

Respuesta del Servicio de Asistencia Anticorrupción de Transparencia Internacional

Mecanismos de protección física para personas que denuncian actos de corrupción

Autora: Caitlin Maslen, tihelpdesk@transparency.org

Revisores: Matthew Jenkins, Marie Terracol y Andrea Rocca (TI)

Fecha: Enero de 2023

Las personas denuncian actos de corrupción por distintos motivos, que van desde fraude cometido por sus empleadores hasta actos de corrupción menores por parte de funcionarios de escalafones bajos e incluso casos de criminalidad organizada o de corrupción a gran escala.

Dado que la información que revelan suele ser delicada, es posible que se enfrenten a las reacciones de quienes están involucrados en la irregularidad denunciada o de personas cercanas a estos, sea a modo de represalias en el lugar de trabajo, hostigamiento o, en casos más graves, lesiones físicas.

Este documento analiza las amenazas y los daños físicos de los que son objeto quienes denuncian hechos de corrupción y cómo se los puede proteger de este peligro. Existen varios mecanismos de protección a disposición de estas personas, y en cada uno de ellos se ofrecen medidas de protección distintas con diferentes requisitos de elegibilidad. Entre esos mecanismos se incluyen la protección de denunciantes, la protección de testigos y la protección de defensores de derechos humanos. No todas las personas que denuncien hechos de corrupción podrán recurrir a cada uno de estos mecanismos de protección.

En definitiva, es posible que para algunas haya un “vacío” de protección (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDD], 2015). La protección de denunciantes no suele llegar al punto de garantizarles la seguridad fuera del lugar de trabajo y proporcionarles seguridad física, y en muchos casos, si los casos de corrupción no se judicializan, esas personas no reunirán los requisitos para recibir protección como testigos (ONUDD, 2015). Es importante asegurar que las personas denunciantes cuenten con el mecanismo de protección más adecuado según sus circunstancias y las amenazas que enfrentan. Las autoridades también deben ser proactivas para que las personas que denuncian actos de corrupción no sufran represalias.

Si bien la legislación interna varía a nivel mundial según el país, en este documento se incluyen ejemplos de distintos países así como leyes modelos, que muestran distintas formas de proteger a las personas de las amenazas físicas, como la reubicación, la seguridad de establecimientos y personas, el cambio de identidad, la asistencia económica, canales para realizar denuncias anónimas y confidenciales, acciones de incidencia, la protección de familiares y la penalización de la divulgación a terceros de información personal sobre quienes realizan denuncias.

© 2023 Transparencia Internacional. Todos los derechos reservados.

No debe entenderse que este documento refleja la postura oficial de la Comisión Europea. La Comisión Europea, Transparencia Internacional ni ninguna persona que actúe en nombre de la Comisión serán responsables por el uso que pueda darse a la información presentada a continuación.



El Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) es gestionado por Transparencia Internacional con financiamiento de la Unión Europea.

Consulta

Describa las medidas de protección con las que pueden contar las personas que informan sobre actos de corrupción para preservar su seguridad física luego de haber realizado una divulgación. ¿Hay ejemplos de estas protecciones, de cómo se implementan y qué implican?

Índice

1. Antecedentes
2. Mecanismos de protección
 - a. Protección de denunciantes
 - b. Protección de testigos
 - c. Protección de defensores de derechos humanos
3. Medidas de protección
 - a. Anonimato y confidencialidad
 - b. Incidencia
 - c. Seguridad digital
 - d. Seguridad de establecimientos
 - e. Reubicación
 - f. Cambio de identidad
4. Referencias

Advertencia

La protección y prevención de daños para las personas que denuncian hechos de corrupción es fundamental para que puedan dar a conocer lo que saben de manera segura y con confianza. En última instancia, el Estado tiene el deber de proteger a quienes denuncian casos de corrupción. Si el Estado no protege satisfactoriamente a esas personas, quizás dejen de confiar en las autoridades de aplicación de la ley, y esto implicará que haya menos informantes, testigos y personas dispuestas a denunciar hechos de corrupción (Mallory, 2000).

Si bien en este documento se incluyen varios ejemplos de buenas prácticas receptadas en leyes

Puntos principales

- Las personas que denuncian actos de corrupción están expuestas a un mayor riesgo de sufrir amenazas físicas y represalias.
- Podrían reunir los requisitos pertinentes para recurrir a distintos mecanismos de protección, a saber, la protección de denunciantes, la protección de testigos y la protección de defensores de derechos humanos.
- En el proyecto de ley modelo sobre protección de testigos de la ONUDD y en la ley modelo para el reconocimiento y la protección de defensores de derechos humanos del Servicio Internacional de Derechos Humanos se incluyen ejemplos de mejores prácticas en medidas de protección para personas que presentan denuncias en situaciones de urgencia.

nacionales sobre mecanismos y programas de protección, es importante señalar que a veces puede haber un vacío importante en cuanto a su implementación. Es posible que los países que, en teoría, cuentan con mecanismos de protección sólidos, en la práctica, no protejan a las personas que denuncian casos de corrupción. Sin embargo, contar con un marco legal sólido es el primer paso

para poder brindarles a las personas una protección efectiva contra daños.

Antecedentes

Las personas que denuncian hechos de corrupción son fundamentales para defender la buena gobernanza y la rendición de cuentas tanto en el sector público como en el privado. Puede tratarse de personas físicas, grupos u organizaciones que dan a conocer información sobre actividades corruptas, y sus denuncias ayudan a las autoridades a juzgar a aquellos que han abusado para su propio beneficio del poder que se les confió.

Existen muchas instancias en las que alguien puede presentarse con información relacionada con actos de corrupción y otras irregularidades. El más conocido es el de la denuncia de irregularidades. Un denunciante es una persona que transmite o revela públicamente información sobre una transgresión (McDevitt y Terracol, 2020). Estas personas pueden divulgar lo que saben mediante canales internos o externos, en los medios de comunicación o a una organización de la sociedad civil (OSC), y luego esa organización o un órgano de supervisión externo analiza la información proporcionada. Según un estudio de Australia, la denuncia realizada por empleados fue “la manera individual más importante en la que se dieron a conocer irregularidades en organizaciones del sector público” (ONUDD, 2015). Las evidencias también confirman que la existencia de canales de denuncia visibles dentro de una organización funciona como medida preventiva para disuadir de cometer irregularidades (Johannesen y Stopler, 2021).

Otras personas que se presentan a denunciar corrupción son, por ejemplo, aquellas que tienen información sobre hechos de corrupción de los que toman conocimiento fuera de sus actividades laborales. Podría tratarse de casos de corrupción menor que hayan experimentado, como sobornos

en los que han participado funcionarios públicos o prestadores de servicios, así como casos de criminalidad organizada o de corrupción a gran escala que afectan a su comunidad o de las que han tomado conocimiento. Según el contexto del país, esas personas podrían tener a su disposición varios medios para denunciar sus inquietudes, como canales de denuncia operados por organismos de aplicación de la ley o de supervisión, o mecanismos de denuncia dirigidos por actores no estatales. Un buen ejemplo de estos últimos son los centros de incidencia y asesoría legal de Transparencia Internacional, que ofrecen asesoramiento gratuito y confidencial a víctimas y testigos de hechos de corrupción.

Sin embargo, es posible que quienes denuncien ese tipo de hechos enfrenten riesgos considerables una vez que los hayan divulgado. Los denunciantes suelen ser víctimas de represalias por parte de aquellos a quienes denuncian, y ponen en riesgo sus carreras profesionales, sus medios de subsistencia y, lo más grave, su seguridad personal. Las personas que denuncian casos de corrupción de manera más general pueden enfrentar riesgos similares, y quienes denuncian actos de corrupción relacionados con grupos delictivos o funcionarios poderosos quedan especialmente expuestos a amenazas físicas y actos de violencia (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015, 58). Efectivamente, la sociedad civil ha registrado que, en todo el mundo, los defensores de derechos humanos y los denunciantes que combaten la corrupción son objeto de una cantidad cada vez mayor de amenazas y ataques ([International Service for Human Rights [ISHR], 2022). En 2020, Front Line Defenders registró que 20 de los 331 casos de defensores de derechos humanos asesinados habían estado trabajando con cuestiones relacionadas con la lucha contra la corrupción (Front Line Defenders, 2020). De estas 331 muertes, el 98 % ocurrió en 23 países que tienen altos niveles de corrupción del sector público o un puntaje menor a 45 en el Índice de

Percepción de la Corrupción (Kukutschka y Vrushi, 2022).

En varios instrumentos internacionales se reconoce la necesidad de que el Estado proteja a quienes denuncian hechos de corrupción. En los artículos 32 y 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) se hace hincapié en que las personas que formulan denuncias necesitan protección especial y en que los Estados deberían adoptar “medidas apropiadas” para “proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación” (ONUDD, 2004).

Se puede proporcionar algún grado de protección física por varios medios, cuya disponibilidad varía según el país. Entre esos medios se incluyen la protección de denunciantes, la protección de testigos y los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos. Según el contexto nacional y la índole de la divulgación realizada, las personas que denuncian actos de corrupción podrían reunir los requisitos para recibir ayuda a través de alguno de esos distintos medios, cuando estén disponibles. En última instancia, el Estado tiene el deber frente a sus ciudadanos de protegerlos contra abusos de derechos humanos (ONU, 1998), lo que implica que a quienes exponen casos de corrupción se les debe proteger de amenazas o ataques.

En la siguiente sección de este documento se analizan cada uno de los tres medios de protección distintos, es decir, la protección de denunciantes, la protección de testigos y la protección de defensores de derechos humanos. Se presentan ejemplos nacionales de cada uno de esos medios de protección con fines ilustrativos, y no para evaluar de manera integral cada ejemplo de país. En la última sección se analizan los distintos tipos de medidas de protección que se presentan, que pueden aplicarse a partir de uno o varios de estos medios para evitar que las personas que denuncian casos de corrupción vean afectada su integridad física.

Mecanismos de protección

Protección de denunciantes

La denuncia de irregularidades es una de las formas más efectivas de detectar y prevenir actos de corrupción, fraude y otras actividades ilegales; se calcula que el 43 % de los actos fraudulentos detectados en empresas privadas ha sido expuesto por denunciantes (National Whistleblowers Center, sin fecha). Los denunciantes suelen estar en riesgo de sufrir represalias después de haber presentado sus denuncias. Esas represalias pueden incluir desde ser despedidos de sus empleos hasta ser demandados judicialmente, incluidos en listas negras, detenidos, amenazados, o incluso agredidos o asesinados (Terracol, 2018). Si los denunciantes temen divulgar lo que saben, significa que una proporción más grande de las actividades corruptas nunca se descubrirá.

No existe una definición legal común de denunciante. Sin embargo, en una compilación reciente de mejores prácticas relacionadas con la denuncia de irregularidades se indica que los criterios de elegibilidad deben definirse de manera amplia (Terracol, 2018). Desde esta perspectiva, para reunir las características de un denunciante, una persona podría trabajar en el sector público o en el privado (independientemente de la índole de su relación laboral y de que se trate de un trabajo remunerado o no). Esta persona debe haber denunciado una irregularidad (o debe estar a punto de revelarla, o se debe considerar que la ha denunciado o debe haberse negado a participar en ella), lo que incluye, sin carácter restrictivo actos de corrupción, delitos penales, incumplimientos de obligaciones legales, peligro para la salud pública, la seguridad o el medioambiente, o abuso de autoridad (Terracol, 2018).

Los instrumentos internacionales reconocen la importancia de las leyes de protección de denunciantes como parte de un marco integral de

lucha contra la corrupción. Los requisitos en materia de protección de denunciantes están establecidos en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Recomendación de la OCDE contra el Cohecho de 2009, la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción y varios otros marcos internacionales (AWG, 2010). Por ejemplo, en el artículo 33 de la CNUCC se recomienda que cada Estado Parte incorpore en su ordenamiento jurídico interno la protección a las personas que “denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables” (ONUDD, 2004, 26).

Las leyes de protección de denunciantes pueden ofrecer opciones para mantener el anonimato y la confidencialidad, reducir la carga de la prueba, evitar responsabilidad civil o penal, reasignar funciones laborales e indemnizar por pérdidas económicas (ONUDD, 2015). La mayoría de estas protecciones conciernen al lugar de trabajo, ya que las represalias suelen provenir de colegas o empleadores.

Sin embargo, algunas leyes nacionales sobre denunciantes van más allá de intentar tan solo proteger a las personas contra represalias en el lugar de trabajo y establecen disposiciones de protección legal así como medidas de protección personal para los denunciantes o para sus familiares, cuyas vidas o seguridad puedan estar en peligro (Terracol, 2018, 28-29). Son muchos los denunciantes que intentan obtener protección física. Entre 2008 y 2019, por ejemplo, el gobierno de la República de Corea recibió 22 solicitudes de protección personal por parte de denunciantes (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2022, 34).

Ley de Corea del Sur sobre Protección de Denunciantes en pro del Interés Público (PPIW)

Requisitos

La ley sobre Protección de Denunciantes en pro del Interés Público (Protection of Public Interest Whistleblowers, PPIW) se sancionó en Corea del Sur en 2011 y fue modificada en varias ocasiones posteriores hasta 2017. Establece que su objeto es “contribuir a la estabilidad de los medios de subsistencia de la población y a lograr un clima social más transparente y ético” (República de Corea, 2011, 1). En el marco de esta ley, un denunciante es alguien que ha planteado una denuncia, petición, comunicación, acusación o queja acerca de que se ha producido o es probable que ocurra una violación del interés público (República de Corea, 2011, 1). Una violación del interés público es “un acto que atenta contra la salud y la seguridad del público, el medioambiente, los intereses de los consumidores, la competencia leal o los intereses públicos” (República de Corea, 2011, 1).

Se aplica a una persona que realiza una denuncia y “que trabaja o trabajó para una institución pública, empresa, sociedad comercial u organización” o que “lleva o llevó a cabo sus actividades conforme a un contrato de construcción o de servicios, o cualquier otro contrato celebrado con una institución pública, empresa, sociedad comercial u organización” (República de Corea, 2011, 2-3).

Protecciones

En el artículo 12 de la ley se estipula que quienes tengan algún conocimiento del denunciante en pro del interés público no podrán divulgar en ningún momento información personal relativa a la identidad de este (República de Corea, 2011, 8). En el artículo 13 se establece que el denunciante en pro del interés público y sus familiares o quienes convivan con él pueden solicitar a la Comisión de Lucha contra la Corrupción que tome medidas de protección para su seguridad personal si se han enfrentado o es posible que se enfrenten a un peligro grave (República de Corea, 2011, 8). Si esto sucede, la comisión puede solicitarle al jefe de la dependencia policial o al director del

organismo pertinente que proporcione estas medidas de protección personal (República de Corea, 2011, 8). La solicitud de medidas de protección debe realizarse en el término de un año desde la fecha en que se produjo la represalia (República de Corea, 2011, 10). La comisión luego monitorea estas medidas de protección periódicamente durante dos años (República de Corea, 2011, 12).

Ley de Denunciantes de Ghana de 2006

Requisitos

La Ley de Denunciantes de Ghana brinda protección a denunciantes que hayan realizado una divulgación y define “denunciante” como aquella persona que “divulga información cuando esa persona considera razonablemente que la información es indicativa de” (i) un delito económico, (ii) que otra persona no ha cumplido con una ley o (iii) que ha habido un error judicial (República de Ghana, 2006, 3). Protege a una amplia variedad de personas que denuncian delitos o conductas indebidas, además de aquellas que informan conductas indebidas en su lugar de trabajo.

Protecciones

El denunciante puede solicitar asistencia a la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa. A fin de poder recibir protección para la seguridad física, debe haber una causa razonable “para considerar que (a) la vida o los bienes del denunciante, o (b) la vida o los bienes de la familia del denunciante se encuentran en peligro o que podrían estar en peligro debido a la divulgación” (República de Ghana, 2006, 10). El denunciante “puede solicitar protección policial, y la policía debe brindarle la protección que se considere adecuada” (República de Ghana, 2006, 10).

Ley del Líbano sobre Protección de Denunciantes

Requisitos

Una persona que “denuncia” ante la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción del Líbano un acto pasado, presente o futuro relacionado con la corrupción está protegida por la Ley Libanesa sobre Protección de Denunciantes (Association Libanaise pour les Droits et L'Information des Contribuables [ALDIC], 2018). Se aplica tanto a los empleados del sector público como a los del sector privado.

Protecciones

En la ley de 2018 se establece que debe preservarse el carácter secreto de la identidad de la persona denunciante (si se solicitara), incluso después de que el procedimiento haya terminado. También se aseguran medidas de reparación fuera del lugar de trabajo, por daños que hayan sufrido el denunciante y su familia, incluidas presiones, amenazas, violencia física o moral, o daños materiales (ALDIC, 2018). En el supuesto de que el denunciante o su familia se encuentren en grave peligro, la comisión puede solicitar a la fiscalía y a las fuerzas de seguridad que proporcionen medidas de protección “a través de los medios disponibles” (ALDIC, 2018) (Mekanna, 2022, 8).

Ley de Protección de Denunciantes y Testigos de Tanzania

Requisitos

La Ley de Protección de Denunciantes y Testigos de Tanzania de 2015 comprende tanto a denunciantes como a testigos. Se define “denunciante” como “cualquier persona que revela una irregularidad” que considera razonablemente que se refiere (i) a un delito que se ha cometido, (ii) a otra persona que no ha cumplido con la ley, (iii) a que la salud o seguridad de una persona o comunidad están en peligro, (iv) a una institución pública afectada por una situación de mala gestión o de apropiación indebida de fondos, o (v) a la degradación del medioambiente (Parlamento de

Tanzania, 2015, 5). Se aplica a casos de irregularidades cometidas dentro de una institución pública o privada y también fuera del lugar de trabajo.

Protecciones

Una autoridad competente (si se trata de una institución pública o privada, la persona a cargo o de mayor jerarquía de esa institución o cualquier otra institución responsable, o si fuera externa a una institución, la persona de mayor jerarquía que tenga autoridad para investigar la irregularidad) puede recibir una solicitud de protección de un denunciante. Esto sucede si la “vida o los bienes [del denunciante] o la vida o los bienes de una persona cercana a él o con quien este mantenga una relación interpersonal están en peligro o podrían estar en peligro” (Parlamento de Tanzania, 2015, 8-9). La protección luego pasa a ser responsabilidad de una institución que esté en condiciones de proporcionarla (Parlamento de Tanzania, 2015, 9). También se puede reubicar a las personas denunciantes en otro lugar de residencia para garantizar su protección y seguridad (Parlamento de Tanzania, 8).

Ley de Protección de Denunciantes de Uganda de 2010

Requisitos

Conforme a la Ley de Protección de Denunciantes, un denunciante es una persona que trabaja en el sector público o privado y que revela información de interés público protegida que “se relaciona con prácticas irregulares, ilegales o corruptas” (Gobierno de Uganda, 2010, 4-5).

Protecciones

La Ley de Protección de Denunciantes de Uganda ofrece protección del Estado al denunciante que “tenga causa razonable para considerar que (a) su vida o sus bienes, o (b) la vida o los bienes de su familia se encuentran en peligro o que podrían

estar en peligro debido a la divulgación. El denunciante en cuestión puede solicitar recibir protección del Estado a la Oficina de Inspección del Gobierno o a la Comisión de Derechos Humanos de Uganda y, tras analizar el caso, el Estado puede brindar las medidas de protección que considere adecuadas” (Gobierno de Uganda, 2010, 11).

Ley sobre Denuncias de Vietnam

Requisitos

De acuerdo con la ley vietnamita, un “denunciante” es una persona que formula una denuncia, mediante notificación, a una “organización o persona física competente sobre una violación cometida por una organización o persona física, que atenta o podría atentar contra la integridad de los intereses del Estado o los derechos legítimos de organizaciones y personas”. Las disposiciones de esta ley suelen aplicarse cuando se producen violaciones de la ley en el lugar de trabajo (República Socialista de Vietnam, 2018, 1-2).

Protecciones

La protección de denunciantes implica la protección de sus datos de identificación personal, “la protección de su cargo, de su empleo, de su vida, de sus bienes, de su honor y dignidad, y de su cónyuge, padres y madres biológicos, padres y madres adoptivos, padrastros y madrastras, hijos e hijas biológicos, hijos e hijas adoptivos (denominados, más adelante, en conjunto, ‘la persona protegida’)” (República Socialista de Vietnam, 2018, 26). Las autoridades policiales se ocupan de aplicar las medidas de protección y colaboran con las organizaciones y personas físicas pertinentes para proteger “la vida, la salud, los bienes, el honor y la dignidad de las personas protegidas” (República Socialista de Vietnam, 2018, 27).

Fortalezas

Existe una cantidad cada vez mayor de instrumentos internacionales y de leyes nacionales que reconocen la necesidad de brindar protección física a las personas denunciantes, en especial fuera del Norte Global. Los programas de protección de denunciantes son mecanismos útiles para las personas que denuncian actos de corrupción —incluso fuera de sus lugares de trabajo—, ya que implican que los criterios de elegibilidad para recibir protección están establecidos por ley. Cabe mencionar que la protección de denunciantes reconoce las necesidades variadas que tienen los denunciantes y sus familiares, de modo que, cuando existe protección física, la persona también tiene a su disposición salvaguardas laborales y medidas de confidencialidad. Esto ofrece un conjunto integral de medidas de protección que son relevantes para la situación de la persona denunciante.

Se suele destacar a la legislación nacional de Corea del Sur como ejemplo de mejor práctica, ya que se contemplan todas las protecciones disponibles dentro y fuera del ámbito de trabajo. La ley establece formalmente la protección personal, proporcionada por la policía, y aborda en forma preventiva los riesgos que pueden enfrentar los denunciantes (ONUDD 2015, 38).

Al incluir la seguridad física en las leyes sobre protección de denunciantes se reconocen los riesgos que un denunciante puede enfrentar, además de las represalias en el lugar de trabajo. Esto es fundamental para que quienes tengan conocimiento de actos de corrupción y fraude se sientan con la confianza suficiente para dar a conocer lo que saben sin temor a represalias.

Cuando en la legislación nacional se consagran medidas de protección integral para denunciantes, esto puede obligar a las autoridades a establecer mecanismos de protección física orientados a reducir el riesgo que implica realizar denuncias de corrupción y, así, en teoría, incentivar a que haya tasas más altas de presentación de denuncias. Sin embargo, como se expresa más adelante, puede

haber una brecha inmensa entre lo que se establece en la ley y la aplicación práctica.

Límites

A pesar de los ejemplos presentados más arriba, en la mayoría de los países, la legislación nacional sobre protección de denunciantes no abarca la protección personal ni la seguridad de un denunciante y su familia. Además, se ha concluido que, incluso cuando la protección de denunciantes que ofrece la ley es integral, no está claro qué significa eso en la práctica, y el público a menudo desconoce qué derechos y protecciones le asisten luego de haber divulgado información (Devine y Feinstein, 2021, 71).

Muy a menudo, los derechos que resultan notables en papel, en la práctica no son más que una ilusión de protección, como resultado de que la aplicación de estas leyes es deficiente, por lo que el acto de denunciar se torna más peligroso (Devine y Feinstein, 2021, 8).

Las investigaciones con respecto a la implementación de la protección de denunciantes (tanto dentro como fuera del lugar de trabajo) han demostrado que solo alrededor de un 13 % de las quejas por represalias que presentan denunciantes terminan en una aceptación formal de la queja contra quien ejerce las represalias (Devine y Feinstein, 2021, 10). A su vez, proteger eficazmente a los denunciantes suele ser complicado, dado que, por lo general, los casos se van acumulando debido a que los organismos veedores pertinentes no cuentan con suficiente capacidad (Hopwood, 2016, 10).

Protección de testigos

Un testigo es una persona física que presta testimonio y proporciona información en un juicio penal. Hay tres clases de medidas de seguridad para testigos:

- i) Protección policial: análisis de seguridad personal, guardaespaldas, patrullaje

periódico y/o cambio de residencia temporal, combinados con buenas prácticas de investigación, como mantener la confidencialidad de las investigaciones para proteger al testigo (Kramer, 2010, 6).

- ii) Medidas judiciales y procesales: solicitadas por la fiscalía, el testigo o el tribunal para garantizar que el testigo pueda prestar testimonio de manera segura; se incluyen el testimonio anónimo, la presencia de acompañantes que brinden apoyo, la distorsión de la voz, el uso de una declaración previa al juicio en lugar de una declaración testimonial ante el tribunal, la declaración testimonial mediante videoconferencia o el retiro del acusado de la sala del tribunal (Kramer, 2010, 6).
- iii) Programas de protección de testigos: proteger a los testigos en caso de que se presenten amenazas serias que no puedan abordarse a través de otros medios de protección, y cuando los testigos o las autoridades de investigación presentan pruebas de que no es posible ofrecer protección a través de otros medios (seguros) (Kramer, 2010, 5-9).

Por lo general, quien denuncia un hecho de corrupción reuniría los requisitos para participar en un programa de protección de testigos si declara en el marco de un proceso judicial con respecto a la información que proporcionó cuando realizó la divulgación por primera vez (OCDE, 2016, 41). Esto resulta muy pertinente en aquellos casos en los que una persona denuncia actos de corrupción relativos a grupos de criminalidad organizada, ya que existen más probabilidades de que se vea afectada la integridad física (ONUDD, 2015, 58).

Diversos instrumentos internacionales reconocen la importancia de la protección de testigos. De conformidad con el artículo 32 de la CNUCC (ONUDD, 2004, 25), "Protección de testigos, peritos y víctimas", cada Estado Parte debe adoptar:

"medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas".

Estas medidas legislativas apropiadas incluyen:

- establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida su reubicación, y permitir que se limite la posibilidad de revelar información sobre su identidad y paradero;
- establecer normas probatorias que permitan que los testigos presten declaración sin poner en peligro su seguridad (límites legales a la obligación de divulgar, supresión de detalles de las divulgaciones y audiencias a puertas cerradas);
- ampliar la protección a personas que colaboren o ayuden en las investigaciones hasta que sea evidente que no se las llamará a declarar, así como a personas que proporcionen información que sea pertinente, pero que no sea necesaria como testimonio o que no se use judicialmente debido a que se teme por la seguridad del informante o de otras personas (ONUDD, 2012, 122-125).

En muchos países, la protección de testigos es responsabilidad de la policía, mientras que en otros, el poder judicial y diversos departamentos gubernamentales se ocupan de brindar esa protección (Dandurand, 2010). La mejor práctica sería que la legislación nacional sobre programas de protección de testigos especifique, por lo menos, lo siguiente (Kramer, 2010, 12):

- i) medidas de protección que pueden utilizarse

- ii) procedimientos de solicitud y criterios de admisión
- iii) autoridad responsable de implementar el programa
- iv) motivos por los cuales se puede desvincular a un testigo del programa
- v) derechos y obligaciones de las partes
- vi) confidencialidad de las operaciones del programa
- vii) sanciones por divulgar información sobre medidas de protección o sobre la identidad o ubicación de testigos protegidos

Ley de Protección de Testigos de Australia de 1994

Requisitos

La Ley de Protección de Testigos define a un testigo como una persona que ha proporcionado o proporcionará pruebas en el procesamiento de un delito o en una audiencia ante una autoridad. Abarca la protección de personas que son cercanas al testigo y que quizás también necesiten protección (Ley de Protección de Testigos, 1994). Los ciudadanos extranjeros también pueden participar de programas de protección de testigos. Esta ley se aplica a una variedad de personas, y no solo a quienes prestan testimonio ante un tribunal.

Protecciones

La Comisión de Delitos y Conductas Indebidas coloca al testigo en el programa de protección, y todas las partes firman un memorándum de entendimiento. La protección incluye establecer una nueva identidad, proporcionar alojamiento y transporte, brindar pagos y cualquier otra medida que se considere necesaria para su protección.

Los puntos fuertes principales de este programa son que los funcionarios que participan en la evaluación y asignación de testigos pertenecen a una unidad operativa específica distinta de la policía que trata con el testigo, y que toda

exclusión del programa se someterá a un examen externo (Chêne, 2012, 6).

Ley de Protección de Testigos de Sudáfrica de 1998

Requisitos

La Ley de Protección de Testigos de 1998 define a un testigo elegible como “cualquier persona que debe proporcionar pruebas, o a quien se le puede exigir que las proporcione, o que ha aportado pruebas en un procedimiento” (Gobierno de Sudáfrica, 1998, 3).

Para analizar una solicitud, se evalúan los siguientes criterios: la naturaleza y alcance del riesgo; cualquier peligro que pueda atentar contra los intereses de la comunidad si no se protege al testigo; la índole de los procedimientos; la importancia de la prueba; la probabilidad de que el testigo se adapte a la protección que se le brinde; el costo; la disponibilidad de otros medios de protección; y cualquier otro factor que se considere pertinente (Gobierno de Sudáfrica, 1998, 8-9).

Protecciones

En la ley se establece que la Oficina de Protección de Testigos es responsable de proteger a los testigos y a las personas relacionadas. Cualquier testigo que tenga motivos para creer que su seguridad o la de personas relacionadas está en peligro puede comunicarle esa situación al funcionario a cargo de la investigación, a la dependencia policial, a los guardias penitenciarios, a la fiscalía o a la Oficina de Protección de Testigos (Gobierno de Sudáfrica, 1998, 6-7). Luego se establece y suscribe un acuerdo por escrito entre la persona titular de dicha oficina y el testigo, o los padres o el tutor cuando se trata de un menor.

Proyecto de Ley Modelo sobre Protección de Testigos de la ONUDD

Requisitos

La ONU establece los componentes principales de un programa sólido de protección de testigos en el Proyecto de Ley Modelo sobre Protección de Testigos de la ONUDD de 2000. Se indica que un testigo elegible es una persona que: (i) ha realizado una declaración o que ha proporcionado o ha aceptado proporcionar pruebas en relación con un delito grave o un posible delito; (ii) tenía una relación con la persona mencionada en el apartado (i) o (iii) por cualquier otro motivo pueda necesitar protección en virtud de la ley (ONUDD, 2000, 2). La responsabilidad de establecer y mantener el programa de protección de testigos correspondería al comisionado de policía (ONUDD, 2000, 2).

Protecciones

En la ley se detalla que, para proteger la integridad física de un testigo, un programa de protección de testigos debería (si fuera necesario) incluir el establecimiento de una nueva identidad, la reubicación del testigo, brindarle vivienda, transporte y asistencia financiera, el uso de un nombre falso y cualquier otra medida que el comisionado de policía considere necesaria (ONUDD, 2000, 2-3). También establece que toda persona que divulgue información sobre el programa de protección de testigos incurre en un delito penal (ONUDD, 2000, 9).

Fortalezas

Recibir protección física a través de un programa de protección de testigos implica varias ventajas para quien denuncia actos de corrupción. Por lo general, los programas de protección de testigos suelen basarse en leyes que ofrecen directrices de gestión más claras y que identifican más explícitamente a la organización responsable de la protección, así como sus requisitos para realizar denuncias, que las leyes de protección de denunciantes (Dandurand, 2010). Los programas de protección de testigos también abarcan un

amplio rango de medidas de protección contra represalias físicas, como órdenes de restricción, reubicación, seguridad de las instalaciones y cambio de identidad, muchas de las cuales se extienden a la familia del testigo.

Como se aprecia en la ley sudafricana, una oficina de protección de testigos centralizada puede ofrecer protección a testigos en el marco de su propia directiva independiente y con su propio presupuesto. También hay iniciativas de cooperación internacional sobre protección de testigos así como una tendencia creciente a incluir a ciudadanos extranjeros en los programas de protección de testigos (Dandurand, 2010).

La ONUDD recomienda extender las leyes de protección de testigos para incluir explícitamente a las personas que denuncian irregularidades (ONUDD, 2015, 60). Esto ha ocurrido en Chile, donde, como parte de las medidas de protección establecidas, la Fiscalía ha organizado una división especial para ayudar a víctimas y testigos, y esto se ha extendido para abarcar específicamente a personas que denuncian actos de corrupción (ONUDD, 2015, 59).

Límites

Para asegurar la objetividad en las medidas de protección de testigos, un organismo independiente que no participa en la investigación ni el procesamiento debe ser responsable de la protección de testigos (Dandurand, 2010). En muchos países, esto no sucede, lo que plantea riesgos específicos para quienes denuncian actos de corrupción. Si un testigo está involucrado en un caso que se relaciona con corrupción a gran escala o en un caso de corrupción dentro de la fuerza policial, colocarlos bajo el cuidado de una unidad policial podría generar nuevas amenazas a su bienestar.

Asimismo, los programas de protección de testigos son costosos, y muchos países no tienen capacidad para financiar algunos programas. Es

posible que los países más pequeños no siempre puedan reubicar testigos, y la falta de tratados internacionales implica que puede ser difícil reubicar testigos fuera de un país (Koren, 2014, 2).

A los testigos también les preocupa la posibilidad de perder la protección luego de que se les haya otorgado. Esto es especialmente preocupante cuando en las notas periodísticas se informa sobre casos en los cuales hay testigos protegidos que resultan lesionados y/o son asesinados (Dandurand, 2010, 73).

A menudo puede haber un “vacío” de protección para quienes denuncian casos de corrupción. La protección de denunciantes no suele llegar al punto de garantizarles la seguridad fuera del lugar de trabajo y proporcionarles seguridad física, y en muchos casos, si los casos de corrupción no se judicializan, esas personas no reunirán los requisitos para recibir protección de testigos (ONUDD 2015, 60). Asimismo, es posible que los denunciantes no sepan de inmediato si las pruebas que ofrecen se utilizarán en los tribunales, y esta demora al implementar la protección de testigos podría, mientras tanto, poner en peligro su seguridad. Si el caso va a juicio y a los interesados se les brinda protección como testigos, los programas de protección de testigos no protegen contra represalias en el lugar de trabajo, como el despido injustificado (OCDE, 2016).

Protección de defensores de derechos humanos

La protección de defensores de derechos humanos es fundamental para que se respeten los derechos humanos. La integridad de estos grupos y personas se encuentra especialmente en riesgo, teniendo en cuenta que cientos son asesinados cada año mientras defienden pacíficamente los derechos de otras personas (Lawlor, 2022). La organización de la sociedad civil Protect Defenders registró que, en 2022, el 20,5 % de las

violaciones de derechos humanos denunciadas por defensores en todo el mundo estaban relacionadas con actos de intimidación, amenazas, violencia física y asesinatos (Protect Defenders, 2022).

La Unión Europea (UE) define “defensores de derechos humanos” de la siguiente manera: “son aquellos individuos, grupos y organismos de la

sociedad que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Los defensores de los derechos humanos persiguen la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos, así como la promoción, la protección y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales”. (UE, 2008, 2).

La Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos de la ONU, adoptada en 1998, exige que los Estados Miembros generen un entorno propicio que incluya la creación de “instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos” (ONU, 1998).

Varias organizaciones intergubernamentales reconocen la importancia de proteger a los defensores de derechos humanos y han establecido iniciativas específicas, entre ellas la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la UE y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Por ejemplo, la Unión Africana establece en el artículo 45 de la Carta de Mandato de la CADHP que tiene por objeto “asegurar la protección de los derechos humanos y de los pueblos mediante su procedimiento de comunicación, la conciliación en buenos términos de disputas, la presentación de información por parte del Estado, las apelaciones urgentes y otras actividades de los relatores especiales y grupos de trabajo y misiones” (ACHPR, 2022).

La UE también ha elaborado directrices sobre la protección de defensores de derechos humanos, en las cuales se describe de qué manera las misiones de la UE en otros países tienen la función de proteger y promover el respeto por los defensores de derechos humanos (UE, 2021, 5-6). En ellas también se indica que los programas de la Comunidad Europea y de los Estados Miembros pueden proporcionar ayuda práctica a los defensores de derechos humanos mediante campañas de concienciación pública, la creación de redes y el suministro de recursos, como apoyo financiero para estos defensores (UE, 2021, 8).

A nivel nacional, la protección de defensores de derechos humanos se plasma en leyes y políticas nacionales, que suelen asignar la responsabilidad de proteger la integridad física de los defensores a dependencias y organismos gubernamentales pertinentes, como las fuerzas policiales u oficinas de derechos humanos específicas.

Hay un creciente consenso acerca de que las personas que denuncian actos de corrupción deben obtener el mismo grado de protección que los defensores de derechos humanos y que incluso pueden ser consideradas, por derecho propio, defensoras de derechos humanos. El relator especial de la ONU hace hincapié en que la corrupción es una cuestión de derechos humanos, y señala que (Lawlor, 2022, 3-4)

“los activistas, denunciantes, periodistas, académicos, abogados, trabajadores de la salud y otras personas que luchan contra la corrupción y la exponen son defensores de derechos humanos, siempre que su labor sea pacífica y que se base en su preocupación por los derechos humanos”.

La sociedad civil también ha estado [impulsando que a los denunciantes se les brinde la misma protección que a los defensores de derechos humanos](#) a fin de que estén más protegidos (Amnistía Internacional, 2021). Amnistía Internacional señala que, a menudo, periodistas,

activistas y otras personas que trabajan contra la corrupción no son reconocidos como defensores de derechos humanos, y que sus esfuerzos pueden ser invisibles para la comunidad de derechos humanos más amplia (Amnistía Internacional, 2022).

El mecanismo intersectorial de Perú para la protección de las personas defensoras de derechos humanos

Requisitos

El mecanismo de protección de Perú proporciona medidas de prevención, protección y acceso a la justicia para los defensores de derechos humanos a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Un defensor de derechos humanos se define como alguien que actúa de forma individual o como integrante de un colectivo, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa de los derechos humanos, dentro del marco del derecho nacional e internacional (El Peruano, 2021, 3).

En el contexto de ese mecanismo, se ha creado un registro sobre situaciones de riesgo que los defensores de derechos humanos han enfrentado en el pasado para contribuir a tomar en el futuro decisiones fundamentadas en materia de políticas (El Peruano, 2021, 3). En el mecanismo se establecen los riesgos contra los cuales se pretende proteger a los defensores, como atentados a la vida o la integridad, detenciones arbitrarias, acoso, destrucción de la propiedad, discursos de odio, violencia de género y actos contra el ejercicio de sus derechos culturales, entre otros.

Protecciones

En el mecanismo nacional de protección se establece la prevención de daños, al igual que la colaboración entre entidades y la Dirección General de Derechos Humanos para garantizar la protección. Esto incluye proporcionar información

a funcionarios públicos sobre la obligación de abstenerse de participar en campañas de difamación, realizar investigaciones sobre situaciones de violencia de género o discriminación, promover el desarrollo de capacidades para defensores de derechos humanos, llevar adelante investigaciones sobre los riesgos que enfrentan tales defensores y asentar información en el registro de situaciones de riesgo (El Peruano, 2021, 6).

Las medidas de protección y las medidas urgentes contra riesgos incluyen un procedimiento de alerta temprana por amenazas de emergencia a personas defensoras, que tramita a través del Despacho Viceministerial de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia. El procedimiento puede activarse por escrito, de manera virtual o por comunicación telefónica a través de una línea de emergencia. Las medidas incluyen evacuación del área de riesgo y protección policial de la persona defensora y de su propiedad (El Peruano, 2021, 9-11). También puede proporcionarse alojamiento temporal.

Decreto N.º 6044 de Brasil

Requisitos

En este decreto se establece el programa de protección de Brasil para defensores de derechos humanos, que se definen de manera amplia como todas las personas, grupos y órganos de la sociedad que promueven universalmente derechos humanos reconocidos y libertades fundamentales. Allí se indica que los abusos contra defensores de derechos humanos amenazan de manera directa o indirecta a esas personas o a sus familias o personas cercanas mediante homicidios consumados o en grado de tentativa, torturas, agresiones físicas, amenazas, intimidación, difamación, detenciones ilegales o arbitrarias, acusaciones falsas, o represalias políticas, económicas o culturales.

Protecciones

Establece medidas preventivas y lleva adelante campañas de concienciación pública que hacen hincapié en el valor de las personas defensoras de derechos humanos.

Entre sus pautas para proteger a los defensores de derechos humanos en riesgo o vulnerables se incluyen la protección de la vida, la prestación de asistencia social, médica, psicológica y material, iniciativas que contrarresten las causas de las amenazas, la confidencialidad, el apoyo para que puedan cumplir sus obligaciones civiles y administrativas, la suspensión temporal de actividades funcionales, y el traslado (si fuera necesario) de esas personas a un lugar de alojamiento temporal secreto y protegido (Jefe de Personal para Asuntos Legales de la Presidencia de la República, 2007). Sin embargo, en el decreto, las medidas de protección no se describen en detalle, y no queda claro cómo se toma la decisión de admitir o rechazar a quien solicita participar del programa (ISHR, sin fecha).

Ley de México para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de 2012

Requisitos

De conformidad con esta ley, “personas defensoras de derechos humanos” se define de la siguiente manera:

“Las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos” (Cámara De Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, 2).

Las personas defensoras de derechos humanos o periodistas son elegibles en virtud del mecanismo si esas personas han sido agredidas, por acción u omisión o aceptación, por ejemplo, mediante ataques físicos, psicológicos, morales o

económicos (Cámara De Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, 8). Los cónyuges, dependientes, personas que trabajan en la misma organización o cualquier otra persona que se determine que están en riesgo según una evaluación también reúnen los requisitos de elegibilidad (Cámara De Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, 8).

Protecciones

La Coordinación Ejecutiva Nacional se ocupa de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del mecanismo de protección (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012,6). Dentro de ese órgano, la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es responsable de proponer medidas de prevención y elaborar mapas de riesgo, y la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida recibe solicitudes y emite las medidas de protección (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012).

Las medidas urgentes de protección incluyen la evacuación, la reubicación temporal y la protección de bienes, mientras que otras medidas de protección incluyen la entrega de equipos de radio, la instalación de dispositivos de seguridad, chalecos antibalas, detectores de metales, autos blindados y cualquier otra que se requiera (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012,10).

En la ley también se dispone la creación del Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas destinado a cubrir las medidas preventivas y de protección. Este fondo se administra a través de un fondo fiduciario público financiado con aportes del gobierno federal o con donaciones de personas físicas o sociedades comerciales (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, 12).

Ley Modelo para el Reconocimiento y la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos del Servicio Internacional de Derechos Humanos

Requisitos

En la Ley Modelo, se define “persona defensora de los derechos humanos” como “cualquier persona que, individualmente o en asociación con otros, actúe o busque actuar para promover, proteger o luchar por que se protejan y se cumplan los derechos humanos y libertades fundamentales a nivel local, nacional, regional o internacional” (Ley Modelo, 2).

Protecciones

En la sección 26 se establece la obligación de las autoridades públicas de prevenir intimidaciones o represalias y de proteger contra ellas, incluso cuando se ejerzan contra familiares, representantes o asociados, o un grupo, asociación u organización con quien la persona defensora de derechos humanos tenga relación (Ley Modelo, 22).

Si existe un riesgo de que ocurra un acto inminente de intimidación o represalia, el mecanismo formulará un plan urgente de protección, y las autoridades competentes deberán poner en marcha medidas de protección, por ejemplo, la evacuación, la reubicación temporal, la custodia por personal de seguridad especializado, medidas para proteger la propiedad y otras medidas que se consideren necesarias. Las medidas se vuelven a evaluar y se dan por finalizadas cuando se considere apropiado (Ley Modelo, 44).

Fortalezas

En aquellos casos en que se brinda protección a defensores derechos humanos, esta suele tener carácter integral y cubre diversas necesidades de protección física que tiene la persona. Como lo señaló el relator especial de la ONU, si las

actividades de lucha contra la corrupción se analizan desde la perspectiva de los derechos humanos, entonces el Estado es el responsable en última instancia de proteger a esas personas (Lawlor, 2022).

Reconocer que quienes denuncian hechos de corrupción son personas defensoras de derechos humanos asegura que puedan obtener protección en virtud de tratados y leyes de derechos humanos, así como de instrumentos legales contra la corrupción, lo que, en definitiva, les brinda un abanico más amplio de posibilidades de protección. También hay muchos actores no estatales que proporcionan protección física a personas defensoras de derechos humanos, lo que puede ser una alternativa de protección preferible para quienes denuncian hechos de corrupción en Estados frágiles o captados. En el [Mapa del ecosistema de protección](#) de Open Briefing se presenta una descripción a nivel mundial de las protecciones que brindan actores no estatales (Open Briefing, sin fecha).

Límites

Desde que se adoptó la Declaración sobre Defensores de Derechos Humanos de la ONU, el aumento en la cantidad de políticas nacionales sobre personas defensoras de derechos humanos ha sido lento: solo 12 países han implementado plenamente una política de protección¹ (Barrera y otros, 2022). Por lo general, no hay voluntad política de proteger a las personas defensoras y, a pesar de que existen leyes nacionales para proteger a este grupo, su aplicación sigue siendo muy irregular (Nolan, 2022). Estos mecanismos, por lo general, no cuentan con fondos suficientes. Tras casi 25 años desde la adopción de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos, se necesita una acción más eficaz para garantizar su aplicación (Nolan, 2022).

¹ Brasil, Colombia, Costa de Marfil, la República Democrática del Congo, Ecuador, Honduras, México, Mongolia, Níger, Pakistán y Perú (Barrera y otros, 2022).

El término “persona defensora de derechos humanos” no siempre se aplica a aquellos que denuncian casos de corrupción. Las investigaciones indican que la terminología ha generado confusión entre los profesionales debido a que las acciones de esas personas defensoras deben adecuarse a los términos de la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos (Bennet y otros, 2013, 404). Por ejemplo, la ONU señala que, para que una persona sea considerada defensora de los derechos humanos no puede, por ejemplo, defender los derechos de hombres pero negar que las mujeres tengan los mismos derechos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2004).

A su vez, en algunos contextos, se ha recurrido a las leyes contra la corrupción para penalizar el trabajo de las personas defensoras de derechos humanos (Bennet y otros, 2013, 409). Algunos gobiernos han utilizado las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (Financial Action Task Force, FATF) para limitar la labor de la sociedad civil y de quienes defienden los derechos humanos. La Recomendación 8 de la FATF requiere que se revisen las leyes y regulaciones relativas a organizaciones sin fines de lucro, de modo que no se pueda abusar de ellas para financiar actividades terroristas (FATF, 2015). En algunos países, se ha recurrido a estas regulaciones para contrarrestar la labor de personas defensoras de derechos humanos proponiendo proyectos de ley cada vez más restrictivos y señalando que el trabajo de la sociedad civil representa una amenaza para la seguridad nacional (Francis, 2021, 5).

La gestión de la protección de personas defensoras de derechos humanos también puede estar en peligro en países inestables. Por ejemplo, Protection International señala que, debido a la

inestabilidad en Mali provocada por grupos armados que operan en la región y dos golpes de Estado que derrocaron al gobierno, las leyes sobre protección de personas defensoras de derechos humanos de Mali quedaron en suspenso (Protection International, 2022). La debilidad institucional, la corrupción, la ausencia de un poder judicial independiente y la fragilidad del Estado durante el período de transición hacia la democracia son todos factores que obstaculizan la posibilidad de implementar mecanismos de protección de manera satisfactoria (Nolan, 2022). Si la responsabilidad de brindar protección recae en la policía, eso también puede ser un problema para los defensores de derechos humanos cuando existe una situación de corrupción sistémica dentro de la fuerza policial.

Medidas de protección

En la siguiente sección se describen, en términos generales, las medidas de protección para garantizar la seguridad física de una persona que presenta una denuncia, que puede adoptar principalmente el Estado, pero en algunos casos, también actores no estatales.

Anonimato y confidencialidad

El primer paso para prevenir ataques físicos es ofrecer canales para que quienes deseen denunciar un hecho de corrupción puedan hacerlo de manera anónima y confidencial. Esto protege a esas personas al ocultar su identidad y, así, impedir que quien las persigue sepa quién ha formulado la denuncia en su contra.

En los sistemas confidenciales, solo quien recibe la denuncia conoce la identidad del denunciante y debe obtener su consentimiento para poder revelar su identidad, al contrario de lo que ocurre en un sistema de anonimato, donde nadie conoce la identidad del denunciante (Jenkins, 2020, 3). Cuando las personas solicitan confidencialidad, eso suele ser signo de que ha habido o puede haber represalias y de que es preciso tomar

medidas de precaución para reducir esos riesgos, incluido el respeto de la confidencialidad (Holmström, 2019, 48).

La Directiva de la UE sobre Protección de los Denunciantes obliga a todas las entidades públicas y empresas con más de 50 trabajadores a tomar medidas para establecer canales de denuncia seguros y confidenciales (Jenkins, 2020). Han aumentado en el mercado la cantidad de plataformas digitales para denunciar irregularidades, que ayudan a las organizaciones a cumplir con sus obligaciones relacionadas con ese tipo de denuncias (Jenkins, 2020). Entre las soluciones de software de código abierto que permiten realizar denuncias de manera anónima se encuentran [SecureDrop](#) y [GlobaLeaks](#). Otras formas de lograr el anonimato y la confidencialidad son, por ejemplo, eliminar la información de identificación personal de las denuncias formuladas a través de buzones de denuncia físicos y de líneas telefónicas.

Sin embargo, en varias leyes sobre denunciantes de irregularidades se prevén excepciones a la confidencialidad. En la Directiva de la UE sobre Protección de los Denunciantes se establece que la identidad del denunciante puede revelarse si fuera necesario de conformidad con la ley nacional en el contexto de investigaciones llevadas a cabo por autoridades de procesos judiciales (UE, 2019, 29). En este tipo de casos se haría necesario un programa de protección de testigos.

Incidencia

En casos donde la identidad ya se conoce, incrementar la visibilidad de una persona que denuncia un hecho de corrupción es otra medida preventiva que puede tomarse para mejorar su seguridad física luego de que ha realizado una denuncia. Cuando una persona ya es conocida por defender los derechos humanos, posiblemente le resulte más fácil acceder a mecanismos de apoyo y respuesta rápidos dispuestos en la legislación nacional.

Las organizaciones de la sociedad civil (OCS) pueden contribuir a visibilizar a activistas a nivel nacional e internacional como medida de protección preventiva. Front Line Defenders actúa en nombre de defensores de derechos humanos individuales ante gobiernos, organismos intergubernamentales regionales e instituciones intergubernamentales internacionales para instarlas a que tomen medidas orientadas a ayudar a quienes están en riesgo (Front Line Defenders, sin fecha).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede exigirles a los Estados bajo su jurisdicción que tomen medidas cautelares para proteger a personas que se encuentren en situaciones graves o urgentes (Organización de los Estados Americanos [OEA], sin fecha). Esto puede implicar solicitar al Estado información sobre la situación de la persona o grupo, detallar los hechos de su caso y describir las medidas de protección que pueden ser necesarias. Las medidas otorgadas son distintas de las que se proporcionan en el ámbito nacional y pueden impedir la ejecución de medidas judiciales, administrativas o de otro tipo; por ejemplo, pueden exhortar a un Estado a suspender la aplicación de la pena de muerte para que la Comisión pueda analizar presuntas violaciones de derechos humanos planteadas por los solicitantes en la petición del caso (OEA, sin fecha). Con respecto a la protección, las medidas cautelares tienen por objeto preservar los derechos humanos a fin de evitar daños a la vida y a la integridad personal, y pueden relacionarse con desapariciones, acceso a tratamientos médicos, situaciones de amenazas, hostigamiento y persecución (OEA, sin fecha).

Se puede presentar una denuncia contra un Estado Miembro² de la Organización de los

Estados Americanos o contra más de uno, que se considere que han violado los derechos humanos establecidos en la Declaración Americana, la Convención Americana u otros tratados interamericanos de derechos humanos (OEA, 2010). Si la Comisión determina que el Estado es responsable de violaciones de derechos humanos, emitirá un informe con recomendaciones (OEA, 2010).

Protect Defenders ha elaborado un [Índice](#) que monitorea las violaciones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos y elabora mapas de tales violaciones, con el objetivo de generar conciencia sobre la magnitud del problema y para poner de relieve las presiones que enfrentan esas personas (Protect Defenders, sin fecha). Esto incluye una lista de alertas y ataques, donde se menciona a la persona o grupo, la región y el país, y el tipo de amenaza (por ejemplo, detención, abuso judicial, violencia física, intimidación/amenazas, etc.).

Seguridad digital

Quienes denuncian hechos de corrupción están expuestos al riesgo de sufrir ataques digitales, y la información conseguida mediante estos ciberataques también puede llevar a agresiones físicas si se rastrea el paradero de esas personas. Los ataques pueden incluir vigilancia electrónica o física, ciberataques, amenazas directas, hostigamiento en línea y campañas de desprestigio, acoso judicial, agresiones físicas y homicidio (Lawlor, 2022, 4).

Algunos gobiernos y empresas utilizan herramientas de manipulación y vigilancia para monitorear la labor de los activistas. Un ejemplo de esto es el reciente acto de piratería informática contra periodistas y defensores de derechos

² Los 35 Estados Miembros son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá,

Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela (OEA, 2010)

humanos en México perpetrado por la empresa de ciberinteligencia NSO Group mediante un programa espía (Kirchgaessner, 2022). Dos periodistas que trabajan en temas de corrupción fueron incluidos entre las personas vigiladas por el Gobierno utilizando ese software (Kirchgaessner, 2022).

Organizaciones de la sociedad civil como Access Now cuentan con una [Línea de ayuda sobre seguridad digital](#) que trabaja con personas y organizaciones para que puedan estar seguras en línea. Esas OSC mejoran las prácticas de seguridad digital de las personas para que estén fuera de peligro y reciban respuesta rápida de emergencia cuando sea necesario (Access Now, sin fecha). De manera similar, Front Line Defenders apoya a personas defensoras de derechos humanos mediante talleres en los que se aborda cómo implementar prácticas y herramientas digitales seguras, así como con una lista completa de [conjuntos de recursos de protección digital](#) disponibles al público.

Seguridad de establecimientos y de las personas

Se puede brindar seguridad para los establecimientos (sea el hogar de una persona o de un familiar, o su lugar de trabajo) en el marco de la protección de denunciantes, de programas de protección de testigos, en calidad de persona defensora de derechos humanos o como medida preventiva por parte de la policía en forma externa a los mecanismos oficiales. Incluye medidas como patrullas periódicas de la vivienda, la instalación de dispositivos de seguridad (como puertas de seguridad, alarmas o cercas) y dispositivos de alerta electrónica (ONUDD, 2015, 29-30). Algunos programas de protección de testigos incluyen alojamiento en espacios con alto grado de seguridad como parte de las medidas de reubicación temporal (ONUDD, 2015, 30). Entre las medidas de seguridad para una persona se incluyen las escoltas y los teléfonos móviles con números de emergencia (ONUDD, 2015, 29-30).

Las OCS también proporcionan subvenciones de emergencia a personas físicas para ayudarlas a conseguir un alojamiento seguro. Front Line Defenders ofrece [subvenciones para protección](#) de hasta EUR 7500 destinadas a defensores de derechos humanos, que pueden usarse para mejorar la seguridad física de una persona u organización.

Reubicación

La reubicación, sea temporal o permanente, puede ser un método de protección de tipo preventivo o reactivo. Implica alejar físicamente a la persona o al grupo de la amenaza. Algunas leyes de protección de denunciantes, programas de protección de testigos y protecciones para personas defensoras de derechos humanos ofrecen esta opción. En programas de protección de testigos como los de Australia, Italia, Sudáfrica y Estados Unidos, el Estado puede reubicar a quienes se encuentren en peligro.

Muchos actores no estatales también ofrecen reubicación para activistas, defensores de derechos humanos y personas que denuncian hechos de corrupción. La [iniciativa Ubuntu Hub Cities](#) es un programa de reubicación temporal para personas defensoras de derechos humanos que se encuentran en riesgo en África, por medio del cual se las ayuda a mudarse a otra ciudad y se les brinda asistencia médica y psicosocial (Africa Defenders, 2022). [Shelter City](#) es otra OCS que proporciona a las personas defensoras de derechos humanos reubicación temporal en una ciudad segura durante tres meses (plazo que se prorroga según sea necesario) para que puedan descansar, recibir capacitación en materia de seguridad, y adquirir habilidades y conocimientos. La ventaja de estos programas es que no son prestados por el Estado, lo que es importante cuando la corrupción se ha extendido de tal forma en el Estado que pone en peligro la capacidad de este de proteger a quienes cuestionan a funcionarios públicos. Las ciudades donde se reubica a activistas les permiten a estos crear

redes con otras personas y aprender de sus pares.

Cambio de identidad

El cambio de identidad de una persona en respuesta a amenazas o actos de violencia es una medida de protección que solo puede obtenerse a través del Estado. Por lo general, se ofrece en el marco de programas de protección de testigos y solo se aplica cuando la amenaza contra la vida de un testigo no puede evitarse mediante una reubicación temporal u otras medidas (ONUDD, 2015, 77). Implica la emisión de nuevos documentos personales con un nuevo nombre, la reubicación y la creación de una nueva historia de vida (ONUDD, 2015,77).

En algunos países, como Polonia y otras naciones bálticas, para evitar la identificación biométrica, la ley permite la realización de cirugías plásticas que alteren las características faciales y eliminen marcas distintivas en el rostro o el cuerpo, como tatuajes, lunares o marcas de nacimiento (ONUDD, 2015, 77) (Nesic y otros, 2013). El cambio de identidad y la reubicación permanente de una persona deben ser medidas de último recurso, puesto que cortar los vínculos podría impedir que el activista continúe trabajando en el futuro.

Referencias

Access Now. No date. [Digital security helpline](#).

African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR). 2022. [Mandate of the Commission](#).

African Defenders. 2022. [Ubuntu hub cities](#).

ALDIC. 2018. [Law No. 83 dated October 10, 2018 on the protection of whistleblowers](#). [Translated into English by ALDIC].

Amnesty International. 2021. [Madagascar: Authorities must drop trumped-up charges against whistleblower Ravo Ramasomanana](#). Amnesty International Public Statement.

Amnesty International. 2022. States should end reprisals against anti-corruption human rights defenders. Amnesty International Public Statement. [To be published online soon]

Barrera D., Eguren Q., Thomas M., Vielt M. 2022. [The worldwide growth of national policies for the protection of human rights defenders](#). Protection International.

Bennet K., Ingleton D., Nah A., Savage J. 2013. [A Research agenda for the protection of human rights defenders](#). Journal of Human Rights Practice, Volume 5, Issue 3.

Cámara De Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012. [Law for the Protection of Human Rights Defenders and Journalists](#). General Secretariat. Parliamentary Services Secretariat. [Translated into English online by Deep]

Chêne M. 2012. [Good practice in witness protection legislation](#). Transparency International.

Dandurand Y. 2010. [A review of selected witness protection programs](#). Department of Public Safety Canada.

Devine T. y Feinstein S. 2021. [Are whistleblowing laws working? A global study of whistleblower protection litigation](#). Government Accountability Project.

European Union (EU). 2019. [Directive \(EU\) 2019 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law](#). Official Journal of the European Union.

European Union (EU). 2021. [Ensuring protection – European Union guidelines on human rights defenders](#).

El Peruano 2021. [Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de derechos humanos en el Perú](#). [Translated into English online by Deep].

European Union (EU). 2008. [Ensuring protection – European Union guidelines on human rights defenders](#).

Financial Action Task Force (FATF). 2015. [Combating the abuse of non-profit organisations \(Recommendation 8\)](#). FATF/OECD.

France G. 2021. [The impact of AML/CFT regulations on civic space and human rights](#). U4 Helpdesk Answer.

Front Line Defenders. 2020. [Global analysis 2020](#).

Front Line Defenders. No date. [Research and advocacy](#).

G20 Anti-corruption Working Group (AWG). 2010. [Study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation](#). G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers.

Government of South Africa. 1998. [Witness Protection Act 112 of 1998](#).

Government of Uganda. 2010. [The Whistleblowers Protection Act](#).

Holmström T. 2019. [Guide for independent accountability mechanisms on measures to address the risk of reprisals in complaint management: A practical toolkit](#). Inter-American Development Bank.

Hopwood G. 2016. [Encouraging the reporting of corruption: Principles of whistleblower protection](#). Hanns Seidel Foundation.

International Labour Organization (ILO). 2022. [The protection of whistle-blowers in the public service sector](#). Sectoral Policies Department Geneva.

International Service for Human Rights (ISHR). No date. [Brazil Decree No.6044 of 2007 and Decree No.9937 of 2019](#).

International Service for Human Rights (ISHR). 2022. [States should end reprisals against anti-corruption human rights defenders](#).

Jenkins M. 2020. [Overview of whistleblowing software](#). U4 Helpdesk Answer.

Johannesen N. and Stopler T. 2021. [The deterrence effect of whistleblowing](#). The University of Chicago Press Journals.

Kukutschka K. y Vrushi J. 2022. [CPI 2021: Corruption, human rights and democracy](#). Transparency International.

Kirchgaessner S. 2022. [Mexico: Reporters and activists hacked with NSO spyware despite assurances](#). The Guardian. Washington.

Koren E. 2014. [Witness protection programs in selected countries](#). Ottawa, Public Safety Canada.

Kramer K. 2010. [Witness protection as a key tool in addressing serious and organized crime](#). UNAFEI.

Lawlor M. 2022. [At the heart of the struggle: Human rights defenders fight corruption](#). United Nations Human Rights.

Mallory S. 2000. [Informants: Development and management](#). Copperhouse Publishing Company.

McDevitt A. y Terracol M. 2020. [Assessing Whistleblowing Legislation](#). Transparency International.

Mekanna Z. 2022. [Manual for protecting and motivating whistleblowers](#). The Lebanese Transparency Association.

National Whistleblowers Center. No date. [Whistleblowers still the best at detecting fraud](#).

Nesic L., Paunovic S., Starcevic D. 2013. [Identity management and witness protection system](#). Management Journal for Theory and Practice Management.

Nolan H. 2022. [Protecting those who protect human rights: Opportunities and risks for action at the un](#). Stimson.

OECD 2016. [Committing to effective whistleblower protection](#). OECD Publishing, Paris.

Open Briefing. No date. [Protection ecosystem map](#).

Organization of American States. Sin fecha. [About precautionary measures](#). Inter-American Commission on Human Rights.

Organization of American States. 2010. [Petition and case system. Informational brochure](#). Inter-American Commission on Human Rights.

Parliament of Tanzania. 2015. [The Whistleblower and Witness Protection Act](#). No. 20.

Presidency of the Republic Chief of Staff for Legal Affairs. 2007. [Decree No. 6.044](#). [Translated into English by Google].

Protect Defenders. 2020. [Raising awareness.](#)

Protection International. 2022. [Mali.](#)

Republic of Korea. 2011. [Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers \(Act No. 10472 of 2011\)](#). [Translated into English by the International Labour Organization].

Socialist Republic of Vietnam. 2018. [Law on Denunciation](#). Law No. 25/2018/QH14.

Terracol M. 2018. [A best practice guide for whistleblowing legislation](#). Transparency International.

The Republic of Ghana. 2006. [The Whistleblower Act](#).

United Nations (UN). 1998. [Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms](#). General Assembly resolution 53/144.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (OHCHR). 2004. [Fact Sheet No. 29: Human rights defenders: Protecting the right to defend human rights](#). United Nations.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2000. [UNODC model witness protection bill](#).

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2004. [United Nations Convention against Corruption](#). United Nations, Vienna.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2012. [Legislative guide for the implementation of the united nations convention against corruption](#). United Nations.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2015. [Good practices for the protection](#)

[of witnesses in criminal proceedings involving organized crime](#). United Nations.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2015. [Resource guide on good practices in the protection of reporting persons](#). Vienna

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). No date. [Detecting and investigating corruption](#). UNODC Module Series on Anti-Corruption.

“Las Respuestas del Servicio de Asistencia Anticorrupción (Anti-Corruption Helpdesk) ofrecen a profesionales de todo el mundo información rápida y a pedido sobre corrupción. A partir de datos de pública consulta, los informes presentan una aproximación a un tema determinado y no reflejan necesariamente la postura oficial de Transparencia Internacional”.

*Transparencia Internacional
Secretaría Internacional
Alt-Moabit 96
10559 Berlín
Alemania*

*Phone: +49 - 30 - 34 38 200
Fax: +49 - 30 - 34 70 39 12*

*tihelpdesk@transparency.org
www.transparency.org*

*blog.transparency.org
facebook.com/transparencyinternational
twitter.com/anticorruption*

*Transparency International chapters can use the Helpdesk for free.
Email us at **tihelpdesk@transparency.org***