



WOLA

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México:

desafíos y oportunidades

En los últimos años, México se ha convertido en uno de los países más peligrosos del mundo para los periodistas y los defensores de los derechos humanos. El reciente secuestro del 2 de enero de 2015 y presunto asesinato del periodista Moisés Sánchez en el Estado de Veracruz es muy lejos de ser un incidente aislado¹. El tamaño del problema se puede apreciar revisando algunas cifras de organizaciones mexicanas e internacionales: en los primeros nueve meses de 2014, la sección mexicana de la organización internacional Artículo 19 documentó 222 agresiones contra miembros de la prensa²; desde 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha documentado 97 casos de periodistas que fueron asesinados presuntamente a consecuencia de su trabajo³; entre noviembre de 2010 y diciembre de 2012, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) documentó 89 supuestos actos de agresión contra defensores de los derechos humanos⁴; y entre enero de 2011 y diciembre de 2013, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” documentó 27 casos de defensores de los derechos humanos asesinados como resultado de su trabajo⁵.

A la luz de estas agresiones y amenazas continuas, y en respuesta a la presión de organizaciones de la sociedad civil, en 2012 el gobierno mexicano estableció el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas⁶.

La creación de un Mecanismo nacional que responda de forma integral y eficaz a las peticiones de protección de periodistas y defensores de los derechos humanos es un logro encomiable. Sin embargo, a más de dos años de su creación, el Mecanismo sigue enfrentando múltiples desafíos que limitan su capacidad de proteger de manera eficaz a periodistas y defensores de los derechos humanos vulnerables.

En la primavera de 2014, el Mecanismo perdió una tercera parte del personal que lo integraba, incluido el titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que supervisa el Mecanismo. Los integrantes del Consejo Consultivo del Mecanismo anunciaron que no participarían en la Junta de Gobierno hasta que se designaran un nuevo equipo y titular⁷. En una reunión con el Secretario General de Reporteros sin Fronteras celebrada en abril de 2014, el Secretario de Gobernación Osorio Chong admitió que el Mecanismo había fracasado, y se comprometió a reestructurarlo y a incluir a la sociedad civil en el proceso de reestructuración⁸.

El 10 de abril, Víctor Manuel Serrato fue designado nuevo titular de la Unidad de la Defensa de los Derechos Humanos. Anteriormente, el Mtro. Serrato había trabajado en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y en la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) de Michoacán⁹. Su nombramiento fue mayormente bien recibido por la sociedad civil. Se han hecho esfuerzos significativos para reestructurar el Mecanismo y reducir el rezago de casos, pero siguen existiendo numerosos desafíos a su plena implementación¹⁰. Asimismo, el Mtro. Serrato y su equipo están trabajando para resolver las cuestiones subyacentes que afectan al Mecanismo en un contexto en el que los defensores de los derechos humanos y los periodistas son cada vez más escépticos acerca de la

capacidad del Mecanismo de garantizar su protección. Hay una necesidad urgente de que el Mecanismo sea plenamente funcional para que pueda cumplir su importante mandato.

Este documento está basado en intercambios que mantuvieron Brigadas Internacionales de Paz (PBI, por sus siglas en inglés) y WOLA con periodistas y defensores de los derechos humanos a lo largo de los últimos dos años, en el acompañamiento de PBI de varios defensores de los derechos humanos que son beneficiarios del Mecanismo, y en la participación regular de PBI en reuniones con un colectivo de periodistas y organizaciones de derechos humanos llamado el Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil (Espacio OSC).

Si bien este documento reconoce la importancia del Mecanismo y el valioso trabajo realizado por el equipo que lo integra, también identifica varias áreas en las que hacen falta mejoras, basándose en una serie de casos que sirven como ejemplos para ilustrar estas debilidades. Asimismo, ofrece recomendaciones al gobierno de México, a los gobiernos de los 31 estados de México y el Distrito Federal, y al gobierno de los Estados Unidos, que ha proporcionado apoyo para el Mecanismo mediante un paquete de asistencia llamado la Iniciativa Mérida.

Problemas con la implementación del Mecanismo

Desde el principio, la falta de personal y de fondos ha inhibido la capacidad del Mecanismo de responder de manera oportuna y eficaz a las peticiones urgentes que recibe de periodistas y defensores de los derechos humanos. Gran parte del limitado número de personal que fue inicialmente asignado al Mecanismo no había sido adecuadamente capacitado, no estaba suficiente cualificado y tenía contratos temporales. Asimismo, la implementación de las medidas del Mecanismo depende en gran parte de la colaboración de los gobiernos estatales y locales, que no siempre se ha dado. Esto se debe, por un lado, a que el Secretario Osorio Chong ha hecho pocas declaraciones acerca del Mecanismo, y no se ha esforzado en comunicar claramente a los gobernadores y alcaldes que la implementación de las medidas de protección es una prioridad para el gobierno federal. De hecho, recientemente el gobierno federal ha hecho esfuerzos para desacreditar y criminalizar a los defensores y organizaciones de derechos humanos, mandando un mensaje preocupante de que el gobierno no respeta ni reconozca el trabajo valioso de los defensores de los derechos humanos ni da prioridad a su protección¹¹. También esta falta de cooperación en implementar medidas del Mecanismo se debe a la mala coordinación y comunicación entre las autoridades federales y estatales, y entre diferentes autoridades federales. En aquellas ocasiones en las que sí se han implementado medidas de protección, a menudo han sido ineficaces, y en algunos casos contraproducentes. Como resultado de estas deficiencias, los defensores de los derechos humanos y periodistas que han buscado el apoyo y la protección del Mecanismo no han podido contar con él para garantizar su seguridad.

Recursos humanos

El personal que se ha puesto a disposición del Mecanismo ha sido insuficiente para proporcionar respuestas oportunas y eficaces a las peticiones de protección. Hasta hace poco, la mayoría de los puestos eran temporales; varios miembros del personal estaban allí en calidad de prestados de otras agencias gubernamentales. Asimismo, en el pasado el elevado nivel de rotación del personal ha generado lagunas en la transferencia de información sobre los casos y en el seguimiento de casos. Defensores de los derechos humanos y periodistas han protestado que el personal del Mecanismo carece de profesionalismo y capacitación. Denuncian su falta de sensibilidad hacia la situación de los defensores, en particular aquellos que no están afiliados a una organización formal de la sociedad civil.

Se está poniendo empeño en solucionar esta situación. En los últimos meses, todo el personal del Mecanismo ha recibido capacitación de la organización de derechos humanos Freedom House, que proporciona asistencia técnica al personal del Mecanismo con financiamiento de USAID. (Algunos defensores y periodistas han informado que esto ha derivado en una mejora en el profesionalismo y la sensibilidad del personal.) Además, el Mecanismo está en proceso de contratar personal permanente, incluidos varios individuos que se encontraban en calidad de prestados de otras

agencias, y quienes ya han sido capacitados por Freedom House. Una vez que se contrate al resto del personal, será fundamental que estos individuos reciban capacitación similar a la impartida por Freedom House. Entendemos que, debido a la naturaleza altamente burocrática del proceso de contratación de empleados gubernamentales permanentes, la creación de todos los puestos permanentes a tiempo completo podría demorarse hasta principios de 2015.

Evaluación de riesgo y medidas de protección:

La evaluación de riesgo inicial, que determina si la situación de un individuo amerita protección, y de ser así qué medidas de protección son las más adecuadas, ha sufrido importantes demoras. Los defensores de los derechos humanos y periodistas han tenido que esperar meses para que su situación concreta sea analizada y se otorguen medidas, sin que se hayan previsto medidas de emergencia para cubrir la demora.

El 30 de abril de 2013, Freedom House firmó un acuerdo con la SEGOB para proporcionar asistencia técnica en la evaluación de riesgo y ayudar al Mecanismo a reducir el número de casos acumulados desde que comenzó a recibir solicitudes en octubre de 2012. En abril de 2014, el personal de Freedom House comenzó a trabajar con el personal del Mecanismo y logró reducir el rezago de casos empleando su propia metodología para categorizar el riesgo. Entre junio y agosto de 2014, el equipo llevó a cabo 85 evaluaciones de riesgo. Sin embargo, algunos miembros del Espacio OSC han manifestado su preocupación acerca de la metodología de Freedom House, ya que temen que no sea representativa de su situación general de riesgo. En particular, han notado que información contextual importante muchas veces se omite, aunque tal información es fundamental para obtener un entendimiento mayor del nivel de riesgo. Parte de la metodología empleada implica la atribución de valores numéricos para establecer niveles de riesgo. Los periodistas, defensores y miembros de la sociedad civil no entienden del todo esta metodología, y algunos han señalado que el uso de valores numéricos conlleva el riesgo de excluir ciertas importantes características únicas de cada caso individual.

Incluso cuando los periodistas y defensores de los derechos humanos logran que se otorguen medidas de protección a través del Mecanismo, el diseño e implementación de las medidas presentan graves deficiencias.

Las medidas de protección a menudo consisten en enviar patrullas policiales regulares al hogar o lugar de trabajo de un defensor de los derechos humanos o periodista. Algunos beneficiarios han expresado su preocupación ante la posibilidad de que sus vecinos asocien una fuerte y visible presencia policial con la actividad criminal, y por lo tanto sospechen que están involucrados en alguna actividad delictiva.

En otros casos se ha otorgado a defensores o periodistas botones de pánico y teléfonos satelitales para que los activen en situaciones de emergencia. Algunos beneficiarios han informado que en ocasiones estos dispositivos han fallado y no se han activado. Si bien el Mecanismo ha proporcionado nuevos botones de pánico para solucionar este problema, y es cierto que la tecnología siempre está sujeta a este tipo de fallos, es necesario que estos dispositivos funcionen adecuadamente de modo que los defensores y periodistas amenazados puedan depender de ellos para su protección. Además, la eficacia de un botón de pánico o teléfono satelital depende de la capacidad de respuesta rápida de la agencia que recibe la señal o llamada, y los defensores de los derechos humanos han comprobado que los tiempos de respuesta ante situaciones de emergencia del Mecanismo, que ha de solicitar ayuda de las agencias policiales, a menudo han sido lentos¹². Esto menoscaba seriamente la confianza en el Mecanismo y su capacidad de respuesta rápida en situaciones de emergencia.

El Mecanismo también ha instalado cámaras y/o sistemas de alarma en los hogares y oficinas de defensores y periodistas. En numerosas ocasiones, han sonado alarmas sin que las autoridades relevantes respondieran de manera oportuna. De nuevo, si bien la tecnología no es perfecta, este tipo de problemas erosionan seriamente la confianza en el Mecanismo, y menoscaban su capacidad de ofrecer protección eficaz. Además, el Mecanismo ha instalado estas alarmas y cámaras a través de una empresa de seguridad privada: en las reuniones del Espacio OSC, defensores y

periodistas manifestaron su preocupación acerca de que una empresa privada tenga acceso a la información que transmiten las cámaras, así como otra información sensible en cuanto a la seguridad de los defensores y periodistas.

También se han notado incongruencias en lo que se ha discutido en las reuniones de la Junta de Gobierno y las cartas oficiales que se transmiten a los beneficiarios después de tales reuniones.

En reuniones del Espacio OSC, periodistas y defensores han expresado su inquietud acerca de que las medidas de protección no tengan en cuenta el contexto específico en el cual cada individuo vive y trabaja, ni sus características particulares, por ejemplo género o identidad étnica. Para ser eficaces, las medidas han de adaptarse a los riesgos específicos a los que se expone cada persona. Asimismo, los agentes policiales que participen en patrullas de protección deberían ser capacitados para diferenciar entre el patrullaje de protección y la detección de actividad delictiva, y deberían al menos recibir información básica acerca de las amenazas específicas a las que se enfrentan las personas a quienes están protegiendo. (Lo ideal sería que las agencias policiales crearan unidades especializadas entrenadas para realizar tareas de protección).

Asimismo, los defensores y periodistas casi no han recibido información acerca del abanico de medidas de protección disponibles. Por ejemplo, el Mecanismo mantiene una red de casas seguras por todo el país, pero en reuniones del Espacio OSC defensores y periodistas han señalado que no saben cómo acceder a estas casas seguras, y los pedidos de la sociedad civil de reunirse con personal del Mecanismo para discutir estas inquietudes aún no han recibido respuesta. Si bien ciertamente tiene sentido que los detalles sobre la ubicación de las casas seguras permanezcan confidenciales, se debería proporcionar información acerca de cómo solicitar este tipo de protección.

Acumulación de casos

El Mecanismo ha recibido más de 197 peticiones de protección desde su puesta en marcha en noviembre de 2012. La gran mayoría de estas peticiones, aproximadamente 157, se consideró necesaria realizar un análisis más detallado del caso. Sin embargo, por diversas razones, estos casos se han demorado; la mayoría de los defensores y periodistas que realizaron estas peticiones han tenido que esperar muchos meses, y en ocasiones más de un año, sin obtener respuesta del Mecanismo. Los individuos que se enfrentan a serias amenazas a su integridad personal no se pueden permitir aguardar una respuesta durante meses o un año. Este tipo de demoras debilitan seriamente la credibilidad del Mecanismo.

Afortunadamente, en los últimos meses se han visto algunos avances en procesar esta acumulación de casos. La primera fase de la asistencia técnica que Freedom House proporcionó al Mecanismo durante 2014 apuntó a solucionar el rezago de casos; en dos sesiones especiales de trabajo celebradas en julio y agosto de 2014, a las que asistieron personal del Mecanismo y consultores de Freedom House, se redujo el rezago de casos, otorgando medidas de protección en 85 de ellos. Muchos de los 60 casos restantes fueron procesados durante reuniones de la Junta de Gobierno en otoño de 2014, lo cual redujo de manera significativa a tal acumulación de casos. Sin embargo, se espera que el Mecanismo seguirá recibiendo más y más casos. Por lo tanto, el Mecanismo debería ser capaz de lidiar con este volumen de peticiones de forma sistemática, y no solo como una situación excepcional¹³.

Una organización que ha sufrido de primera mano las demoras en el procesamiento de peticiones es el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi. El Centro, con sede en Torreón, Coahuila, proporciona ayuda a migrantes, acompaña a los familiares de desaparecidos, defiende los derechos medioambientales, en particular el derecho al agua, y desarrolla proyectos de educación en las comunidades. PBI ha proporcionado acompañamiento formal al Centro desde enero de 2014, pero ha estado en contacto de manera regular con el personal que lo integra desde 2012. En 2012, miembros de las fuerzas armadas mexicanas, junto con agentes de la policía federal y estatal, allanaron el Centro sin orden judicial (le dijeron al personal del Centro que estaban buscando drogas, basándose en información proporcionada por un informante criminal)¹⁴. Más adelante, en 2013, fueron robados del Centro documentos y computadoras que contenían información muy sensible¹⁵. En septiembre de 2013 el personal del Centro, preocupado

por su seguridad, solicitó al Mecanismo medidas de protección. Esta solicitud no obtuvo respuesta hasta junio de 2014, después de que se llevara a cabo una evaluación de riesgo muy superficial siguiendo la metodología de Freedom House. Finalmente, durante las reuniones de la Junta de Gobierno celebradas el 17 y 18 de julio de 2014 se otorgaron ciertas medidas de protección al Centro, cuyo nivel de riesgo fue declarado “extraordinario”. Sin embargo, en el momento de redactar este documento el Centro aún no había recibido ninguna notificación acerca de la implementación de estas medidas.

Coordinación y comunicación

Muchos periodistas y defensores de los derechos humanos con quienes PBI y WOLA han mantenido comunicaciones, han solicitado medidas de protección al Mecanismo y han expresado inquietudes acerca de la mala comunicación entre los beneficiarios y el personal del Mecanismo, y la falta de coordinación entre los diversos organismos involucrados en el proceso. También han manifestado preocupación por la inadecuada coordinación entre entidades a nivel federal y estatal, y dentro de las instituciones federales. Esta falta de coordinación ha generado graves vacíos en la provisión de protección¹⁶.

Esta situación se ve aún más complicada por el hecho de que algunos periodistas y defensores de los derechos humanos ya cuentan con medidas de protección brindadas por otros organismos, como la CNDH, comisiones de derechos humanos a nivel estatal, o el Sistema Interamericano (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos). Sin embargo no se ha difundido ningún plan para hacer que estos sistemas se complementen, y la coordinación entre los diferentes organismos que brindan medidas de protección también ha sido deficiente.

La experiencia de la Casa del Migrante de Saltillo (CMS) ilustra estos problemas y subraya la necesidad de mejorar la coordinación entre las diversas entidades involucradas en brindar e implementar medidas de protección. Este ejemplo también señala la ausencia de canales de comunicación fluidos entre los beneficiarios y las autoridades relevantes.

La CMS es un albergue para migrantes fundado en 2002, situado en Saltillo, Coahuila, que proporciona asistencia legal, psicológica, médica y humanitaria a migrantes en tránsito por México en camino hacia la frontera con los Estados Unidos. Debido a la naturaleza de su trabajo, la CMS ha sufrido agresiones en varias ocasiones, y por ello la CNDH, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han otorgado a la CMS medidas de protección. (La CIDH concluyó que el nivel de riesgo al que se expone la CMS es “extraordinario”).

En 2012, la CMS acudió al Mecanismo federal para solicitar protección. Tras un intento de incursión en el albergue por parte de la policía estatal de Coahuila el 9 de agosto de 2013, el director del albergue, Alberto Xicoténcatl, volvió a solicitar al Mecanismo que admitiera a la CMS. Después de un análisis preliminar, la CMS fue admitida al Mecanismo el 10 de agosto de 2013. A pesar del gran número de incidentes de seguridad que había experimentado la CMS, el Mecanismo estableció que su nivel de riesgo era “ordinario”, lo que contradecía la clasificación de riesgo “extraordinario” que le había otorgado la CIDH.

Sin embargo, la Junta de Gobierno del Mecanismo no analizó el caso de la CMS con el fin de sacar conclusiones de la evaluación de riesgo y brindar medidas de protección, hasta marzo de 2014. Esta reunión de la Junta de Gobierno se celebró tras la crisis del Mecanismo mencionada anteriormente: no estaba presente ningún representante de la sociedad civil, tal como indica la ley, ni tampoco el director de la CMS, a pesar de que había pedido que no se discutiera el caso en su ausencia. Si bien la Junta concedió una serie de medidas de protección a la CMS, esta manifestó su oposición a que se discutiera su situación en su ausencia.

Cinco meses después, en agosto de 2014, la CMS y el personal del Mecanismo llegaron a un acuerdo para instalar un

cercado y alambrado de púas alrededor del albergue. La CMS ha solicitado en dos ocasiones que se vuelva a discutir su caso, pero en el momento de redactar este documento esta solicitud no había sido atendida. El Sr. Xicoténcatl ha expresado por escrito su profunda preocupación acerca de la falta de comunicación y coordinación eficaz entre la CMS y los organismos federales, lo cual cree que ha resultado perjudicial para la implementación de las medidas otorgadas por el Mecanismo y los otros organismos mencionados anteriormente.

Cabe señalar que la CMS averiguó a través de sus diversas comunicaciones con la SEGOB que Freedom House participaría en la revisión de este caso. En reuniones del Espacio OSC, periodistas y defensores que habían presentado sus casos ante el Mecanismo manifestaron su inquietud acerca de este hecho, ya que nunca dieron su autorización para que personal ajeno a la SEGOB tuviera acceso a información sensible acerca de su necesidad de protección.

El fracaso de la implementación de las medidas

Silvia Pérez Yescas es la fundadora de la organización de base CIARENA, que trabaja por los derechos de las mujeres y otras cuestiones de derechos humanos que afectan a las comunidades rurales de Oaxaca. Desde 2009, la Sra. Pérez y otros miembros de CIARENA han sufrido varios graves incidentes de seguridad, entre ellos amenazas de muerte, vigilancia y acoso. En la noche del 16 de enero de 2013, unos veinte hombres fuertemente armados rodearon el hogar de la Sra. Pérez en Matías Romero, Oaxaca, e intentaron ingresar a él. La Sra. Pérez y su hijo lograron escapar, ella ha sido desplazada de su hogar y no ha podido trabajar en su comunidad desde el incidente. El 19 de agosto de 2014, tras su regreso a la zona, una fuente confiable informó a la Sra. Pérez que había una recompensa de MXN\$100,000 por su cabeza.

En noviembre de 2012, la Sra. Pérez, junto con sus representantes legales, planteó la situación al Mecanismo federal. La Junta otorgó a la Sra. Pérez medidas de protección, entre otras un vehículo y un teléfono satelital, que deberían ser provistos por las autoridades federales. Sin embargo, no se ha implementado ninguna de estas medidas. Tras el incidente de seguridad de enero de 2013, la situación de la Sra. Pérez se volvió a plantear a la Junta de Gobierno, y se concedieron medidas adicionales. Estas nuevas medidas tampoco se implementaron, y la Sra. Pérez siguió sin poder volver a Matías Romero debido al riesgo al que se exponía. En julio de 2014, la SEGOB implementó algunas medidas, entre ellas la instalación de electricidad, cámaras e iluminación. Sin embargo, estas medidas generaron un aumento enorme en la factura de electricidad, que la Sra. Pérez ha dejado en claro que no podrá pagar. Aunque ha habido algunos intentos de llegar a arreglos alternativos, ha resultado especialmente difícil negociar la implementación de estas medidas. Este caso señala varias dificultades prácticas que pueden surgir, y la naturaleza única de cada caso que se presenta ante el Mecanismo. Tales especificidades debería tenerse en cuenta a la hora de otorgar medidas.

Respuesta rápida

El Mecanismo no ha logrado responder a las emergencias de manera rápida y eficaz. La experiencia del Colectivo Ustedes Somos Nosotros, un grupo de voluntarios que proporciona ayuda humanitaria a migrantes, ilustra este problema. Los miembros del Colectivo han sido beneficiarios del Mecanismo desde febrero de 2013, pero aún no se les ha otorgado ninguna medida de protección. El 5 de abril de 2014, unos desconocidos dispararon varias veces contra miembros del Colectivo mientras lideraban una misión humanitaria para proporcionar asistencia médica y ayuda a migrantes en tránsito en Lechería, en el Estado de México. Los disparos fueron efectuados directamente contra miembros del Colectivo; un ciudadano guatemalteco que estaba siendo ayudado en ese momento recibió un disparo en la pierna. Los defensores de los derechos humanos hicieron una serie de llamadas al número de emergencia del Mecanismo, pero pasaron varias horas hasta que las autoridades enviaron un patrullero y lograron evacuar a los defensores de la zona del tiroteo¹⁷. Esta demora en la respuesta a solicitudes de emergencia pone en tela de juicio la capacidad del Mecanismo de proteger a defensores en situación de grave riesgo, y debilita seriamente la confianza en el Mecanismo. Dos miembros del Colectivo, quienes brindaban asistencia humanitaria a personas migrantes de

manera frecuente, fueron asesinados el 23 de noviembre de 2014 en Tequixquiac, Estado de México, un evento lamentable que resalta la situación de peligro que enfrentan los defensores de derechos humanos en México y la importancia de tomar pasos más contundentes para fortalecer la protección de ellos.

Insuficiente conocimiento del Mecanismo

Si bien el Mecanismo lleva más de dos años funcionando, apenas se conoce fuera de la Ciudad de México. Cada uno de los 31 estados de México ha firmado un acuerdo de cooperación con el gobierno federal en relación al Mecanismo (el Distrito Federal no lo ha hecho), pero su implementación ha sido extremadamente lenta. En una reunión celebrada en febrero de 2014, los gobernadores de todos los 31 estados de México se comprometieron a trabajar juntos en materia de derechos humanos, incluido el Mecanismo. Si bien este compromiso es un avance, en la práctica casi todo sigue igual, y el consenso general entre aquellos que dialogan con las instituciones estatales sobre este tema es que los funcionarios a nivel estatal tienen muy poco o ningún conocimiento del Mecanismo. También hay una falta de cooperación entre la SEGOB y los gobiernos estatales, lo que dificulta la implementación del Mecanismo sobre el terreno.

Impunidad

Las autoridades pertinentes han sido informadas de los ataques, acoso, amenazas y asesinatos sufridos por Silvia Pérez Yescas, la Casa del Migrante de Saltillo, el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi y el Colectivo Ustedes Somos Nosotros. Sin embargo, las investigaciones iniciadas no han avanzado. La Procuraduría General de la República (PGR), que integra la Junta de Gobierno, y en particular la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, que está a cargo de la investigación de muchos de los casos que involucran a periodistas, ha recibido críticas de la sociedad civil en el Espacio OSC por no haber avanzado más en la investigación de las amenazas contra defensores de los derechos humanos y periodistas. Por otro lado, varios de los incidentes de seguridad son competencia de la procuraduría general del estado en el que sucedieron, y no de la PGR. La coordinación entre las procuradurías estatales y la PGR ha resultado difícil. PBI y WOLA han manifestado repetidamente su preocupación acerca de los niveles de impunidad de los que han gozado los crímenes contra periodistas y defensores de los derechos humanos, y creen que si no se investigan y sancionan adecuadamente estos delitos, difícilmente mejorará la situación de seguridad de los defensores de los derechos humanos y periodistas a largo plazo.

Recomendaciones

A la Secretaría de Gobernación (y en particular a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos) y los miembros gubernamentales de la Junta de Gobierno:

- Garantizar que el Mecanismo cuente con suficiente personal, adecuadamente capacitado, para que pueda funcionar de manera eficaz y de manera profesional.
- Seguir mejorando las prácticas de evaluación de riesgo.
- Garantizar que las medidas de protección que otorga el Mecanismo a defensores de los derechos humanos y periodistas sean eficaces, y tengan en cuenta sus necesidades específicas.
- Trabajar en alianza con los gobiernos estatales para garantizar la aplicación del Mecanismo en cada estado. Definir los contactos a nivel estatal y directrices a seguir en materia de coordinación institucional eficaz y de participación en el Mecanismo.
- Hacer disponible los recursos para garantizar que la nuevamente creada Unidad para la Prevención, Seguimiento y Análisis pueda entrar en plena operatividad.
- Garantizar la continuidad del diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, reconociendo su legitimidad y su papel en la promoción y diseño del Mecanismo.

- Garantizar que la implementación del Mecanismo se lleve a cabo de manera transparente, en particular en lo relativo a los contratos con organizaciones externas y personas vinculadas a la implementación y fortalecimiento del Mecanismo. Difundir, de manera regular (al menos trimestral) y transparente, información sobre el estado del Comité Técnico del Fideicomiso del Mecanismo, con el fin de aclarar dudas y detallar los montos disponibles y a qué usos serán destinados. Con respecto a la empresa de seguridad contratada por la SEGOB, proporcionar la información necesaria para aclarar dudas y responder a cualquier pregunta que puedan tener los beneficiarios.
- Garantizar una amplia difusión de información sobre el Mecanismo entre defensores y periodistas, incluidos aquellos que viven en zonas rurales o aisladas, informándoles sobre qué es el Mecanismo y cómo pueden acceder a él, y una difusión entre los funcionarios estatales y municipales pertinentes.
- Incluir directrices desde una perspectiva de género para garantizar la protección de las mujeres defensoras de los derechos humanos.

A los gobiernos de todos los estados y municipios de México y el Distrito Federal:

- Reconocer, por medio de declaraciones públicas, el importante papel de los defensores de los derechos humanos y los periodistas en un México democrático, la situación de riesgo que viven a causa de sus actividades, y la responsabilidad de los gobiernos estatales de protegerlos mediante un mecanismo de protección.
- Trabajar en estrecha alianza con la SEGOB para garantizar la aplicación del Mecanismo en cada estado.
- Garantizar la implementación adecuada de las medidas autorizadas por el Mecanismo.

Al gobierno de los Estados Unidos:

Apoyo de los Estados Unidos para el Mecanismo

Aparte de la ya mencionada ayuda a través de Freedom House, el gobierno de los Estados Unidos ha proporcionado apoyo, principalmente asistencia técnica, para el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México a través de la Iniciativa Mérida. Esto ha incluido apoyo para "el marco legislativo para la protección, incluyendo asistencia en la redacción de leyes aprobadas en 2012 para proteger a los periodistas y defensores de los derechos humanos, federalizar los crímenes contra periodistas e implementar legislación para procesarlos, y desarrollar mecanismos sostenibles para protección y protocolos correspondientes" (*traducción por los autores*)¹⁸.

Además, los responsables políticos de los Estados Unidos han apoyado públicamente al Mecanismo y han urgido al gobierno de México asegurar su plena aplicación. Una carta de 2013 firmada por miembros del Congreso de los Estados Unidos dirigida al Secretario de Estado estadounidense, John Kerry, destacó la vulnerabilidad de los defensores de los derechos humanos en México y exhortó al gobierno de Peña Nieto a asegurar que el Mecanismo se implemente de manera efectiva. Este último afirmó creencia de los miembros que "se necesita un compromiso claro por parte del gobierno de Peña Nieto para asegurar que este mecanismo proporcione a los defensores con las medidas de protección inmediatas cuando sea necesario. Es igualmente importante que se lleven a cabo investigaciones inmediatas y completas para asegurar que los responsables de las amenazas y los ataques sean procesados y castigados" (*traducción por los autores*).¹⁹

En una reunión de 10 de diciembre de 2014 con miembros de la sociedad civil, el embajador estadounidense Anthony Wayne expresó su preocupación por la situación de los defensores de los derechos humanos en México, explicando que "los Estados Unidos están comprometidos a trabajar con el gobierno y sociedad civil de México para asistir en sus esfuerzos por fortalecer el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos".²⁰

Asimismo, la Sub-Administradora Adjunta para América Latina y el Caribe de USAID, Elizabeth Hogan, declaró ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos que "durante el reciente Diálogo Bilateral sobre Derechos Humanos en abril [2014] a la que asistí, discutimos muchas áreas de cooperación en materia de derechos humanos. Desde entonces, nos complace que el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha tomado medidas muy concretas para mejorar sus operaciones y responder mejor a las preocupaciones de seguridad de los periodistas y defensores de derechos humanos en todo el país" (*traducción por autores*).²¹

Dado el importante apoyo que los Estados Unidos ha proporcionado al Mecanismo y para los defensores de derechos humanos y periodistas, creemos que es importante que en su futura colaboración con México en este tema, los Estados Unidos debe:

- Continuar brindando asistencia técnica al Mecanismo a través de USAID.
- Solicitar información en base trimestral del gobierno mexicano sobre los indicadores claves del éxito del Mecanismo, incluyendo el número de solicitudes recibidas, el tiempo medio que se tarda en responder a las solicitudes, y el número de defensores y periodistas que denuncian incidentes de seguridad después de solicitar protección del Mecanismo.
- Reunir con los representantes del Espacio OSC cuando lo soliciten.
- Expresar apoyo para el Mecanismo al más alto nivel, tanto en público como en privado.

Anexo A

Estructura del Mecanismo

El funcionamiento del Mecanismo es supervisado por la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB. Hay tres unidades encargadas de recibir las solicitudes iniciales de protección, procesar la información recibida, llevar a cabo una evaluación de riesgo, y otorgar medidas en aquellos casos en los que se considere necesario. Estas son: la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; la Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Hay poca claridad sobre el mandato de cada unidad y parece haber una considerable superposición de tareas y responsabilidades entre las distintas unidades.

La Junta de Gobierno está a cargo de supervisar el Mecanismo, y está integrada por representantes—a nivel de Subsecretario o equivalente—de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Procuraduría General de la República (PGR), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y cuatro representantes del Consejo Consultivo. La Junta de Gobierno es presidida por el representante de la SEGOB, quien tiene la responsabilidad final de garantizar el correcto funcionamiento del Mecanismo y la correcta implementación de sus medidas de protección.

El Consejo Consultivo monitorea el Mecanismo y envía representantes a su Junta de Gobierno. El consejo está integrado por defensores de los derechos humanos, periodistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil que fueron electos por la misma sociedad civil el 19 de octubre de 2012.

La Coordinación Ejecutiva Nacional es responsable de coordinar las acciones entre las diferentes áreas del Mecanismo.

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; Unidad de Evaluación de Riesgos; y Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis son unidades operativas auxiliares del Mecanismo.

Anexo B:

Orígenes del Mecanismo

En 2010, un grupo de organizaciones de derechos humanos y periodistas presentaron una propuesta para crear un mecanismo de protección ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Basándose en sus experiencias colectivas y en un estudio de mecanismos de protección existentes en otros países, la propuesta definía los elementos esenciales de un mecanismo de prevención, protección e investigación eficaz.

En los siguientes meses, este colectivo de periodistas y organizaciones de derechos humanos, llamado Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil (Espacio OSC), se reunió con funcionarios del gobierno mexicano para promover la creación de un mecanismo así.

Durante la visita a México de Navi Pillay, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 7 de julio de 2011, el entonces presidente Felipe Calderón firmó un decreto presidencial que autorizaba a la SEGOB a desarrollar e implementar un mecanismo de protección. Posteriormente, el Espacio OSC entabló un diálogo con la SEGOB acerca de la estructura del mecanismo. Al mismo tiempo, los miembros del Espacio OSC comenzaron a trabajar con el Senado de la República para desarrollar leyes que garanticen la coordinación entre las agencias gubernamentales a nivel federal, estatal y local para implementar medidas de protección, y que el mecanismo siga funcionando incluso tras un cambio de gobierno²². (Esto reviste particular importancia en México, donde a menudo los nuevos gobiernos no dan seguimiento a las iniciativas de reforma de sus predecesores).

Tanto PBI como Amnistía Internacional estuvieron presentes en todas las etapas del proceso de elaboración de la propuesta. El proyecto de ley fue aprobado por unanimidad al final de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión de México el 30 de abril de 2012, y el Presidente Felipe Calderón lo firmó el 22 de junio de 2012. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas comenzó a funcionar en noviembre de 2012.

El 11 de diciembre de 2012, la recién nombrada Subsecretaria de Derechos Humanos, Lía Limón, reconoció públicamente los riesgos a los que se enfrentan los defensores de los derechos humanos y los periodistas, y la responsabilidad del Estado de protegerlos. Asimismo, llamó al gobierno federal a comprometerse a priorizar la implementación del Mecanismo de Protección²³.

Anexo C:

De acuerdo con lo establecido por la ley, en 2013 se formó el Comité Técnico del Fideicomiso para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, a cargo de supervisar la gestión financiera del Mecanismo. Se publicaron directrices que detallaban cómo funcionaría esta entidad. En un principio no fue posible acceder a estos fondos, que ascienden a más de 170 millones de pesos mexicanos, debido a ciertos requerimientos burocráticos internos. Si bien la SEGOB confirmó recientemente que ya es posible acceder a ellos, aún hay muchos interrogantes acerca del uso de los fondos. En relación a esto, a principios de 2014 la SEGOB firmó un contrato con una empresa de seguridad empleada para implementar las medidas de seguridad definidas por la SEGOB. Aún existen muchas dudas acerca de la función y responsabilidades de la empresa de seguridad.

Notas

¹ Ureste, Manu, “Hijo de Moisés Sánchez no cree que el cadáver sea de su padre”, *Animal Político*, 26 de enero de 2015, <http://www.animalpolitico.com/2015/01/mois-es-sanchez-lo-que-se-sabe-y-las-dudas-de-la-investigacion-del-periodista-asesinado-en-veracruz/>.

² Article 19, *Tercer Informe Trimestral: El más violento para la prensa en la administración de Enrique Peña Nieto*,

2014, <http://www.articulo19.org/tercer-informe-trimestral-el-mas-violento-para-la-prensa-en-la-administracion-de-enrique-pena-nieto/>.

³ “Suman 97 quejas por periodistas muertos”, *Reforma*, 6 de enero de 2015, <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=433234&v=3>.

⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*, junio de 2013, http://hchr.org.mx/files/doctos/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf.

⁵ Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT), *El Derecho a Defender los Derechos Humanos en México: Un informe sobre la situación de personas defensoras 2011-2013*, mayo de 2014, p. 65-66, <https://www.dropbox.com/s/jj1tw0490fslbxt/INFORME%202014%20REDTDT%20Final.pdf>.

⁶ Antes del establecimiento del Mecanismo, los defensores de los derechos humanos y los periodistas dependían de un abanico de organismos de derechos humanos estatales, nacionales y regionales. Las comisiones de derechos humanos a nivel estatal y nacional otorgaban medidas de protección a ciertos defensores y periodistas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos otorgaba medidas provisionales a individuos vinculados a casos presentados ante la Corte (víctimas, testigos o peticionarios), o que estaban siendo considerados por la Comisión. En estos casos, a pesar de que dichos organismos otorgaron varias medidas de protección a defensores de los derechos humanos y periodistas, su implementación y seguimiento siguieron siendo problemáticos. Organizaciones internacionales y mexicanas manifestaron repetidamente su preocupación acerca de la falta de coordinación entre las autoridades estatales y federales para proteger la integridad física y psicológica de los beneficiarios. Estos problemas se vieron agravados por la falta de entendimiento de los funcionarios mexicanos acerca de las cuestiones relacionadas con la protección y cómo llevar a cabo una evaluación de riesgos. Por ejemplo, la Corte IDH concedió medidas provisionales en el caso de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú que requerían que el gobierno mexicano evaluara los riesgos específicos del caso. Dadas las dificultades de las autoridades mexicanas para llevar a cabo este tipo de análisis, la SEGOB acordó con los beneficiarios que PBI llevaría a cabo la evaluación de riesgo, que fue presentada a la SEGOB en mayo de 2010. En 2012, PBI, Protección Internacional y la OACNUDH celebraron una serie de talleres sobre medidas de protección para la sociedad civil. Posteriormente, Protección Internacional llevó a cabo una serie de talleres para funcionarios del gobierno centrados en los defensores de los derechos humanos y los periodistas, y su situación particular en materia de riesgo y necesidades de seguridad, así como el papel del Estado en este contexto.

⁷ El 24 de marzo de 2014, los miembros del Consejo Consultivo escribieron una carta a la Subsecretaria de Derechos Humanos, Lía Limón, en la que manifestaban sus inquietudes acerca del personal del Mecanismo. La carta se puede leer aquí: http://imhdh.org/boletines_detalle.php?id=10137.

⁸ Cabrera, Rafael, “El mecanismo de protección a periodistas es un fracaso, reconoce Gobernación”, *Animal Político*, 4 de abril de 2014, <http://www.animalpolitico.com/2014/04/gobernacion-prometio-modificar-mecanismo-de-proteccion-de-periodistas-rsf/#axzz38ypEx9lw>.

⁹ “Designa Segob titular para unidad de Derechos Humanos”, *El Universal*, 10 de abril de 2014, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/designa-segob-titular-para-unidad-de-derechos-humanos-1002501.html>.

¹⁰ Martínez, Fabiola y Fernando Camacho, “Serrato Lozano, nuevo titular de la Unidad de Derechos Humanos de Gobernación,” *La Jornada*, 11 de abril de 2014, <http://www.jornada.unam.mx/2014/04/11/politica/012n1pol>.

¹¹ El 8 de diciembre de 2014, el periódico digital *Reporte Indigo* publicó un artículo basado en información supuestamente filtrada del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) que vincula a dos integrantes del Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan” (CDHM Tlachinollan) con “grupos subversivos” del Estado de Guerrero. Según el artículo, el CISEN tiene fichado al director del CDHM Tlachinollan, Abel Barrera y al abogado y director del Área Jurídica, Vidulfo Rosales Sierra considerándolos “radicales y un peligro para la gobernabilidad” del país. El mismo artículo menciona a varias otras organizaciones de la sociedad civil Guerrerense que supuestamente son vigiladas y fichadas por el CISEN. El artículo del Reporte Índigo está disponible aquí:

www.reporteindigo.com/reporte/mexico/ficha-cisen-abogado-de-normalistas.

Asimismo, el 10 de diciembre de 2014, el Secretario de la Marina de México (SEMAR), Vidal Francisco Soberón declaró durante una entrevista pública que las organizaciones que acompañan a las familias de los desaparecidos en realidad les están manipulando, que buscan beneficios para sí mismas con la intención de alcanzar objetivos individuales. Ver este artículo en el *El Universal* para más información: www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/normalistas-desaparecidos-guerrero-elecciones-igual-a-yotzinapa-semar-vidal-francisco-soberon-1060913.html.

¹² Véase la sección sobre el Colectivo Ustedes Somos Nosotros en este documento. Además, el 1 de julio de 2014, Amnistía Internacional manifestó públicamente su preocupación por la situación de Juan Ramón Verdugo Sánchez, un defensor de los derechos humanos de Tapachula, Chiapas a quien se había otorgado medidas de protección bajo el Mecanismo tras recibir amenazas. El Sr. Sánchez solicitó ayuda al oficial de policía local designado por el Mecanismo, pero el oficial no actuó inmediatamente; no se envió un patrullero hasta una hora después de la solicitud, cuando la persona que lo estaba amenazando ya se había ido del vecindario.

¹³ Cortéz, Edgar, “Segundo informe: Protección a defensores de DH y periodistas,” *Plumas Libres*, 3 de septiembre de 2014, <http://plumaslibres.com.mx/2014/09/03/segundo-informe-proteccion-defensores-de-dh-y-periodistas/>.

¹⁴ Acción urgente emitida por la Red TDT: http://www.redtdt.org.mx/d_acciones/d_visual.php?id_accion=178.

¹⁵ Acción urgente emitida por la Red TDT: http://www.redtdt.org.mx/d_acciones/d_visual.php?id_accion=303.

¹⁶ PBI y WOLA han trabajado en estrecha alianza con numerosos defensores de los derechos humanos y periodistas como parte de nuestro trabajo en México. Nos abstenemos de nombrar a los defensores de los derechos humanos y periodistas que han compartido sus opiniones con nosotros a fin de resguardar su seguridad y garantizar su derecho a la privacidad. En aquellos ejemplos en los que sí publicamos los nombres de defensores y organizaciones, se obtuvo su consentimiento o se emplearon fuentes públicas.

¹⁷ Acción urgente emitida por Voces Mesoamericanas: <http://vocesmesoamericanas.org/2014/04/09/agresion-hacia-integrantes-del-colectivo-ustedes-somos-nosotros/>.

¹⁸ U.S. Embassy–México, “Historical Fact Sheet: The Merida Initiative – Major Deliveries to November 30, 2012,” noviembre de 2012, <http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/agosto2013/fs-majordelvs%20-200813-eng.pdf>; Freedom House, “Propuesta de reglamento de la ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas,” enero de 2013, <http://www.freedomhouse.org/publicaciones/propuesta-de-reglamento-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de#.U9IPAWOTEIc>.

¹⁹ “Moran Leads Bipartisan Group of 24 Lawmakers Call on Secretary Kerry to Prioritize Human Rights in Mexico,” Press Release, April 26, 2013, http://www.legistorm.com/stormfeed/view_rss/406397/member/386.html.

²⁰ Embajada de los Estados Unidos–México, “Embajador Wayne dialoga con líderes de la sociedad civil sobre las prioridades de México respecto a Derechos Humanos”, 10 de diciembre de 2014, <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress/embajador-wayne-dialoga-con-lideres-de-la-sociedad-civil-sobre-las-prioridades-de-mxico-respecto-a-derechos-humanos.html>.

²¹ “The Future of U.S. – Mexico Relations”, Testimonio ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 20 de mayo de 2014, <http://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/may-20-2014-elizabeth-hogan-acting-aa-future-us-mexico-relations>.

²² El texto de la ley fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012, y está disponible aquí: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>.

²³ Brigadas Internacionales de Paz (PBI), “El Nuevo gobierno mexicano se compromete a aplicar el Mecanismo de Protección de forma efectiva”, 17 de diciembre de 2012, http://www.pbi-mexico.org/los-proyectos/pbi-mexico/noticias/news/?no_cache=1&L=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3708&cHash=62db3ebb41442ed279ad9198ef3faf2f.