Aviso Legal

Capítulo de libro

Título de la obra: La defensa de los derechos humanos en Centroamérica: labor riesgosa en Estados que se resisten a proteger

Autor: Marcia Aguiluz Soto y Luis Enrique Eguren

Forma sugerida de citar: Aguiluz, M. y Eguren, L. E. (2021). La defensa de los derechos humanos en Centroamérica: labor riesgosa en Estados que se resisten a proteger. En A. Díaz-Tendero (Ed.), *Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe*, Tomo II (277-306). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Publicado en el libro:

*Derechos humanos y grupos vulnerables en Centroamérica y el Caribe*, Tomo II

Diseño de portada: M.A.V. Marie-Nicole Brutus H.

ISBN: 978-607-30-4381-6

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional). https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. https://cialc.unam.mx/Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:

Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

✓ Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

# 8. La defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica: labor riesgosa en Estados que se resisten a proteger*

Marcia Aguiluz Soto
Luis Enrique Eguren

## I. Introducción

En todos los países existen personas que individual o colectivamente se dedican a defender los derechos humanos. Si bien no hay una definición taxativa para determinar quiénes son personas defensoras de derechos humanos (DDH o "personas defensoras") ni categorías estrictas sobre el tipo de trabajo que realizan, desde 1999 se reconoció su importancia, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y pro-

* Este artículo se basa en la publicación *Es tiempo ya: políticas públicas eficaces para el derecho a defender derechos dumanos*, Bruselas/San José, 2017. Disponible en https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf. La referida publicación es autoría de Luis Enrique Eguren, y Marcia Aguiluz Soto actúo como colaboradora. Para efectos del presente artículo se ha actualizado información y se brindan otros elementos no contenidos en la publicación original.

teger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos ("Declaración de la ONU sobre Defensores"). En dicha declaración, se describe a los y las defensores/as como "los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos".[1]

De manera similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) los define como "toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional".[2]

Este mismo órgano internacional ha señalado que la labor que llevan a cabo las personas defensoras es fundamental para la existencia de la democracia y el Estado de derecho, por cuanto su trabajo incumbe a la sociedad en general y busca su beneficio.[3] De igual forma, otros actores internacionales coinciden en destacar el papel que juegan en la promoción de la observancia de los derechos humanos,[4] existe un consenso internacional sobre la necesidad de protegerlos y garantizar sus derechos.[5]

[1] ONU, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, A/RES/53/1994, adoptada por la Asamblea General el 8 de marzo de 1999.

[2] CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc.66, 31 de diciembre de 2011, al párr. 42. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf, párr. 12.

[3] *Ibid.*, párr. 13.

[4] ONU, Anexo al *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/63/288, 14 de agosto de 2008, pág. 20. Disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/461/12/PDF/N0846112.pdf?OpenElement. Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros* vs *Colombia. Fondo, reparaciones y costas*, Sentencia del 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192, párr. 88.

[5] ONU, Resolución 22/6 del Consejo de Derechos Humanos, sobre Protección de los defensores de los derechos humanos, A/HRC/Res/22/6, 12 de abril de

Desafortunadamente, pese al citado consenso, la realidad demuestra que las personas defensoras resultan incómodas para los grupos de poder (formales y fácticos), razón por la cual, en numerosos países se observan obstáculos importantes que les impide ejercer su derecho a defender derechos humanos.

En este sentido, la CIDH ha expresado que:

> Un número importante de defensoras y defensores en las Américas son víctimas de represalias y restricciones indebidas como consecuencia de su trabajo de promoción y protección de los derechos de las personas que habitan el hemisferio. Esto hace que la labor de protección y defensa de los derechos humanos sea difícil, y en muchos casos, riesgosa.[6]

De esta manera, las personas defensoras se enfrentan cotidianamente a situaciones de estigmatización, amenazas, agresiones, y criminalización[7] asimismo, impera la impunidad cuando son víctimas de violaciones a sus derechos.

Así por ejemplo, según el último informe de la organización Front Line Defenders, sólo en 2017 fueron asesinadas 312 personas defensoras, de éstas el 84% había sufrido amenazas previas a su muerte,[8] las cuales nunca fueron investigadas adecuadamente.

---

2013; También ver: Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de derechos humanos, Bruselas, 10 de junio de 2009; Declaración y Plan de Acción de Grand Bay, adoptada en la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana, 12 al 16 de abril de 1999. Organización de Estados Americanos (OEA), Discurso del secretario general José Miguel Insulza en ocasión de la presentación del informe sobre defensores/as de la CIDH, 18 de octubre de 2006.

[6] CIDH. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas,* OEA/ser. L/V/II.124, 7 de marzo de 2006, párr. 137.

[7] CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 8.

[8] Front Line Defenders, *Informe Anual sobre Defensores/as de Derechos Humanos en Riesgo en 2017*. Grattan House, 2017. p. 6. Disponible en https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2017.

Este tipo de hechos reviste particular relevancia por cuanto tienen una repercusión colectiva sobre el ejercicio de otros derechos en una democracia, y pueden generar un "efecto amedrentador sobre otras defensoras y defensores, ya que el temor causado frente a tal hecho podría disminuir directamente las posibilidades de que tales personas ejerzan su derecho a defender los derechos humanos a través de la denuncia".[9]

La situación de riesgo descrita también es aplicable a la región centroamericana, en donde miles de personas defensoras de derechos humanos enfrentan numerosos obstáculos para ejercer sus derechos.

En el presente artículo, se pretende visibilizar algunos de estos obstáculos, así como la respuesta que han dado las autoridades estatales; finalmente, los autores proponen abordar esta temática desde un enfoque de políticas públicas por lo que se realizará una reflexión desde esta óptica.

## *1. Obstáculos para la defensa de Derechos Humanos en Centroamérica*

Centroamérica es una región de aproximadamente 48 000 000 de habitantes.[10] Desafortunadamente, salvo en Costa Rica y Panamá, en los otros países más del 50% de la población vive en situación de pobreza,[11] y los niveles de violencia homicida superan el promedio mundial (6.4 muertes dolosas por cada 100 000 habitantes). Así, El Salvador destaca por una tasa de 60 muertes dolosas, le

[9] Corte IDH, *Caso Valle Jaramillo y otros* vs *Colombia.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C núm. 192, párr. 96. En el mismo sentido, *Cfr.* CIDH. *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, *cit.*, párr. 108.

[10] Estado de la Región, *Estadísticas de Centroamérica 2018*. Disponible en https://www.estadisticascentroamerica.estadonacion.or.cr/estadisticas-erca-2018.html#social

[11] *Ibid.*

sigue Honduras con 42.9, Guatemala con 26.1, e inclusive en Costa Rica se ha superado ese promedio mundial, al ostentar actualmente un porcentaje de 12.2 muertes dolosas.[12]

La mayoría de estos países se caracteriza por tener una institucionalidad débil, poderes judiciales dependientes de los grupos de poder y modelos de liderazgo autoritarios. Según el Índice de Estados Fallidos, elaborado por el Fondo para la Paz, todos los otros países de Centroamérica, salvo Costa Rica y Panamá, se consideran Estados fallidos.[13]

Estas cifras son relevantes para entender las dificultades que enfrenta cotidianamente la población para ver respetados y garantizados sus derechos humanos, así como el contexto en el que ejercen su labor las personas defensoras de derechos humanos. En efecto, en Estados con las características citadas, son estas personas las que promueven más fuertemente el fortalecimiento del Estado de derecho, las que denuncian los abusos de poder y las arbitrariedades y las que exigen constantemente justicia. Por ello, como se señaló *supra*, en muchas ocasiones resultan incómodos para quienes ejercen el poder real y formal, y por tanto son víctimas de violaciones a sus derechos humanos con el objetivo de intimidarles y evitar que continúen con su labor.

En Guatemala, según datos de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (Udefegua) sólo entre los meses de enero a junio de 2018 fueron asesinadas 13 personas defensoras de derechos humanos, en este mismo periodo, se registraron 135 agresiones y 76 actos de criminalización.[14]

[12] Estado de la Región. *Estadísticas de Centroamérica 2018*. Disponible en: https://www.estadisticascentroamerica.estadonacion.or.cr/estadisticas-erca-2018.html#pol%C3%ADticos

[13] Fund for Peace. Fragile State Index 2018. Disponible en: http://fundforpeace.org/fsi/data/

[14] Udefegua, *Agresiones contra personas defensoras de derechos humanos 1 de enero al 8 de junio de 2019*. Disponible en http://udefegua.org/wp-content/uploads/2015/08/Infografi%CC%81a-Junio-2018.jpg

En el caso de Honduras, de acuerdo con la organización internacional Front Line Defenders, durante 2014 a 2017 fueron asesinadas 64 personas defensoras de derechos humanos.[15]

Organizaciones como Global Witness afirman que no hay ningún lugar del planeta en el que sea más probable morir asesinado por protestar contra los daños ambientales y el despojo de la tierra que en Honduras. Para esta organización, desde el golpe de Estado de 2009, 123 activistas de la tierra y el medio ambiente han sido asesinados en Honduras; muchos otros han sido amenazados, atacados o encarcelados.[16]

Adicionalmente, cada vez es más frecuente el uso del derecho penal para sancionar conductas que forman parte del derecho a defender derechos humanos. En este sentido, en el informe anual de la OACNUDH de 2016 se destacó la criminalización de 103 estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras por su participación en una protesta contra las autoridades universitarias.[17]

Por su parte, en Nicaragua la situación de las personas que defienden la democracia y los derechos humanos se ha agravado considerablemente luego de las protestas que iniciaron el 18 de abril de 2018 y que han generado una crisis democrática sin precedentes recientes. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe de junio de 2018 manifestó su preocupación por la situación especial de riesgo en que

[15] Front Line Defenders, *Basta de asesinatos*, Grattan House, 2018, p. 34. Disponible en https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stop_the_killings_spanish.pdf

[16] Global Witness, *Honduras. El lugar más peligroso para defender el planeta*, 2017, p. 5. Disponible en file:///C:/Users/Pasante03/Downloads/Spanish_single_v6.pdf

[17] OACNUDH, *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Honduras. A/HRC/34/3/Add.2*, 9 de febrero de 2017, párr. 35. Disponible en https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2018/05/Informe-OACNUDH-2016-DDHH-Honduras-G1702934.pdf

se encuentra personas defensoras de derechos humanos así como señaló las agresiones, amenazas, actos de hostigamiento, criminalización, seguimiento y vigilancia en su contra.[18]

Por este nivel de riesgo, la CIDH ha otorgado, sólo en 2018, la cantidad de 26 medidas de protección a favor de centenares de personas defensoras y otros líderes sociales.[19]

Más allá de la crisis, en 2016, Global Witness consideró que Nicaragua era el peor lugar para quienes defienden los derechos humanos considerando la cantidad de asesinatos per cápita ocurridos en dicho año, esta violencia se atribuyó principalmente a hechos ocurridos contra las comunidades indígenas por parte de colonos agrícolas.[20]

Asimismo, la Iniciativa Nicaragüense de Mujeres Defensoras documentó 389 agresiones ocurridas entre 2015 y 2017 en contra de 202 defensoras. De los hechos más graves señalados está el asesinato de dos mujeres vinculadas a la defensa de la tierra en el Caribe Norte. A su vez, la Iniciativa destacó que un 45% de los agresores fueron autoridades estatales, en particular la policía.[21]

En el caso de El Salvador, la Mesa por el Derecho a Defender Derechos Humanos ha logrado identificar, entre 2014 y 2016, al menos 220 casos de agresiones hacia mujeres defensoras de de-

[18] CIDH, *Graves violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86. 21 de junio de 2018, párr. 252. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf

[19] CIDH, *Sección de otorgamiento de medidas cautelares 2018*. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp

[20] Global Witness, *Defender la Tierra. Asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente en 2016*, p. 7. Disponible en https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defender-la-tierra/

[21] La Prensa, "Defensores de derechos humanos en Nicaragua trabajan entre amenazas y persecución", 28 de octubre de 2017. Disponible en https://www.laprensa.com.ni/2017/10/28/nacionales/2321715-defensores-derechos-humanos-nicaragua-trabajan-amenazas-persecucion

rechos humanos.[22] Por otra parte, según datos dados por el procurador adjunto para la Defensa de Derechos Humanos, señor Gerardo Alegría, desde 2014 hasta 2017, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos recibió 26 denuncias por violaciones de derechos humanos contra defensores de los mismos.[23]

Más allá de la violencia ejercida contra las personas defensoras de derechos humanos en la región, es importante destacar aquella que se comete contra las mujeres defensoras. En este sentido, según los datos recabados a través del Registro Mesoamericano de Agresiones a Defensoras de Derechos Humanos, entre 2015 y 2016 se contabilizaron un total de 2 197 agresiones contra mujeres defensoras en El Salvador (102), Guatemala (231), Honduras (810), México (862) y Nicaragua (192).[24] De estas cifras, 609 ataques fueron perpetrados contra defensoras de la tierra, el territorio y los bienes naturales. Asimismo, la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos ha documentado que los ataques consisten mayoritariamente en actos de hostigamiento psicológico, intimidación, calumnias, campañas de desprestigio, y amenazas. Siendo que en el 37% de los ataques se evidencia algún componente de género, es decir, la agresión se realiza atacando la condición de mujer.[25]

Ahora bien, como se mencionó antes las personas que defienden el derecho a la tierra y el territorio o la protección del me-

[22] Hispan TV, "Experto de ONU pide proteger a defensores de DDHH en El Salvador", 9 de febrero de 2018. Disponible en https://www.hispantv.com/noticias/el-salvador/368043/onu-defensores-derechos-humanos-centroamerica

[23] El Salvador, "Relator de la ONU pide proteger a defensores de derechos humanos", 8 de febrero de 2018. Disponible en http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/448151/relator-de-onu-pide-proteger-a-defensores-dd-hh/

[24] Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras, *Cuerpos, territorios y movimientos en resistencia en Mesoamérica. Informe de agresiones a defensoras 2015-2016*, p. 1. Disponible en http://im-defensoras.org/wp-content/uploads/2018/05/Informe-ejecutivo-2015-2016.pdf

[25] *Ibid*.

dio ambiente son las que se encuentran en mayor riesgo, esto es así porque se les estigmatiza como contrarios al desarrollo y se les considera que son un obstáculo para la explotación de los recursos económicos en los países. En este sentido, se observa con frecuencia que tanto actores estatales como no estatales lideren campañas difamatorias para desacreditar su labor,[26] y son responsables de las agresiones que se cometen en su contra.

Adicionalmente, este tipo de agresiones son consecuencia de la implementación de un modelo de desarrollo que promueve la extracción de recursos naturales, caracterizado por "el otorgamiento de concesiones y licencias de extracción minera, utilización y apropiación indebida de ríos para el riego de monocultivos, en particular la palma africana y la caña de azúcar, y el crecimiento desmedido de la generación de energía a través de hidroeléctricas de gran envergadura para el mercado internacional".[27] Este modelo se refleja en datos concretos, así por ejemplo, a septiembre de 2017 en Honduras se habían otorgado 302 concesiones para explotación y exploración de minería,[28] y 121 concesiones para explotación de energía hidroeléctrica.[29]

Es evidente que este modelo de desarrollo extractivista genera conflictividad social, particularmente en comunidades indígenas,

[26] Front Line Defenders, *Basta de asesinatos*, Grattan House, 2018, p. 33. Disponible en https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stop_the_killings_spanish.pdf

[27] Udefegua, I*nforme sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en Guatemala: un reflejo del deterioro de los derechos humanos en el país*. Enero a junio de 2017, p. 4. Disponible en http://udefegua.org/wp-content/uploads/2017/10/201709-Sit-Defensores-DH-SEMESTRAL.FIN_.pdf

[28] Cehprodec, *Informe del Observatorio de Bienes Naturales y Derechos Humanos de Cehprodec*, Tegucigalpa, 2017, p. 13. Disponible en http://www.cehprodec.org/index.php/publicaciones/send/5-observatorio/40-informe-obndh-2017

[29] Cehprodec, *Base de datos de producción de energía hidroeléctrica en Honduras, 2018*. Disponible en http://www.cehprodec.org/index.php/2-uncategorised/97-base-de-datos-produccion-de-energia-electrica-en-honduras-2019

afrodescendientes, y campesinas, con el consecuente aumento en las agresiones hacia éstas. Un caso emblemático que ilustra esta afirmación es el caso de la lideresa lenca Berta Cáceres Flores y el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (Copinh). Este caso ejemplifica el accionar de algunos actores estatales y no estatales en contra de los pueblos indígenas debido a su interés en llevar a cabo proyectos de corte extractivista. En marzo de 2016, la coordinadora del Copinh fue asesinada en su casa. Ante el asesinato, la familia de Berta y el Copinh en conjunto con varias organizaciones solicitaron a un grupo asesor internacional de personas expertas (GAIPE) investigar el hecho. Es así como en octubre de 2017, este grupo publicó un informe en el que se daba cuenta del involucramiento de altos directivos de una empresa hidroeléctrica, no sólo en el asesinato de la lideresa Cáceres sino en la comisión de otros delitos en contra del Copinh, algunos de los cuales requirieron la participación de funcionarios públicos.[30]

En sus propias palabras,

> El informe del GAIPE permite evidenciar las diversas estrategias emprendidas por socios, personal directivo, gerencial y operativo de la empresa Desarrollos Energéticos, Sociedad Anónima (DESA); de empresas de seguridad privada al servicio de DESA; de funcionarios públicos y aparatos de seguridad del Estado para violentar el derecho de la consulta, previa, libre e informada del pueblo indígena lenca. La estrategia tenía por objeto controlar, neutralizar, y eliminar cualquier oposición. Estas acciones incluyeron: la instrumentalización de las comunidades para generar ruptura del tejido social; campañas de desprestigio, infiltración, seguimiento, amenazas, sicariato y sabo-

[30] GAIPE, *Represa de violencia*: *el plan que asesinó a Berta Cáceres*, noviembre de 2017, p. 2. Disponible en https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2017/10/Represa-de-Violenia-ES-FINAL-.pdf

taje del equipo de comunicaciones del COPINH; cooptación de operadores de justicia y fuerzas de seguridad; y fortalecimiento de estructuras paralelas a las fuerzas de seguridad del Estado.[31]

Desafortunadamente lo observado en el caso de Berta Cáceres Flores no es aislado, estas prácticas delictivas descritas por el GAIPE en su informe se observan de manera cotidiana en la región mesoamericana e inclusive han sido objeto de diversos pronunciamientos por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humano en los casos Kawas Fernández *vs* Honduras,[32] Luna López *vs* Honduras,[33] Defensor de Derechos Humanos *vs* Guatemala[34] y Acosta *vs* Nicaragua.[35] En varios de estos casos, el máximo órgano interamericano ha dictado medidas de reparación dirigidas a la no repetición de las violaciones encontradas, por ejemplo, en el caso Kawas ordenó realizar una campaña de sensibilización sobre la labor que llevan a cabo los defensores ambientalistas,[36] mientras que en los casos Luna López y Defensor de Derechos Humanos, ordenó a Honduras y Guatemala, respectivamente, la elaboración de una política pública para la protección a las personas defensoras de derechos humanos.[37] Finalmente, en el caso Acosta también señaló que Nicaragua debe elaborar mecanismos de protección y

[31] *Ibid*.

[32] Corte IDH, *Caso Kawas Fernández* vs *Honduras. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia del 3 de abril de 2009, Serie C, núm. 196.

[33] Corte IDH, *Caso Luna López vs Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia del 10 de octubre de 2013, Serie C, núm. 269.

[34] Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros* vs *Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, Sentencia del 28 de agosto de 2014, Serie C, núm. 283.

[35] Corte IDH, *Caso Acosta y otros* vs *Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*. Sentencia del 25 de marzo de 2017, Serie C, núm. 334.

[36] *Supra*, nota 39, párr. 214.

[37] *Supra*, notas 40 y 41, párrs. 243 y 263, respectivamente.

protocolos de investigación relacionados con las personas defensoras de derechos humanos.[38]

### *2. La protección de las/os defensores/as de derechos humanos por los Estados*

Ante la grave situación descrita hasta ahora, ¿cómo abordan los Estados en la región sus obligaciones de protección? Veremos a continuación cómo los actuales programas de protección en las Américas reducen su foco a la protección física de algunos DDH, y por qué es necesario ampliar ese enfoque para conseguir unas políticas públicas que respondan al objetivo, más amplio, de crear entornos seguros para la defensa de los derechos humanos.

#### Una política pública de protección: ¿cómo se definen los problemas a abordar?

Una política pública responde a un problema social complejo, en nuestro caso a las limitaciones al ejercicio del derecho a defender los derechos humanos. Ahora bien, ¿cómo llega ese problema a la agenda de un gobierno? ¿Quién delimita las dimensiones de ese problema, y cómo lo hace? ¿Cómo se eligen los aspectos que serán abordados en una política pública sobre la defensa de los derechos humanos?

En primer lugar, quienes han puesto el tema de protección en la arena pública han sido los propios DDH. Así sucedió en Colombia (desde 1999), Brasil y México, en distintos momentos en los que situación en que la violencia en contra de DDH llegó a convertirse

[38] *Supra*, nota 42, párr. 223.

en un punto importante en la agenda política. Procesos similares de presión y reivindicación política por parte de los DDH se han vivido en países de Centroamérica durante años, especialmente en Honduras y Guatemala, las decisiones de la Corte IDH han sido fundamentales para obligar a dichos gobiernos a dar los primeros pasos.

Al principio de estos procesos no había una idea clara de qué se podría esperar de los incipientes debates sobre los mecanismos nacionales de protección, porque fueron surgiendo, sin referentes externos.

Por su parte, los Estados comenzaron limitando el problema a las agresiones físicas en sí y, por tanto, pusieron en marcha programas reactivos que se centraron sobre todo en la protección física inmediata de DDH en riesgo, a semejanza de los programas de protección de testigos o víctimas existentes en algunos países. Por fuera de estos programas, tan limitados, los gobiernos parecían dar por hecho que otros organismos del Estado se encargarían de investigar y sancionar las agresiones, negándose así a reconocer tanto la impunidad existente, como la frecuente participación de agentes estatales como agresores.

Con el paso del tiempo y la experiencia, las propias organizaciones de DDH y organismos regionales e internacionales de derechos humanos han venido planteando la necesidad de un enfoque más amplio y garantista sobre la necesaria protección, que responda, por ejemplo, a otras necesidades como lograr una adecuada investigación de los hechos de violencia ocurridos en contra de DDH y la sanción a los agresores; el reconocimiento y respaldo a la labor que realizan los y las DDH; emprender acciones contra declaraciones públicas de altos funcionarios en las que se les acusa de "defender guerrilleros", "terroristas" o "delincuentes", o incluso directamente de serlo; o se les acusa de generar "focos de ingobernabilidad", de "estar en contra del desarrollo", o en el caso de aquellas que defienden derechos de las mujeres o de la

diversidad sexual, de "atentar contra los valores tradicionales, la familia, o la moral", etc.[39]

A modo de balance, podemos decir que hasta ahora los Estados han logrado imponer su visión reduccionista del problema, centrándose en el reconocimiento de la existencia de amenazas y agresiones contra algunos DDH, y a partir de ahí ofreciendo una protección física individual, en la lógica de reaccionar con simples medidas de seguridad a la situación de riesgo que concedía a algunos defensores. Las leyes y los mecanismos existentes se han limitado a la protección física de los defensores en riesgo y, en general, no incluyen un conjunto mayor de actuaciones posibles para garantizar el derecho a la defensa de los derechos humanos. Es lo que denominaremos un enfoque fundamentalmente reduccionista, porque la protección se aborda como un problema reducido, contenido en sí mismo, que requiere de una intervención simple para ser gestionado.

Desde un punto de vista crítico, ¿es éste el problema que es necesario abordar, y es necesario abordarlo de esta manera? Ya la CIDH, en su Informe sobre defensores de 2011, señala a los Estados americanos la necesidad de ir más allá de "restringirse, por ejemplo, a proporcionar esquemas de seguridad a defensores en peligro sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto";[40] el mismo informe se refiere a la necesidad de una "política global de protección".[41] En la misma línea se manifiesta la Representante Especial para DDH Margaret Sekaggya en su

[39] María Martín Quintana, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*, Bruselas, 2016. Disponible en http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2016/01/PI_Criminalisation_Spanish_PrintReady1.pdf

[40] CIDH, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, *cit.*, párr. 472.

[41] *Ibid*.

informe del 2013[42] y, a finales de 2015, la Asamblea General de Naciones Unidas "insta a los Estados a que elaboren y pongan en práctica políticas y programas públicos integrales y sostenibles que apoyen y protejan a los defensores de los derechos humanos".[43] El Comisionado Francisco Eguiguren, Relator sobre los Derechos de Defensores y Defensoras de la CIDH, reiteró en 2018 que "conocemos y saludamos los esfuerzos de algunos Estados por implementar diferentes mecanismos, leyes y políticas para proteger a defensores y defensoras, pero lamentablemente no han resultado suficientemente efectivos".[44]

Es precisamente esta ausencia de políticas más amplias la que da pie a la crítica, extendida entre las organizaciones de DDH, de que los mecanismos de protección nacionales son la manera en que los Estados reducen la presión que reciben, pero sin ofrecer respuestas que aborden y prevengan de manera efectiva las agresiones contra DDH.[45] En otras palabras, pareciera que un sector de los gobiernos quiere simplemente "administrar" los daños causados por las graves agresiones contra DDH pero no abordar las causas que les generan.

[42] Margaret Sekaggya, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/25/55*, Consejo de Derechos Humanos, 25 período de sesiones, 23 de diciembre de 2013. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-55_sp.doc

[43] Asamblea General de la ONU. *Reconocimiento del papel de los defensores de los derechos humanos y de la necesidad de protegerlos*. Resolución A/C.3/70/L.46/Rev.1, párrafo 11, 18 de noviembre de 2015. Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.46/Rev.1

[44] CIDH, *cidh lanza informe sobre políticas integrales de protección a personas defensoras de derechos humanos*, 28 de febrero de 2018. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/039.asp

[45] María Martín Quintana y Luis E. Eguren, *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, Bruselas, Protection International, 2011. Disponible en http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores_buenas_praticias.pdf

La persistencia y sistematicidad de las agresiones contra DDH denotan que el problema a abordar es mucho más amplio: se trata de una conculcación a múltiples niveles del derecho a defender los derechos humanos, que en muchos escenarios apunta al crimen organizado, a vínculos con sectores económicamente poderosos y, más allá de corrupción aislada, a una cooptación y captura del Estado por estos y otros actores. La definición del problema ha de abordar, por lo tanto, esta sistematicidad en las agresiones y estos problemas más profundos en que están anidadas: si no se hace así, sólo se intentará tratar los síntomas graves pero sin resultados, al no abordar las causas de fondo.

## Los mecanismos gubernamentales de protección en Guatemala y Honduras

A modo de descripción general, los mecanismos y programas existentes suelen consistir en una estructura gestionada por el Gobierno a la que acuden las personas DDH que se consideran en riesgo; tras una evaluación formal de dicho riesgo, se les asignan medidas de protección a quienes alcancen, según ciertos criterios, un determinado nivel de riesgo. Estas medidas se mantienen un tiempo determinado si, de acuerdo con el mecanismo, subsiste el riesgo.

Nominalmente, estos mecanismos suelen incluir algunas medidas adicionales, como las de prevención, las enfocadas en la educación de los servidores públicos sobre la defensa de los derechos humanos, etc. No obstante, su implementación es muy limitada.

Analizaremos brevemente, a continuación, el estado de estas políticas públicas en los tres países de la región que han generado avances o mantienen discusiones sobre el tema, y lo haremos por orden cronológico: Guatemala, Honduras y El Salvador.

### *3. Guatemala: una política en ciernes*

Como hemos visto, en su fallo del 28 de agosto de 2014 la Corte IDH obligó al estado de Guatemala a "implementar una política pública efectiva para la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos".[46] Sin avances sustanciales por parte del Estado, en febrero de 2016 la Corte IDH emplazó al gobierno de Guatemala a informar sobre este aspecto del cumplimiento de la sentencia para mayo del mismo año.[47] Dicha política pública todavía no había sido aprobada a finales de 2018.

Diez años antes de la mencionada sentencia de la Corte IDH, en 2004, se había creado la Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales[48] (dentro de la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos, Copredeh). La función de esta Unidad era la de coordinar con otras instituciones del Estado las medidas de protección otorgadas por los organismos internacionales de derechos humanos. En 2009 el Gobierno presentó una Propuesta de Política Pública de Prevención y Protección para DDH, Sujetos Procesales, Periodistas y Comunicadores Sociales, así como un Plan de Acción Nacional de Protección y un Catálogo de Medidas de Protección.[49] Aunque para ese año ya se contaba con un Acuerdo Gubernativo, estas iniciativas nunca llegaron a ser aprobadas.

[46] *Supra* nota 44. Ver también el Protection International 2014, 15: invitado por Udefegua, el autor de este estudio aportó un peritaje que fue citado por la Corte IDH en la mencionada sentencia del caso.

[47] Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos* vs *Guatemala*. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia, 23 de febrero de 2016. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/defensor_23_02_16.pdf

[48] Mediante el Acuerdo Interno 11-2004 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (Copredeh).

[49] Véase p. 32 en María Martín y Luis E. Eguren, 2011, *op. cit.*

En 2008 se creó la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala,[50] la cual tiene como funciones analizar los patrones de agresión en contra de DDH; elaborar recomendaciones para la investigación de estos casos, dirigidas a las autoridades encargadas de la investigación criminal; recomendar a las autoridades correspondientes criterios técnicos para determinar riesgos, grados de amenaza o vulnerabilidad de quienes defienden derechos humanos; y recopilar información sobre el cumplimiento de las medidas de prevención y protección para valorar la efectividad de las mismas en la disminución del riesgo. Esta Instancia está integrada por representantes de la Dirección General de Inteligencia Civil, del Ministerio Público y de la Policía Nacional Civil, además de dos representantes de ONG de derechos humanos a nivel nacional y uno a nivel internacional.[51]

La Instancia de Análisis ha sido por años el principal espacio de encuentro institucional entre Gobierno y organizaciones de DDH sobre su protección, y ha obtenido algunos resultados de interés. Sin embargo, se han observado largos periodos de inactividad de dicha entidad, generando interrogantes sobre su funcionamiento. En 2011 la CIDH indicó que la Instancia tenía "una instituciona-

[50] Acuerdo Ministerial núm. 103-2008. Véase p. 32 en María Martín y Luis E. Eguren, 2011. *Protección de Defensores de Derechos Humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, Bruselas, Protection International. Disponible en http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores_buenas_praticias.pdf.

[51] La instancia fue creada inicialmente por un término de cuatro años, y en 2012 su mandato fue renovado por cuatro años más. En 2015 contaba con 22 investigadores, se creó una línea telefónica para agilizar el sistema de recepción de denuncias por estos hechos y se estableció un protocolo de protección inmediato a sindicalistas. Véase "Analizan protección de Defensores de Derechos Humanos", 20 de enero de 2015. Disponible en http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=8603%3Aanalizan-proteccion-de-defensores-de-derechos-humanos&Itemid=372

lidad frágil, provisional y sin el apoyo requerido por parte de las autoridades del Ministerio de Gobernación", lo que habría incidido en la "falta de resultados y de identificación de patrones de ataque".[52] En 2012 un total de 32 organizaciones guatemaltecas e internacionales enviaron una Carta al presidente de la República con críticas y propuestas para reforzar el funcionamiento de la Unidad.[53] Ante la falta de respuesta efectiva las organizaciones de DDH se retiraron de la Instancia por su falta de resultados, y así lo denunciaron ante la CIDH.[54] En 2013 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala se hizo eco de estos problemas al considerar que, a pesar de los esfuerzos realizados, la Instancia había perdido efectividad, siendo además que "los representantes de las instituciones participantes en la Instancia fueron reemplazados por técnicos, lo que contribuyó a que algunas organizaciones de la sociedad civil decidieran abandonar dicha entidad".[55] En 2015 varias organizaciones de DDH de Guatemala reconocieron mejoras en el funcionamiento de la Instancia y retomaron su participación en la misma. En marzo de 2016 se

[52] CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, p. 101. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre de 2011. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf

[53] Carta abierta de ONG internacionales al presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, del 21 de noviembre de 2012. "Fortalecer la Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos y mejorar la protección a los y las Defensores y Defensoras de Derechos Humanos". Disponible en http://www.ciel.org/Publications/CartaInstancia_DDHH_Nov2012.pdf

[54] Ver audiencia ante la CIDH sobre Situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala, durante el 149 Periodo de sesiones, el 28 de octubre de 2013. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132

[55] OACNUDH, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, 2013. A/HRC/25/19/Add.1, párr. 49*. Disponible en http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2013%28esp%29.pdf

llegó a acuerdos interinstitucionales entre el Ministerio de Gobernación, la Fiscalía y Copredeh para reforzar la participación institucional en la Instancia de Análisis.[56]

Según el informe de Amnistía Internacional (AI) de finales de 2018,[57] "a lo largo de 2017, la Instancia analizó el riesgo de 293 casos, de los cuales 27 son personas defensoras. El Ministerio de Gobernación afirmó que las medidas otorgadas tienen un extremo enfoque policial y que no cuentan con un protocolo de actuación en relación con la pertenencia étnica o de perspectiva de género al momento de brindar las medidas de seguridad a personas defensoras. Esto impide la adecuación de la medida a la situación de riesgo enfrentada".

Llama la atención el bajo número de casos de personas defensoras tratados por la Instancia, aunque en el mismo informe de AI se recoge que "El Ministerio de Gobernación ha identificado algunas dificultades para el debido funcionamiento de la Instancia, entre ellas la insuficiencia de recursos humanos calificados y de espacio físico, la disposición del beneficiario a recibir las medidas y la dificultad de sus funcionarios de acceder algunas zonas del país". Por su parte, la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (Udefegua) informó a AI que considera que la Instancia está institucionalmente desmantelada y que ya no cuenta con los recursos necesarios para garantizar la protección efectiva de defensores y defensoras de derechos humanos. Udefegua lamenta que la mayoría de los casos que han sido incorporados dentro de su atención son policías y alcaldes considerados como operadores de justica, lo que, según la organización, resta atención

[56] Ministerio de Gobernación. Disponible en http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=1297:fortaleceran-proteccion-a-defensores-de-derechos-humanos-en-el-pais&Itemid=667

[57] Véase p. 7 del informe de Amnistía Internacional, *Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos*, 3 de octubre de 2018. Disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/8912/2018/es/

a defensores en riesgo y permite priorizar sólo aquellos casos en donde la presión se ejerce de forma directa. Además, la organización criticó que la Instancia no permita que se reciban denuncias de manera electrónica, sino que exclusivamente a través de oficio escrito al Ministerio de Gobernación, lo cual limita la posibilidad de atención en situaciones de alto riesgo que requieren de una reacción pronta".[58]

Las críticas de las organizaciones de sociedad civil hacia la Instancia han continuado, hasta que en junio de 2018 deciden nuevamente retirarse de su participación en la Instancia de Análisis.

En cuanto al diseño de la política pública, según obligaba al gobierno la anteriormente citada sentencia de la Corte IDH, el grupo de trabajo creado, con participación de sociedad civil, Procuraduría y otras entidades, bajo la facilitación de un exministro de un gobierno anterior, avanzó a buen ritmo durante 2017, hasta conseguir un borrador final de consenso. Sin embargo, para finales de 2018 el gobierno todavía no había discutido el borrador elaborado, en buena parte debido a las turbulencias políticas que han afectado al país en este año. Aún con las graves cifras de agresiones contra defensores/as de derechos humanos, no ha habido avances en cuanto a la respuesta de la política del gobierno sobre el tema.

### *4. Honduras: una ley a imagen y semejanza (sobre el papel)*

El 15 de mayo de 2015, el Congreso Nacional de Honduras aprobó la "Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de

[58] *Ibid.*, p. 7.

Justicia",[59] y con ello Honduras se convirtió en el segundo país de las Américas con una ley semejante (tras México en 2012).

Esta Ley, de nuevo, fue el resultado de un largo proceso de preocupaciones y presiones, como las continuas denuncias de la sociedad civil, las críticas sobre la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad de Honduras,[60] las recomendaciones de la CIDH, del Consejo de Derechos Humanos y de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de defensores, entre otras.[61] Pero de nuevo fue una sentencia de la Corte IDH[62] la que llevó a que la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos (SJDH) del gobierno generase a finales de 2012 un anteproyecto de Ley que

[59] Decreto núm. 34-2015, del 15 de mayo de 2015. Disponible en http://www.sdhjgd.gob.hn/biblioteca-virtual/documentos-de-interes/298-ley-de-proteccion-para-las-y-los-defensores-de-derechos-humanos-periodistas-comunicadores-sociales-y-operadores-de-justicia/file

[60] La Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad de Honduras era el ente encargado de implementar y dar seguimiento a las medidas de protección emitidas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. No obstante, la labor realizada por esta instancia ha sido duramente cuestionada por la sociedad civil, debido a numerosas limitaciones, y a la inefectividad de las medidas de seguridad que se ofrecen a las personas beneficiarias. CIDH 2011, párr. 465.

[61] El Consejo de Derechos Humanos incluyó en el EPU de noviembre de 2010 seis recomendaciones relacionadas con la protección de DDH; en el informe sobre la visita al país de febrero de 2012 sobre la situación de los y las defensoras de derechos humanos, la relatora especial Margaret Sekaggya recomendó la adopción de un marco legal y de políticas para proteger a quienes defienden derechos humanos. Margaret Sekaggya, "Misión a Honduras". Doc A/HRC/22/47/Add.1.

[62] *Carlos Luna López* vs *Honduras.* Sentencia de la Corte IDH, Serie C 269, de 10 de octubre de 2013. Uno de los autores de capítulo, a propuesta de CEJIL, aportó un peritaje que fue citado por la Corte IDH en dicha sentencia. Posteriormente hubo una audiencia pública ante la CIDH (149 Periodo de sesiones, el 28 de octubre de 2013) en la que se denunció el fracaso del Estado hondureño para cumplir con la implementación de las medidas cautelares para las y los defensores de derechos humanos en peligro. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132.

fue sometido a algunas consultas y quedó un tiempo paralizado. En 2014 la citada SJDH presentó ante el Congreso una *Ley de mecanismos de protección para defensores de derechos humanos, operadores de justicia, periodistas y comunicadores sociales. Tras los debates en el* Congreso Nacional y un accidentado proceso de consulta con organizaciones nacionales e internacionales, la ley fue finalmente aprobada en 2015. El 20 de agosto de 2016 se publicó el reglamento de la misma.

La ley hondureña tiene el objetivo de reconocer, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas y organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos. Dentro de la misma se crean varias instancias, tales como el Consejo Nacional de Protección, la Dirección General del Sistema de Protección, y el Comité Técnico del Mecanismo de Protección. Además, la ley reviste de facultades a diferentes instituciones del Estado para otorgar medidas de protección a los y las DDH que se encuentren en situación de riesgo por sus labores.

Esta nueva ley representa un avance normativo y tiene el potencial para la protección de quienes defienden derechos humanos en Honduras. Lo positivo es que incorpora elementos clave de la Declaración de la ONU sobre Defensores, evidencia el reconocimiento de las personas defensoras de derechos humanos, de los riesgos que enfrentan, y la importancia de su trabajo. Por otro lado, también conlleva grandes desafíos, principalmente para lograr revertir el clima de estigmatización contra defensores que es promovido desde las más altas esferas de gobierno, así como para garantizar su implementación adecuada y contar con recursos suficientes.[63]

Para julio de 2016 el Mecanismo daba cobijo a tan sólo 25 casos, a pesar de que Honduras es un país con gran número de

[63] Protection International 2015.

agresiones contra DDH. En una audiencia ante la CIDH algunas organizaciones formularon serias preocupaciones sobre su funcionamiento.[64] Para febrero de 2018 el número de casos cobijados había ascendido a 173 beneficiarios/as de medidas de protección (111 defensores/as de derechos humanos, 34 periodistas, 15 comunicadores sociales y nueve operadores de justicia).[65] Llama la atención que según la entonces directora del Mecanismo, 43 de estos casos se debieron al periodo de violencia poselectoral en el país.[66]

En el citado informe de Amnistía Internacional sobre el Mecanismo en Honduras, se recoge que "Organizaciones de la sociedad civil en Honduras han mencionado a Amnistía Internacional que el Sistema todavía cuenta con un fuerte enfoque policial en las medidas de protección, que no garantiza la participación efectiva de la sociedad civil en las diferentes fases de la toma de decisiones en relación con la protección a los defensores y defensoras, y en la adopción de medidas para luchar contra la impunidad en los casos de ataques y amenazas contra ellos. El Comité de Familiares de Detenidos-Desaparecidos en Honduras (Cofadeh), por ejemplo, ha señalado a la organización que el enfoque dado por el Sistema a las medidas de protección es generalmente reactivo y no preventivo. El Sistema de Protección afirmó a Amnistía que viene otorgando medidas de protección de infraestructura y tecnología, así como otro tipo de medidas preventivas, además de haber llevado a cabo tres reconocimientos públicos a la labor de defensoras y

[64] Audiencia celebrada ante la CIDH en su 159 periodo de sesiones, 1o. de diciembre de 2016. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=146

[65] El Observatorio de los Periodistas, "Honduras. Mecanismo de Protección conoció 43 solicitudes en periodo poselectoral", 20 de marzo de 2018. Disponible en https://cerigua.org/article/honduras-mecanismo-de-proteccion-conocio-43-solici/

[66] *Ibid.*

defensores de derechos humanos entre enero y mayo de 2018. Lo anterior representa un avance importante para la implementación de medidas no policiales dirigidas a atacar las causas estructurales de la violencia contra defensores y defensoras. Sin embargo, es necesario que el reconocimiento público de las autoridades sea continuo y que no se exprese únicamente con mensajes aislados".[67]

En definitiva, queda un largo camino para el Mecanismo de protección en Honduras consiga resultados significativos para la protección efectiva de las/os defensores de derechos humanos.

## 1. El Salvador: el inicio de la discusión

El Salvador no tiene un mecanismo de protección como tal. Sin embargo, y en línea con los procesos previos en otros países de la región sobre el tema, varias organizaciones y entidades de la sociedad civil salvadoreña se dieron a la tarea, durante 2017 y parte de 2018, de elaborar varios borradores de ley para protección. Finalmente, el 11 de septiembre de 2018 la "Mesa Por el Derecho a Defender Derechos" presentó en la Asamblea Legislativa el borrador de "Proyecto de Ley para el Reconocimiento y Protección Integral de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y para la Garantía del Derecho a Defender Derechos Humanos". En el momento de redactar este documento dicho borrador todavía no había sido debatido en la Asamblea.

[67] Amnistía Internacional, *Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos*, 3 de octubre de 2018. Disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/8912/2018/es/

## II. Conclusión: hacia un enfoque de políticas públicas integrales para la protección de defensores y defensoras de derechos humanos

Los autores de este capítulo vienen planteando desde 2016, con sus respectivas organizaciones, la necesidad de dar el paso de dejar de enmarcar la protección de DDH como mecanismos, y pasar a concebirlos como políticas públicas. Las políticas públicas son herramientas conceptualmente más poderosas, abiertas a la participación pública, y sujetas a rendición de cuentas, y por tanto con más potencialidad para abarcar un tema tan complejo, como veremos a continuación.

Nuestra intención es proponer una manera de pensar sobre la inseguridad en que desarrollan su labor los defensores, más que limitarse a examinar lo que ofrecen los limitados programas de protección. Planteamos que la protección de DDH, tal y como está planteada, es un "objeto ingobernable", que no puede ni debe convertirse en el único objeto de una política pública para defensores de derechos humanos; el tema es mucho más complejo y delicado que convertir los programas de seguridad en una mera cuestión individual y técnica que afecta a *algunos* defensores.

Por ello se hace necesario pasar a un enfoque más integrado, mejor implementado y amplio, que más bien aborde la *inseguridad* en que las y los DDH desarrollan su labor. Esto implicaría, en primer lugar, no fijarse sólo en la violencia directa contra defensores, sino hacer una reflexión crítica sobre el concepto de defensor y la violencia estructural (todo esto sin olvidar un mejor abordaje de esta violencia física directa contra los defensores) y, en segundo lugar, analizar cómo se constituye esta inseguridad, como hemos analizado en el presente trabajo, para buscar soluciones a la misma desde un abordaje más amplio de construcción de ciudadanía, democracia y Estado. Se trata de dejar de consi-

derar al defensor como *objeto* de protección y tratarlo como *sujeto* de derecho.

La concepción de estas políticas públicas requiere analizar críticamente los procesos sociopolíticos y legales mediante los que son construidas, para así explicar las formas que la política toma, sus instrumentos y sus resultados. Por otra parte, no sólo hay que analizar lo que una autoridad pública decide hacer, sino también lo que decide no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación, es decir, una no-actuación decidida como tal.

Este análisis crítico de las políticas implica debates y concertación en cuanto a conceptos, significados, definición de cuáles son los problemas a abordar, el tipo de investigación a realizar y los recursos necesarios, y deseablemente acuerdos sobre cuáles son las soluciones a estos desafíos y la mejor manera de implementarlas. Es necesario aunar, por una parte, la acción ordinaria del Estado para conseguir un entorno digno y seguro de actuación para quienes defienden derechos humanos, junto, por otra parte, con la protección a corto plazo de aquellos defensoras y defensores de derechos humanos que estén en riesgo, mientras se consigue el primer objetivo. La necesidad de actuar en este doble sentido apunta también a políticas que integren las distintas actuaciones y respuestas de protección a diferentes niveles e instituciones. Esto requiere un intenso proceso político y confrontaciones de poder, en las que demasiadas veces se suelen imponer los proyectos de los actores más poderosos.

En numerosas ocasiones han surgido debates sobre si los gobiernos tienen la voluntad política de realmente proteger a las personas defensoras de derechos humanos, o si más bien se limitan a "administrar los daños" que otras de sus políticas causan (por acción u omisión). Probablemente ambas afirmaciones tengan su parte de verdad, dado que los Gobiernos y Estados no son actores unitarios, sino sistemas complejos de actores, como los son

también la sociedad civil, las empresas transnacionales, etc. Sin embargo, hemos preferido ir más allá de esta discusión y profundizar en cómo, a partir de las distintas situaciones existentes, los Estados pueden realmente cumplir con su obligación de proteger el derecho a defender los derechos humanos; y es que al cumplirse 20 años de Declaración de la ONU (2018) es preciso reconocer que las necesidades de las y los DDH han evolucionado, mostrando por un lado la necesidad de que las políticas públicas para protección se adapten a cada contexto, profundizando en la interpretación de la Declaración; y, por otro lado, evidenciando que estas políticas deben abordar tanto los aspectos críticos de la seguridad de este grupo como las causas que subyacen tras ellos.

Otras publicaciones han ido incorporando el lenguaje de políticas públicas al referirse a los mecanismos de protección, y en febrero de 2018, la CIDH publicó su esperado informe "Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos",[68] en que se destaca que

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

[68] CIDH, *cidh lanza informe sobre políticas integrales de protección a personas defensoras de derechos humanos*, 28 de febrero de 2018. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/039.asp

En suma, creemos que hay un consenso sobre la necesidad de que los actuales mecanismos de protección de ddh deberían convertirse en políticas públicas de protección, dotadas de todos sus instrumentos habituales y aplicando una concepción amplia e integradora del derecho a defender los derechos humanos, en línea con los crecientes estándares internacionales disponibles.

Los autores consideramos que a medida que se conoce mejor la labor de las/os DDH y que esta evoluciona para adaptarse a las realidades cambiantes, la incorporación de los estándares mencionados a las políticas de protección contribuirá a la implementación efectiva de la Declaración de la ONU sobre el derecho a defender los derechos humanos. Es ya tiempo de tener políticas públicas realmente eficaces para proteger y garantizar el derecho a defender los derechos humanos.

## III. Bibliografía

Acuerdo Interno 11-2004 de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (Copredeh).

Amnistía Internacional, *Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos*, 3 de octubre de 2018. Disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/8912/2018/es/

Asamblea General de la ONU, *Reconocimiento del papel de los defensores de los derechos humanos y de la necesidad de protegerlos*. Resolución A/C.3/70/L.46/Rev.1, párrafo 11, 18 de noviembre de 2015. Disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.3/70/L.46/Rev.1

Audiencia ante la CIDH sobre situación de defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala, durante el 149 periodo de sesiones, el 28 de octubre de 2013. Disponible en http://

www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=132

Audiencia celebrada ante la CIDH en su 159 periodo de sesiones, 1o. de diciembre de 2016. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/Hearings.aspx?Lang=es&Session=146

Carta abierta de ONGs internacionales al presidente de la República de Guatemala, Otto Pérez Molina, 21 de noviembre de 2012, "Fortalecer la Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos y mejorar la protección a los y las Defensores y Defensoras de Derechos Humanos". Disponible en http://www.ciel.org/Publications/CartaInstancia_DDHH_Nov2012.pdf

Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario, *Base de datos de producción de energía hidroeléctrica en Honduras*, 2018. Disponible en http://www.cehprodec.org/index.php/2-uncategorised/97-base-de-datos-produccion-de-energia-electrica-en-honduras-2019

_____, *Informe del Observatorio de Bienes Naturales y Derechos Humanos de Cehprodec*, Tegucigalpa, 2017, p. 13. Disponible en http://www.cehprodec.org/index.php/publicaciones/send/5-observatorio/40-informe-obndh-2017

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/ser. L/V/II.124, 7 de marzo de 2006, párr. 137.

_____, *cidh lanza informe sobre políticas integrales de protección a personas defensoras de derechos humanos*, 28 de febrero de 2018. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/039.asp

_____, *Graves violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 86. 21 de junio de 2018, párr. 252. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf

_____, *Sección de otorgamiento de medidas cautelares 2018*. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp

_____, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, p. 101. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf

_____, *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 8.

_____, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 42. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf, párr. 12.

Corte IDH, *Carlos Luna López* VS *Honduras*, Serie C 269, del 10 de octubre de 2013.

_____, *Caso Acosta y otros* vs *Nicaragua. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*.

_____, *Caso Defensor de Derechos Humanos* vs *Guatemala. Resolución de supervisión de cumplimiento de sentencia*, 23 de febrero de 2016. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/defensor_23_02_16.pdf

_____, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros* vs *Guatemala. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C, núm. 283.

_____, *Caso Kawas Fernández* vs *Honduras. Fondo, reparaciones y costas*, Sentencia del 3 de abril de 2009. Serie C, núm. 196.

_____, *Caso Luna López* vs *Honduras. Fondo, reparaciones y costas*, Sentencia del 10 de octubre de 2013. Serie C, núm. 269.

_____, *Caso Valle Jaramillo y otros* vs *Colombia. Fondo, reparaciones y costas*, Sentencia del 27 de noviembre de 2008. Serie C, núm. 192, párr. 96.

Eguren, Luis Enrique y Marcia Aguiluz Soto, "Es tiempo ya: políticas públicas eficaces para el derecho a defender derechos

humanos", Bruselas / San José, 2017. Disponible en: https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf.

El Observatorio de los Periodistas, "Honduras: Mecanismo de Protección conoció 43 solicitudes en período poselectoral", 20 de marzo de 2018. Disponible en: https://cerigua.org/article/honduras-mecanismo-de-proteccion-conocio-43-solici/

El Salvador, *Relator de la onu pide proteger a defensores de derechos humanos.* 8 de febrero de 2018. http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/448151/relator-de-onu-pide-proteger-a-defensores-dd-hh/

Front Line Defenders, *Basta de asesinatos*, Grattan House, 2018, p. 34. Disponible en https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stop_the_killings_spanish.pdf

_____, *Basta de asesinatos*. Grattan House, 2018, p. 33. Disponible en https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/stop_the_killings_spanish.pdf

_____, *Informe Anual sobre Defensores/as de Derechos Humanos en Riesgo en 2017*. Grattan House, 2017. p. 6. Disponible en https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2017

Fund for Peace, *Fragile State Index 2018*, Disponible en: http://fundforpeace.org/fsi/data/

Gaipe, *Represa de violencia: el plan que asesinó a Berta Cáceres*, noviembre de 2017, p. 2. Disponible en https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2017/10/Represa-de-Violenia-ES-FINAL-.pdf

Global Witness, *Defender la Tierra. Asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente en 2016*, pág. 7. Disponible en https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defender-la-tierra/

_____, *Honduras. El lugar más peligroso para defender el planeta*, enero de 2017, p. 5. Disponible en file:///C:/Users/Pasante03/Downloads/Spanish_single_v6.pdf

Gobierno de Guatemala, "Analizan protección de Defensores de Derechos Humanos", 20 de enero de 2015. Disponible en http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=8603%3Aanalizan-proteccion-de-defensores-de-derechos-humanos&Itemid=372

Hispan TV, *Experto de onu pide proteger a defensores de ddhh en El Salvador*, 9 de febrero de 2018. Disponible en: https://www.hispantv.com/noticias/el-salvador/368043/onu-defensores-derechos-humanos-centroamerica

Amnistía Internacional, *Situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos*, 3 de octubre de 2018, p. 7. Disponible en https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/8912/2018/es/

Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras, *Cuerpos, territorios y movimientos en resistencia en Mesoamérica. Informe de agresiones a defensoras 2015-2016*, p. 1. Disponible en http://im-defensoras.org/wp-content/uploads/2018/05/Informe-ejecutivo-2015-2016.pdf

La Prensa, *Defensores de derechos humanos en Nicaragua trabajan entre amenazas y persecución*. 28 de octubre de 2017. Disponible en https://www.laprensa.com.ni/2017/10/28/nacionales/2321715-defensores-derechos-humanos-nicaragua-trabajan-amenazas-persecucion

Martín Quintana, María, *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*, Bruselas, 2016. Disponible en http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2016/01/PI_Criminalisation_Spanish_PrintReady1.pdf

_____ y Luis E. Eguren, *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*, Bruselas, Protection International, 2011. Disponible en http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores_buenas_praticias.pdf

Ministerio de Gobernación. Disponible en http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=1297:fortaleceran-proteccion-a-defensores-de-derechos-humanos-en-el-pais&Itemid=667

Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Honduras. A/HRC/34/3/Add.2*, 9 de febrero de 2017, párr. 35. Disponible en https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2018/05/Informe-OACNUDH-2016-DDHH-Honduras-G1702934.pdf

_____, *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, 2013*. A/HRC/25/19/Add.1, párr. 49. Disponible en http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2013%28esp%29.pdf

Organización de las Naciones Unidas, Anexo al *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. A/63/288, 14 de agosto de 2008, p. 20. Disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/461/12/PDF/N0846112.pdf?OpenElement.

_____, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, A/RES/53/1994, adoptada por la Asamblea General el 8 de marzo de 1999.

_____, Resolución 22/6 del Consejo de Derechos Humanos sobre Protección de los Defensores de los Derechos Humanos, A/HRC/Res/22/6, 12 de abril de 2013.

Organización de Estados Americanos, *Discurso del secretario general José Miguel Insulza en ocasión de la presentación del Informe sobre Defensores/as de la cidh*, 18 de octubre de 2006.

Sekaggya, Margaret, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/25/55*, Consejo

de Derechos Humanos, 25 periodo de sesiones, 23 de diciembre de 2013. Disponible en http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-55_sp.doc

UDEFEGUA, *Agresiones contra personas defensoras de derechos humanos 1o. de enero al 8 de junio de 2019*. Disponible en http://udefegua.org/wp-content/uploads/2015/08/Infografi%CC%81a-Junio-2018.jpg

_____, *Informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en Guatemala: un reflejo del deterioro de los derechos humanos en el país*. Enero a junio de 2017, p. 4. Disponible en http://udefegua.org/wp-content/uploads/2017/10/201709-Sit-Defensores-DH-SEMESTRAL.FIN_.pdf

Unión Europea, *Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de derechos humanos*, Bruselas, 10 de junio de 2009.