaciones de la Dirección de Protección y Servicios Especiales y los jefes de los grupos a su cargo.
 - c. El Jefe del Área Administrativa de la Dirección de Protección y Servicios Especiales.
 - d. El Jefe del Grupo de Estudios de Seguridad de la Dirección de Protección y Servicios Especiales.
 - e. El Jefe de Talento Humano de la Dirección de Protección y Servicios Especiales quien actuará como Secretario.
 - f. El funcionario que realizó el Estudio de Nivel de Riesgo.
 - g. Las Personas invitadas que el Comité considere convenientes con voz pero sin voto.
 - h. En los casos en que se traten temas de derechos humanos, se deberá invitar al Coordinador del Grupo de Derechos Humanos de la Policía Nacional o su delegado.
2. En las metropolitanas y comandos de Departamento de Policía:
 - a. El Subcomandante, quien lo preside.
 - b. El Comandante Operativo de Seguridad Ciudadana.
 - c. El Jefe Administrativo.
 - d. El Jefe de la Seccional de Inteligencia.
 - e. El Jefe de la Seccional de Investigación Criminal.

- f. El Jefe de la Seccional de Protección y Servicios Especiales.
- g. El Jefe de Talento Humano quien actuará como secretario.
- h. El Jefe del Grupo de Protección.
- i. El Funcionario que realizó el Estudio de Nivel de Riesgo.
- j. Las Personas que el Comité considere convenientes con voz pero sin voto.
- k. En los casos en que se traten temas de derechos humanos, se deberá invitar al Coordinador de Derechos Humanos de la Unidad.

ARTÍCULO 12°._ Funciones del Comité de Evaluación del Nivel de Riesgo - CENIR. Las funciones del Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo, serán las siguientes:

1. Recomendar de forma temporal, oportuna y suficiente las medidas preventivas y/o protectivas para cada caso en particular, teniendo en cuenta la exposición de motivos y argumentos presentados por el funcionario investigador que adelanta el respectivo estudio.
2. Avalar los Estudios de Nivel de Riesgo realizados por la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL), Dirección de Protección y Servicios Especiales y las Seccionales de Inteligencia Policial (SIPOL), que impliquen la adopción de medidas especiales de protección.
3. Recomendar si es necesario implementar, modificar o suspender medidas preventivas y/o protectivas, con fundamento en el resultado del Estudio de Nivel de Riesgo.
4. Determinar para cada caso, la aplicación del tiempo de validez del Estudio de Nivel de Riesgo, que no podrá exceder un año para personas.
5. Las demás que determine la ley, los reglamentos y las disposiciones internas.

ARTÍCULO 13°._ Sesiones del CENIR. El Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo - CENIR de la Dirección de Protección y Servicios Especiales y de las metropolitanas y departamentos de Policía, sesionarán como mínimo dos veces al mes, para atender todos los requerimientos de la población señalada en el Artículo 5 del presente decreto, en el lugar que previamente se determine y notifique para adelantar la sesión.

ARTÍCULO 14°._ Comisión Intersectorial de Protección. Estará conformada por:

1. El Ministro del Interior y de Justicia, quien la presidirá.
2. El Ministro de Defensa Nacional.
3. El Fiscal General de la Nación.
4. El Procurador General de la Nación.
5. El Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.
6. El Defensor del Pueblo.
7. El Contralor General de la República.

Parágrafo. La participación en esta Comisión es indelegable.

ARTÍCULO 15°._ Funciones de la Comisión. Son funciones de la Comisión Intersectorial de Protección, las siguientes:

1. Orientar los lineamientos de política en materia de protección.
2. Coordinar la implementación y terminación de medidas de protección en casos excepcionales que sean generadas por nivel de riesgo extremo y solicitadas por el Ministerio del Interior y de Justicia o la Policía Nacional.
3. Revisar periódicamente los informes de seguimiento a los diferentes programas de protección y emitir recomendaciones.
4. Evaluar el proceso de transición de las poblaciones objeto de cada uno de los programas.
5. Invitar a las personas que consideren necesarios.

ARTÍCULO 16°._ Sesiones de la Comisión. La Comisión establecerá su propio reglamento de funcionamiento y determinará la periodicidad de las sesiones.

Las recomendaciones y decisiones de la Comisión serán consignadas en un acta, que suscribirán el presidente y el secretario de la misma.

TÍTULO II DE LAS MEDIDAS

Capítulo I Clasificación

ARTÍCULO 17°._ Clasificación de las medidas del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Para la población objeto del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, las medidas que se adoptarán, según el nivel de riesgo identificado, serán las siguientes:

1. **Medidas Preventivas.** Se recomiendan en general a todos los beneficiarios, así:
 - a. **Autoprotección:** es la instrucción que se imparte a las personas pertenecientes a la población objeto relacionada en este Decreto, con el propósito de darles a conocer las formas adecuadas para minimizar las vulnerabilidades a que se expone una persona en un momento determinado.
 - b. **Patrullajes y revistas policiales:** son actividades desarrolladas por la Policía de Vigilancia a pie o en automotores, de forma periódica y preventiva.
 - c. **Actas de responsabilidad y compromiso:** es el conjunto de recomendaciones consignadas por escrito que se entrega a las personas, con el fin de darle a conocer las medidas de prevención y procedimientos tendientes a disminuir o minimizar los factores de riesgo.
2. **Medidas de Protección.**
 - a. **Medios de Movilización:** son los medios que se otorgan a un beneficiario en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad y con el propósito de minimizar el riesgo que supone su traslado. Estos pueden ser de las siguientes clases:
 - **Tiquetes aéreos internacionales.** Se atiende mediante la asignación de un tiquete aéreo internacional para los beneficiarios del programa y, si es necesario, su núcleo familiar, que se brindará como una medida de protección excepcional. Se suministrará a personas que tengan aceptación por parte del país receptor por un período superior a un año y cuando su nivel de riesgo sea extraordinario o extremo.
 - **Tiquetes aéreos nacionales.** Se atiende mediante la entrega de tiquetes aéreos en rutas nacionales y se otorgan al beneficiario y, si es necesario, su núcleo familiar, cuando frente a una situación de riesgo debe trasladarse a una zona que le ofrezca mejores condiciones de seguridad. De manera excepcional y por razones de seguridad, se otorgará esta medida a beneficiarios que requieran desplazarse por este medio, previa autorización del CRER.
 - b. **Apoyo de Reubicación Temporal.** Constituye la asignación y entrega de una suma de dinero equivalente a un monto de hasta de un (1) salario mínimo legal mensual vigente al beneficiario, por un máximo de tres (3) veces, ante la necesidad apremiante de salir de la zona de riesgo, para facilitar su traslado y asentamiento en un lugar diferente.

De manera excepcional se podrá otorgar apoyo de reubicación temporal por (3) veces adicionales, por la mitad del monto ordinario cuando persista un nivel de riesgo igualo superior a extraordinario.
 - c. **Apoyo de trasteo.** Valor que se otorga al beneficiario que en razón de su nivel de riesgo o grado de amenaza, deba reubicarse en un lugar o área diferente a la zona de riesgo. Este monto se cancelará a la persona que preste el servicio de trasteo.
 - d. **Esquemas de Protección.** Son los recursos físicos y humanos otorgados a los beneficiarios del Programa para su protección.
 - e. **Chalecos Antibalas.** Es la asignación de una prenda blindada para la protección del cuerpo humano.
 - f. **Medios de Comunicación.** Son los equipos de comunicación entregados como elementos para la protección, con el objeto de permitir acceso a la comunicación oportuna y efectiva del beneficiario con los organismos del Estado que participan en el Programa de Protección de Derechos Humanos, con el fin de comunicar una situación de emergencia y dar cuenta de su situación de seguridad.
 - g. **Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad.** Están constituidos por elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. En casos excepcionales podrán dotarse estos elementos a las residencias de los beneficiarios del Programa de

Protección del Ministerio. En todos los casos, esta medida se implementará conforme a las recomendaciones del estudio de seguridad.

ARTÍCULO 18°._ Clasificación de las medidas del Programa de Protección de la Policía Nacional. Para la población objeto del Programa de Protección de la Policía Nacional las medidas que se adoptarán, según el nivel de riesgo identificado, serán las siguientes:

1. **Medidas Preventivas.** Se recomiendan en general a todos los beneficiarios, así:
 - a. Autoprotección: es la instrucción que se imparte a las personas pertenecientes a la población objeto señalada en este Decreto, con el propósito de darles a conocer las formas adecuadas para disminuir las vulnerabilidades a que se expone una persona en un momento determinado.
 - b. Patrullajes y revistas policiales: son actividades desarrolladas por la Policía de Vigilancia a pie o en automotores, de forma periódica y preventiva.
 - c. Actas de responsabilidad y compromiso: es el conjunto de recomendaciones consignadas por escrito que entrega la Policía Nacional a las personas con el fin de darle a conocer las medidas de prevención y procedimientos tendientes a disminuir o minimizar los factores de riesgo.
2. **Medidas de Protección.**
 - a. Dispositivo de protección: es el recurso humano designado por la Policía Nacional para la seguridad integral del beneficiario.
 - b. Recursos Físicos: son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en los vehículos, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.
 - c. Seguridad a instalaciones. Cuando la situación específica de riesgo implique la adopción de medidas especiales de protección en el lugar de residencia o de trabajo, el CENIR podrá recomendar la implementación de este servicio.

ARTÍCULO 19°._ Procedencia de los Recursos Físicos. Los recursos físicos para la prestación de las medidas de protección a las poblaciones objeto de la Policía Nacional, serán suministrados en su totalidad por las entidades del Estado o corporaciones públicas correspondientes, de conformidad con los acuerdos específicos realizados en cada evento.

Cuando las personas beneficiarias de medidas especiales de protección se desplacen a diferentes zonas del territorio nacional, las entidades a las cuales pertenecen los protegidos proveerán los recursos físicos necesarios para su protección.

En aquellos casos que se asignen vehículos blindados o convencionales para la protección de la población objeto definida en el Artículo 5 de este Decreto, las entidades que asignen los recursos físicos proveerán con cargo a su planta de personal los conductores necesarios para este servicio.

Parágrafo 1. Cuando la Policía Nacional asigne, de manera transitoria, vehículos para la protección de exfuncionarios públicos, la entidad de la cual hacían parte asumirá los costos relacionados con el mantenimiento del vehículo y el combustible.

Parágrafo 2. El Ministerio del Interior y de Justicia, deberá diseñar e implementar una estrategia de difusión ante las entidades de territoriales, a través de la cual se les informe que deben incluir en sus presupuestos, los recursos para afrontar los gastos de apoyo logístico para los programas de protección previstos en el presente Decreto.

Capítulo II

Activación de la Presunción Constitucional de Riesgo para Personas en Situación de Desplazamiento

ARTÍCULO 20°._ Para la activación de la presunción constitucional de riesgo, se podrán adoptar las siguientes medidas:

1. Medidas iniciales y transitorias de protección. Como resultado de la valoración preliminar en consideración a la presunción de riesgo, se adoptarán una serie de medidas preliminares de carácter transitorio, encaminadas a preservar en forma ágil, oportuna y eficaz, la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas amenazadas.
2. Medidas urgentes de protección a cargo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. En caso de riesgo inminente, tratándose de personas en situación de desplazamiento del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia podrá adoptar o solicitar medidas provisionales de protección para los destinatarios del Programa e informará de las mismas al CRER, en la siguiente sesión, con el fin de que éste las conozca y recomiende medidas definitivas.

3. Medidas definitivas de protección. Una vez realizado el estudio de nivel de riesgo, el CRER recomendará la adopción de medidas definitivas, pudiendo mantener las medidas urgentes y las medidas iniciales y transitorias o recomendando las modificaciones pertinentes basadas en el resultado de dicho estudio.

Parágrafo 1. En todo caso, las medidas deben ser adecuadas y suficientes para conjurar el riesgo y evitar la materialización de la amenaza. Podrán, en consecuencia, aplicarse aquellas enunciadas en el artículo 18 del presente Decreto.

Sin perjuicio de que se adopten otras medidas acordes con las circunstancias, se sugieren, entre otras, las siguientes: asesoría directa, capacitación específica en autoseguridad y autoprotección, redes de comunicación, patrullajes y revistas de la Policía Nacional en áreas perimetrales.

Parágrafo 2. Las autoridades deberán prestar atención particular a los casos en los cuales quienes solicitan protección son sujetos de especial protección constitucional, tales como indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, mujeres, madres cabeza de familia, menores de edad, personas con discapacidad, personas con orientación sexual diversa, defensores de Derechos Humanos, entre otros.

Capítulo III Clasificación de esquemas

ARTÍCULO 21°._ Tipos de esquemas del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Los tipos de esquemas de protección del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia han sido definidos de la siguiente manera:

Tipo 1: esquema individual, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- a. 1 vehículo corriente
- b. 1 conductor
- c. 1 escolta

Tipo 2: esquema individual, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- a. 1 vehículo blindado
- b. 1 conductor
- c. 1 escolta

Tipo 3: esquema individual reforzado con escoltas, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- a. 1 vehículo corriente o blindado
- b. 1 conductor
- c. 2 escoltas

Tipo 4: esquema individual reforzado con escoltas y vehículo, para brindarle seguridad a una sola persona, e incluye:

- a. 1 vehículo blindado
- b. 1 vehículo corriente
- c. 2 conductores
- d. Hasta 4 escoltas

Tipo 5: esquema colectivo, para brindarle protección a un grupo de 2 o más personas, e incluye:

- a. 1 vehículo corriente o blindado
- b. 1 conductor
- c. 2 escoltas

ARTÍCULO 22°._ Tipo de esquemas del Programa de Protección de la Policía Nacional. Los tipos de esquemas de protección de la Policía Nacional han sido definidos de la siguiente manera:

Tipo A: conformado por un escolta policial a cargo de la seguridad del protegido. El servicio puede ser prestado como escolta a pie.

Tipo B: Conformado por dos (2) escoltas, actuando como jefe de esquema y el otro funcionario actúa como hombre de avanzada.

Tipo C: Conformado por tres (3) escoltas, un jefe de esquema, un hombre de avanzada y un hombre de seguridad.

Tipo D: Conformado por cuatro (4) escoltas, un jefe de esquema, un hombre de avanzada, un hombre al flanco derecho y un hombre al flanco izquierdo. Cada uno de ellos cumple funciones específicas.

Tipo E: Conformado por cinco (5) escoltas. Cuenta con un coordinador de seguridad o jefe de esquema, un hombre de avanzada, un hombre de seguridad en el flanco derecho, un hombre en el flanco izquierdo y un hombre de retaguardia.

Tipo F: Conformado por seis (6) escoltas. Cuenta con un coordinador de seguridad, un jefe de esquema, un hombre de avanzada, un hombre de seguridad en flanco derecho, un hombre en el flanco izquierdo y un hombre de retaguardia.

Parágrafo. En ningún caso el personal asignado por la Policía Nacional para el cumplimiento de labores de escolta, podrá conducir los vehículos asignados al esquema de protección.

ARTÍCULO 23°. El Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos - CRER y el Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo - CENIR, dentro de sus respectivas competencias, definirán anualmente las especificaciones técnicas que deben cumplir los vehículos que formen parte de los esquemas de protección, a fin de que los vehículos adquiridos para proveer de recursos físicos para la prestación de las medidas de protección por las entidades del Estado o corporaciones públicas correspondientes en concordancia con el Artículo 19 del presente decreto, cumplan con dichas especificaciones.

Parágrafo 1. Los niveles de blindajes de los vehículos serán objeto de reglamentación por parte de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

Parágrafo 2. Los esquemas del Programa de Protección del Presidente de la República, Vicepresidente de la República, Expresidentes de la República y Exvicepresidente de la República, serán los establecidos en las normas vigentes sobre la materia y no estarán sujetos al estudio del nivel de riesgo ni al procedimiento de que trata el presente decreto.

TITULO III DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS

Capítulo I Criterios para la evaluación

ARTÍCULO 24°. Son criterios para la evaluación del nivel de riesgo, los siguientes:

1. **Origen de la amenaza y relación causal.** La amenaza debe estar originada en la violencia armada organizada y, en razón, o como consecuencia del ejercicio directo de las funciones, cargo o actividad del solicitante o la calidad que ostenta.
2. **Calidad del peticionario.** El peticionario debe pertenecer a una de las categorías descritas en los artículos 4 y 5 de este decreto.
3. **Circunstancias del riesgo.** El riesgo al que está sometido el peticionario de los Programas de Protección debe cumplir con las siguientes características:
 - a. Debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico.
 - b. Debe ser concreto, es decir, estar basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.
 - c. Debe ser presente, esto es, no remoto ni eventual.
 - d. Debe ser importante, es decir, que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo cual no puede tratarse de un riesgo menor.
 - e. Debe ser un riesgo serio, de materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.
 - f. Debe tratarse de un riesgo claro y discernible, no de una contingencia o peligro difuso.
 - g. Debe ser un riesgo excepcional, en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
 - h. Debe ser desproporcionado, frente a los beneficios de protección que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.
4. **Identificación de Zona de Riesgo.** La situación de riesgo deberá presentarse en el territorio nacional y la zona de riesgo debe ser identificada y delimitada en cada caso concreto.

ARTÍCULO 25°. Estudio de nivel de riesgo. La Policía Nacional, de acuerdo con sus competencias, realizará el estudio de nivel de riesgo, que será presentado ante el respectivo Comité, como insumo para el análisis y la recomendación de las medidas correspondientes.

Parágrafo. El Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional suscribirán convenios interadministrativos que permitan articular esfuerzos administrativos y presupuestales que garanticen el funcionamiento de la Comisión de Estudios de Nivel de Riesgo.

ARTÍCULO 26°._ Término para realizar el estudio de nivel de riesgo. El estudio de nivel de riesgo, deberá realizarse por la Policía Nacional en un término no superior a los 30 días hábiles siguientes a la solicitud presentada por el respectivo Programa.

Capítulo II

Revisión, modificación, suspensión y terminación de las medidas de protección

ARTÍCULO 27°._ Revisión periódica de medidas de protección. Las medidas implementadas serán revisadas por el respectivo Comité un (1) mes antes de su vencimiento, con miras a determinar su continuidad, suspensión, retiro o refuerzo. Para este propósito, se tendrá en cuenta, entre otros, la reevaluación de los estudios de nivel de riesgo.

El respectivo Comité, de manera excepcional y a petición del beneficiario o de cualquiera de sus miembros, podrá revisar la necesidad de la medida implementada, para los mismos efectos señalados en el inciso anterior.

ARTÍCULO 28°._ Revisión periódica de medidas de seguridad y protección. Las medidas de protección implementadas por las autoridades señaladas en el presente Decreto, previa recomendación del respectivo Comité, serán revisadas anualmente o de acuerdo con la naturaleza y la temporalidad de la medida, con miras a determinar su continuidad, suspensión, modificación o terminación. Para este propósito, se tendrá en cuenta, entre otros, la reevaluación de los Estudios de Nivel de Riesgo.

ARTÍCULO 29°._ Suspensión de las medidas de protección. El respectivo Comité podrá suspender las medidas de protección otorgadas, en las siguientes circunstancias:

1. **Uso indebido de las medidas asignadas.** Se considera que existe uso indebido de las medidas de protección por parte del beneficiario, cuando:
 1. Autoriza el empleo del esquema protectorio o de las medidas asignadas al mismo por personas diferentes a las determinadas por las autoridades definidas en este Decreto.
 2. Exige u obliga al personal que cumple labores de protección a desarrollar actividades que no tienen relación con el servicio de seguridad.
 3. Agrede física o verbalmente o intenta hacerlo al personal que está asignado a su esquema de protección.
 4. Abandona o evade el esquema de protección, desplazándose a lugares sin el acompañamiento del personal asignado para la seguridad.
 5. Impide el acompañamiento del esquema de protección en lugares cerrados o abiertos al público, poniendo en riesgo su vida.
 6. Ejecuta conductas que implican riesgo para su vida e integridad personal o la de su esquema, tales como:
 - a. Conducir vehículos bajo el efecto de bebidas embriagantes o sustancias alucinógenas.
 - b. Irrespetar la normatividad de tránsito.
 - c. Transportar o manipular explosivos, pólvora o armas sin el correspondiente permiso.
 7. Una vez finalizado el servicio de protección por decisión del protegido, abandonar el lugar donde se encuentra.
 8. Autoriza permisos o descanso al personal del esquema sin el conocimiento de la entidad a cargo de su protección.
 9. Desatiende las observaciones o recomendaciones de autoprotección y seguridad que formule el personal de su esquema de seguridad o por los organismos de seguridad del Estado.
 10. Ejecuta conductas punibles, contravencionales o disciplinables haciendo uso de los medios físicos y humanos dispuestos para su protección.
 11. Usufructúa comercialmente con los medios de protección dispuestos en su favor.
 12. Causa daño intencional mente a los medios de protección físicos y humanos asignados por el Programa.
 13. Acude a lugares en donde se ponga en riesgo su seguridad.
 14. Exige que el personal asignado a esquemas de protección incumpla la normatividad de tránsito o irrespete las señales de tránsito.

15. Retorna a la zona de riesgo sin informar oportunamente a las autoridades señaladas en este decreto.

2. **A solicitud del beneficiario.** En el caso en el cual el beneficiario solicite la suspensión de las medidas de protección, lo deberá hacer por escrito ante la entidad que le presta los servicios de protección.

ARTÍCULO 30°._ Finalización de las medidas de protección. El respectivo Comité podrá recomendar la finalización de las medidas de protección, en los siguientes casos:

1. Por el resultado de la valoración de nivel de riesgo, si de éste se concluye que la medida de protección ha dejado de ser necesaria o que no la amerita, en atención a la realidad del riesgo que pese sobre el beneficiario del programa, o se establezca falsedad en la información o pruebas aportadas, para lo cual será necesaria la recomendación motivada y por mayoría de los miembros del respectivo Comité.
2. Por solicitud expresa y libre de la persona, caso en el cual la autoridad competente deberá explicarle el riesgo que corre, en términos de su vida, integridad, libertad y seguridad personal.
3. Vencimiento del período o cargo por el cual fue adoptada la medida o su prórroga.
4. Licencias, salvo la licencia por maternidad.
5. Imposición de medida de aseguramiento o pena privativa de la libertad que se cumpla en establecimiento de reclusión o con el beneficio de detención domiciliaria.
6. Por muerte del beneficiario.

Parágrafo. Duración de las Medidas. En el caso de las medidas asignadas en consideración del cargo, éstas podrán extenderse hasta por un año después que el funcionario deje el cargo, término que podrá prorrogarse una sola vez hasta por el mismo período, ajustando las medidas a su nueva condición.

ARTÍCULO 31°._ Criterios para la modificación de las medidas de protección. El respectivo Comité, previa reevaluación del nivel de riesgo, recomendará la modificación o terminación de las medidas de protección, cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

1. Una vez concluya la temporalidad asignada a la medida.
2. Por la existencia de nuevos hechos que repercutan directamente en el nivel de riesgo del beneficiario.
3. Cambio de actividad del beneficiario que incida directamente en su nivel de riesgo.
4. Por traslado del beneficiario de la zona de riesgo.
5. Por recomendación motivada y unánime de sus miembros.

ARTÍCULO 32°._ Comité de para la terminación o modificación de medidas. La Policía Nacional organizará en cabeza de la Subdirección General o la Inspección General, un Comité para la terminación o modificación de medidas para atender los casos excepcionales que presente a su consideración la Dirección de Protección y Servicios Especiales. La Dirección General de la Policía Nacional reglamentará la conformación y funcionamiento de este Comité.

TÍTULO IV DE LAS MEDIDAS

Capítulo I Beneficios

ARTÍCULO 33°._ Beneficios. La inscripción en el Programa de Protección genera los siguientes beneficios:

1. Recibir las medidas de protección recomendadas por el respectivo Comité.
2. Recibir los elementos destinados a su protección en buen estado.
3. Contar con el manejo reservado de la información relacionada con su situación particular.
4. Ser notificado de las recomendaciones del respectivo Comité, relacionadas con su situación particular.

Capítulo II Compromiso

ARTÍCULO 34°._ Compromisos de los beneficiarios. Son compromisos de los beneficiarios:

1. Acatar las recomendaciones formuladas por los organismos de seguridad del Estado y el Programa de Protección.
2. No solicitar ni aceptar inscripción en otro programa de protección del Estado durante la vigencia de las medidas.

3. Renunciar a uno de los programas, en caso de estar vinculado en más de uno de los programas de protección del Estado.
4. Conservar los elementos entregados en buen estado y hacer buen uso de ellos.
5. Usar los elementos o apoyos entregados, exclusivamente como medida de protección.
6. Colaborar con los organismos de investigación, de control y seguridad del Estado, para el esclarecimiento de los hechos que motiven sus amenazas, con observancia a la excepción constitucional para declarar.
7. Asistir a las instrucciones de Autoprotección, sugeridas por los responsables de cada uno de los programas, las cuales se llevarán a cabo en el lugar que para el efecto determine la autoridad que dispone las medidas.
8. Informar mínimo con 24 horas de antelación, sobre cualquier desplazamiento que requiera coordinación institucional en diferentes lugares del país.
9. Abstenerse de asumir conductas que puedan poner en peligro su seguridad.
10. Dar respuesta a los requerimientos que en relación con el mal uso de las medidas de protección le hagan el respectivo Comité, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y/o la autoridad que haya asignado la medida, con el fin de controvertir y/o aclarar las razones y pruebas sobre el uso e implementación de las medidas de protección.
11. Reportar de inmediato la pérdida, hurto o daño, de cualquier elemento suministrado por el Programa de Protección.
12. Colaborar con la autoridad que haya asignado la medida de protección para la verificación del debido uso de las medidas de protección.
13. Colaborar con la Policía Nacional, para la realización del estudio del nivel de riesgo. De la no disposición o renuencia para permitir la práctica del mencionado estudio se dejará constancia escrita y se pondrá tal situación en consideración del respectivo Comité.
14. Mantener la reserva y confidencialidad de la información relacionada con su situación particular.
15. Suscribir un acta de compromiso al momento de recibir las medidas de protección, en donde se señalarán los elementos entregados y el estado de los mismos, sus beneficios y compromisos, el lapso de la medida adoptada y las consecuencias por uso indebido de los mismos.
16. Devolver los elementos entregados, como medida de protección, una vez finalice su vinculación al Programa de Protección.
17. Poner en conocimiento de los organismos de seguridad o de control del Estado los hechos por los cuales teme por su vida, integridad, libertad y seguridad.
18. Asumir el valor correspondiente al deducible del seguro que ampara cualquier elemento suministrado por el Programa, en caso de reposición por pérdida, hurto o daño, del mismo, en los casos que se compruebe culpa grave del protegido.
19. Las demás inherentes a la naturaleza del beneficiario del servicio de protección y las que recomiende el respectivo Comité.

ARTÍCULO 35°._ Funciones de los Programas de Protección. Son funciones de los Programas de Protección objeto de este Decreto las siguientes:

1. Recibir y tramitar las solicitudes e información allegadas.
2. Analizar y verificar la documentación relacionada con las solicitudes.
3. Solicitar información complementaria para analizar la situación particular del solicitante.
4. Coordinar con las entidades competentes, las medidas preventivas a las que haya lugar.
5. Dar traslado a las autoridades competentes de las solicitudes o información, que no sean del resorte del respectivo Programa.
6. Realizar, de ser necesario, entrevista personal con el solicitante, para ampliar la información relacionada con su situación particular.
7. Implementar las medidas de protección recomendadas por el respectivo Comité.
8. Mantener en estricta reserva toda la información relacionada directa o indirectamente con las medidas de protección otorgadas por el respectivo Programa y la identidad de sus beneficiarios.
9. Suministrar la información requerida por los organismos de control y demás autoridades competentes.

TÍTULO V DE LOS PROCEDIMIENTOS

Capítulo I Procedimiento ordinario

ARTÍCULO 36°._ Procedimiento ordinario del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia. El procedimiento ordinario para la implementación de las medidas de protección, será adoptado, mediante manual, por el Programa de Protección y constará de las siguientes etapas:

1. Recepción de la solicitud escrita presentada por el afectado o a través de un tercero.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto mencionada en los Artículos 4 y 5 de este Decreto, la existencia de causalidad, la vigencia del riesgo y el sitio de ubicación o permanencia, entre otros. En caso de ser necesario, se realizará una entrevista personal con el solicitante, con miras a ampliar la información pertinente.
3. Realización del estudio de nivel de riesgo por parte de la Policía Nacional.
4. Presentación de la situación particular ante el respectivo Comité, para evaluación y recomendación de las medidas de protección pertinentes.
5. Notificación de las recomendaciones a los beneficiarios.
6. Implementación de las medidas recomendadas por el respectivo Comité.
7. Revisión periódica de las medidas implementadas.

ARTÍCULO 37°._ Procedimiento ordinario de la Policía Nacional. El procedimiento para disponer de medidas especiales de protección para la población objeto definida en el artículo 5 del presente decreto, constará de las siguientes etapas:

1. Recepción de la solicitud de protección.
2. Análisis y verificación de pertenencia del solicitante a la población objeto mencionada en el Artículo 5 del presente Decreto.
3. Realización del Estudio de Nivel de Riesgo.
4. Presentación del Estudio de Nivel de Riesgo, ante el Comité de Evaluación del Nivel de Riesgo respectivo, para evaluación y recomendación de las medidas de protección pertinentes.
5. Notificación de la decisión del comité.
6. Implementación de las medidas que determinen las autoridades señaladas en el Artículo 10 del presente decreto.
7. Revisión periódica de las medidas implementadas.

Capítulo II Procedimiento de emergencia

ARTÍCULO 38°._ Medidas de protección de emergencia del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia. En casos de riesgo inminente y excepcional, el Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia podrá adoptar, sin necesidad de estudio de nivel de riesgo, medidas provisionales de protección para los beneficiarios del Programa e informará de las mismas al Comité en la siguiente sesión, con el fin de que éste recomiende las medidas definitivas, si es del caso.

Con el propósito de adoptar estas medidas de protección de emergencia, el Programa hará una valoración inicial del riesgo al que está expuesto el peticionario, disponiendo en forma inmediata la realización del Estudio del Nivel de Riesgo, que permita ajustar o modificar las decisiones adoptadas inicialmente. En todo caso, para adoptar medidas provisionales de protección se deberán realizar los trámites presupuestales respectivos.

ARTÍCULO 39°._ Medidas de protección de emergencia de la Policía Nacional. En casos de riesgo inminente, la Policía Nacional, a través de las autoridades señaladas en el Artículo 10 del presente Decreto, podrá adoptar las medidas de protección transitorias, debiendo realizar un estudio preliminar si las circunstancias lo ameritan disponiendo en forma inmediata la realización del Estudio del Nivel de Riesgo, que permita ajustar y/o modificar las decisiones adoptadas inicialmente.

Capítulo III Procedimiento para activación del presunción constitucional del riesgo

ARTÍCULO 40°._ Definición. Admisión de la existencia de un riesgo extraordinario o extremo en virtud del cual se considera como cierta la situación de amenaza presentada por un dirigente, líder, representante o persona desplazada, hasta tanto las autoridades competentes no la desvirtúen, mediante un estudio de nivel de riesgo.

La presunción constitucional de riesgo amparará a dirigentes, líderes y representantes de la población desplazada, así como a personas en situación de desplazamiento forzado, que acrediten ante las autoridades competentes que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo.

ARTÍCULO 41°._ Condiciones de activación de la presunción constitucional de riesgo. La presunción constitucional de riesgo se activa cuando la persona directamente afectada o un tercero a su nombre realiza una solicitud de protección ante la autoridad competente, que contenga:

1. Información que demuestre, prima facie, que la persona es efectivamente desplazada por la violencia y acredite por cualquier medio que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada.
2. Información que aluda de manera específica a una amenaza puntual para la vida e integridad, libertad y seguridad personal del peticionario o de su familia, o de un acto de violencia contra los mismos, relacionando hechos concretos que indiquen que fue objeto de amenazas o ataques recientes o actuales.

Parágrafo 1. La descripción de los hechos efectuada por el peticionario debe ser, por lo menos, consistente y verosímil, y en caso de que la autoridad competente considere que el relato no es consistente o los hechos relatados no son ciertos, le compete demostrar por qué llega a esa conclusión, realizando las verificaciones a las que haya lugar.

Parágrafo 2. La activación de la presunción constitucional de riesgo en el caso de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario o extremo, que no correspondan a la categoría de dirigentes, líderes o representantes, requiere que la persona interesada acredite, mediante evidencias fácticas precisas y concretas de actuación ante las autoridades competentes, el riesgo que pesa sobre su vida y la de los miembros de su hogar, más allá de un relato coherente y verosímil de los hechos.

ARTÍCULO 42°._ Valoración preliminar. Para efectos de verificar el cumplimiento de las condiciones que activan la presunción constitucional de riesgo de acuerdo con las condiciones básicas señaladas en el artículo anterior, y definir las medidas urgentes, iniciales y transitorias de protección a adoptar, son los alcaldes, gobernadores o sus delegados en materia de orden público y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, quienes realizarán una valoración preliminar, con el fin de precisar los riesgos argumentados por el solicitante, que afectan o pueden afectar el goce de su derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad personal.

La autoridad competente, una vez realizada la valoración preliminar estará en la obligación de adoptar las medidas de protección a las que haya lugar, determinando el tipo de medida a adoptar de manera urgente, inicial y transitoria, mientras se adelanta el correspondiente estudio de nivel de riesgo.

Capítulo IV

Ruta de la protección

ARTÍCULO 43°._ Ruta de la Protección. La Ruta de la Protección es la estrategia de articulación y coordinación de las autoridades de los niveles municipal, departamental y nacional, a fin de proteger de manera oportuna y eficaz los derechos a la vida, integridad personal y a la libertad y seguridad personal de líderes, dirigentes, representantes y personas en situación de desplazamiento que ostenten un riesgo extraordinario o extremo contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal, y que se encuentren inscritos en el Registro Único de Población Desplazada.

ARTÍCULO 44°._ Competencias del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia. Con respecto a la Ruta de la Protección, es competencia del Programa de Protección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia:

1. Apoyar los requerimientos que impliquen esquemas de protección que no puedan ser asumidos por las instituciones competentes del orden municipal, distrital y departamental, realizando el procedimiento establecido por el Ministerio del Interior y de Justicia en la Resolución No. 0097 del 14 de enero de 2008, por la cual se adopta el Manual de Funciones y Procedimientos para la Prevención y Protección del Derecho a la Vida e Integridad de la Población en Situación de Desplazamiento. Las peticiones serán presentadas ante el CRER, instancia que las evaluará, recomendando el respectivo apoyo.
2. Desvincular al beneficiario del Programa, mediante acto administrativo motivado, previa recomendación en tal sentido del CRER. En el mencionado acto que será notificado al interesado, deberán expresarse de manera clara los motivos de dicha decisión e indicarse que contra el mismo procederá el recurso de reposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 489 de 1998. El recurso se concederá en el efecto suspensivo conforme a lo señalado en el artículo 55 del Código Contencioso Administrativo.

3. Resolver, previa recomendación del CRER, los recursos de reposición que se presenten contra los actos administrativos de adopción de medidas de protección y los de desvinculación del Programa de Protección a Personas en Situación de Desplazamiento.
4. Realizar seguimiento y evaluación a los procesos ejecutados por los niveles territoriales, complementando las medidas de protección implementadas, cuando así se requiera.

ARTÍCULO 45°._ Procedimiento Municipal, Distrital y Departamental. El flujograma de actuación e intervención del nivel municipal, distrital y departamental, en procura de facilitar, articular y propiciar la coordinación necesaria frente a la protección al derecho a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de la población desplazada en riesgo extraordinario o extremo en los diferentes niveles es el establecido por el Ministerio del Interior y de Justicia, por la cual se adopta el Manual de Funciones y Procedimientos para la Prevención y Protección del Derecho a la Vida e Integridad de la Población en Situación de Desplazamiento.

ARTÍCULO 46°._ Competencias de las Alcaldías Municipales o Distritales en la Ruta de la Protección. De acuerdo con las competencias asignadas por la Constitución Política y las normas legales, les compete preservar el orden público en su territorio y por lo tanto deben:

1. Definir e implementar estrategias dirigidas a contrarrestar las amenazas y disminuir las vulnerabilidades que puedan afectar los derechos a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad personal de quienes habitan en su territorio.
2. Coordinar con las entidades del municipio acciones necesarias para reducir o minimizar procesos que vulneren los derechos humanos fundamentales.
3. Garantizar protección efectiva a las personas amenazadas, en particular a la población en situación de desplazamiento.
4. Adelantar las acciones necesarias para que se brinde la protección militar y policiva, en las zonas o las poblaciones amenazadas por hechos violentos generadores de desplazamiento.
5. Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales competentes para la prevención, protección y atención oportuna de los derechos de la población desplazada.
6. Adoptar e implementar el Manual de Funciones y Procedimientos para la Prevención y Protección del Derecho a la Vida e Integridad de la Población en Situación de Desplazamiento.
7. Analizar la petición de protección, con el fin de activar la presunción de riesgo, la cual ampara a los dirigentes, líderes, representantes de población desplazada y personas desplazadas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo.
8. Adoptar una medida de protección adecuada fácticamente, eficaz y adecuada temporalmente.
9. Convocar a la Mesa Municipal de Prevención y Protección de Atención a la Población Desplazada para que se analice la valoración de nivel de riesgo, se recomienden las medidas del caso y se impartan instrucciones para que las autoridades competentes implementen las medidas adoptadas, de acuerdo con los procedimientos establecidos.
10. Solicitar a la autoridad competente, realizar el estudio de nivel de riesgo.
11. Aprobar la medida de protección mediante acto administrativo motivado, previa recomendación de la Mesa Municipal de Prevención y Protección de Atención a la Población Desplazada. En el mencionado acto que será notificado al interesado, deberá expresarse de manera clara que la medida adoptada cumple con los requisitos de adecuación fáctica, eficacia y adecuación temporal y qué recursos proceden contra el mismo.
12. Realizar el seguimiento necesario que permita determinar la vigencia, eficacia e idoneidad de la medida de protección, en consideración a las circunstancias actuales de amenaza y riesgo que pesen sobre el beneficiario.
13. Decidir sobre la no continuidad de las medidas de protección adoptadas en un caso particular, mediante acto administrativo motivado, previa recomendación en tal sentido de la Mesa Municipal de Prevención y Protección de Atención a la Población Desplazada. En el mencionado acto que será notificado al interesado, deberán expresarse de manera clara los motivos de dicha decisión e indicarse qué recursos proceden contra el mismo.
14. Informar a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia sobre las actuaciones adelantadas respecto de la protección brindada a la población desplazada, a través de los instrumentos de información diseñados para tal fin.

ARTÍCULO 47°._ Competencias de la Gobernación en la Ruta de la Protección. Corresponde adelantar las siguientes tareas relacionadas con la Ruta de la Protección:

1. Apoyar la presunción constitucional de riesgo activada por la Alcaldía Municipal o Distrital de su Jurisdicción.
2. Convocar a la Mesa Departamental de Prevención y Protección de Atención a la Población Desplazada, para que analice la solicitud de apoyo de medidas de protección realizada por la Alcaldía Municipal o Distrital de su Jurisdicción.
3. Comunicar a la Alcaldía respectiva acerca de la aprobación o no de la solicitud de apoyo de medidas de protección, y en caso afirmativo, proceder a la entrega del mismo, bajo la responsabilidad de la Alcaldía.
4. Realizar el seguimiento a los apoyos brindados a la Alcaldía Municipal.
5. Informar a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, sobre las actuaciones adelantadas respecto de la protección brindada a la población desplazada en virtud del apoyo solicitado por la Alcaldía Municipal o Distrital o directamente, a través de los instrumentos de información diseñados para tal fin.

ARTÍCULO 48°._ Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia - Mesa de Prevención y Protección. De acuerdo con la normatividad vigente, corresponde al Comité, entre otras, velar porque las autoridades comprometidas, brinden a la población desplazada la protección requerida durante todas las etapas del desplazamiento, y en los procesos de asentamiento temporal, retorno voluntario o reubicación. A la Mesa de Prevención le corresponde analizar el resultado de la valoración de nivel de riesgo, recomendar las medidas del caso, e impartir las instrucciones para que las autoridades competentes implementen dichas medidas, de acuerdo con los procedimientos establecidos para tal efecto.

ARTÍCULO 49°._ Para efectos de determinar las medidas a implementar por parte de la Mesa de Prevención, en el nivel departamental o municipal, la Secretaría de Gobierno correspondiente aplicará la matriz de valoración preliminar que para el efecto diseñe el Ministerio del Interior y de Justicia con la asesoría de la Policía Nacional.

En todo caso, la realización de los estudios de nivel de riesgo, en aquellos eventos que la situación de riesgo o amenaza lo indique, será potestativa del Ministerio del Interior y de Justicia, a través del Programa de Protección.

TÍTULO VI DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 50°._ Cooperación. En desarrollo de las actividades del respectivo Programa de Protección, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional, podrán celebrar convenios de cooperación con otras entidades públicas y de asistencia técnica, con organismos nacionales e internacionales, encaminados a la optimización de los recursos y medios destinados a la protección de los beneficiarios.

Parágrafo. Cuando se requiera información relacionada con los respectivos programas, por parte de las entidades de gobierno, integrantes de los Comités, podrán suscribirse actas de compromiso que garanticen la debida confidencialidad de la información.

ARTÍCULO 51°._ Las entidades públicas que tengan a cargo programas de protección y que demanden del apoyo de la Policía Nacional para el cubrimiento de los servicios de protección de su población objeto, suministrarán los medios logísticos, de transporte, pasajes y viáticos necesarios.

ARTÍCULO 52°._ Registro de beneficiarios de los programas de protección. El Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional compartirán, a través de los actuales sistemas de información de cada una de las entidades, una base de datos única para el registro de los beneficiarios y solicitantes de medidas de protección, a través del cual se hará el seguimiento pertinente.

ARTÍCULO 53°._ Transición. La implementación del presente Decreto en lo concerniente al traslado de esquemas del Ministerio del Interior y Justicia a la Policía Nacional, se hará gradualmente de acuerdo con el cronograma que para el efecto defina las mencionadas entidades, así:

Fase 1: Gobernadores del 1 de julio al 31 de diciembre de 2010.

Fase 2: Senadores y Representantes a partir del 1 de abril al 30 de junio de 2011.

Fase 3: Personeros a partir del 1 de julio al 1 de agosto de 2011.

Fase 4: Dirigentes políticos, alcaldes, diputados y concejales a partir del 1 de enero al 30 de junio de 2012.

ARTÍCULO 54°._ Trámite y atención de nuevas solicitudes de protección. A partir de la vigencia del presente Decreto, las solicitudes de protección que efectúen los nuevos servidores públicos de elección popular, que conforme con lo señalado en el artículo 5, forman parte de la población objeto de la Policía Nacional, serán atendidas por dicha entidad.

ARTÍCULO 55°._ Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial los Decretos 2816 de 2006 y 1214 de 1997.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE
Dado en Bogotá D.C, 19 Mayo 2010

El Ministerio del Interior y de Justicia

Fabio Valencia Cossio

La Ministra de Relaciones Exteriores

Clemencia Forero Ucros

El Ministro de Hacienda y Crédito Público

Oscar Iván Zuluaga

El Ministro de Defensa Nacional

Gabriel Silva Luján

Anexo 4: Guatemala: Catálogo de medidas para la prevención y protección de defensor@s de derechos humanos y otros grupos vulnerables (febrero del 2008)

Presentación

A principios del año 2004, con el propósito de fortalecer la actuación gubernamental, encaminada a la adopción de medidas de protección –cautelares, provisionales y llamamientos urgentes– se creó dentro de la estructura de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos –COPREDEH– la Unidad Coordinadora de Protección a través de la cual se adopta, monitorea y evalúan las medidas de protección, informando periódicamente a los Órganos Supranacionales de Protección a los Derechos Humanos.

Como resultado del debate y abordaje emprendido entre las instituciones del Gobierno, Comunidad Internacional y Organizaciones de la Sociedad Civil, se evidenció:

- a. Que no existe una política integral de protección;
- b. Deficiencia de los mecanismos y programas nacionales de protección;
- c. Ausencia de estudios de riesgo y vulnerabilidad;
- d. Deficiencia en el servicio;
- e. Desnaturalización de las medidas;
- f. Improvisación en los esquemas de seguridad y
- g. Ausencia o poca investigación de los hechos que motivaron las medidas especiales, entre otros factores.¹

En ese orden de ideas, este documento recoge la experiencia y desarrollo de los mecanismos de prevención y protección a los derechos humanos, solicitados por las Organizaciones de la Sociedad Civil; Peticionarios individuales y el Procurador de los Derechos Humanos. Adoptados por el Estado de Guatemala, en cumplimiento de sus obligaciones convencionales y no convencionales en materia de derechos humanos ante las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

Por lo cual, el Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección de Defensor@s de Derechos Humanos y otros grupos especialmente vulnerables, tiene como fin accionar el Objetivo 2 de la Política Pública de Prevención y Protección:

“Desarrollar mecanismos de prevención, mejorar y fortalecer los mecanismos y programas de protección ya existentes en beneficio de los y las defensoras de derechos humanos, sujetos procesales, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables que se encuentran amenazados o en riesgo inminente en su vida, integridad física, libertad, seguridad y otras libertades universales por causas relacionadas con la violencia, provocada por delincuencia común, crimen organizado, cuerpos ilegales, clandestinos y paralelos de seguridad”.

En conclusión a través de este, se busca dar cumplimiento a objetivos y acciones planteados en la “Política Pública” para garantizar la seguridad y protección de los sectores mencionados que sufren y están sometidos a amenazas, intimidaciones, persecución y/o atentados contra su vida y su integridad física como resultante de sus actividades y del ejercicio de sus derechos.

¹ El 29 de noviembre del 2004 Seminario sobre la Primera Propuesta de la Política de Protección, Plan de Acción Nacional de Protección y Catálogo de Medidas de Protección; Primer Taller sobre Defensores de junio de 2006; 12 de diciembre del año 2006, “I Encuentro Interinstitucional para el Análisis de los Programas y Mecanismos de prevención y protección”; y Taller “Hacia el fortalecimiento de la protección a defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala” Febrero, 2007.

Tabla de Contenidos

1. Introducción

2. Principios Rectores

3. Programa de Prevención y Protección

3.1 Población Objeto del Programa de Prevención y Protección

3.2 Estructura del Programa de Prevención y Protección

3.1.1 COPREDEH

3.1.1.1 Unidad Coordinadora de Protección –UCP-

3.1.2 Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección CERMP

3.1.2.1 Solicitud de Protección Nacional y su Procedimiento

3.1.2.2 Criterio de aceptación de los casos

3.1.2.3 Tratamiento o Abordaje de casos urgentes

3.1.2.4 Evaluación o Re-evaluación de las medidas de protección

3.1.2.5 Causas de Exclusión o Retiro de la Protección

3.3 Sistema de Alerta Temprana

3.3.1 Elementos Básicos del SAT

3.3.2 Objetivos Específicos

3.4 Cuerpo Elite de Prevención y Protección

3.4.1 Formación especializada del CESP –Escoltas-

4. Medidas de Prevención y Protección

4.1 Medidas de Prevención

4.2 Medidas de Protección

1. Introducción

Si bien el país presenta en su contexto social, económico, político y jurídico otro estadio de desarrollo de los derechos humanos y en la construcción de la Paz, desde la finalización del Conflicto Armado Interno, con la suscripción de los Acuerdos de Paz, sigue habiendo serios problemas.

La Ilustre Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos, hacia el 2003, señaló “En los últimos años hubo una constante violación a derechos fundamentales producto de la inseguridad ciudadana..., así como por actos de agresión, hostigamiento e intimidación patrocinados o tolerados por esferas del Estado o por sus estructuras paralelas...”²

La Misión de Naciones Unidas para la Verificación en Guatemala –MINUGUA- expuso en el 2004 “la violencia, producto de fenómenos diferenciados como el crimen organizado, la delincuencia común, las pandillas juveniles y los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, se han convertido en una prioridad nacional por sus efectos en la seguridad pública y la creación de un estado de alarma social.”³

Sin embargo la institucionalidad del Estado y la sociedad, no han reconocido conscientemente el sentido de estas transformaciones y los fantasmas del pasado son quienes controlan el presente.

Entre muchas de las causas explicativas de los fenómenos, se hace referencia a que los años de conflicto dejaron un legado de resentimiento, una cultura de violencia generadora de injusticia, actitudes autoritarias, antisociales y depredadoras. Pero también aquellas relacionadas con la discriminación, racismo, desigualdad, corrupción e impunidad como cultura instalada que permite que sigan pendientes de investigación y sanción no sólo graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno, sino también muchas violaciones y hechos delictivos del presente.

La realidad actual nos demuestra, que continúan los problemas de garantía, respeto, defensa y protección de los derechos humanos con efectos y causas múltiples que han vulnerado y vulneran individual y colectivamente a los habitantes en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Lo anterior, se manifiesta en altos índices de violencia en sus diferentes expresiones a saber: crimen organizado, delincuencia común, pandillas juveniles, narcotráfico, linchamientos, vendettas, violencia comunitaria o local, violencia de género, violencia en contra de la mujer, administradores y operadores de justicia, sujetos procesales, defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores sociales, así como violencia intrafamiliar.

En este contexto y especialmente por los últimos acontecimientos ocurridos dentro de la estructura de la Policía Nacional Civil y su participación en el condenable asesinato de los cuatro ciudadanos salvadoreños, así como el posterior asesinato de los cuatro agentes de la División de Investigación Criminal –DINC- dentro del Centro de detención procesados por este hecho. Ha producido desconfianza y descrédito de las fuerzas de seguridad, la indignación nacional y el reclamo de la responsabilidad estatal.

Los retos y desafíos que enfrentan las y los defensores de derechos humanos, administradores y operadores de justicia, sujetos procesales, víctimas de los delitos o de abuso de poder, periodistas o comunicadores sociales, sindicalistas y otros grupos vulnerables, que trabajan bajo amenaza e intimidación, plantean hacia el Estado la necesidad de tener mecanismos dinámicos y eficaces para poder responder a las necesidades en seguridad.

Actualmente la utilización de los mecanismos de prevención y protección supranacional en derechos humanos, ha generado una demanda del servicio de seguridad, que propone retos o desafíos para el Estado guatemalteco consistentes, en contar con una infraestructura especializada que desarrolle entre otros aspectos:

- a) Un programa de prevención y protección;
- b) El fortalecimiento de las instituciones;
- c) Mayor coordinación y cooperación;
- d) Formación y capacitación del personal de seguridad;
- e) Desarrollo de inteligencia civil;
- f) Investigación y sanción efectiva de los responsables;
- g) Análisis; evaluación de riesgos y vulnerabilidades;

2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Justicia e Inclusión Social los desafíos de la democracia en Guatemala” Organización de Estados Americanos (2003) Pág. 45.

3 Noveno Informe del Secretario General sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz. 30 de agosto de 2004, párr. 4.

- h) Un mecanismo estándar de prevención y protección que permita fortalecer la política pública de derechos humanos y el plan de acción nacional en favor de estos grupos o personas.

El Gobierno de Guatemala, considera necesario, definir un marco referencial en materia de protección para algunos sectores sociales como los indicados, con el fin de maximizar los esfuerzos de la fuerza pública en torno a la garantía y el disfrute de sus derechos y libertades fundamentales.

De esa cuenta, es menester de ahora, proporcionar una respuesta contundente al escalonamiento de la violencia propiciada en contra de algunos sectores de la sociedad, que incrementa la vulnerabilidad por parte de grupos inescrupulosos, cuerpos armados ilegales, aparatos clandestinos de seguridad y poderes paralelos; los cuales proceden en contra de las actuaciones legítimas de aquellos que contribuyen al desarrollo de la democracia, la justicia, la paz y el respeto a los derechos humanos. Por ello el Estado de Guatemala, tiene entre muchas otras, la obligación de prevenir y perseguir el delito en el marco del respeto a los derechos humanos, así como combatir a los poderes ocultos o invisibles.⁴

Ante ello es necesario, el desarrollo de los postulados constitucionales y ordinarios que reconocen los derechos fundamentales de los y las guatemaltecas, y que contemplan diversos mecanismos para su protección.

Si bien hemos afirmado, en la definición de la Política de Prevención y Protección, la existencia de Programas de Protección, como mecanismos nacionales de prevención y protección a los derechos humanos, éstos no cumplen con los estándares internacionales establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.⁵

Por lo tanto con la implementación de este catálogo se pretende:

1. Fortalecer las capacidades institucionales del Estado y la Sociedad civil a través de un Programa de Prevención y Protección para lograr un incremento en el respeto, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos, al velar porque el Estado de Guatemala garantice un efectivo cumplimiento de las medidas de protección solicitadas por los Relatores y Representantes Especiales de Naciones Unidas, sus Mecanismos Especializados, así como por la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. La coordinación y cooperación interinstitucional de los distintos mecanismos y programas para la protección de los sectores amenazados, maximizando la respuesta y evitando la duplicidad de mecanismos nacionales de protección.
3. Ofrecer a las personas y grupos vulnerables que en el ejercicio de sus funciones y derechos se sientan amenazados, medidas preventivas y de protección con el fin de salvaguardar y garantizar la vida, integridad física y otras libertades universales para el desarrollo de sus actividades.
4. Generar en ellos, confianza en los esfuerzos y en las instituciones del Estado pertinentes encargadas de garantizar su protección y seguridad a través de la implementación de la "Política Pública de Prevención y Protección".
5. Combatir y reducir los niveles de inseguridad, vulnerabilidad y riesgo que afrontan en el desarrollo de sus actividades y en el ejercicio de sus derechos, incluido el derecho a proteger y defender los derechos humanos y de luchar contra la impunidad.
6. Brindar un servicio estándar de prevención y protección, acorde con la gravedad, riesgo y urgencia de cada caso, ajustado a las necesidades de los beneficiarios, sin discriminación alguna y con igualdad de trato.

4 Norberto Bobbio en su Obra el Futuro de la Democracia, se refiere a los Poderes Invisibles como aquellos que actúan al margen de los controles democráticos y jurisdiccionales que resisten y desprecian la legalidad y que, cuando no la manipulan o corrompen, presionan al órgano político para que los proteja, incluso a través de medidas de fuerza, para producir con ello ámbitos que permiten conservar espacios políticos, privilegiados e intereses ajenos a los nacionales. Pág. 21.

5 Protección a Testigos, Sindicalistas, Periodistas y otros Sujetos Procesales (**testigos, víctimas o agraviados, peritos, consultores, querellantes adhesivos, etc.**) contemplados en la Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal Decreto Legislativo 70-96; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación Decreto Legislativo Número 67-2002 Ley contra la Delincuencia Organizada, Decreto Legislativo número 21-2006; Código Procesal Civil y Mercantil Decreto Ley Número 107; Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, y Acuerdo Gubernativo 662-2005, -9 de diciembre de 2005- del Decreto Legislativo Número 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil. Así como de mecanismos de prevención y protección desarrollados por el Organismo Judicial y Ministerio Público.

7. Contribuir al funcionamiento de la democracia, impulso y fortalecimiento del Estado de Derecho, protegiéndolos de grupos e individuos que atentan contra ellos y por lo tanto, ponen en riesgo la convivencia pacífica y democrática.

2. Principios Rectores

Toda actuación en materia de protección, contemplada en: la Política de Prevención y Protección, el Plan de Acción, el presente catálogo y su respectivo programa se regirá por los siguientes principios:

1. Prevención

Las instituciones responsables de la protección, adoptarán estrategias efectivas y exhaustivas que prevengan ataques, intimidaciones o actos cometidos en contra de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Jueces, Fiscales, Abogados, Testigos y demás sujetos procesales; periodistas, comunicadores sociales, sindicalistas. Para ello tendrán en cuenta los periodos de mayor vulnerabilidad, desarrollando sistemas de alertas tempranas.

2. Eficacia

Todas las entidades gubernamentales e institucionales responsables de los distintos programas de prevención y protección, establecidos en la legislación nacional e internacional efectuarán acciones de coordinación y cooperación mutua para evitar duplicidad de procedimientos, maximizar los recursos materiales y elementos humanos. Con la finalidad de lograr los resultados esperados, se delimitarán claramente las competencias y responsabilidades de las autoridades centralizadas, autónomas e independientes, garantizando con ello la coherencia, asignación de recursos presupuestarios y logísticos implementando las medidas de protección sin revictimizar al beneficiario o a sus familiares.

3. Idoneidad

Por la naturaleza especial de urgencia, extrema gravedad y necesidad de las medidas de protección –cautelares, provisionales y de seguridad –llamamientos urgentes-, la coordinación, adopción y prestación de las medidas de protección debe ser sencilla, accesible y tramitada de conformidad con las necesidades de los beneficiarios. Cumpliendo de buena fe las obligaciones nacionales e internacionales.

4. Tutelaridad

Salvo aquellos requisitos exigidos para los procedimientos ordinarios jurisdiccionales, las acciones de protección para el cumplimiento de medidas cautelares, provisionales, de seguridad –llamamientos urgentes- no prejuzgarán sobre el fondo del asunto, se adoptarán inmediatamente para garantizar la no vulneración y libre ejercicio de los derechos humanos y libertades universales, operando bajo el principio pro persona. Ya que por tratarse de medidas precautorias o cautelares la rigurosidad o ritualidad no debe ser la misma que para otros mecanismos de prevención y protección contemplados en la legislación guatemalteca.

Asimismo, se deberá desarrollar medidas administrativas, legislativas, políticas y de cualquier otra índole para implementar mecanismos judiciales de protección en el ámbito nacional que normen las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos ante situaciones de amenaza inminente o riesgo para la defensa de los derechos humanos, **que se inspire en la sencillez, económica procesal, gratuidad y otros principios que inspiran el debido proceso.**

5. Voluntariedad

La aceptación y la decisión del retiro del esquema de protección adoptado serán voluntarias, sin perjuicio de las causales de exclusión contempladas en cada una de las normativas de los diversos mecanismos de prevención y protección, siempre basado en el principio de legalidad. Por lo tanto la adopción de medidas de protección –cautelares, provisionales y seguridad- deben adoptarse en consulta con los beneficiarios, para garantizar su pertinencia y permitir el desarrollo de sus labores.

Sin embargo, deberán establecerse las causales de exclusión o retiro del mecanismo de protección cuando el beneficiario realice actos contrarios a la ley; asuma conductas que pongan en peligro su seguridad o la de otras personas. Las instituciones del Estado velarán porque se garantice un debido proceso al momento de retirar los mecanismos de prevención y protección.

6. Igualdad de Trato y No Discriminación

Las instituciones nacionales de derechos humanos y las entidades responsables de los mecanismos de prevención y protección, observarán en el requerimiento o solicitud, adopción, prestación y ejecución de las medidas de protección la garantía de igualdad de trato y no discriminación. Por lo cual no se establecerá diferencia alguna por condición de género, etnia, condición social o económica, preferencia u orientación sexual, idioma, nacionalidad, religión, opinión política y cualquier otra para la prestación del servicio. **Sin embargo se deben adoptar, esquemas especiales o específicos para las beneficiarias, porque su condición de género las coloca en un mayor riesgo o vulnerabilidad.**

7. Principio de Concertación y Consulta

Es indispensable que las instituciones del Estado, los beneficiarios y Sociedad Civil –Organizaciones de Derechos Humanos, Sindicatos, Asociaciones de Periodistas u otros gremios vulnerables- establezcan canales de consulta e interlocución estable, respetuosa y constructiva, para conocer las necesidades y evaluar el desempeño de las medidas de protección otorgadas.

8. Especialización

Todas las instituciones del Estado, que coordinen y cooperen en la adopción e implementación de medidas de protección, velarán porque sus cuerpos de seguridad o escoltas estén capacitados para brindar adecuadamente la protección de personas en riesgo y vulnerabilidad.

Por lo que su proceso de selección, incorporación y reentrenamiento debe hacerse con absoluta transparencia y con la participación de la población objeto de los mecanismos y programas de protección, dotándoles además de los conocimientos sobre buenas prácticas en derechos humanos, responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos.

9. Confidencialidad

Todos los aspectos relativos al procedimiento de protección –cautelares, provisionales y seguridad- se mantendrán bajo confidencialidad, para no comprometer la seguridad o incrementar el grado de vulnerabilidad de los beneficiarios.⁶

10. Temporalidad

Las medidas de protección tendrán una duración prudencial de seis (6) meses, prorrogables por un periodo igual. Sin embargo estas serán brindadas por un tiempo prudencial siempre y cuando persistan las condiciones que las motivaron.

11. Gradualidad y Proporcionalidad

La prevención o protección y su esquema se adoptarán e implementarán de acuerdo con el grado o situación de amenaza, peligro o riesgo contra la vida, la integridad personal, seguridad o libertad de los beneficiarios de conformidad con los análisis de riesgo y vulnerabilidad.

12. Vinculación e Integralidad

Todo procedimiento de protección, se fundamenta en el nexo existente entre la amenaza, peligro o riesgo y la actividad del beneficiario –defensor de derechos humanos, sindicalista, periodista, comunicador social, administrador u operador de justicia, sujeto procesal y víctimas de delitos entre otros- es decir que sean con ocasión o por razón de ésta.

Este principio ilustrará las acciones y servicios que los mecanismos y programas preventivos o protección nacional brindan al beneficiario, posibilitando la coordinación, cooperación, información y seguimiento a las investigaciones que el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil realicen sobre los hechos denunciados y que motivaron la protección.

6 Este derecho será ejercido, de conformidad con los artículos 24, 28, 29, 30, 31, 44 y 45 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En caso se presentara alguna reserva invocada, se procederá a solicitar la información de conformidad con las reglas procesales para que un Juez Contralor de Garantías levante la misma, especialmente en aquellos casos sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

3. Programa de Prevención y Protección

El Gobierno de Guatemala, en cumplimiento de las recomendaciones de los mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección a los derechos humanos, crea el presente catálogo que contiene el programa de prevención y protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia otros sujetos procesales, periodistas, sindicalistas, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables.

3.1 Población Objeto del Programa de Prevención y Protección

Si bien el deber de garantía, consagrado en la Constitución Política de la República, establece que tal protección se le debe dar a toda la población o habitante del país, estos mecanismos obedecen a un principio de discriminación o afirmación positiva, que responde al grado de urgencia y vulnerabilidad, relacionadas a las actividades profesionales, ocupaciones, de defensa de los derechos fundamentales.

Este programa forma parte de la Política Pública de Derechos Humanos y su Plan de Acción Nacional, debiéndose ejecutar en forma proactiva como un mecanismo nacional, complementario y coadyuvante con los otros programas y mecanismos de prevención y protección contemplados en la legislación constitucional, ordinaria, reglamentaria e individualizada descritos en la Política de Prevención y Protección.

Pero deberá actuar en forma reactiva ante la solicitud de adopción de medidas de seguridad o protección requeridas por los mecanismos supranacionales de protección de derechos humanos –cautelares, provisionales y llamamientos urgentes-.

En ese orden de ideas, la prevención, la protección, preservación y restablecimiento de los derechos de los denunciantes, se dirige especialmente a determinadas categorías de población que se encuentren en situación de riesgo-vida, integridad, seguridad o libertad- por causas relacionadas con su actividad. Tales como:

1. Dirigentes y activistas de las organizaciones de derechos humanos.
2. Administradores y operadores de Justicia.
3. Dirigentes y activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, gremiales, sindicales, campesinas y de los grupos étnicos.
4. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición.
5. Víctimas de delitos, abuso de poder y/o testigos o peritos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que se hayan iniciado o no los respectivos procesos penales, disciplinarios y administrativos.
6. Periodistas y comunicadores Sociales que en el ejercicio de su actividad profesional asuman la difusión, defensa, preservación y restablecimiento de los derechos humanos y aplicación del DIH.
7. Alcaldes, Concejales y Síndicos que por razón del ejercicio de sus cargos se encuentren en situación de riesgo.
8. En el caso de las poblaciones indicadas en los numerales 2, 5 y 6 siempre y cuando no se encuentren bajo otro sistema de protección, o sean beneficiarios del Sistema de Protección a Testigos y otros Sujetos Procesales Vinculados a la Administración de Justicia Penal de conformidad con el Decreto Legislativo 70-96.

3.2 Estructura del Programa de Prevención y Protección

3.2.1 COPREDEH

La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos -COPREDEH-, es la entidad responsable de coordinar las acciones que dentro de sus respectivas competencias realicen los Ministerios y demás dependencias del Organismo Ejecutivo, para hacer efectiva la vigencia y la protección de los Derechos Humanos del país.⁷

La Comisión Presidencial de Derechos Humanos, atendiendo a la Política de Derechos Humanos del Organismo Ejecutivo, ha creado desde el año 2004 dentro de su estructura, la Unidad Coordinadora de Protección, como un ente especializado en la coordinación, adopción y monitoreo de las medidas de protección cuya responsabilidad incluye además la rendición periódica de informes de las mismas, ante el Sistema Internacional e Interamericano de protección de Derechos Humanos.

⁷ De conformidad con los Acuerdos Gubernativos 404-91, 486-91, 468-91, 586-91, 549-91, 222-92 y 162-95.

Este catálogo ha sido asumido entre Estado y las organizaciones de la sociedad civil para dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de los mecanismos internacionales y/o regionales de protección a los derechos humanos.

3.2.1.1 Unidad Coordinadora de Protección –UCP-

La Unidad Coordinadora de Protección para cumplir con sus funciones tiene los siguientes objetivos:

- A. **Objetivo General:** Velar porque el Estado garantice un efectivo cumplimiento a las medidas de protección, solicitadas por la Comisión Interamericana –cautelares- y Corte Interamericana –provisionales- de Derechos Humanos y los llamamientos urgentes derivados del Sistema de Naciones Unidas; y/o aquellas solicitadas por la población objeto de este Programa dentro del Sistema de Prevención y Protección Nacional. Recopilando la información sobre su implementación, evaluación y cumplimiento para la realización de los informes periódicos ante los mecanismos de prevención y protección supranacional de derechos humanos.
- B. **Objetivos Específicos:** Impulsar una coordinación ágil y efectiva de las acciones de protección, con las instituciones encargadas de garantizar la seguridad de las personas amenazadas. Acordes a las necesidades de los agraviados, con el fin de evitar represalias y/o violaciones a Derechos Humanos.

Velar porque las medidas de seguridad, –llamamientos urgentes- cautelares y/o provisionales sean efectivamente puestas en práctica, durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan. En el proceso y desarrollo del Programa, deberá someter al Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección, para su evaluación y monitoreo los esquemas de prevención y protección adoptados en cumplimiento de las obligaciones internacionales o regionales en materia de derechos humanos, así como aquellas que se adopten dentro del programa nacional.

3.2.2 Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección CERMP

Se crea el Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección –CERMP- con el fin de establecer los niveles de riesgo, evaluar, recomendar y/o aprobar las medidas de prevención y protección requeridas en cada caso particular.

Este Comité adelantará estudios de riesgo, vulnerabilidad o de conflictividad a nivel nacional, regional y local, de tal manera que sus resultados ofrezcan una mejor posibilidad para la definición y ejecución de políticas públicas nacionales, departamentales y municipales de prevención. Los estudios de riesgo regionales permitirán la adopción de medidas de carácter más general y estratégico en un determinado espacio territorial.

Más allá de un espacio más de concertación, tendrá la capacidad de concretar la protección demandada; los delegados de los diferentes sectores de la población amparada presentarán y estudiarán los casos, verificarán la veracidad de la información, sugerirán y aprobarán las medidas de protección, asumiendo funciones conjuntas con los agentes del Estado.

El Comité desarrollará un rol esencial en la comprobación sobre la veracidad de la información y, en última instancia, es el que determinará: quién es población objeto y quién no, quienes pueden acceder a la calidad de beneficiarios y en qué condiciones.

Esta forma de participación permite, en principio, una colaboración más estrecha entre los diferentes actores del programa, agilizando los trámites y garantizando la calidad de la información sobre los casos.

Este comité estará integrado de la siguiente manera:

1. La Presidencia de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos –COPREDEH- quien lo dirige.
2. Un delegado de la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, adscrita al Viceministerio de Seguridad del Ministerio de Gobernación.
3. Un representante del Organismo Judicial o un delegado de la Unidad de Seguridad.
4. El Director o delegado de la Dirección General de Inteligencia Civil.
5. Un representante de la División de Protección a Personalidades y/o División de Protección y Seguridad Pública y/o de la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional Civil, según sea el caso.
6. Un representante de la Unidad de Relaciones Internacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
7. Un delegado o representante del Ministerio Público (invitación especial).

8. Dos (2) delegados de la Sociedad Civil a nivel nacional. –organizaciones de derechos humanos, sindicalistas y organizaciones gremiales de administradores y operadores de justicia.
9. Dos (2) delegados por el sector de periodistas y comunicadores sociales, a nivel nacional.

En su calidad de órganos de control:

10. Un delegado del Procurador de los Derechos Humanos.
11. Un delegado del Procurador General de la Nación.

El CERMP, se reunirá periódicamente cada dos semanas y extraordinariamente cuando sea necesaria y de conformidad con la extrema gravedad y urgencia de las circunstancias que la motive.

El Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección, deberá elaborar sus disposiciones normativas para su buen funcionamiento y el adecuado servicio a los y las beneficiarias.

3.2.2.1 Solicitud de Protección Nacional y su Procedimiento

Para la implementación del Programa de Prevención y Protección en el ámbito nacional, es necesario:

1. Formular la solicitud en forma escrita a la Unidad Coordinadora de Protección de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Organismo Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos. Debiendo adjuntar la denuncia interpuesta ante la entidad competente- Organismo Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional Civil o Procurador de los Derechos Humanos-.
2. La Unidad Coordinadora de Protección de COPREDEH, trasladará la solicitud y documentos adjuntos al Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección CERMP.

Siempre y cuando no exista la adopción de un mecanismo de protección nacional o el mismo se encuentre en trámite y por lo tanto sea competencia de otra institución estatal o gubernamental.

3. El CERMP, analizará y evaluará, según sea la urgencia del caso, debiendo resolver en un tiempo prudencial, no excediéndose del plazo máximo de 15 días calendario.
4. Si es favorable la resolución del Comité, la cual se hará constar en Acta, adoptará las medidas de prevención y protección que considere oportunas de conformidad con los estudios de riesgo o vulnerabilidad, determinando la dependencia administrativa o entidad responsable de brindar la protección, por un tiempo prudencial de hasta seis (6) meses, prorrogable por un periodo máximo de un (1) año.
5. En casos especiales y extraordinarios, la medida podrá ser prorrogada según el nivel de riesgo demostrado por las víctimas, quienes deberán presentar la documentación o elementos de convicción que se les soliciten para seguir gozando del beneficio de la misma.

Cualquier disposición o resolución del Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección, se le comunicará por escrito al o los peticionarios.

3.2.2.2 Criterio de aceptación de los casos

1. Los solicitantes deben pertenecer a una de las poblaciones objeto de la Prevención y Protección.
2. Deben haber presentado su denuncia ante las autoridades competentes -judicializando los hechos-.
3. Si pertenecen a una organización objeto del programa, deben contar con el aval de la misma. En el caso de los periodistas o comunicadores sociales pueden ser avalados por la Asociación de Periodistas Guatemaltecos u otra organización o medio masivo de comunicación.
4. Su liderazgo debe estar demostrado y avalado por organizaciones y/o entidades locales. O en su defecto, debe existir relación directa en la lucha por la justicia, en contra de impunidad, o a favor de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
5. Debe existir nexo causal entre la amenaza y el riesgo.
6. Las autoridades locales o regionales competentes deben tener conocimiento de la situación de riesgo o amenaza del peticionario.
7. La solicitud de protección, no debe estar motivada por un interés distinto al de preservar y proteger la vida, integridad, seguridad o libertad personal.
8. La protección demandada, no debe ser de la competencia de otro organismo estatal, caso en el cual se remitirá a la entidad respectiva para conocer el asunto.
9. La admisión del candidato o candidata a proteger, no debe constituir un factor que afecte en forma insuperable la seguridad o el esquema de protección del Ministerio de Gobernación.

10. Debe tenerse en cuenta el resultado del estudio técnico del nivel de riesgo y grado de amenaza de la persona, o de seguridad, cuando se adopte el esquema de prevención o cuando se trate de instalaciones.

3.2.2.3 Tratamiento o Abordaje de casos urgentes

Para el tratamiento de casos urgentes el CERMP deberá observar el siguiente procedimiento:

1. En el caso de solicitudes de protección, emanadas de los **órganos de protección supranacional** de derechos humanos, la Unidad Coordinadora de Protección de COPREDEH coordinará, adoptará y monitoreará las medidas de prevención y protección, según sea el caso. Remitiendo al Comité copia del expediente para su evaluación, análisis de riesgos, monitoreo de las medidas o esquemas de protección adoptados, el que coadyuvará en la información necesaria para la rendición de informes, agilizará los trámites para su adopción o reestablecimiento del esquema de protección de conformidad con las necesidades del beneficiario y con el nivel de riesgo o amenaza que se pretende neutralizar.
2. En el caso de solicitudes presentadas por **personas individuales u organizaciones nacionales** en donde exista riesgo inminente para la o las víctimas -en cuyo caso se aplica el Sistema de Protección Nacional-, la Unidad Coordinadora de Protección de la COPREDEH:
 - a. verificará que la persona se encuentre en peligro inminente en su vida, integridad y/o libertad;
 - b. que los hechos así lo demuestren, situación que será respaldada y/o avalada por alguno de los representantes de la sociedad civil u organismo integrante del CERMP o que tenga competencia sobre el tema (por ejemplo Ministerio de Gobernación; Procurador de los Derechos Humanos, los y las integrantes del Sistema de Alerta Temprana y COPREDEH);
 - c. coordinará y adoptará preventivamente las medidas de prevención y protección, según sea el caso.

Inicialmente será suficiente una llamada telefónica, correo electrónico, llamada por radio o fax, dirigido a COPREDEH o al CERMP.

La UCP remitirá copia del expediente al CERMP, el cual desarrollará las acciones descritas en el numeral anterior. Las medidas de protección nacional urgentes, se adoptarán por un período inicial de dos (2) meses, para su prórroga se ajustará al procedimiento nacional antes descrito.

3.2.2.4 Evaluación o Re-evaluación de las medidas de prevención y protección

Para el desarrollo de esta actividad la Unidad Coordinadora de Protección –UCP- de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos deberá:

1. Entrevistar periódicamente al o los beneficiarios.
2. Solicitar informe circunstanciado o detallado de la seguridad preventiva o de protección brindada.
3. Solicitar información circunstanciada, sobre el avance de las investigaciones y actuaciones procesales.
4. Determinar si existen nuevos hechos o actos reiterativos, que eleven el grado de vulnerabilidad o riesgos.
5. Efectuar en forma intermedia evaluación de riesgos y amenazas –responsabilidad a cargo del Comité-.

Con estos componentes se debe obtener la información oportuna, veraz, detallada y confiable que permita realizar una evaluación o re-evaluación de la medida de protección, valorando adecuadamente los hechos que motivaron la adopción ante la extrema gravedad y urgencia.

Con lo anterior podrá: re-planificar y ajustar el objetivo de protección y los componentes o recursos de conformidad con la necesidad de prevención o protección, readequando si es necesario el esquema de seguridad –RESTRUCTURACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD- .

La UCP remitirá un informe de re-evaluación al CERMP, para que analice o evalúe las actuaciones de la UCP, teniendo la potestad en último caso de suspender las medidas adoptadas, siempre y cuando éstas pertenezcan al mecanismo nacional.

La evaluación que se desarrolla a través del seguimiento y monitoreo, permite además de velar por el efectivo cumplimiento de las medidas de prevención y protección determinar o detectar la tergiversación del mecanismo o desnaturalización. Por lo cual es importante realizarla frecuentemente para evitar el descrédito o deslegitimación del mismo.

3.2.2.5 Causas de Exclusión o Retiro de la Protección

Se consideran causales de exclusión o retiro del mecanismo, para los casos nacionales o internacionales, los siguientes:

Cuando el/la o los/las beneficiarios/as:

1. Realicen o hayan realizado actos contrarios a la ley o se encuentren sujetos a proceso penal en el sistema de justicia nacional -esto para los casos de protección nacional o por disposición de protección supranacional- esta regla no se aplicará para las personas privadas de libertad cuya circunstancia constituya un riesgo a derecho a la vida-;
2. Asuman conductas que expongan su seguridad o pongan en situación de peligro a otra u otras personas;
3. Utilicen la seguridad para otros fines distintos a los programados;
4. Renuncien voluntariamente al esquema propuesto;
5. Aquellos/as que ya no se encuentren en situación de riesgo y peligro;
6. Dejen de ser sujetos de las medidas por disposición de los mecanismos supranacionales de protección; y
7. Cualquier otra que defina el CERMP.

3.3 Sistema de Alerta Temprana

Con el objetivo prevenir ataques, intimidaciones, amenazas en contra de estos sectores vulnerables es necesario que el Comité de Evaluación de Riesgos y Medidas de Protección implemente con la participación de Instituciones u Organismos Estatales y Organizaciones de la Sociedad Civil orientadas a la formación de un Sistema de Alerta Temprana.

La integración de este Sistema de Alerta Temprana, se realizará con la participación y cooperación de la Vicepresidencia, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, Organismo Judicial, el Procurador de los Derechos Humanos, Secretaría de Análisis Estratégico, Dirección General de Inteligencia Civil, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, y los Ministerios del Gobernación y Defensa.

La función principal del Sistema es: *generar una alerta, que permita identificar riesgos y amenazas para defensores y defensoras de derechos humanos, jueces, fiscales, abogados, víctimas, testigos, sindicalistas, periodistas y comunicadores sociales u otras personas de los grupos vulnerables del programa en ciertas regiones del país, de acuerdo con el contexto social, político o cultural.*

Para lograr: *Una Respuesta Rápida y Efectiva en la prevención del riesgo, contraatacar una amenaza, disminuyendo la vulnerabilidad hacia las personas, bienes o instituciones.*⁸

Si bien alimenta el análisis hacia los miembros del CERMP, sobre los posibles escenarios riesgos y vulnerabilidad que compondrán un plan, **nunca deben sustituir al Sistema de Inteligencia del Estado o ser utilizado para otros fines y objetivos de los ya establecidos.**

3.3.1 Elementos Básicos del SAT

- a. Está dirigido a la prevención y gestión temprana de prevención o protección.
- b. Proporciona la información necesaria para facilitar las coordinaciones de prevención o protección.

3.3.2 Objetivos Específicos

- a. Lograr atender tempranamente una amenaza o riesgo, para implementar medidas de emergencia o urgentes hacia la protección del derecho a la vida, integridad física, seguridad y otras libertades universales.
- b. Desarrollar una cultura de prevención y superar la cultura de la improvisación.
- c. Impulsar una cultura de promoción, respeto, garantía y defensa de los derechos humanos y de paz.
- d. Fortalecer la institucionalidad y el poder civil, a través de la cooperación y coordinación para la prevención y la reducción del riesgo o amenaza.
- e. Descentralizar los mecanismos de prevención y protección de los derechos humanos y desarrollar la infraestructura local para fomentar una corresponsabilidad entre Estado y Sociedad Civil en la

8 Definición propia del autor.

salvaguarda de los defensores y defensoras, administradores y operadores de justicia, otros sujetos procesales, periodistas, comunicadores sociales y otros grupos vulnerables tales como Alcaldes, Síndicos y Concejales.

- f. Obtener información lo más cercana a la realidad de los hechos o circunstancias de riesgo y amenazas que se presenten.
- g. Contribuir a la gobernabilidad aumentando la sensación y percepción de seguridad.

3.4 Cuerpo Elite de Seguridad y Protección

Con la finalidad de profesionalizar y especializar a los cuerpos de seguridad o escoltas del Ministerio de Gobernación, se realizó un proceso de reingeniería entre otros aspectos disolviendo la Sección de Protección y Seguridad, estableciendo las divisiones de protección y seguridad –DIPROSE- y la División de Protección a Personalidades –DPP-. Entes con los cuales se coordina la implementación de medidas de protección, que ha sido instaurado como un cuerpo elite de protección, a través del Acuerdo Gubernativo 662-2005.

Además, se les ha brindado la formación y capacitación en seguridad ejecutiva, a través de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República, con el objeto de que estén altamente formados para brindar adecuadamente la protección de personas en riesgo y vulnerabilidad.

Sin embargo, es necesario contar con la creación y conformación de un Cuerpo Elite de Seguridad y Protección (CESP), del Ministerio de Gobernación, en el número que sea necesario, quienes tendrán a su cargo su seguridad personal –escoltas- y protección de instalaciones.

Para ello hay que diseñar un proceso de selección –prueba de polígrafo-, incorporación, capacitación y reentrenamiento, proceso que debe ser con absoluta transparencia y con la participación de los representantes de la población objeto del programa.

El Cuerpo Elite de Seguridad y Protección –CESP-, *deberá ser un cuerpo escolta especializado para cumplir adecuadamente con la función exclusiva de protección de personas en riesgo, quienes deberán ser adscritos a un organismo público de seguridad del cual dependan jerárquicamente, siendo conveniente que esté separado de las actividades de inteligencia y contrainteligencia. Para ello deberá contar con instructores, supervisores y expertos en seguridad con dedicación exclusiva y que cuenten con instalaciones propias.*

En caso de que las personas beneficiarias de estas medidas decidan no aceptar a los agentes del CESP o de la División de Protección a Personalidades, por razones debidamente justificadas, se les facilitará y apoyará para la contratación de personal de su confianza.

En el caso anterior, el Estado, a través de las instituciones correspondientes, proporcionará al personal contratado la capacitación adecuada y pondrá a su disposición el armamento que se requiera para el óptimo desempeño de las funciones para las que fueran contratados.

Los elementos para seguridad personal contratados a petición expresa del o de los beneficiarios, podrán serlo bajo las siguientes modalidades:

- a) Como elementos de seguridad personal temporales a cargo y dependientes del CESP, en cuyo caso estarán sujetos a las mismas disposiciones y reglamento de servicio del personal permanente.
- b) Como elementos de seguridad personal privados, a cargo del CESP pero en dependencia de los beneficiarios, en cuyo caso estarán sujetos a las leyes y disposiciones legales que regulan la portación de armas para particulares y cuerpos privados de seguridad. De la misma manera, serán responsables exclusivos del uso que se le dé al armamento en cuyo caso será proporcionado por el o la beneficiaria.

En conclusión y cumpliendo las recomendaciones convencionales y no convencionales el Estado de Guatemala, se debe disponer de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos necesarios para garantizar la implementación de medidas de protección adecuadas y efectivas cuando esté en riesgo la seguridad personal y la vida de estas personas, por el tiempo que sea necesario.

3.4.1 Formación especializada del CESP

El CESP deberá contar con la formación en derechos humanos, haciendo énfasis en la responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos.

Los y las integrantes de este cuerpo elite, deberán tener la capacidad de diseñar e implementar estrategias y acciones de seguridad a partir de las necesidades de los usuarios, la elaboración de diagnósticos, el empleo de los recursos y la investigación de hechos de inseguridad, toma de decisiones en seguridad y elementos de estrategia de seguridad.

Este Cuerpo especializado realizará actividades de análisis de riesgo e implementación de las medidas, incluyendo las de seguridad o protección a sedes y viviendas, trasladándoles los estudios al CERMP o en su defecto de aquellos realizados por la Instancia de Análisis de Ataques de Defensores de Derechos Humanos.⁹

Asimismo, la especialización y formación en la prevención y protección deberá incluir, en el contenido de su pensum el sistema de colores de Cooper que se describen en el apartado de análisis de riesgos, del Manual para la Prevención y Protección.

3.5 Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos

A partir del mes de julio del 2007, entró en funcionamiento la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos, que por Acuerdo Ministerial No. 103-2008, publicado el 23 de enero del 2008 en el Diario Oficial de Centro América, se encuentra adscrita al Viceministerio de Seguridad del Ministerio de Gobernación.

Su duración esta definida para un periodo de cuatro (4) años.

3.5.1 Objeto

Bajo la premisa de investigar las violaciones a los derechos humanos y los ataques a activistas de derechos humanos. Su función será la de analizar en contexto los patrones de ataques en contra de observadores y defensores de derechos humanos en caso existan, a través de una metodología científica definida, aprobada y consensuada por los integrantes de la Instancia.

3.5.2 Integración

En su artículo 2 se determina que la instancia estará integrada por:

- a) Un representante del Ministerio de Gobernación, quien la coordinará;
- b) Un representante de la Dirección General de Inteligencia –DIGICI-;
- c) El Jefe de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal –DINC- de la Policía Nacional Civil;
- d) Un representante del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos;
- e) Dos representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a nivel nacional; y
- f) Un representante de las Organizaciones de Derechos Humanos, a nivel internacional.

4. Medidas de Prevención y Protección

El Catálogo de Medidas para la Prevención y Protección, debe ser considerado como: *un Instrumento que contiene un piso mínimo de medidas que dependen del contexto y de la situación o realidad del país, dinámico y en constante construcción, importante para priorizar la prevención y fortalecer protección.*

En ese orden de ideas, plasma medidas de prevención y protección, que se adoptarán de conformidad con el Plan de Seguridad diseñado –Mapa de Riesgo, Plan de Contingencia, Plan de Emergencia, las cuales se esbozarán el Manual de Prevención y Protección.

4.1 Medidas de Prevención

Se entiende por este tipo de medidas, todas aquellas dirigidas a evitar la vulnerabilidad o riesgo para defensores de derechos humanos, comunicadores sociales, administradores y operadores de justicia, víctimas u otros sujetos procesales, periodistas y sindicalistas o a grupos vulnerables. Así como evitar y asistir a quienes, sin haber sido objeto directo de amenazas, intimidación, persecución o cualquier acción violenta hacia su persona, se encuentren en situación de riesgo y/o haya indicios de que corren peligro.

Estas se clasifican en:

- A. Generales
- B. Promoción y Respaldo
- C. Autoprotección
- D. Monitoreo de la Situación de Riesgo

⁹ Christopher J. Simovich es Vicepresidente Senior de U.S. Security Care, Inc. miembro de ASIS Internacional, quien expone los tópicos que deben cubrir los elementos de seguridad en su artículo “Protección de Ejecutivos: Servir y Proteger”, en el Foro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad.

A. Generales

a. Fondo de emergencia

El Gobierno, deberá dotar en el presupuesto de funcionamiento de COPREDEH, de los recursos necesarios para contar con un fondo de emergencia dirigidos a las organizaciones sociales o de derechos humanos que sean vulneradas en sus instalaciones y como consecuencia hurten, sustraigan o roben sus equipos o materiales de trabajo, con el objetivo de que no paralicen sus labores.

b. Redes de apoyo nacionales e internacionales

Es importante, que en el desarrollo del Sistema de Alerta Temprana, se diseñe un sistema de emergencia que actúe ante los riesgos inminentes, pero que también fomente cooperación y apoyo a las organizaciones de derechos humanos y otros grupos vulnerables, fortaleciendo el acompañamiento nacional e internacional de organizaciones.

En el caso los acompañantes sean extranjeros, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberán facilitar la permanencia en el país, a través de un permiso especial, ya que actualmente únicamente se les extiende una visa de turista válida por 90 días y en algunos casos no han sido residentes por un año para la solicitud respectiva.

Por lo tanto, se deben desarrollar mecanismos de acompañamiento nacional y/o internacional permanente para respaldar las acciones legales y legítimas, para reducir o prevenir las agresiones públicas o privadas.

c. Directorio de contactos

En un esfuerzo conjunto entre entidades gubernamentales y no gubernamentales se debe crear un directorio y una red de emergencia que permita atender de manera inmediata los ataques a defensores de derechos humanos y otros grupos vulnerables.

Varias personas u organizaciones - incluyendo colegas tanto en la zona de riesgo, como en la oficina- tendrán con anticipación una lista de contactos para casos de emergencia.

Es importante que la lista contenga teléfonos de organizaciones para la defensa de las libertades universales, que pueden movilizar la atención internacional sobre el caso.

B. Promoción y Respaldo

El Gobierno, otras instituciones estatales y no gubernamentales desarrollarán y promoverán una cultura de derechos humanos, en la que se reconozca pública e inequívocamente el rol fundamental que ejercen los y las defensoras de derechos humanos, operadores y administradores de justicia, periodistas y comunicadores sociales en la garantía de la democracia y el Estado de Derecho.

Acciones que deben reflejarse en las instituciones estatales, municipales, autónomas, descentralizadas y semiautónomas a saber:

- a. Campañas, difusión y divulgación en medios de comunicación –televisivos, radiales y escritos-
- b. Pronunciamientos públicos
- c. Capacitación en la labor de defensores/as
- d. Crear espacios de diálogo

Las acciones anteriores, se desarrollarán con la finalidad de reconocer el ejercicio en la protección y promoción de los derechos humanos, como acción legítima, de las organizaciones de derechos humanos, y para ello se diseñarán e implementarán campañas o actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa sobre el trabajo individual o colectivo de estos sectores vulnerables.

El Gobierno y las demás poderes del Estado, entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas, deberán desde el más alto nivel desarrollar espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer sus opiniones sobre las políticas públicas que generen.

Así como facilitar los espacios de distensión entre las autoridades civiles, militares y las organizaciones sociales o de derechos humanos, con la finalidad de prevenir actos ilegales o violentos en contra de las mismas, especialmente durante los periodos de mayor conflictividad o vulnerabilidad para el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Además se deben crear directrices administrativas para evitar el uso excesivo, irracional, desproporcionado e inoportuno de la fuerza en las manifestaciones públicas, injerencia arbitraria e ilegal en el domicilio o sedes de las organizaciones, correspondencia o comunicaciones.¹⁰

Es responsabilidad del Estado promover y facilitar la enseñanza de los derechos humanos en todos los niveles de educación y garantizar que los que tienen a su cargo la formación de abogados/as, funcionarios judiciales, funcionarios públicos y fuerzas armadas incluyan dentro de sus programas o pensa de estudios la enseñanza de los derechos humanos.

Esta capacitación y formación es necesaria especialmente para asegurar el respeto hacia los defensores de derechos humanos entre los integrantes de las fuerzas públicas, y la formulación inequívoca de parte de funcionarios de alto nivel que confirmen la legitimidad e importancia de la labor de los defensores de los derechos humanos y sus organizaciones.

La capacitación deberá hacer énfasis, en la responsabilidad estatal y derecho internacional de los derechos humanos.

El Estado garantizará y apoyará el desarrollo de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen como función la defensa, promoción y procuración de la protección de los derechos Humanos a través de programas siguientes:

1. **Programa de Formación, Promoción, Protección y Cumplimiento de los Derechos Humanos a Funcionarios y Empleados Públicos:** Con el fin de difundir y asegurar el pleno respeto de los derechos humanos, se debe diseñar un programa educativo en materia de derechos humanos a los funcionarios y empleados públicos, cuyo eje central de desarrollo sea la publicidad de los actos administrativos, libertad de expresión, acceso a archivos y registros estatales, derechos de reunión, manifestación, asociación, acción contra infractores y legitimidad resistencia entre otros concernientes a los derechos civiles políticos, económicos, sociales y culturales.
2. **Programa Campaña de sensibilización en la promoción, protección, defensa garantía, y respeto de los derechos universalmente reconocidos y garantizados.** Con ello se debe legitimar las acciones de promoción defensa, protección, garantía y respeto de los derechos humanos realizadas por personas individual o colectivamente como defensores de derechos humanos, periodistas, jueces, fiscales, abogados, líderes sociales, indígenas y comunitarios en el ejercicio de sus derechos.
3. **Programa Mecanismos o espacios de distensión de las relaciones entre personas individuales o colectivas y las autoridades civiles y/o militares:** Estos deben contribuir a reducir los niveles de conflictividad que afecten la seguridad de los defensores/as, administradores/as y operadores/as de justicia, periodistas, víctimas de delitos graves y de abusos de poder.
Con lo anterior, se logrará que se reduzcan el clima de acusaciones y difamaciones públicas realizadas por agentes estatales y algunos columnistas de prensa que califican la labor de ellos como desestabilizadores del Estado, asociados en la conciencia individual o colectiva como agrupaciones terroristas o exguerrilleras.
4. **Programa Información a Órganos Judiciales:** De conformidad con el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 244 del Código Procesal Penal Decreto Legislativo 92-94, es necesario que las instituciones del Estado proporcionen la información requerida por los y las defensoras de derechos humanos, en casos de derechos humanos, a los fiscales y jueces para apoyar las investigaciones y procesos judiciales; sin que el Secreto de Estado y la Seguridad Nacional se conviertan en obstáculo o mecanismo de impunidad.
5. **Programa Desclasificación de Archivos, Documentos e Información de Inteligencia:** En ese orden de ideas es importante la declaración realizada el 25 de febrero del 2008 por el Presidente Constitucional de la República Ingeniero Álvaro Colom Caballeros, para hacer públicos los archivos militares, para el esclarecimiento de los hechos ocurridos durante el conflicto armado interno. Asimismo, firmó la Declaración de Chapultepec y se comprometió a sancionar la ley de acceso a la información pública.

El Estado se ve amenazado por quienes violan los derechos humanos y no por quienes los denuncian.

¹⁰ Por ejemplo, el Organismo Ejecutivo, a través del Acuerdo Gubernativo número 645-05 del 6 de diciembre del año 2005, crea las normas que facilitan el acceso a la información pública, para ajustar todas las normas del funcionamiento de la Gestión Pública a los estándares internacionales, basados en la transparencia y auditoría social. Por lo cual las otras instituciones del Estado, de conformidad con los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de la República, deben desarrollar la normativa ordinaria, reglamentaria o individualizada que procure el acceso a la información.

Es necesario revisar los archivos e informes de inteligencia, elaborados por organismos de seguridad del Estado acerca de personas y organizaciones sociales y de derechos humanos, para su aclaración, rectificación y/ o supresión, redefiniendo sus doctrinas y sistemas de inteligencia.

No podrán ser intervenidos, bloqueados o interferidos los teléfonos y servicios de comunicación que sirvan o pertenezcan a las organizaciones defensoras de derechos humanos, a defensores/as de derechos humanos, administradores/as, operadores/as de justicia y víctimas de delitos y/o abuso de poder.

La regla anterior se deberá observar con excepción de las reglas aplicadas para los casos contemplados en Ley contra la Delincuencia Organizada, Decreto Legislativo número 21-2006 y el Reglamento para la aplicación del Método Especial de Investigación de Interceptaciones Telefónicas y otros Medios de Comunicación Acuerdo Gubernativo 188-2007 o la Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil –DIGICI–.

C. Autoprotección

Es necesario que la persona beneficiaria, del programa de prevención y protección sea capacitada o entrenada en el desarrollo de su autoprotección, especialmente en la vida social y privada para reducir su vulnerabilidad, por ejemplo, la autoprotección en la vida social, pública o privada: domicilio, vehículo, familia y entorno social, itinerarios y traslados, así como la protección de su correspondencia. En consecuencia, los siguientes manuales deberán ser desarrollados:

- a. Manual de medidas de auto-protección.
- b. Cursos de auto-protección

Todos y todas las involucradas deben desarrollar mecanismos de prevención, protección y autoprotección, especialmente en aquellos casos en que se trate de una Defensora de Derechos Humanos o en el caso de la persona protegida sea mujer, que la hace vulnerable al abuso verbal, acoso sexual, hostigamiento sexual, violación o abusos deshonestos por su condición de género.

En otras palabras, el ataque puede producirse por una desacreditación o puesta en duda de su reputación o integridad moral.

Por lo tanto se debe tomar en cuenta las necesidades propias de las mujeres para el caso de amenaza que se enfrenta. Aunque con ello no se pretende invisibilizar que estos hechos afectan a hombres, pero que el mismo es más frecuente en mujeres, especialmente para dirigir la atención a hechos de delincuencia común.

Mantenerse en contacto significa mantenerse vivo. Al menos una persona de confianza debe conocer el itinerario del beneficiario para actuar si no regresa en un tiempo esperado.

No discutir de manera telefónica asuntos delicados sobre coberturas o actividades. Las mafias o aparatos clandestinos cuentan con servicios de inteligencia – peatones, comerciantes, taxistas, receptionistas en los hoteles, meseros e incluso aparatos para intervenir líneas telefónicas o escuchas a distancia.

Esta precaución vale para el uso de correo electrónico. Se recomienda utilizar cuentas de correo genéricas, como Yahoo o Hotmail, más difíciles de rastrear. Se puede evitar el uso de nombres propios o desarrollar un código, previamente acordado, que permita una comunicación de manera segura.

D. Monitoreo de la situación de riesgo

Con el fin de garantizar a través del monitoreo que las medidas de protección y seguridad sean puestas en práctica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan, la UCP, CESP y el CERMP, deberán desarrollar los instrumentos para la sistematización de información permanente, a saber:

- a. Monitoreo permanente
- b. Evaluación periódica
- c. Evaluación de criterios de riesgos

4.2 Medidas de Protección

Las medidas de protección están destinadas a resguardar esencialmente la vida, integridad física, seguridad personal y libertad de las personas amenazadas o intimidadas en el ejercicio de sus derechos humanos o aquellas que hayan sufrido atentados en su contra. Estas pueden ser proactivas (disuasión – prevención) y reactivas (seguridad).

Tal y como se recoge en los manuales básicos de protección, éstas deben ser entendidas como un sistema de seguridad organizado en el entorno de una persona o espacio físico determinado, que permita el control de cuanto suceda a su alrededor con el fin de evitar la comisión de un atentado o daño contra esa persona o bien.

El dispositivo de protección permitirá neutralizar cualquier acción en contra, anularla o disminuir sus efectos, y detener a los autores. Así, la premisa fundamental en todo servicio de protección es rodear a la persona dentro de una zona de seguridad –cápsula- que impida que llegue a él cualquier tipo de agresión. Por lo tanto, la División de Protección y Seguridad –DIPROSE-; la División de Protección a Personalidades –DPP- y el Cuerpo Elite de Seguridad y Protección CESP- tendrán a su cargo en sus respectivas competencias de acuerdo con el nivel de riesgo crear una zona de protección tales como:

- a. Vigilar y proteger los edificios e instalaciones que por su interés los requieran.
- b. Velar por la protección y seguridad de los beneficiarios.
- c. Proteger a las personas o bienes según sea el caso.

Las medidas de protección pueden ser: **Estáticas y Dinámicas**. Refiriéndose la primera a aquella que en nuestro país se denomina de puesto fijo, a través de la cual se protegen edificios, instalaciones, cosas o residencias por ser esta la misión no desplazándose fuera de ella o de su entorno.

Mientras que la segunda, se refiere al dispositivo compuesto por los protectores encargados de la seguridad de una persona y que deben acompañarla durante sus desplazamientos.

Existe un tercer dispositivo, **Contravigilancia**, la cual requiere un grado de conciencia del protegido o protegida –un componente de la autoprotección- y de los elementos de seguridad para desarrollar mecanismos que contrarresten el seguimiento a pie, en vehículo, combinado, en transporte público, carreteras o lugares desolados, zonas urbanas, semi urbanas o rurales.

Por ejemplo, los beneficiarios deben protegerse y proteger a sus familias al observar indicios de que están siendo vigilados. Situaciones tan simples como el observar un auto desconocido cerca de su domicilio o su oficina, o la instalación de un vendedor ambulante sospechoso, entre otras deben ser tomadas en cuenta.

La confluencia de todas estas medidas se suele denominar **Protección Integral**, que es el dispositivo creado alrededor de una personalidad para garantizar su seguridad de manera permanente. Los dispositivos comprenderán protección dinámica, estática y contravigilancia.

Dicho esto, es necesario precisar que la Protección Integral se extiende a todas las facetas del individuo: su integridad física, domicilio, imagen, familia, actividad, etc., y a sabiendas de que la seguridad total no existe, intentar conseguir un 100% de eficacia es una utopía a la que no hay que renunciar si queremos acercarnos a ella.

Con la Protección Integral se pretende principalmente, aumentar los efectos preventivos para que disminuyan los efectos reactivos, por lo tanto, es necesario plantear a partir de los hechos denunciados o las hipótesis del análisis de riesgos o amenazas cuáles son las causas de un atentado: Políticas, ideológicas, psicológicas, raciales, religiosas, personales, monetarias, sociológicas y terroristas.

Al hablar de atentado, se suele pensar genéricamente, por lo que se hace necesario diferenciar las diversas fuentes de riesgo, se adoptarán los diversos esquemas de seguridad ante los siguientes: Asesinatos, agresiones físicas, secuestro, grupos hostiles y actos negligentes –la rutina mata.¹¹

Por lo tanto, las medidas de protección se clasifican como:

- A. Inmediatas
 - i. Materiales
 - ii. Elemento Humano de Protección
 - iii. Investigación
- B. Mediatas
 - i. Personales
 - ii. De investigación
 - iii. Institucionales

11 Para Luis Estupiñán Chaustre, la rutina se evita, si todos los interesados acatamos y aceptamos las medidas puestas en ejecución. Si colectivamente estamos atentos al cumplimiento de las directrices trazadas y confiadamente comentamos o hacemos saber las fallas, en cualquier momento a nuestro esquema detectado. El mayor problema de los esquemas de seguridad es mantener el rigor permanentemente. La habilidad de los interesados en vulnerar los sistemas de protección es su paciencia. Están siempre al acecho, en espera que aparezca la rutina, se den las excepciones. Los asuntos de seguridad son un todo; la seguridad no es exclusiva de un grupo especializado para ello, y no hay sistema o esquema de protección que sea infalible. El punto está en mantenerlo permanentemente activo y eso sólo se logra con el trabajo colectivo.

A. Medidas Inmediatas

i. Materiales Inmediatos de protección

1. Individual

- a) Asignación de medios de comunicación (celulares, radios)
- b) Equipos de radio conectados con la policía
- c) Automóviles (blindados)
- d) Chalecos antibalas
- e) Evacuación terrestre, aérea o marítima

2. Residencia o institución

- a) Dispositivo detección de metales
- b) Cámara de video en entrada
- c) Puerta de seguridad y otros sistemas de protección como alarmas
- d) Líneas telefónicas de emergencia
- e) Identificador de llamadas

ii. Elemento Humano

Asignación de personal de protección

- a) Protección por parte de agentes designados –escoltas-
- b) Instalación de puesto fijo de control
- c) Unidad móvil de monitoreo

Además de los aspectos ya abordados, en los apartados específicos, cuando se planifique una protección de puesto fijo o seguridad perimetral a través de una unidad móvil de monitoreo es importante tomar en cuenta:¹²

- Iluminación de emergencia
- Barreras para las entradas
- Lugares de estacionamiento designados
- Acceso de peatones
- Puntos de entrega
- Flujo y control del tráfico
- Visibilidad entre los vehículos
- Escaleras y ascensores

iii. Investigación

- a) Documentación de los hechos
- b) Inicio de investigación

Como se ha indicado en la Política de Prevención y Protección, y en el presente catálogo es importante para el desarrollo adecuado de las medidas de prevención y protección establecer unidades especializadas en materia de seguridad –CESP- y del Ministerio Público, con los recursos y capacitación necesaria, con la responsabilidad de coordinar y responder con la debida diligencia a la investigación de los hechos que motivan la adopción de medidas cautelares, provisionales y medidas de seguridad –llamamientos urgentes-.

La mejor medida de prevención, es la investigación pronta, efectiva y exhaustiva del o los responsables de amenazas, intimidaciones y otros actos cometidos en contra de estos sectores a quienes vulneran o elevan el nivel o índice de riesgo.

De tal suerte es importante que el Estado de Guatemala asuma las recomendaciones de la CICIG, para garantizar la lucha contra la impunidad de hecho y de derecho generado por las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario durante el conflicto armado interno, así como a los delitos actuales.

12 Aspectos recomendados por Mark Lowers, Tony Raker y Jim Rodgers, en su artículo sobre Seguridad Perimétrica, publicado en *Security Management*, Diciembre 2001.

B. Medidas de Protección Mediatas

i. Personales

- a) Reubicación temporal fuera del área de riesgo
- b) Establecimiento de instalaciones de seguridad
- c) Solicitud y trámite de asilo o refugio.

Cuando el riesgo o amenaza, requiera de las medidas anteriores, el Gobierno y las otras entidades estatales, desarrollarán mecanismos que faciliten entre otras acciones una fe de riesgo para solicitud de asilo o refugio, por lo que se deberán desarrollar estrategias en derechos humanos y derecho internacional humanitario para tales fines. Así como la creación de casas seguras e instalaciones para el resguardo de las personas fuera de las áreas de riesgo.

ii. Investigación

- a) Seguimiento a las denuncias
- b) Investigación imparcial y exhaustiva, y
- c) Sanción de los responsables

Con el fin de fortalecer a las instituciones de justicia y de seguridad, y en cumplimiento del artículo 245 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es necesario que se investigue, persiga y combata a estos grupos, cuerpos clandestinos de seguridad y estructuras paralelas.

Estos han sido señalados de ser los responsables de operaciones en contra de opositores políticos, activistas de derechos humanos, administradores, operadores de justicia, otros sujetos procesales, sindicalistas, líderes sociales, indígenas y campesinos, cuando estos critican las decisiones gubernamentales, impulsan y desarrollan la lucha contra la impunidad, corrupción y combate al crimen organizado.

El Estado realizará una investigación rápida e imparcial o adoptará las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando existan motivos racionales para creer que se ha producido una violación y de las libertades fundamentales.

iii. Institucionales

La implementación de medidas de protección institucionales, atenderá los siguientes objetivos:

- a. Fortalecer con recursos humanos, presupuestarios y logísticos a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Organismo Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos y por ende otorgarle mayor campo de actuación e independencia a la Unidad Coordinadora de Protección o Unidad de Defensores.
- b. Fortalecer e implementar el Programa de Protección a Testigos y otros sujetos procesales vinculados a la administración de justicia penal, que beneficia también a periodistas, comunicadores sociales y sindicalistas. Integración del Consejo de Protección y observancia del nuevo Reglamento.
- c. Aprobación de la Ley de Asistencia Integral a las Víctimas de Delitos.
- d. Aprobación por parte del Ministerio de Gobernación del Manual para la Prevención y Protección
- e. Desarrollar y Sistematizar el Programa de Protección a Jueces, Magistrados y otros auxiliares de la administración de justicia desarrollados por el Organismo Judicial.
- f. Desarrollo de las acciones propuestas en el Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos y sus Planes Operativos Sectoriales, derivados de la Política Pública de Derechos Humanos.
- g. Capacitación del personal de investigación de la Policía Nacional Civil y del Ministerio Público.
- h. Establecer en forma permanente la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos del Ministerio de Gobernación.
- i. Creación del Cuerpo Elite de Seguridad Adscrito al Ministerio de Gobernación.
- j. Disolución de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.
- k. Contribuir o colaborar con la CICIG.
- l. Emitir directrices ministeriales, por parte del Ministerio de Gobernación y Defensa para el respeto y protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, administradores y operadores de justicia, periodistas y comunicadores sociales, sindicalistas.

- m. Desarrollar un modelo de seguridad preventiva, que desarrolle la misión y visión de la policía democrática, preventiva, investigativa y comunitaria.
- n. El Gobierno e instituciones del Estado, deben disponer de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos necesarios para garantizar la implementación de las medidas de protección adecuadas y efectivas cuando esté en riesgo la seguridad personal y la vida de las personas a quienes se refiere el presente Catálogo.

Agradecimientos

Este estudio ha contado con la colaboración directa de muchas personas. Quisiéramos citar en primer lugar a las pertenecientes a nuestras organizaciones contrapartes de Protection International en los Protection Desks:

- Claudia Samayoa (*Unidad de Defensores/as de Guatemala*)
- Diego Pérez, Irma García y Julia Madariaga (*Pensamiento y Acción Social, Colombia*)

A continuación, por orden alfabético, deseamos expresar nuestro agradecimiento a:

- Carolina Aldana (*Programa Somos Defensores, Colombia*)
- Adolphe (*Asadho Bukavu, RDC*)
- José Juan Alonso Ramírez (*Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos -CNDH-, México*)
- Albertine Amazani (*Association de Lutte pour la promotion et la protection des droits de la femme et de l'enfant -ALUDROFE-, Fizi y Baraka, RDC*)
- Coronel Efraín Oswaldo Aragón (*Programa Derechos Humanos de la Policía Nacional, Colombia*)
- Ignacio Arango (*Penca de Sábila, Medellín, Colombia*)
- Luis Arriaga (*Centro de DDHH Miguel Agustín Pro Juárez, México*)
- Miriam Awad (*Asociación Tierra de Esperanza Santa Marta, Colombia*)
- Patrick Bakula Impempe (*Dynamique des activistes des droits de l'homme -DADH-, Matadi, RDC*)
- Franck Banza Ngoy (*Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains, ANMDH, Kinshasa, RDC*)
- Paola Barruti (*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia*)
- Dieudonné Basedeke Mongane (*Walungu, RDC*)
- Léonard Basilwango Mutumoyi (*ACPD, Bukavu, RDC*)
- Cyprien Birhingingwa (*Centre national d'appui au développement et à la participation populaire -CENADEP-, Kivu, RDC*)
- Diana Paola Botero Morales (*Programa Gubernamental de derechos humanos, Colombia*)
- Cécile Bwabuy (*Concertation et réflexion sur les actions pour le développement de base -CRADEB-, Kitwit, RDC*)
- Laurent Bwenia-Muhenia (*ASADHO, Kikwit, RDC*)
- Owen Campbell (*Brigadas Internacionales de Paz -Proyecto Guatemala*)
- Jean Carlos (*REPRDODHOC et RENADHOC, RDC*)
- Sandra Carvalho (*Justicia Global, Brasil*)
- Francisco Cerezo Contreras (*Comité Cerezo, México*)
- Marcellin Chamwa Murho (*RDC*)
- Olimpia Chatá (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)
- Kizito Cimbembe (*Collectif des organisations des jeunes solidaires du Congo, Université Kinshasa-Institut supérieur études médicales -COJESKI UNIKIN-ISTM-, Kinshasa, RDC*)
- Patricia Colchero (*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal -CDHDF-, México*)
- Vanessa Coria (*Centro por la Justicia y el Derecho Internacional -CEJIL- Mesoamérica, Costa Rica*)
- Rosita Corrales (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)

- Edgar Cortés (*Red de Todos los Derechos para Todos, México*)
- Eréndira Cruzvillegas Fuentes (*Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal -CDHDF-, México*)
- Jorge Cubides (*Programa de Protección, Gobierno de Colombia*)
- Defensor/a (*Kontras Aceh, Indonesia*)
- Defensores/as - 13 personas (*Kenia*)
- Defensor/a (*Jagaran Media Centre, Nepal*)
- Defensor/a (*INSEC, Nepal*)
- Defensor/a (*Human Rights House, Nepal*)
- Defensor/a (*NEFIN, Nepal*)
- Defensor/a (*CVICT, Nepal*)
- Defensor/a (*Blue Diamond Society, Nepal*)
- Defensor/a (*HUDEP, Nepal*)
- Defensor/a (*LANCA, Nepal*)
- Defensor/a (*NDC, Nepal*)
- Defensor/a (*WHR, Nepal*)
- Defensor (*People's and Human Rights Watch, Kenia*)
- Defensora (*WOREC, Nepal*)
- Defensor/a (*Amnesty International, Nepal*)
- Defensor/a (*National Human Rights Commission, Nepal*)
- Defensor/a (*NWC, Nepal*)
- Defensores/as (*República Democrática del Congo: unas 100 personas participantes en varios talleres, en Kinshasa, Kikwit, Mbandaka, Kinshasa, Matadi, North Kivu y South Kivu*)
- Defensora (*Mandera, Kenia*)
- Defensor (*Centre for Advocacy and Research Against Torture (Kenia)*)
- Defensor (*Voix de sans Voix ni Liberte, Sud-Kivu, RDC*)
- Rafael Dias (*Justicia Global, Brasil*)
- Mireya Duque (*Corporación Avre - Apoyo a Víctima de Violencia Socio Política Pro – Recuperación Emocional, Colombia*)
- Oscar Gómez (*Corporación Avre - Apoyo a Víctima de Violencia Socio Política Pro – Recuperación Emocional, Colombia*)
- Alejandra González (*Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C, México*)
- Diana Gutiérrez (*Personería de Medellín, Colombia*)
- Marta Falqueto (*PPDDH-ES, CADH, Brasil*)
- Gloria Flórez (*Asociación Minga, Colombia*)
- Marina Gallego (*Ruta Pacífica de las Mujeres, Colombia*)
- Lourdes Gutiérrez Ortiz (*Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, México*)
- Kentaro Harriet (*Human Rights Concern, Kampala, Uganda*)
- Iduvina Hernández (*Seguridad en Democracia -SEDEM-, Guatemala*)
- Miguel Huerta (*CNDH, Perú*)
- Françoise Ikwapa (*Ligues des femmes pour le développement et l'éducation à la démocratie -LIFDED- Kitwit, RDC*)
- Olona Imbungu (*Projet intégré pour les droits de la personne dans les entités nationales -PIDEN-, Kitwit, RDC*)
- Judith (*Gay and Lesbian Coalition of Kenia*)
- Miguel Jugo (*Asociación Pro Derechos Humanos – APRODEH- Perú*)

- Etienne Kabala (*Association APDP*)
- Justine Kakesa (*Dynamique de la jeunesse congolaise -DJFC-, Kitwit, RDC*)
- BKamau (*Social Refund Center, Kenia*)
- Georges Kapiamba (*ASADHO, Association africaine de défense des droits de l'homme, Kinshasa, RDC*)
- Albert Kawumbu (*Ligue de conscientisation des électeurs, LICE, Kinshasa, RDC*)
- Blanchard Kepiasila Keke (*Debout mœurs, Matadi, RDC*)
- Abjata Khalif (*Wagalla Centre for Peace and Human Rights, Kenia*)
- Jeremie Kibukila (*RADHF, RDC*)
- Rosalie Kilunya Ndedi (*Pax Christi, Kitwit, RDC*)
- Célestin Kingenzi (*AJPR, Kikwit, RDC*)
- David Kisule (*Integrity, Kampala, Uganda*)
- Marie-Pierre Kitambala (*Centre d'information et d'animation missionnaire, Kitwit, RDC*)
- Joseph Kitungano (*REPRODHOC, Sud Kivu, RDC*)
- Angèle Kombe (*Association des Femmes Juristes Congolaises -AFEJUCO Sud Kivu-, RDC*)
- David Koros (*Centre Against Torture -CAT-, Kenia*)
- Cintia Lavandera (*Amnistía Internacional, UK*)
- Célestin Limbeya Omoho (*Les amis de Nelson Mandela pour la défense des droits humains, ANMDH, Kinshasa, RDC*)
- Jorge López (*Organización de Apoyo a una Sexualidad Integral frente al Sida -OASIS-, Guatemala*)
- Benjamin Lukamba (*ASADHO, Association africaine de défense des droits de l'homme, Kinshasa, RDC*)
- Vanesa Marcos (*Brigadas Internacionales de Paz -Proyecto Guatemala*)
- Javier Márquez Valderrama (*Penca de Sábila. Medellín, Colombia*)
- Hugo Martínez (*Unidad de Defensores, COPREDEH, Guatemala*)
- Espérance Mayoka (*Confédération syndicale du Congo, Kitwit, RDC*)
- Olivier Mbala Matadi (*Fondation alternative jeunesse pour la promotion des droits humains -FAJHR-, Matadi, RDC*)
- Pamphile Mbuangi Mayimbi (*Bureau de promotion socio-culturelle -BUPOSC- et Collectif des organisations des jeunes solidaires du Congo Kinshasa -COJESKI-, Matadi, RDC*)
- Jane Meriwas (*Kenia*)
- Hassan Mopembe (*CONADHI -Mbandaka, RDC*)
- Luis Mosquero (*Convivamos, Medellín, Colombia*)
- Julien Muanda Lusala (*Ligue pour la promotion de la femme et des droits humains -LIPFEDH-, Boma, RDC*)
- Philomène Mukendi (*Les Anges du Ciel, Kinshasa, RDC*)
- Alain Mullenex (*Brigadas Internacionales de Paz*)
- Norbert Musanga Amissi (*REPRODHOC, RDC*)
- Gabriel Muyui (*Defensoría Indígena, Colombia*)
- Loochi Muzaliwa (*Justice pour Tous -membre de REPRODHOC- RDC*)
- Faith Mwendu (*Center for rights Education and Awareness -CREAW-, Kenia*)
- Otsieno Namwaya (*Media Center Of Africa, Nairobi, Kenia*)
- Remy Ngabo (*SEDI, Sud-Kivu, RDC*)
- Nöelly Nkubukulu Bulumonano (*Women as a pattern for peace -WOPPA-, Matadi, RDC*)
- Elise Nyandinda (*Réseau des Femmes pour un développement associatif -RFDA-, Uvira y Fizi, RDC*)
- Diana Nyawanda (*defensora, Kenia*)
- Caleb Ochanda Twenya (*Bware Youth Action Network, Nyanza, Kenia*)

- Dr. Godfrey Odongo (*Amnistía Internacional, Kenia*)
- Elena Openshaw (*Amnistía Internacional, UK*)
- Argentina Osorio (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)
- Philippe Pagé (*Brigadas Internacionales de Paz - Proyecto Colombia PBI*)
- Mario Patrón (*Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" A.C, México*)
- Marie Pemba (*Ligues des femmes pour le développement et l'éducation à la démocratie LIFDED, Kitwit, RDC*)
- Julien Pepe (*Sexual Minorities Uganda -SMUG-, Kampala, Uganda*)
- Mar Pérez (*CNDH, Perú*)
- José Pilar (*Iglesia Luterana de Guatemala de Zacapa, ILUGUA*)
- Jaime Prieto (*experto, Colombia*)
- Adrián Ramírez (*Liga Mexicana por los Derechos Humanos, México*)
- Luis Ramírez (*Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales -ICCPG-, Guatemala*)
- Enrique Riestra (*Brigadas Internacionales de Paz -Proyecto Guatemala*)
- Luis Rocca (*Comisión de Evaluación de Riesgos, CNDH Perú*)
- Carlos Rodríguez (*Comisión Colombiana de Juristas, Colombia*)
- Pablo Saavedra (*Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica*)
- Fabien Safari (*ACAT Sud-Kivu, RDC*)
- Diana Sánchez (*Asociación Minga Colombia*)
- Javier San Juan (*Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala OACNUDH*)
- Aura Selmis (*Convivamos, Medellín, Colombia*)
- Agnès Shagayo (*Association Solidarité et Paix pour le Développement Intégré -SODAPI-, Uvira, RDC*)
- Robert Shemamba (*Radio communautaire Mitumba, Uvira, RDC*)
- Alejandro Silva (*Centro de Asesoría Laboral -CEDAL-, Perú*)
- Titi (*Justice et Solidarité, RDC*)
- Patrick Tumwine (*Human Rights Network -HURINET-, Uganda*)
- Iliana Tzin (*Organización de Mujeres Ixquic de Petén, Guatemala*)
- Germán Vargas (*Asociación Paz y Esperanza, Perú*)
- Mónica Valencia Giraldo (*Ruta Pacífica de las Mujeres, Colombia*)
- Ruth del Valle (*COPREDEH, Guatemala*)
- Eduardo Vega (*Defensoría Pública de Perú*)
- Juan Antonio Vega (*experto independiente, México*)
- Passy Walumbuka (*Association ELIMU, Uvira, RDC*)
- Juliet Were Oguttu (*Isis-Women's International Cross Cultural Exchange Isis-WICCE-, Kampala, Uganda*)
- Roxana Yzusqui Rios (*experta, Perú*)
- Julie Zenga (*Ligue des électeurs, RDC*)

Finalmente, este trabajo no podría haberse realizado sin la colaboración entregada de todas las personas de Protection International, y especialmente aquellas que han participado más de cerca. Nuestro agradecimiento a Marie Caraj (del equipo de trabajo para este tema), a nuestras/os colegas de la oficina de PI en Bruselas, y a nuestros colaboradores Almudena Díaz Barrio, Ángela Díaz Barrio, Jérôme Hieber y Steve Ashton.

Los autores - biografías

Luis Enrique Eguren



(España, 1962) Médico y experto en protección, Co-director de la Unidad de Formación e Investigación de Protection International. Ha trabajado con diferentes organizaciones internacionales en proyectos en El Salvador, Sri Lanka, Colombia y Guatemala, así como en misiones cortas en otros países. Es formador, investigador y consultor, y ha publicado varios artículos y libros sobre el tema de protección.

María Martín Quintana



(Santander, España, 1979) Abogada, integrante de la Unidad de Investigación y Formación de Protection International. Ha trabajado como consultora, investigadora y asesora jurídica en diversas instituciones de derechos humanos en América Latina, principalmente en temas relacionados con protección a defensores y prevención y erradicación de tortura. Asimismo, ha llevado a cabo actividades de formación en centro universitarios, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil; y cuenta con diversas publicaciones en materia de derechos humanos.

Con el apoyo financiero de:

i f a



Institut für Auslands-
beziehungen e. V.



Auswärtiges Amt



KINGDOM OF BELGIUM

Federal public service

Foreign Affairs,
Foreign Trade and

Development Cooperation



Iniciativa
Europea para la
Democracia y los
Derechos Humanos
IEDDH

AMNESTY
INTERNATIONAL





www.protectionline.org

Todo sobre la protección de defensores
en un click

Protection International

11 rue de la Linière - 1060 Bruselas – Bélgica

Tel: +32 (0) 2 609 44 07 or 05

Fax: +32 (0) 2 536 19 82

pi@protectioninternational.org
www.protectioninternational.org