

La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

La necesidad de un Mecanismo de Protección:

- En México personas defensoras de derechos humanos sufren altos niveles de asesinatos, desapariciones, hostigamiento, vigilancia, amenazas, ataques y criminalización.¹
- La respuesta actual del Estado Mexicano ha sido ineficaz: beneficiarios de medidas de protección – otorgadas por la Comisión Nacional, Comisiones Estatales o por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos – han registrado preocupantes debilidades: una falta de implementación consensuada con los beneficiarios y adecuada a su contexto y situación de riesgo así como una deficiente coordinación entre las diferentes entidades del Gobierno.²
- Personas defensoras y periodistas que han registrado amenazas y agresiones – y que cuentan con medidas de protección – siguen siendo víctimas de nuevas agresiones.³
- En los primeros 100 días del gobierno de Enrique Peña Nieto se registraron 37 agresiones en contra de personas defensoras de derechos humanos y 56 en contra de periodistas, incluyendo un asesinato.⁴
- En el 2011 hubo al menos 209 violaciones de los derechos humanos de personas defensoras.⁵

Hacia un Mecanismo Gubernamental:

- En 2010 se sumaron los esfuerzos de varias organizaciones de derechos humanos y periodismo dentro del 'Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil' (Espacio OSC) que elaboró una *Propuesta de Mecanismo* en Octubre 2010.⁶
- Desde entonces este grupo ha impulsado el debate sobre el desarrollo de un Mecanismo, sosteniendo varias reuniones con funcionarios del gobierno federal sobre el tema.
- En Noviembre 2010 y Julio 2011, el entonces Presidente Felipe Calderón firmó Decretos Presidenciales autorizando el desarrollo y implementación de Mecanismos para periodistas y personas defensoras.⁷

El Proceso Legislativo:

- En paralelo a los procesos con el brazo ejecutivo del gobierno, y con el afán de dar al Mecanismo una base legal que obligue a cualquier administración federal futura a implementarlo, el Espacio OSC propuso un Proyecto de Ley en el Senado de la República.
- En un ejemplo de buena práctica a nivel mundial, representantes del Espacio OSC diseñaron y redactaron la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, junto con asesores técnicos de los tres partidos mayoritarios en el Congreso.⁸

¹ OACNUDH, *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*, 2009 y su actualización de 2010.

² Afirmaciones de diversas organizaciones de la sociedad civil en correspondencia sobre la implementación de medidas de protección.

³ Todos las personas defensoras acompañadas por PBI han denunciado amenazas y agresiones en su contra, y todos han recibido nuevas amenazas y agresiones. En la mayoría de los casos, siguen siendo víctimas de agresiones a pesar de haber sido otorgados medidas de protección del Sistema Interamericano.

⁴ Centro Nacional de Comunicación Social A.C (Cencos), 2013, <http://cencos.org/node/30784>.

⁵ Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (Acuddeh AC), *Informe de violaciones de derechos humanos cometidas contra las personas defensoras de los derechos humanos en el periodo 2011-primer trimestre de 2012*, 2012.

⁶ El 'Espacio OSC' está conformado por Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (Acuddeh AC), Asociación Mundial de Radios Comunitarias-México, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C., Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C., Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, O.P. A.C., Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA), Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), Servicios y Asesoría para la Paz, A.C. (SERAPAZ), Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana, y la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todas y Todos". Está asesorado y acompañado por Peace Brigades International (PBI) México y Amnistía Internacional México, y busca incorporar las aportaciones de otras organizaciones, personas defensoras y periodistas a través de foros, difusión y consultas digitales.

⁷ La sociedad civil han criticado la deficiente implementación de ambos Mecanismos. El Mecanismo para periodistas por su falta de transparencia y eficacia (Artículo 19, *Análisis del marco normativo para un mecanismo de protección a quienes ejercen el periodismo en México*, 2011), mientras el Mecanismo para personas defensoras nunca se concretizó en acciones o procesos específicos.

⁸ El Partido de Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

- La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Peace Brigades International (PBI) y Amnistía Internacional (AI) acompañaron y avalaron el proceso de ley que estudió y retomó ejemplos internacionales y experiencias en seguridad de personas defensoras y periodistas en México y otras regiones del mundo.
- El 22 de junio 2012, Felipe Calderón firmó el decreto de promulgación de la Ley después de haber sido aprobado por unanimidad en ambas cámaras del Congreso mexicano.
- El 11 de diciembre de 2012, la Subsecretaria de Derechos Humanos Lía Limón reconoció la situación de riesgo enfrentando a personas defensoras de derechos humanos y periodistas y le responsabilizó al Estado en protegerles, y comprometió a que el nuevo gobierno federal priorizaría un fortalecimiento del Mecanismo de Protección.

La Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas: características

- Responde a la recomendación de la Relatora Especial para Personas Defensoras de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), hecha en 2011.⁹
- Define a Personas Defensoras de Derechos Humanos según Declaración 53/144 de la ONU.
- Proporciona una base legal para la coordinación entre distintas entidades gubernamentales responsables de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- Asegura la participación de organizaciones de la sociedad civil en la implementación del Mecanismo y la toma de decisiones y garantiza el derecho del beneficiario/a de participar en el análisis de su riesgo y la definición de sus medidas de protección.
- Contempla medidas de prevención, preventivas, de protección, y urgentes de protección.
- Define un proceso extraordinario para responder a casos de emergencias en menos de 12 horas.
- Prevé convenios de colaboración con gobiernos estatales para facilitar su participación.
- Establece el 'principio de subsidiariedad', obligando a Segob a asumir la responsabilidad por la implementación de medidas de protección en caso de incapacidad a nivel municipal o estatal, o cuando estos niveles de gobierno se muestran estar relacionados a la amenaza existente.
- Asegura que los funcionarios públicos que no implementen las medidas otorgadas por el Mecanismo sean legalmente sancionados.
- Establece un procedimiento de inconformidades en caso de que el beneficiario no esté de acuerdo con las medidas otorgadas o cuando éstas son implementadas de manera deficiente.

El Mecanismo de Protección: estructura

- La Junta de Gobierno: el máximo órgano del Mecanismo, y conformado por representantes con nivel de Subsecretario o equivalente de la Secretaría de Gobernación (Segob), Comisión Nacional de Seguridad (CNS), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Procuraduría General de la República (PGR), Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y 4 representantes del Consejo Consultivo. Es presidida por el representante de Segob, responsable último de su buen funcionamiento así como de la correcta implementación de las medidas de protección. La Junta de Gobierno se instaló formalmente el 12 de noviembre 2012.
- El Consejo Consultivo: 9 miembros voluntarios de la sociedad civil, representantes de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que cumplen con los requisitos establecidos en la ley, y que fueron elegidos por la propia sociedad civil el 19 de octubre 2012. Monitorea el Mecanismo y manda representantes a la Junta de Gobierno.
- Coordinación Ejecutiva Nacional: encargada de coordinar las acciones de los diferentes órganos del Mecanismo. El encargado actual es Juan Carlos Gutiérrez Contreras, Titular de la UPDDH de Segob.
- Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; Unidad de Evaluación de Riesgos; Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis: unidades operativas auxiliares del Mecanismo.

¿Qué falta para la implementación del Mecanismo?

- La instalación de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Las bases de las otras dos unidades auxiliares ya se instalaron.
- Recursos humanos en las unidades, y que todas las unidades y entidades gubernamentales correspondientes al Mecanismo hayan recibido una capacitación sobre el mandato y funcionamiento del

⁹ (A/HRC/13/22) "a) Human rights defenders should be consulted throughout the setting up or review of protection programmes; b) The structure of a protection programme should be defined by law; c) In federal States, the structure of a protection programme should be defined by federal legislation. The administration of such a programme should be overseen by the Federal Government even in cases where in practice administered by States".

mismo.

- La conformación del Comité que vigilará la operación de los fondos del Mecanismo, para que se pueda ejercer su presupuesto.
- Una mejor aplicación del Análisis de Riesgo, contemplando una gama amplia de medidas de protección que no se enfoque meramente en la policiaca, y asegurando que éstas correspondan al nivel y naturaleza de riesgo.
- La garantía de una respuesta rápida y adecuada, especialmente en casos de riesgo extraordinario.
- Una amplia difusión de qué es el Mecanismo y cómo posibles beneficiarios pueden acceder a ello.
- La firma de los convenios entre todos los gobiernos estatales y la Secretaría de Gobernación. Al 1 de abril 2013, 27 de los 32 estados mexicanos habían firmado un convenio con Segob.
- Un profundo trabajo entre la Segob y los gobiernos estatales para que éstos definan enlaces con el Mecanismo, y participen en la aplicación del Mecanismo.

RECOMENDACIONES

Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Enrique Peña Nieto:

- Reconocer, vía una declaración pública, el importante papel que juegan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en un México democrático, la situación de riesgo que viven debido a sus labores, y la responsabilidad del gobierno federal de protegerles a través de un Mecanismo de Protección.
- Garantizar la continuidad del Mecanismo de Protección en la nueva administración.

A la Secretaría de Gobernación (en particular al Secretario de Gobernación, la Subsecretaria de Derechos Humanos y a los integrantes gubernamentales de la Junta de Gobierno del Mecanismo):

- Asegurar que el diálogo con el Espacio OSC continúe, reconociendo la legitimidad que tiene después de haber impulsado el debate sobre la creación del Mecanismo, elaborado la propuesta inicial de su funcionamiento, diseñado la Ley de Protección y consultado con una amplia gama de personas defensoras y periodistas para conocer sus necesidades de protección.
- Crear la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y nombrar un Director/a de Unidad adecuado.
- Asegurar que el Mecanismo cuente con suficiente personal capacitada para que opere de forma eficaz.
- Asegurar que la Junta de Gobierno instale el Comité de Operación Fondos inmediatamente.
- Impulsar una mejor aplicación del Análisis de Riesgo, contemplando una gama amplia de medidas de protección que correspondan al nivel y naturaleza de riesgo del beneficiario.
- Asegurar una difusión de qué es el Mecanismo y cómo acceder a ello.
- Llevar a cabo un trabajo profundo con los gobiernos estatales para garantizar la aplicación del Mecanismo.

A los Gobernadores y Gobernadoras de los Estados Unidos Mexicanos:

- Reconocer, vía una declaración pública, el importante papel que juegan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en un México democrático, la situación de riesgo que viven debido a sus labores, y la responsabilidad de los gobiernos estatales de protegerles a través de un Mecanismo de Protección.
- Firmar los convenios de colaboración con el Mecanismo de Protección.
- Llevar a cabo un trabajo profundo con la Segob para garantizar la aplicación del Mecanismo.
- Garantizar la adecuada implementación de las medidas dictadas por el mecanismo.

A la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH):

- Involucrarse activamente en el funcionamiento del Mecanismo, monitoreando su impacto y impulsando a que el gobierno federal asegure su eficacia.

PBI considera urgente que el Estado mexicano garantice la seguridad de las personas defensoras y periodistas, implementando un mecanismo efectivo para su protección. Si estas personas no cuentan con el suficiente espacio y las suficientes garantías de seguridad para poder promover cambios sociales, la transición democrática en México se verá fuertemente comprometida.