

**Defensoría de las Personas Defensoras de
Derechos Humanos y Periodistas**



**PROCURADOR DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

**Informe de supervisión a
Ministerio de Gobernación
Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de
Derechos Humanos (COPREDEH)
Y Ministerio Público
Sobre el funcionamiento de la Instancia de Análisis de Ataques contra
Defensores**

Guatemala, agosto 2020

Contenido

I.	Antecedentes.....	4
II.	Justificación	12
III.	Objetivos de la supervisión.....	13
IV.	Hallazgos.....	14
V.	Conclusiones	16
VI.	Recomendaciones	17
VII.	Glosario.....	18
VIII.	Anexos.....	¡Error! Marcador no definido.
IX.	Proyecto de oficios para notificar las recomendaciones	¡Error! Marcador no definido.

I. Antecedentes

a. Descripción del tema

Se realizó supervisión a tres instituciones del Estado que integran la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores, adscrita al Ministerio de Gobernación, según establece el más reciente acuerdo de prórroga (23-2018, artículo 4): el Ministro de Gobernación, el Presidente de la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público.

El Ministerio de Gobernación respondió a través del oficio No.DM-0763-2020/0GR-ss, Ref. 3156-202005823, de 11 de agosto de 2020. COPREDEH respondió a través del oficio Ref. DMP-56-2020/RAVL, de 1 de septiembre de 2020. El Ministerio Público no respondió el requerimiento de investigación. Asimismo, se entrevistó a Jorge Santos, director de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos – Guatemala (UDEFEQUA) y a Vanesa Álvarez, de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos

En junio de 2018, organizaciones de derechos humanos, periodistas y sindicalistas, optaron por retirarse de la Instancia tras la recusa del Ministro de Gobernación de reunirse con el Procurador de los Derechos Humanos para abordar diversos casos de asesinatos de personas defensoras en el país, supuestamente por estar acompañado de miembros de organizaciones de la sociedad civil. Según la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos Guatemala (UDEFEQUA), esa actitud del Ministro de Gobernación y del Presidente de la República contradice lo expresado ante la comunidad internacional sobre su interés de crear una política pública integral para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos, y genera en vez un clima de estigmatización y agresión contra personas defensoras de derechos humanos¹.

Por otro lado, la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, expresaron que:

83. Con el fin de asegurar una respuesta coordinada en esta materia, se han creado espacios interinstitucionales para el intercambio de información y

¹ Amnistía Internacional, Américas: situación de los mecanismos de protección para defensores y defensoras de los derechos humanos, AMR 01/8912/2018, octubre de 2018.

análisis de casos. Así, por ejemplo, en 2008 se creó la Instancia de Análisis de Patrones de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, cuya función fue “analizar el contexto, los patrones de ataques en contra de observadores y defensores de derechos humanos”. En las reuniones semanales de la Instancia de Análisis participaban representantes del Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público, COPREDEH, Ministerio de Trabajo y representantes de la sociedad civil, así como de PDH y OACNUDH como observadores.

84. Durante 10 años, la Instancia había constituido un espacio valioso para la coordinación y presentación de solicitudes de respuesta rápida ante situaciones de riesgo para personas defensoras (ver sección B, abajo sobre el proceso de análisis de riesgo), aunque se registraban desafíos en el análisis de tendencias y patrones de ataques. Sin embargo, en abril de 2018, debido a desacuerdos respecto a cambios abruptos en su funcionamiento anunciados por las nuevas autoridades del Ministerio de Gobernación, las organizaciones de sociedad civil decidieron retirarse de este espacio. Desde noviembre de 2018, las actividades de la Instancia de Análisis fueron suspendidas completamente por el Ministerio de Gobernación².

Además, en su informe de visita a Guatemala, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó lo siguiente:

186. Por su parte, las organizaciones de sociedad civil señalaron que la Instancia de Análisis de Ataques Contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala ha sido poco eficaz y reiteraron que la Instancia no ha tomado medidas adecuadas para proteger a las defensoras y defensores del uso indebido del sistema de justicia mediante investigaciones penales sin fundamento que se emplea sobre todo contra quienes trabajan para defender la tierra, el territorio y el medio ambiente por parte del mismo Estado. (...)

187. Asimismo, OACNUDH señaló su preocupación porque el Acuerdo Ministerial sobre el mandato de la Instancia no ha sido renovado desde que concluyó su vigencia en enero de 2017. Esta preocupación también fue señalada por organizaciones de sociedad civil que indicaron además que la Instancia de Análisis no cuenta con recursos financieros ni personal propio, sino que dispone de los que las instituciones públicas aportan³.

² PDH-OACNUDH, Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad, Guatemala, 2019.

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos

La Instancia fue creada por Acuerdo Ministerial 103-2008, con la función 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 que se crea.*

Después de vencerse el plazo para el que fue creada, la Instancia fue prolongada por el Acuerdo Ministerial 09-2012⁴ y, nuevamente, por el Acuerdo Ministerial 23-2018 (reformas al Acuerdo Ministerial Número 09-2012, de 10 de enero de 2012, del Ministerio de Gobernación), de 17 de enero de 2018, que prorroga su existencia por cuatro años (enero 2022).

COPREDEH informó que las últimas reuniones de las que tuvo conocimiento fueron en el último cuatrimestre de 2018⁵. Durante todo 2019 la instancia no tuvo ninguna actividad⁶. El 8 de enero de 2020, el Ministerio de Gobernación convocó a los integrantes e invitados de la Instancia, para informar que estarían proponiendo su reactivación en el proceso de transición con el nuevo gobierno. Sin embargo, posteriormente al cambio de gobierno, no se hizo ninguna convocatoria a reunión de la misma.

Dado que la defensoría está estableciendo una línea de base para el trabajo de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, realizó la supervisión a la Instancia de Ataques contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, del Ministerio de Gobernación, particularmente para conocer su sustento normativo, así como la existencia de protocolos de actuación y metodología del análisis.

Entre su normativa, debería contarse con los distintos Acuerdos ministeriales de creación de dicha instancia y sus correspondientes modificaciones, así como un Reglamento de funcionamiento de la Instancia, establecido en el artículo 9 del Acuerdo Ministerial 23-2018, el cual debería haber sido creado a más tardar en julio 2018.

humanos en Guatemala, 31 diciembre 2017, en: <https://acortar.link/F33c8>. Descargado el 31 de agosto de 2020.

⁴ Este acuerdo establecía la vigencia de la Instancia hasta enero de 2016; entonces, no se realizó ningún acuerdo ministerial para prorrogar su existencia, sino el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional núm. 04-2016 entre el MINGOB, MP y COPREDEH, que permitió su funcionamiento.

⁵ Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, Ref. DMP-56-2020/RAVL, de 1 de septiembre de 2020.

⁶ Entrevista con defensor de derechos humanos Jorge Santos, 21 de agosto de 2020.

Para ello también es importante conocer qué organizaciones participan con delegación en la Instancia, así como qué dependencias del Ministerio participan en la misma y el lugar que ocupa la instancia en la estructura del Ministerio.

Para identificar su eficacia, se solicitó información sobre el número de casos de personas defensoras de derechos humanos y/o periodistas que atendieron durante 2018, 2019 y 2020. Esta información se solicitó desglosada por: año, sexo, tipo de ataque, tipo de defensor, lugar donde se cometieron los hechos.

Asimismo, se solicitó información sobre las reuniones que se hayan tenido en la Instancia durante 2020, considerando que el Acuerdo Ministerial 23-2018 indica que será 1 reunión ordinaria por semana.

De conformidad con el artículo 2 del Acuerdo Ministerial 23-2018, se solicitó informar qué recomendaciones para el establecimiento de lineamientos en la Política Criminal Democrática del Estado y la prevención de ataques y protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, se han presentado, cuál ha sido el mecanismo para establecerla, quién la ha presentado y cuáles han sido incorporadas a dicha política.

b. Obligaciones del Estado

El Estado de Guatemala, como parte de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, debe garantizar el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos, protegiendo a quienes lo ejercen, como lo establece la *Declaración de las Naciones Unidas 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*, conocida como Declaración de Defensores⁷, que reafirma la importancia de la promoción y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todas las personas en todos los países del mundo, considerando que hay personas y organizaciones que específicamente desarrollan esa labor, de conformidad con su artículo 1, que señala que *[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.*

⁷ Resolución 1998/7 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de abril de 1998, y aprobada por la Resolución 53/144 de Asamblea General el 9 de diciembre de 1998.

Esta Declaración contiene estándares internacionales para su aplicación; el artículo 2 se refiere directamente a que:

- 1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.*
- 2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.*

Asimismo, el artículo 9 señala:

- 1. En el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos a que se refiere la presente Declaración, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos.*

Esta obligación es reafirmada por el artículo 12, que señala:

- 2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.*

El Segundo Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de personas defensoras, publicado en 2012, señala *la obligación de los Estados de proteger a las defensoras y defensores de derechos humanos*⁸, para lo cual insta a los Estados a contar con una política global de protección, cuestión que

⁸ 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. párrafo 469.

ya había sido recomendada en su informe de 2006⁹, tomando medidas positivas de conformidad con las necesidades particulares de protección del sujeto de derecho¹⁰.

[...] la Comisión considera que para implementar una política global de protección los Estados deberían: a) adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades; b) abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos, y de cualquier índole que dificulten su labor; c) proteger a defensoras y defensores cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal; y d) investigar las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de derechos humanos combatiendo la impunidad.

En su informe sobre Políticas Integrales de Protección de Personas Defensoras, la Comisión Interamericana *ha recomendado que, como parte de dicha política, el Estado establezca protocolos específicos para la coordinación entre fiscales y, si fuera el caso, unificar las investigaciones de crímenes cometidos contra las mismas organizaciones de la sociedad civil y los mismos defensores, con el fin de dar impulso a las investigaciones y, posiblemente, determinar patrones de ataques, otras agresiones y hostigamiento*¹¹, dando valor al análisis e identificación de los patrones de ataques para poder definir mejor las políticas de protección. Adicionalmente, considera que *el monitoreo de patrones de violencia a través de la recolección de datos* es uno de los componentes importantes para una política pública integral¹², permitiendo *elaborar mapas de riesgos y evaluar la eficacia de las medidas preventivas, de protección y urgentes*¹³.

Para la elaboración de dicho informe, la CIDH recopiló información de los Estados; Guatemala reportó la creación de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en 2008, *con el fin de analizar patrones de violencia contra defensores de derechos humanos y elaborar criterios técnicos con el objetivo de minimizar el riesgo al que están expuestos quienes defienden los derechos humanos*¹⁴. El informe del Estado también se refería a *esfuerzos para fortalecer la Instancia*¹⁵.

⁹ Ídem, párrafo 472.

¹⁰ Ibídem, párrafo 473.

¹¹ CIDH. Políticas Integrales de Protección de Personas Defensoras. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 29 de diciembre 2017, párrafo 85.

¹² Ídem, párrafo 110.

¹³ Ibídem, párrafo 182.

¹⁴ Ibídem, párrafo 212.

¹⁵ Ibídem, párrafo 216.

De la misma forma, el Sistema de Naciones Unidas ha hecho recomendaciones a Guatemala, para la aplicación de medidas de protección eficaces y para la investigación inmediata, independiente y sistemática de las violaciones contra defensores de derechos humanos. Aunque no se refiere explícitamente a la Instancia, las recomendaciones de los diversos ciclos del Examen Periódico Universal reiteran la necesidad de mecanismos adecuados.

Intensificar la coordinación entre la policía y la Oficina del Fiscal General para investigar los casos de violencia contra los defensores de los derechos humanos y elaborar una política nacional de protección de los defensores de los derechos humanos¹⁶.

Emprender medidas adicionales para que todo acto de amenaza o represalia contra los defensores de los derechos humanos sea investigado, enjuiciado y castigado efectivamente¹⁷.

Adoptar medidas para garantizar una disminución de los ataques a cualquier persona que trabaje para promover y proteger los derechos humanos y enjuiciar a los autores de esos ataques¹⁸.

El Comité contra la Tortura, en sus Observaciones Finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Guatemala, adoptadas por el Comité en su 50º periodo de sesiones (6 al 31 de mayo de 2013), instó a 14. c) *Garantizar la permanencia de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos¹⁹.*

Asimismo, en su informe de 5 julio 2017, refiere que el Estado de Guatemala ha cumplido parcialmente las recomendaciones realizadas sobre la protección a personas defensoras de derechos humanos²⁰, habiendo informado sobre la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, lo siguiente:

El Estado de Guatemala cuenta con mecanismos de protección que se aplican a defensores de derechos humanos, periodistas, sindicalistas y operadores de justicia, como la Instancia de Análisis de Ataques a Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, cuya función es analizar ataques en contra de

¹⁶ A/HRC/8/38, Recomendaciones Primer Ciclo 2008, numeral 19.

¹⁷ A/HRC/22/8, Recomendaciones Segundo ciclo 2012, numeral 52.

¹⁸ Ídem, numeral 53.

¹⁹ CAT/C/GTM/CO/5-6, 24 de junio de 2013, párrafo 14.

²⁰ CAT/C/GTM/7, párrafo 7.

defensoras y defensores de derechos humanos, así como proponer recomendaciones para el establecimiento de lineamientos en la Política Criminal del Estado y en la prevención y protección de los defensores y defensoras de Derechos Humanos, en la práctica los casos que se conocen se han ampliado a casos de periodistas, sindicalistas y operadores de justicia²¹.

Actualmente, para mejorar la eficacia de la Instancia, el MINGOB elaboró una propuesta de Acuerdo Gubernativo en donde se plantea un rediseño de ese ente creando dos grupos de trabajo, uno técnico y otro de análisis que se reunirán de forma separada, y adicionalmente se tendrán las reuniones plenarias en donde participan todas las organizaciones no gubernamentales y las entidades estatales²².

La propuesta de Acuerdo Gubernativo, ya cuenta con todos los dictámenes necesarios, los cuales se encuentran en la Asesoría Jurídica del MINGOB, para que se realicen las incorporaciones o modificaciones que se consideren oportunas, para que, en un corto plazo, el Acuerdo sea aprobado para darle continuidad a la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos. Actualmente la Instancia se encuentra adscrita al Viceministerio de Seguridad del Ministerio de Gobernación. El Estado también creó un protocolo específico para orientar la actuación del MINGOB en la atención de ataques a defensores de DDHH²³.

En esa línea, el Comité de Derechos Humanos, en sus Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Guatemala, señaló:

El Comité insta al Estado parte a: a) Aprobar e implementar en un corto plazo una política pública eficaz de protección para defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas y a reconocer públicamente, y sensibilizar a la población, acerca de la legitimidad de sus actividades; b) Dotar de los recursos necesarios a los organismos existentes con el fin de mejorar el análisis y la respuesta del Estado a los ataques a defensores, periodistas y sindicalistas²⁴.

²¹ Ídem, párrafo 181.

²² Ibídem, párrafo 182.

²³ Ibídem, párrafo 183.

²⁴ CCPR/C/GTM/4, párr. 36-27, 2008.

II. Justificación

La Defensoría de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas fue creada por Acuerdo Número SG-093-2019 del 4 de octubre de 2019. Organizaciones de defensa de derechos humanos habían planteado al Procurador de los Derechos Humanos la necesidad de abrir un espacio que pudiera dar una atención especializada en la materia. Durante noviembre y diciembre de 2019 se comenzaron a trabajar diversos materiales y herramientas que permitan un adecuado desarrollo de la defensoría.

El objetivo de la defensoría es: "*Desarrollar lineamientos para la defensa, protección, investigación y promoción de los derechos humanos de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas e implementar procesos de supervisión a la administración pública e instituciones no gubernamentales de conformidad con la legislación aplicable y los estándares internacionales en la materia.*"

Las personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones continúan enfrentando una serie de riesgos para ejercer su derecho a defender los derechos humanos. Las investigaciones realizadas por personal de la PDH²⁵ permiten establecer que los ataques provienen de actores estatales y no estatales, quienes utilizan diversas modalidades, como amenazas (en persona, vía telefónica, por redes sociales, públicas, por tercera persona, entre otras), intimidación, amenazas de muerte, agresiones físicas o verbales, entre otros. Asimismo, se identificó que en los últimos años se han agudizado los ataques contra personas defensoras de Pueblos Indígenas, mujeres, personas defensoras LGBTIQ+, periodistas, juezas, jueces, abogadas y abogados independientes, y personas defensoras de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno.

Guatemala ha logrado algunos avances en el desarrollo de medidas de prevención y protección para las personas defensoras; sin embargo, estos son incipientes e insuficientes para enfrentar la realidad.

En los últimos años, la PDH ha contemplado en su Informe Anual Circunstanciado, una serie de recomendaciones a las instituciones del Estado, para mejorar la atención a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En su informe de 2019, el Procurador identificó que la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos *no tuvo funcionamiento este año*, recordando

²⁵ PDH-OACNUDH. *Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: entre el compromiso y la adversidad*. 2019.

que *las recomendaciones emitidas por el EPU²⁶ ha sido la reactivación de la Instancia, garantizando la participación activa de las organizaciones de sociedad civil.* Esta recomendación de fortalecer la Instancia fue hecha en el informe de 2018 y reiterada en 2019.

Sin embargo, pareciera que en vez de fortalecerse, se estuviera debilitando la institucionalidad relacionada con derechos humanos. El 30 de julio de 2020, se emitió el Acuerdo Gubernativo 98-2020, que creó la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH), derogando los acuerdos gubernativos de creación de la Secretaría de la Paz (SEPAZ), la Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). Frente a ello, el Procurador de los Derechos Humanos emitió un comunicado expresando su preocupación por un posible debilitamiento de la institucionalidad de derechos humanos, así como por la inconstitucionalidad que significa suprimir la SEPAZ por acuerdo gubernativo, cuando una ley superior (la Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz) le ha dado funciones. En esa misma línea, el 31 de julio del presente año, presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad.

En concordancia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, envió comunicación al Gobierno de Guatemala, expresando su preocupación por que el acuerdo que crea la COPADEH no establece claramente las funciones de la misma, particularmente las que cumplía COPREDEH relacionadas con el seguimiento a los acuerdos ante el Sistema Interamericano (medidas cautelares, acuerdos de solución amistosa, acuerdos de cumplimiento de recomendaciones, sentencias de la Corte)²⁷.

III. Objetivos de la supervisión

Objetivo general

Verificar la respuesta del Estado para garantizar el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

Objetivos específicos

²⁶ Examen Periódico Universal realizado cada 5 años por todos los Estados parte de Naciones Unidas.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. REF: Retrocesos en la institucionalidad de Derechos Humanos. Guatemala. 337-20/CIDH/SE/MPCT-Art.41/8-2020, 21 de agosto de 2020.

OE 1. Supervisar a las instituciones públicas responsables de garantizar el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

OE 2. Identificar las principales falencias de la respuesta institucional del Estado en materia de defensa de derechos humanos y libertad de expresión

OE 3. Establecer las acciones que las instituciones podrían implementar, de conformidad con los estándares internacionales, tendientes a mejorar la respuesta del Estado hacia las personas defensoras de derechos humanos y libertad de expresión.

IV. Hallazgos

Marco legal

Según el Ministerio de Gobernación *el 17 de enero de 2018, se creó el acuerdo Ministerial 23-2018 que propone "Reformas al Acuerdo Ministerial 09-2012, de fecha 10 de enero de 2012 del Ministerio de Gobernación", mediante el cual, en su artículo 10 establece:*

*"Artículo 10. **Prórroga.** Se reconoce que la Instancia fue creada e inició funciones **desde el 17 de enero del año 2012 por un plazo de cuatro (4) años;** y, por considerarse necesario ampliar el plazo, para que continúe realizando sus funciones, **se prorroga por un plazo de cuatro (4) años;** al finalizar el mismo podrá prorrogarse, si se considera necesario."*

De esa cuenta, el Ministerio de Gobernación interpreta que la prórroga iba del 16 de enero de 2016 al 16 de enero de 2020, por lo que *el plazo de vigencia de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, se encuentra vencido, por haber finalizado en enero del año en curso y no haber sido prorrogado en su oportunidad, por lo que el Acuerdo Ministerial 09-2012 y sus modificaciones se encuentran sin vigencia.* Sin embargo, la Instancia dejó de funcionar antes que venciera el plazo establecido en el Acuerdo Ministerial que le da vida.

No se elaboró el reglamento de funcionamiento de la Instancia, establecido en el artículo 9 del Acuerdo Ministerial 23-2018, el cual debería haber sido aprobado en julio 2018. Según el Ministerio de Gobernación, la razón sería por no *existir acuerdos entre los participantes, coordinadores y sociedad civil.*

Por otro lado, COPREDEH informó que, debido a que el grupo coordinador valoró que había que reformular las actividades de la Instancia, el 27 de septiembre de 2018 presentaron un documento que incluye “Propuesta de Metodología de Funcionamiento”, “Propuesta de Reinicio de Actividades”, y “procedimiento para el manejo del Chat”²⁸. Estas propuestas están orientadas a rescatar los tres componentes: 1. Análisis de patrones de agresiones a defensoras y defensores de derechos humanos. 2. Abordaje de la protección, análisis de riesgo y medidas de protección derivadas. 3. Alerta Temprana, número telefónico de atención a personas defensoras, chat como plataforma de comunicación urgente. Sin embargo, no se conoce si los documentos fueron aprobados por la Instancia y si se pusieron en marcha.

Representación institucional

La Instancia siempre estuvo vinculada al Despacho Superior del Ministerio de Gobernación, adscrita al Viceministerio de Seguridad, sin embargo no se incorporó a la estructura orgánica de ese ministerio. En ella participaban el Primer Viceministerio de Gobernación, personal de la División Especializada en Investigación Criminal (DEIC). La División de Protección de Personas y Seguridad (DPPS) y encargado de la línea 1543, los tres de la Policía Nacional Civil.

En relación con la representación institucional, COPREDEH indica que fue delegado el Director de Mecanismos de Protección a Defensores de Derechos Humanos quien, ante la imposibilidad de asistencia, ha delegado a un asesor de dicha dirección.

Por falta de respuesta del Ministerio Público, no se puede establecer con claridad el nivel de participación y representación institucional.

Reuniones

La Instancia no funcionó durante todo 2019 y 2020.

Casos analizados

El Ministerio de Gobernación expresó que no podía dar cifras ni estadísticas, por ser datos sensibles, a pesar que solo se estaba pidiendo números.

²⁸ Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos, Ref. DMP-56-2020/RAVL, de 1 de septiembre de 2020.

Patrones de ataques

De la información recabada no se puede establecer si la Instancia realmente llegó a identificar patrones de ataques contra las personas defensoras de derechos humanos.

Funciones de la instancia

COPREDEH señala que considera que se perdió *la naturaleza y espíritu de la Instancia de Análisis, pues de realizar un proceso de evaluación sobre hechos concretos para identificar los patrones de comportamiento criminal, se transformó en un espacio no idóneo de presentación de denuncias, provocando con ello la imposibilidad de lograr los objetivos planteados desde su creación.*

V. Conclusiones

La Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos es parte de la institucionalidad del Estado para la prevención y protección de los ataques contra personas defensoras, en virtud de que, al establecer patrones, pueden establecerse medidas preventivas a estos.

Es evidente la fragilidad del marco legal que sustenta a la Instancia, no solo por tratarse de un Acuerdo Ministerial, que puede ser cambiado al momento de asumir un nuevo ministro, sino porque la participación del Ministerio Público que es vital en el análisis de los casos, tiene que darse de común acuerdo; como se hizo con el Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional núm. 04-2016 entre el MINGOB, MP y COPREDEH.

Existe controversia en la interpretación de la fecha de vencimiento del acuerdo ministerial de la Instancia, pues el Ministerio de Gobernación lo establece en enero 2020, las organizaciones de sociedad civil consideran que es enero de 2022. El hecho es que, durante 2019 y 2020, la Instancia no funcionó.

Otro elemento que demuestra su fragilidad es que, 10 años después de haber sido emitido el primer acuerdo de creación de la Instancia, es que se establece la necesidad de contar con un Reglamento de Funcionamiento, el cual no se realizó, incumpliendo el acuerdo ministerial que lo ordena.

Con la información recabada no se puede establecer si la representación institucional en la Instancia ha sido la idónea, si ha sido permanente o han variado las personas delegadas.

Hay coincidencia entre la opinión de COPREDEH y organizaciones de sociedad civil, sobre que la Instancia perdió el espíritu original de análisis de patrones.

Con la información recibida es imposible constatar si se establecieron patrones de ataques, y si se hizo alguna contribución a la política criminal democrática del Estado.

VI. Recomendaciones

1. Realizar las gestiones administrativas correspondientes dentro de su competencia a efecto de crear la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, para que la misma contribuya a la formulación de propuestas de mecanismos prevención de ataques y protección de los defensores y defensoras de derechos humanos de acuerdo a sus funciones.
2. Garantizar el marco legal para su funcionamiento, desarrollando reglamento, protocolos, metodologías y herramientas necesarias.
3. Garantizar la participación del Ministerio Público, para lo que se requiere que, paralelo a la emisión del acuerdo de creación de la Instancia, se firme un convenio de cooperación interinstitucional.
4. Debe garantizarse la participación de la sociedad civil, por lo que es preciso abrir un espacio de diálogo y construcción colectiva.

VII. Glosario

Análisis de riesgo: Estudio de las causas de posibles amenazas y probables eventos no deseados, datos y consecuencias que estos puedan producir. Instrumento redactado por los analistas mediante el cual se recogen datos que permiten atender una petición de medidas de seguridad específicas, pero en especial permiten recopilar información valiosa para determinar los niveles de riesgo a los que pudieran estar expuestas determinadas personas a manera de emitir las conclusiones y recomendaciones pertinentes²⁹.

Ataques contra personas defensoras de derechos humanos: Son acciones u omisiones dirigidas contra personas defensoras de derechos humanos, cuyo objetivo es restringir el derecho a defender derechos humanos de la persona atacada, así como persuadir a otras personas de no continuar en el ejercicio de ese derecho.

Medida de seguridad: Mecanismo implementado, según el nivel de riesgo, para el resguardo de la vida e integridad de una persona o conjunto de personas a favor de quien o quienes se proporciona³⁰.

Patrones de ataques a defensores de derechos humanos: Similitudes en las acciones violentas, amenazas, represalias, de discriminación, presiones, omisiones, entre otras, realizadas en contra de personas defensoras de derechos humanos por el ejercicio del derecho a defender derechos humanos, con el propósito de limitar, restringir o deslegitimar las acciones de defensa de derechos humanos.

²⁹ PDH. Protocolo de Actuación Institucional para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. 2020.

³⁰ Construcción propia con base en las entrevistas realizadas.