

ESPACIO_OSC

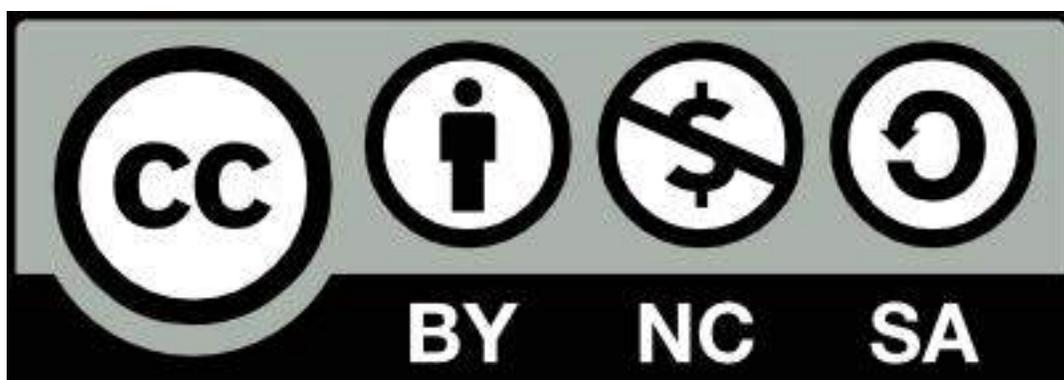
Para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas

El Espacio de OSC surgió en 2008 de la necesidad de contar con un Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México. Las organizaciones que integran el Espacio de OSC por orden alfabético: Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH), Article 19, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, México (AMARC-Mx), Casa de Derechos del Periodista, Casa del Migrante Saltillo, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Comunicación e Información de la MUJER A.C.(CIMAC), Instituto Mexicano Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica (Propuesta Cívica), JASS Asociadas por lo Justo, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RedTDT), Reporteros sin Fronteras, SMR Scalabrinianas, Misión para Migrantes y Refugiados Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz). Este espacio es acompañado por Amnistía Internacional (AI) y Brigadas Internacionales de Paz (PBI).



Publicado por Espacio OSC

Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por organizaciones que conforman el Espacio OSC para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas es publicada bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License. La reproducción de este material está permitida a través de cualquier medio y alentada siempre que se respete el crédito de las autoras y autores así como del Espacio OSC.



Espacio OSC, promueve el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista, ofrecemos una disculpa a las personas en la lectura del presente diagnóstico si empleamos en algunos momentos genéricos.

Primera edición
Julio de 2015

Corrección de estilo: Corrección a Medida
Diseño de logo: Lizet Enzástiga
Maquetación, diseño de portada y diseño de gráficas: Óscar Valente Obregón e Ilse Domínguez
Fotografías interiores: Prometeo Lucero y Fernando Cortiglia para la campaña #Hazquesevean de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y Sergio Ortiz y Joaquín Castro, Amnistía Internacional.

Impreso en México

En febrero de 2014, dos voluntarios del colectivo de personas defensoras de los derechos humanos de personas migrantes Ustedes Somos Nosotros, Adrián y Wilson, fueron testigos de abusos cometidos contra migrantes por parte de los Mara Salvatrucha y decidieron levantar una denuncia. Al mes siguiente recibieron una amenaza y el 23 de noviembre de ese mismo año, tras terminar su labor repartiendo alimentos a orillas de las vías del tren, frente a la casa de Adrián, ambos defensores fueron baleados a quemarropa, lo que dio fin a sus vidas y a su labor a favor de los derechos humanos en México.

También nuestro país ha sido escenario, en los últimos 15 años, del asesinato impune de 87 mujeres y hombres periodistas por su ejercicio y defensa de la libertad de expresión.

Por todas las mujeres y hombres que defienden los derechos humanos, las que ejercen su labor a la libre expresión y a informar y las que por realizar estas labores se encuentran desaparecidas o han sido asesinadas, el Espacio OSC presenta este segundo diagnóstico sobre el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para exigir al Estado mexicano cumplir con su obligación de proteger el derecho a defender los derechos humanos y a las y los defensores de derechos humanos y periodistas.

ESPACIO_OSC
Para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas



Introducción

Alberto Xicoténcatl Carrasco, Casa del Migrante de Saltillo

Verónica Rodríguez, consultora.

Capítulo 1. Contexto en el que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas desarrollan su labor

Teresa Valdés, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos

Verónica Rodríguez, consultora

Capítulo 2. Situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Teresa Valdés, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos

Verónica Rodríguez, consultora

Capítulo 3. El Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México y su funcionamiento

Iván Alonso Báez, Article 19

Itzia Miravete Veraza, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero

Capítulo 4. La experiencia de organizaciones de la sociedad civil en el acompañamiento de casos ante el Mecanismo.

Pilar Tavera Gómez, CIC-Propuesta Cívica

Alan Mayo, CIC-Propuesta Cívica

Andrea Vizcaíno, CIC-Propuesta Cívica

Capítulo 5. Conclusiones.

Itzia Miravete Veraza, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero.

Verónica Rodríguez, consultora

Capítulo 6. Recomendaciones.

Teresa Valdés, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos

Verónica Rodríguez, consultora

Alan Mayo, CIC-Propuesta Cívica

Pilar Tavera Gómez, CIC-Propuesta Cívica

Iván Alonso Báez, Article 19

Itzia Miravete Veraza, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero.

Víctor Hugo Domínguez Loera, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero.

Anexo 1. Personas defensoras de derechos humanos ejecutadas extrajudicialmente de junio de 2012 a mayo de 2014.

Alejandro Cerezo, Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos

Francisco Cerezo, Comité Cerezo México

Anexo 2. Historia de Espacio OSC en su trabajo para la creación de un Mecanismo

Verónica Rodríguez, consultora

Alberto Solís, Serapaz

Anexo 3. Recomendaciones realizadas al Mecanismo de Protección federal por organismos internacionales

Katharina Dalal Masoud, consultora

Verónica Rodríguez, consultora

Anexo 4. Recomendaciones realizadas al Mecanismo de Protección por parte de organizaciones internacionales

Katharina Dalal Masoud, consultora

Verónica Rodríguez, consultora

Anexo 5. Comparativo de Mecanismos de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Katharina Dalal Masoud, consultora

Verónica Rodríguez, consultora

Anexo 6. Comparación de las medidas cautelares de las Comisiones de Derechos Humanos en México

Katharina Dalal Masoud, consultora

Verónica Rodríguez, consultora

Anexo 7. Medidas de protección para personas defensoras de derechos humanos otorgadas por organismos internacionales

Katharina Dalal Masoud, consultora

Verónica Rodríguez, consultora

Agradecemos las revisiones y comentarios a:

Alberto Solís, Serapaz

Axel García Carballar, Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C. y consejero del Mecanismo

Gisela Martínez, Consejera del Mecanismo

Alberto Xicoténcatl Carrasco, Casa del Migrante de Saltillo

JASS (Asociadas por lo Justo)

Coordinación: Verónica Rodríguez, consultora.

ESPACIO_OSC

Para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas

Índice

Introducción	5
Capítulo 1 Contexto en el que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas desarrollan su labor	7
Capítulo 2 Situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos y periodistas	21
Capítulo 3 El Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México y su funcionamiento	29
Capítulo 4 La experiencia de organizaciones de la sociedad civil en el acompañamiento de casos ante el mecanismo	39
Capítulo 5 Conclusiones	63
Capítulo 6 Recomendaciones de Espacio OSC	69
Anexo I Personas defensoras de derechos humanos ejecutadas extrajudicialmente de junio de 2012 a mayo de 2014.	74
Anexo II Historia de Espacio OSC en su trabajo para la creación de un Mecanismo	79
Anexo III Recomendaciones realizadas al Mecanismo de Protección federal por organismos internacionales	85
Anexo IV Recomendaciones realizadas al Mecanismo de Protección por parte de organizaciones internacionales	97
Anexo V Comparativo de Mecanismos de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	105
Anexo VI Comparación de las medidas cautelares de las Comisiones de Derechos Humanos en México	111
Anexo VII Medidas de protección para personas defensoras de derechos humanos otorgadas por organismos internacionales	125



Introducción

Las amenazas, hostigamientos, deslegitimaciones, agresiones físicas, detenciones, encarcelamientos, desapariciones y asesinatos son algunas situaciones que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas enfrentan en México por el solo hecho de velar por el resguardo de los derechos humanos y la libre expresión. Ante tal panorama, desde 2008 un grupo de organizaciones de la sociedad civil, hoy denominado Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil o Espacio OSC, se unieron para analizar la vulnerabilidad que sufrían las personas defensoras de derechos humanos y comenzar a pensar en mecanismos de protección gubernamental y no gubernamental para encararla. Al mismo tiempo, la organización Artículo 19, que no formaba parte aún de Espacio OSC, comenzó a promover un mecanismo para la protección de periodistas. A partir del 2010 Espacio OSC inició la promoción de una política pública federal de protección. En un primer momento, la exigencia para la creación de esta política pública se enfocó únicamente en la protección de las personas defensoras de derechos humanos; con posterioridad, también se iniciaron los trabajos para contar con una ley federal, y se decidió sumar a las y los periodistas que sufren similares ataques al ejercer su labor, por lo que quedaron así incluidos los esfuerzos y experiencias de las organizaciones expertas en libertad de expresión a Espacio OSC.

Este segundo diagnóstico resume los principales hallazgos y recomendaciones a más de dos años de la implementación del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Este esfuerzo no hubiera sido posible sin la confianza puesta en estas organizaciones de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que acompañamos y a quienes reconocemos la ardua labor que desarrollan día a día por un mundo más justo en el que el ejercicio de los derechos humanos sea una realidad.

En tal proceso, se celebraron diversas reuniones y se organizaron grupos de trabajo entre las organizaciones de Espacio OSC y la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob), mismas que rindieron como fruto la presentación de un decreto presidencial que autorizaba a Gobernación para desarrollar e implementar un Mecanismo de Protección, que firmó el entonces presidente Felipe Calderón en el marco de la visita de la alta comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Navi Pillay, el 7 de julio de 2011. Por su parte, Espacio OSC continuó manteniendo reuniones de trabajo para la redacción de los lineamientos y documentos que institucionalizarían el Mecanismo que surgía del decreto presidencial, y que fue recibido de forma positiva por la comunidad internacional y la sociedad civil. Lamentablemente, diferentes incidentes en el proceso de interlocución para reglamentarlo generado entre las organizaciones de la sociedad civil y la Secretaría de Gobernación retrasaron su entrada en vigor, por lo que Espacio OSC buscó de manera paralela otras vías para la creación del mecanismo bajo la figura de un marco legal, que garantizara su mayor estabilidad y perdurabilidad.

Fue así como Espacio OSC trabajó colectivamente en una iniciativa de ley con el Senado de la República, con el fin de construir una estructura fortalecida para brindar la atención necesaria ante una situación de emergencia, que pusiera las bases para la prevención y generara condiciones para que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas pudieran efectuar su labor en condiciones de libertad y seguridad. La ley que creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (en adelante, el Mecanismo) fue aprobada en el

Senado el 24 de abril de 2012, con 94 votos a favor, y el 30 de abril por la Cámara de Diputados con 338 votos. En ambas Cámaras no se registró ningún voto en contra o alguna abstención, evidenciándose así el amplio apoyo a esta ley por parte del Poder Legislativo. El 25 de junio la ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación y el 12 de noviembre de 2012 se instaló el Mecanismo a través de la celebración de la primera Junta de Gobierno, misma que contó con la presencia de las organizaciones de Espacio OSC en calidad de observadoras. La aprobación de esta ley supuso un avance positivo para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México, en medio de un panorama sombrío.

Hasta este momento Espacio OSC ha monitoreado su implementación a través de un seguimiento cercano al desempeño del Mecanismo, en el que mantiene diversas reuniones con actores claves y formula recomendaciones puntuales, como las presentadas para mejorar la eficacia del Mecanismo en el Primer Diagnóstico, entregado a la Secretaría de Gobernación en julio de 2013. Espacio OSC ha acompañado también a más de 59 casos de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colectivos que han solicitado el ingreso al Mecanismo hasta octubre de 2014. Gracias a esta información acumulada, se han sistematizado las experiencias de las organizaciones en el acompañamiento a casos para llevar a cabo el presente Segundo Diagnóstico, con el que se busca expresar de manera constructiva las recomendaciones que ayudarían a superar los retos que, en tres años, no han sido superados y que mantienen en vulnerabilidad a defensoras, defensores y periodistas. Espacio OSC cuenta con datos facilitados por la Secretaría de Gobernación, actualizados al 23 de septiembre de 2014, motivo por el cual se decidió sistematizar y analizar la información de los casos acompañados hasta octubre de 2014 para que los valores fueran comparables y permitir un análisis más certero. De esta forma, el Segundo Diagnóstico cuenta con información estadística sobre el Mecanismo y los casos acompañados por un lado y un análisis de contexto que comienza en julio de 2013 y concluye en junio de 2015.

Este Segundo Diagnóstico consigna en su primer capítulo el contexto nacional e internacional de derechos humanos que motiva la labor de las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas. En su segundo y tercer apartados analiza el funcionamiento del Mecanismo y recoge los casos acompañados por las organizaciones de Espacio OSC hasta octubre de 2014. Y presenta en el cuarto capítulo sus conclusiones, mientras sus recomendaciones corresponden al capítulo cinco. Asimismo, en sus anexos aparece la relatoría de la interlocución efectuada por Espacio OSC en esta temática, así como una recopilación de las recomendaciones dirigidas al Mecanismo por parte de actores internacionales.

Agradecemos la confianza de las personas defensoras y periodistas que han confiado en el Espacio OSC para que acompañe sus casos y los aportes de las organizaciones de derechos humanos y de libertad de expresión ya que sus aportes y reflexiones responsables, críticas y con un espíritu constructivo esperamos abran el curso de un diálogo fructífero y comprometido entre las autoridades y las y los defensores de derechos humanos y periodistas.





Capítulo 1

Contexto en el que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas desarrollan su labor

1.1. Contexto internacional

La situación de los derechos humanos a nivel internacional se ve fuertemente afectada por el fortalecimiento del modelo económico hegemónico que, a través de acuerdos comerciales entre distintas regiones, debilita las economías locales y aumenta la dependencia y las desigualdades. Esta tendencia ha generado un crecimiento de la pobreza, que adquiere un rostro principalmente femenino, a la par que provoca la migración y el desplazamiento interno en pos de nuevas y mejores oportunidades. Por otra parte, se ha generalizado un manejo social a partir del miedo para asegurar el control de la sociedad e instaurar legislaciones restrictivas de derechos. En este ambiente, se generan contextos de mayor vulnerabilidad para el ejercicio de los derechos humanos, cuando los países celebran elecciones¹ o se encuentran militarizados o en procesos de militarización por cuestiones de seguridad, o bien, en el marco de proyectos de inversión extranjera².

A nivel mundial crece la tendencia a la criminalización³ y represión del derecho a la libertad de expresión (tanto en su faceta individual como colectiva), a la reunión pacífica y la protesta social. Asimismo, el uso indebido de los marcos jurídicos para obstaculizar y controlar la labor de defensa de los derechos humanos, y la que realizan periodistas, es una tendencia en aumento. Además, los conflictos, la pobreza y los abusos perpetrados por las fuerzas de seguridad han

Durante 2014:

Al menos 82 países utilizaron la tortura u otros malos tratos contra sus ciudadanos.

3 de cada 4 gobiernos restringieron la libertad de expresión arbitrariamente.

Se produjeron juicios injustos, sin respetar los estándares internacionales, en el 58% de los países.

62 gobiernos encarcelaron a presos de conciencia por ejercer sus derechos y libertades.

En 1 de cada 15 países hay grupos armados cometiendo abusos.

18 países fueron culpables de crímenes de guerra.

Durante 2012:

Las fuerzas de seguridad perpetraron homicidios ilegítimos en, al menos, 50 países sin conflictos armados.

Hubo desapariciones forzadas en, por lo menos, 31 países.

Hombres, mujeres y niños fueron desalojados de sus viviendas en, al menos, 36 países.

15 millones de personas se registraron como refugiadas.

puesto al descubierto la debilidad de los

mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales, así como el compromiso de la comunidad internacional.

En todo el mundo, encontramos una

tendencia al desconocimiento público, por parte de las autoridades, de la labor de las personas defensoras y periodistas, a quienes dificultan e incluso sancionan su quehacer legítimo. Entre los grupos con mayor vulnerabilidad figuran las personas migrantes y sujetas a protección internacional; las mujeres, que a nivel global siguen sufriendo diferentes formas de discriminación (lo que niega, en la práctica, la igualdad a la mitad de la humanidad); las niñas y los niños; las personas defensoras de derechos humanos; los pueblos originarios y las comunidades indígenas (incluidas las que quieren ejercer legítimamente la operación de sus propios medios de comunicación); las personas desplazadas internamente; las poblaciones de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, travestis, transgénero e intersexuales (LGBTTTI) así como las y los periodistas, entre otros.

1.2. Contexto nacional

México ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos de derechos humanos regionales e internacionales, y ha tendido frecuentes invitaciones a diferentes mecanismos en la materia y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, para que sometan a escrutinio la situación imperante en el país. Sin embargo, la experiencia afirma que existe una amplia brecha entre el principio jurídico y la realidad que experimentan las personas que entran en contacto con la ley pues necesitan de su protección. La crisis de derechos humanos

que enfrenta México está marcada por la impunidad que facilita la repetición de las violaciones a los derechos humanos; como evidencia de aquélla persisten las cifras de: desapariciones y desapariciones forzadas⁴, ejecuciones extrajudiciales⁵, homicidios⁶, feminicidios, crímenes de odio, la persistencia de la tortura y otros tratos inhumanos, crueles o degradantes⁷; así como el uso de la figura del arraigo, las detenciones arbitrarias, el abuso a las personas migrantes⁸ y sujetas a protección internacional, al igual que la situación que viven las personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁹.

1.2.1. Violencia y seguridad

En México, la violencia se presenta de distintas formas, cruza el territorio nacional e impacta a la población. En los últimos años, las estrategias de seguridad en el país implementadas estatalmente han aumentado las violaciones a los derechos humanos, a la par que el uso de la fuerza y abuso de poder por parte del Estado es una constante. La militarización como estrategia en la guerra contra el narcotráfico, iniciada en 2006, ha incrementado la tortura, la desaparición, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias, las ejecuciones extrajudiciales y el desplazamiento forzado, entre otras violaciones y arbitrariedades. El proceso de centralización de la seguridad se está dando en varios estados de la república sin resultados reales, mientras que la creación de nuevos cuerpos policiales para hacer frente a la situación ha propiciado que intervenga, pero en el cuidado de los intereses del poder económico. Por ejemplo, son especialmente preocupantes los señalamientos hacia la Policía Bancaria, Industrial y Comercial (PABIC), cuerpo policiaco mixto (público y privado) perteneciente a la Secretaría

Feminicidio.

De 1985 a 2010 se registran 36 606 mujeres asesinadas; y de 2005 a 2010, 9 385.

[ONU Mujeres (2012), *Violencia feminicida en México. Características tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas 1985-2010*, disponible en <http://www.unwomen.org/>, consultado el 11 de mayo de 2015.]

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2014 permite estimar que el 33.9% de los hogares del país, es decir, 10,741,139, tuvo durante 2013, al menos, una víctima de delitos como robo, fraude, extorsión, amenazas, lesiones, secuestros, delitos sexuales y otros

[ENVIPE (2014), p. 7]. En 2013 se estimaron 22.5 millones de víctimas del delito, lo que representa una tasa de 28 224 víctimas por cada 100 mil habitantes. [ENVIPE (2014), p.8.]

Y se estiman 123 470 víctimas de secuestro a nivel nacional durante 2013 [ENVIPE (2014), p.12]

La “cifra negra” de los delitos cometidos en los cuales no hubo denuncia o no se inició averiguación previa durante 2013, a nivel nacional, se estima en 93.8%

[ENVIPE (2014), p.23]

Del total de averiguaciones previas iniciadas por el Ministerio Público, se estima que en el 49.9% de los casos no pasó nada o no se resolvió la denuncia [ENVIPE (2014), p. 26]

Las defunciones por homicidio en 2012 alcanzaron la cifra de 25 967; mientras que en 2013 se registraron 23 063 decesos

[INEGI, disponible en http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=>, consultada el 11 de mayo 2015]

de Seguridad Pública (SSP) que ofrece servicios de seguridad privada a algunas empresas eólicas presentes en Tehuantepec, acusadas de fomentar prácticas de despojo de tierras y violaciones a derechos humanos¹⁰.

Asimismo, el uso del arraigo, la fabricación de pruebas a personas presas injustamente, los abusos en los centros penitenciarios y los problemas estructurales en los aparatos de justicia que obstaculizan su impartición han dejado a muchas personas en estado de indefensión. La violencia cotidiana y la corrupción se normalizan en el país. El surgimiento de las autodefensas en distintas entidades ha sido una de las respuestas ciudadanas a los problemas de inseguridad, las violaciones sistémicas a los derechos humanos y la falta de justicia, ante la pérdida de confianza en el Estado.

A la par de este control social se presenta el territorial como una lucha permanente por apoderarse de los recursos de forma legal o ilegal (como en el caso de la trata de personas, el narcotráfico y el mercado ilegal), así como de sus rutas a través del territorio. En muchos casos, las redes de complicidades tejidas mediante la cooptación, corrupción e intimidación hacen que las poblaciones se vean imposibilitadas de ejercer su libertad y libre elección; en otros, ceden estos derechos para asegurar su sobrevivencia. Tal dominación del país se ejerce bajo la colusión, complicidad y, en ocasiones, el liderazgo de las propias autoridades, por lo que para buscar la reivindicación de la paz y la seguridad han surgido los movimientos de víctimas, que ponen de manifiesto las afectaciones, violaciones y agresiones que sufren al exigir justicia en el entramado descrito¹¹.

1.2.2. Derechos económicos, sociales y culturales

La privación del ejercicio de los derechos humanos intensifica la pobreza¹². La inaccessibilidad a la educación, la salud, la alimentación adecuada, la vivienda digna, el trabajo en condiciones justas y equitativas, el trabajo y a un medio ambiente sano, entre otras garantías, imposibilita la participación y la construcción de un Estado democrático. La creciente llegada de capital extranjero para el desarrollo de proyectos y megaproyectos económicos ha afectado al medio ambiente y mermando las garantías laborales (muchos de estos derechos fueron conquistas sociales históricas de las y los trabajadores, así como de las poblaciones y comunidades que se encuentran en las áreas afectadas por los proyectos). El caso de la mina Pasta de Conchos ejemplifica cómo el Estado mexicano ha abdicado a su obligación de garantizar el cumplimiento de los derechos humanos mientras favorece los intereses de las empresas, frente a las violaciones que, en ocasiones, han costado la vida de mujeres y hombres.

Los pueblos originarios generalmente viven en áreas de vastos recursos naturales que forman parte de sus valores culturales y de identidad, por lo que se encuentran protegidos por pactos y convenios internacionales¹³ para que sean ellos quienes decidan el uso y la forma de aprovechamiento de los mismos, como parte de sus derechos a la tierra, al territorio y al desarrollo. Por lo que las consultas para recabar sus consentimientos previos, libres e informados, son uno de los vehículos para asegurarlos. Empero, en la práctica vemos que frente al beneficio económico obtenido por la explotación de esos recursos por empresas y gobiernos, las comunidades indígenas y pueblos originarios se han enfrentado al despojo, al desplazamiento forzado y la criminalización de sus luchas para hacer

Habitantes: 119 713 203 en 2014

[Conapo (2014), Proyecciones de la población 2010-2050, disponible en <www.conapo.gob.mx>, consultado el 11 de mayo de 2015)].

53.3 millones de ellos viven en la pobreza y 11.5 millones, en la extrema pobreza; 51.5 millones sufrían inseguridad alimentaria en 2012

[Coneval (2013), "Pobreza 2012. Resultados de pobreza a nivel nacional y por entidades federativas 2010-2012", disponible en <www.coneval.gob.mx>, consultado el 11 de mayo de 2015).

27.85 millones de mexicanos viven con salarios que oscilan entre 65 y 190 pesos diarios (5 y 14.61 dólares). 3.5 millones de mexicanos no tienen salario fijo y viven de propinas

[CAM, HEC-UNAM (2013) Reporte 109 del Centro de Análisis Multidisciplinario, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM).

10.5% de la población infantil del país trabaja: más de 3 millones de niñas y niños; de éstos, 44.1% no percibe ingresos por el trabajo que realizan (2011)

[Inegi (2013), Estadísticas a propósito del día mundial contra el trabajo infantil, disponible en <www.inegi.org.mx>].

33.6 millones de mexicanos viven "en una situación de extrema fragilidad ante el riesgo de caer en la pobreza"

[Amnistía Internacional (2013) "México no puede perder más tiempo en la lucha contra la pobreza, análisis del informe del Coneval", disponible en <www.amnistia.org.mx>, consultado el 15 de septiembre de 2013].

valer sus derechos. Las personas defensoras comunitarias son perseguidas y agredidas, muchas veces sin contar con la información y los mecanismos adecuados para su resguardo y el de su territorio.

Es importante mencionar que la imposición de estos megaproyectos no sólo ocurre en pueblos originarios y en las zonas rurales, sino también en colonias urbanas, algunas de ellas pertenecientes a pueblos originarios. Tal es el caso de las ZODES (zonas de desarrollo económico y social) las cuales promueven la gentrificación y en muchas ocasiones despoja de tierras a pueblos originarios que se encuentran en zonas urbanas.

1.2.3. Grupos en condiciones de vulnerabilidad

En México, el cruce de la violencia e inseguridad, los proyectos económicos de explotación y despojo y la falta de justicia afectan a toda la población, pero existen grupos en los cuales la indefensión se agudiza por cuestiones culturales y sociales.

1.2.3.1. Personas en contexto de movilidad humana y sujetas a protección internacional

Durante las últimas décadas, el fenómeno migratorio ha estado asociado a violaciones a los derechos humanos, por lo menos en tres dimensiones: la incapacidad de tener una vida digna en los propios lugares de origen; los obstáculos y problemas que enfrentan las personas en contexto de movilidad humana en los trayectos desde su comunidad de origen a la de destino, y la discriminación y ausencia de derechos. Tanto el Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes¹⁴ como el relator especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre los Derechos Humanos de los Migrantes¹⁵

El monto de las remesas en México para 2012 fue de 22 445.75 millones de dólares [Banco de México (2013), Informe Anual 2012, “Cuadro A59. Ingresos del Exterior por Remesas Familiares”, disponible en <www.banxico.org.mx>], equivalente a 2.1% del producto interno bruto (PIB). Asimismo, las remesas fueron la segunda fuente de divisas después del petróleo, superando a los ingresos generados por el turismo, que sumaron 12 720 millones de dólares [Cámara de Diputados (2013), Boletín núm. 1861, disponible en <www3.diputados.gob.mx>], y la inversión extranjera directa, que fue de 12 659.4 millones de dólares. Estas divisas fueron aportadas en 98.2% por los 33.7 millones de personas de origen mexicano que viven en Estados Unidos, de las cuales, 11.4 millones nacieron en México [Secretaría de Economía (2013), “Comunicado 015/13”, disponible en <www.economia.gob.mx>].

y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han manifestado su preocupación por los abusos perpetrados en México contra las garantías de las personas migrantes detenidas, la negación de derechos laborales a las y los trabajadores migrantes y los defectos del proceso de determinación del estatus migratorio y de asilo¹⁶.

El sistema económico concibe a las personas migrantes como mano de obra, por lo que el interés económico queda por encima de los derechos humanos. Este sistema absorbe a las personas trabajadoras migrantes y ejerce el control en sus fronteras, en complicidad con los países de origen y de tránsito. Cabe señalar que la relevancia que ostentan las personas migrantes dentro de la economía nacional se evidencia con los siguientes

datos: México ocupa el primer lugar en Latinoamérica en recepción de remesas, y el tercero a nivel mundial, después de India y China. Así, en 2012, aproximadamente, 1 350 000 hogares mexicanos recibieron remesas, de los cuales 57% estaban ubicados en zonas rurales¹⁷. Además, las y los mexicanos representan el 58% de las personas inmigrantes indocumentadas que viven en Estados Unidos y aportan a todos los rubros de la economía de aquella nación¹⁸.

El Estado mexicano ha asumido la política migratoria estadounidense, haciendo del país una enorme frontera donde las personas migrantes se enfrentan con un sinnúmero de dificultades y violaciones a sus derechos, al amparo de haber sido previamente criminalizadas como “ilegales”. Esta estigmatización crea en el imaginario social la imagen de que las personas migrantes son delincuentes, principalmente las de origen centroamericano, a quienes se les prejuzga como pandilleros, usuarias de drogas o parte del crimen organizado, lo que genera que las comunidades por las que pasan les rechacen o no deseen constituir redes de ayuda. A pesar del desprecio de la población mexicana, las personas migrantes son una fuente de ingresos para el crimen organizado: las extorsionan, secuestran y ocupan en sus negocios de contrabando, trata de personas y tráfico de drogas (y en ocasiones, cada vez más frecuentes, con la colaboración de autoridades de los distintos órdenes del gobierno)¹⁹.

Ante tal situación, las y los migrantes se han visto obligados a organizarse; ejemplo de ello son los Viacrucis-Caravana de Migrantes, que anualmente se organizan en torno a los días santos. Estas caravanas consisten en una caminata donde se escenifican las agresiones y violaciones a los derechos humanos que sufren las personas migrantes a manos de autori-

dades municipales, estatales y federales, así como por los grupos delincuenciales; también se celebran reuniones con autoridades en las que se exigen el libre tránsito y poner fin a los abusos, a la par que se explican los motivos que llevan a migrar, haciendo énfasis en su condición de personas trabajadoras que no deben

Las políticas migratorias europeas se han convertido cada vez más en ejemplo de violaciones de derechos humanos: más de 1 500 personas murieron ahogadas en el Mediterráneo en 2012 y esta cifra se elevó a más de 3 400 personas, para luego repetirse en 2015 en el transcurso de pocas semanas. Ante tal tragedia, algunos países retrasaron las operaciones de rescate, para evitar fomentar la “migración irregular”. Por su parte, 4 millones de personas refugiadas huyeron del conflicto de Siria (el 95% de ellas se refugiaron en países vecinos).

sufrir la criminalización a la que México les condena.

A lo anterior hay que sumar la situación de los y las 52 000 niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados que llegaron a la frontera sur de los Estados Unidos recientemente²⁰, cifra que alarmó a las autoridades y a la sociedad, pero fue tomada con poco compromiso ante el panorama de fondo que les obligaba a salir de sus países de origen y viajar en condiciones que ponen en riesgo su integridad física y psicológica. Dicha realidad está recogida en testimonios en los que notificaban estar huyendo de las maras y la violencia ocasionada por el crimen organizado; del cobro de piso, las extorsiones, las amenazas o la implementación de megaproyectos que los estaban expulsando de sus lugares de

origen y/o residencia habitual. Estas causas fueron minimizadas y como respuesta se creó el Plan de la Frontera Sur²¹, que se acerca al fenómeno migratorio impulsando algunas líneas que no atienden las causas que surgen en los países origen de la migración. A partir de julio de 2014 dicho programa ha expuesto a las personas en situación de movilidad humana a recorrer caminos más hostiles y aislados, lejos de las rutas solidarias, lo que las coloca en una mayor vulnerabilidad. Simultáneamente se aprecia el incremento de los operativos de verificación y control migratorio que efectúa el Instituto Nacional de Migración (INM) en conjunto con la Secretaría de la Defensa Nacional, la Policía Federal o policías de los estados o municipios. El INM solicita de forma discrecional apoyo a cualquier institución policial para ejercer las detenciones de personas migrantes, avalando así el uso de las armas que portan estas corporaciones policíacas. Tal acción muestra un retroceso en los estándares que se promulgaron en la Ley de Migración. Y en cuanto a la situación de las personas defensoras de derechos humanos de las y los migrantes, la persecución es lo cotidiano en su ejercicio de defensoría y de ayuda humanitaria.

En julio de 2013, Héctor Regalado, opositor al parque eólico de Oaxaca, Bii Hioxho, fue asesinado.

1.2.3.2 Pueblos indígenas

Aunque se han experimentado ciertos avances en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, la mayoría de éstos siguen encontrando barreras sociales, políticas y económicas a su bienestar y a su existencia misma. El Artículo 2 constitucional, referente a la composición pluricultural de México,

reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación para decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como para aplicar sus propios sistemas normativos y elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno. Sin embargo aún existen discusiones al respecto de su alcance²².

Los pueblos indígenas y afrodescendientes luchan por mantener una existencia digna en medio de numerosas formas de injusticia sistémica, y quienes defienden sus derechos son víctimas de ataques violentos e intimidación. Su patrimonio cultural, sus tierras ancestrales y su derecho a la autodeterminación siguen sufriendo ataques, mientras sus poblaciones se sumen en una desproporcionada pobreza, cuyos signos se manifiestan en el pago de salarios insuficientes, reducida esperanza de vida, elevada mortalidad materna e infantil y falta de acceso a numerosos servicios básicos, como agua y saneamiento. Es decir, a causa de la discriminación histórica, los pueblos indígenas se han visto más excluidos, marginados y apartados de los procesos de toma de decisiones que otros grupos. Las consecuencias de este contexto de exclusión son, con frecuencia, más graves para las mujeres indígenas, ya que ellas soportan la doble carga de la opresión de género y la discriminación: en un estudio de 2013, la ONU concluyó que a la discriminación que enfrentan las mujeres indígenas por su identidad, se suma la que sufren por su género y clase social²³.

Los efectos de la discriminación histórica hacia las y los indígenas se ven, con frecuencia, agudizados por no haberse aplicado leyes concebidas para proteger sus derechos. México contrajo obligaciones con respecto a los derechos colectivos de

estos pueblos al haber ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Además, el sistema interamericano de derechos humanos ha dictado sentencias y publicado informes, y varios tribunales nacionales han reconocido estas garantías, entre ellas la de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado²⁴. En nuestro país, las autoridades tienen el deber de respetar efectivamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en relación con las medidas legislativas o administrativas que los afecten de manera específica.

A pesar de lo anterior, existe un creciente número de proyectos de infraestructura o de extracción de recursos que involucran a las tierras ancestrales de las comunidades indígenas en México y se autorizan y desarrollan sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades. Asimismo, el sistema de justicia penal niega sistemáticamente a las personas indígenas el derecho a un juicio justo y una reparación efectiva²⁵.

1.2.3.3. Comunidad LGBTTTI

En México, la población LGBTTTI sufre condiciones de exclusión social y discriminación, por lo que se le considera un grupo en situación de vulnerabilidad, ya que viven bullying, negación de empleo, servicios o justicia, a la par de agresiones físicas y verbales. Para terminar con la desvalorización de la que son objeto por la mayor parte de la sociedad, es necesario reconocer la orientación sexual e identidad de género como una condición humana, tal como lo ha hecho expresamente la Organización Mundial de la Salud (OMS), y garantizar la inviolabilidad de los derechos humanos por identidad. En su "Reporte sobre la Discriminación en

México 2012”, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) afirma que una población vulnerable, sobre todo ante la policía y el Ministerio Público, son los homosexuales, las lesbianas y, particularmente, quienes ostentan una identidad transexual, travesti o transgénero, pues pueden sufrir maltrato y tratos degradantes. La población LGBTTTI también enfrenta actitudes discriminatorias graves dentro del sistema de salud: ni el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) han modificado sus normas, para incluir como derechohabientes a las parejas de las personas trabajadoras afiliadas, si éstas son del mismo sexo. Por su parte, el personal médico, a su vez, mantiene tratos discriminatorios y hasta homofóbicos, argumentando razones morales o médicas, como enfermedades infectocontagiosas. Otras formas de discriminación en la vida social y política de las poblaciones LGBTTTI tienen que ver con los medios de identificación para las personas transexuales y transgénero, en particular el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, así como la participación de la población LGBTTTI en la vida pública del país. Aunque han tomado parte en los órganos legislativos, es importante señalar que de forma visible no han obtenido cargos de elección en el Poder Ejecutivo.

Un crimen de odio es aquel motivado por el rechazo hacia una o más características de la víctima, que la identifican como perteneciente a un grupo social específico. Así, el odio no es individual, ni se acota a la víctima, sino que adquiere un carácter social. El crimen busca, además del daño causado a la víctima, enviar un mensaje al resto del grupo o comunidad. Y según el informe de la Comisión Ciudadana contra los Crímenes de Odio por Homofobia, de

1995 a 2013 se registraron 887 homicidios por dicha causa. La mayor cantidad de estos asesinatos se perpetraron en contra de hombres (700); seguidos por aquellos en los que las víctimas eran integrantes de la comunidad trans (travestis, transgénero y transexuales) con 181 casos reportados, y 6 de mujeres. Estos últimos no han sido calculados con exactitud, debido a que pueden ser considerados como feminicidios.

Las personas defensoras de la población LGBTTTI exigen al gobierno que implemente estrategias de educación para revertir la discriminación y homofobia, además de las reformas legales necesarias para otorgarles seguridad. Luchan para que el cuerpo de disposiciones normativas en las cuales se enmarcan los derechos de la comunidad LGBTTTI, tanto

Disposiciones normativas

Los Principios de Yogyakarta sobre la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género²⁹; la Declaración sobre Orientación Sexual e Identidad de Género de las Naciones Unidas, 2008³⁰; la Resolución de la OEA respecto a los derechos humanos, orientación sexual e identidad de género³¹, y el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2011 “Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género”.

a nivel nacional como internacional, sean una realidad en México.

1.2.3.4. Mujeres

Aunque a nivel legislativo se han presen-

tado avances en el reconocimiento y la protección de los derechos humanos de las mujeres, el desequilibrio entre ambos sexos aún es marcado y visible en diversos ámbitos de la vida social. La cultura patriarcal genera prácticas discriminatorias contra las mujeres, tan inyectadas en la sociedad que se vuelven “invisibles”. Las desigualdades de género se sufren en múltiples aspectos de la vida. El Coneval lleva a cabo la medición de la pobreza, de acuerdo con lo señalado en la Ley General de Desarrollo Social, considerando los siguientes elementos: ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. En todos estos existe una brecha en detrimento de las mujeres, que restringe por lo tanto sus derechos. Históricamente ellas han estado relegadas a la esfera privada, lo que deriva en su acceso limitado a los recursos, cargos de toma de decisión, etcétera. Y esta exclusión de las mujeres ha propiciado relaciones de opresión, discriminación y explotación entre éstas y los hombres.

En México aún predomina el modelo bajo el cual las mujeres se encargan de las tareas domésticas no remuneradas. Si a esto sumamos su incorporación al mercado laboral, encontramos que las mujeres enfrentan permanentemente una sobrecarga de trabajo, sin que haya corresponsabilidad por parte de la familia, las empresas, la sociedad, ni una participación más activa del Estado para proporcionar servicios públicos que equilibren tal división del trabajo³⁴. En el documento “Mujeres y Hombres en México 2013”, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) menciona que las mujeres dedican más horas al trabajo que los hombres, trabajando alrededor de 10 a 12

horas más a la semana, reflejo de la doble jornada femenina que se efectúa tanto fuera como dentro del hogar. Además, en relación con los ingresos para quien participa en trabajo remunerado, las mujeres son las que más reciben ingresos de menos de dos salarios mínimos, siendo los hombres los que mayoritariamente ganan más de dos salarios mínimos. Asimismo, una de cada diez mujeres con empleo remunerado es trabajadora doméstica²⁶. Cerca de la cuarta parte de los hogares mexicanos tienen como jefa de familia a una mujer, siendo lo más común (en el 79.3% de los hogares familiares con jefatura femenina) que la mujer tenga hijos, pero no pareja. También se menciona que, aunque la matrícula en educación básica no muestra desequilibrios en cuanto a la cantidad de hombres y mujeres, esta últimas acceden en menor medida al siguiente nivel escolar.

En los últimos años, frente a los avances de los derechos de las mujeres, principalmente a decidir sobre su cuerpo, se ha consolidado una corriente conservadora que, buscando perpetuar tradiciones y formas de vida acordes a valores religiosos, pone en riesgo la vida de las mujeres y limita sus derechos. La cultura hegemónica patriarcal se adueña de los cuerpos femeninos, legitimando las prácticas violentas contra ellas por trasgredir los roles de género impuestos socialmente. Tales prácticas abarcan agresiones emocionales, económicas, físicas y sexuales, llegando hasta la muerte. De 2006 a 2011 aumentó el porcentaje de mujeres de 15 años o más que han enfrentado episodios de violencia con su pareja (actual o última) de 43.2% al 47%²⁷. En los estados de México, Nayarit, Sonora, Colima y el Distrito Federal más de la mitad de las mujeres de 15 y más años han sido violentadas por su última pareja a lo largo de la relación. Es importante señalar que las

mujeres pueden ser abusadas tanto en el ámbito privado, como en el público.

Los feminicidios, entendidos como los asesinatos de mujeres que resultan de la violencia ejercida contra ellas por su condición de género, es decir, asesinatos de mujeres cometidos por la discriminación y el odio contra ellas, van a la alza, encontrándose cada vez en más entidades federativas con distintas características. A pesar de la falta de registros sobre la situación de los homicidios dolosos y feminicidios cometidos en México, debido a que en ocasiones se clasifican bajo un tipo diferente, el Observatorio Ciudadano

La negativa a proporcionar acceso a abortos seguros a mujeres y niñas embarazadas a consecuencia de una violación, o cuya gravidez suponía una amenaza para su salud o su vida, fue una realidad en 2014 en 28 países; entre ellos figuraron Chile, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana. A su vez, 78 países criminalizaban las relaciones homosexuales entre personas adultas.

Nacional del Feminicidio documentó que entre 2012 y 2013 fueron asesinadas 3 892 mujeres en el país, de cuyos casos el 15.75% (613) fueron investigados como feminicidios. Algunas entidades introdujeron el delito de "feminicidio", pero gran parte de la legislación estatal sigue siendo contraria a las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas en el ámbito internacional. Los datos de feminicidios reportados por los estados han sido cuestionados por organizaciones de la sociedad civil, pues no reflejan la verdadera magnitud del problema. Ha existido una negativa a hacer uso de los recursos previstos en la ley, en especial del

mecanismo de Alerta de Violencia de Género (AVG)²⁸, y cuando tras una intensa presión de la sociedad se han puesto en marcha las AVG respecto a la situación en algunos estados, las organizaciones de la sociedad civil han denunciado numerosos obstáculos para su activación.

En México se han creado leyes así como instituciones y políticas públicas que promueven la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV). Ésta tiene por objetivo establecer la coordinación entre las distintas entidades de gobierno para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como garantizar su acceso a una vida libre de violencia "que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación"²⁹. La LGAMVLV y otras normas aprobadas en diferentes entidades del país no han sido plenamente implementadas, ni aplicadas de forma efectiva para garantizar condiciones de seguridad y acceso a la justicia para las mujeres que sufren diferentes formas de violencia. En ocasiones las autoridades se niegan a ejecutar medidas de protección o investigar los casos de violencia de género, lo cual impide a las mujeres el acceso a la justicia y perpetúa el patrón de impunidad existente en estos casos³⁰. Además, las desapariciones no investigadas de niñas y mujeres y la trata de personas son problemas de gran impacto que no reciben la prioridad suficiente por parte de las autoridades, a pesar de las declaraciones públicas en contra.

Por otro lado, a partir de la legalización de la interrupción del embarazo en el Distrito Federal en 2007, en diversos estados de la república se han aprobado reformas constitucionales que pretenden reconocer "el derecho a la vida desde el momento de la

Según el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, “más de 500 mil mujeres han sido forzadas a tener relaciones sexuales; de ellas, alrededor de 75 mil sufrieron una violación en el último año; sin embargo, por ese delito cada año se inician apenas 15 mil averiguaciones y sólo se concluyen 5 mil juicios en los tribunales superiores de justicia. Estos datos demuestran lo alejadas que se encuentran las mujeres mexicanas de la procuración e impartición de justicia: sólo un 14% de las mujeres víctimas de violencia se acerca a una autoridad para pedir ayuda, el resto considera que nadie puede ayudarles³¹.”

De acuerdo con el Índice de Discriminación Salarial, las mujeres ganan entre un 5 y un 30% menos que los hombres por trabajos comparables.

En la región Noreste de México, una mujer de 20 a 24 años de edad enfrenta un riesgo 39 veces mayor de morir por homicidio que otra mujer de la misma edad en la zona Centro. Una mujer de 55 a 59 años tiene 91 veces más probabilidades de morir asesinada que en la zona Centro⁴¹.

En 2012 el número de mujeres muertas por cada 100 000 personas nacidas vivas en México fue de 42.3, frente a una meta para 2015 (establecida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio) de 22.2⁴².

Un estudio de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), publicado en 2012, mostraba que en el 27% de los procedimientos de esterilización de mujeres indígenas en centros de salud públicos, la intervención se practicó tras consultar únicamente con el cónyuge de la mujer esterilizada⁴³.

concepción y hasta la muerte natural”. Estas reformas implican un retroceso para el ejercicio de los derechos de las mujeres, exacerbado por la criminal-

ización de aquellas que de forma voluntaria o involuntaria abortan, que parte desde la exclusión social y llega en algunos estados a penalizarlas con la cárcel.

1.Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT, 2010): La perseverancia del testimonio. Informe anual 2010, disponible en <<https://www.fidh.org/es/defensores/informes-anales/La-perseverancia-del-testimonio,8483>>, consultado el 13 de mayo de 2015.

2.También se ha visto que cuando los medios de comunicación de un país están controlados por los poderes fácticos pueden convertirse en un instrumento de propaganda y difamación contra las personas defensoras de derechos humanos y sus luchas. *Ibidem*.

3.Para dar seguimiento a dicha problemática, la ONU creó en 2010 el nuevo mandato de “Relator Especial” sobre los derechos de libertad de asamblea y asociación.

4.Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, FIDH y OMCT (2011), La perseverancia del testimonio. Informe Anual 2011, disponible en <<https://www.fidh.org/es/defensores/informes-anales/La-perseverancia-del-testimonio>>, consultado el 13 de mayo de 2015. Y Frontline Defenders (2013), 2013 Annual Report. Global Trends in 2012 for Human Rights Defenders, disponible en <https://www.frontlinedefenders.org/files/frontline_annual_report2013_0.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.

5.Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, FIDH y OMCT (2011), La perseverancia del testimonio. Informe Anual 2011, op. cit.

6.Amnistía Internacional (2007), Leyes sin justicia: violaciones de derechos humanos e impunidad en el sistema de justicia penal y de seguridad pública, Índice AI: AMR 41/002/2007, disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_Leyes_sin_Justicia_7_02_2007.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.

7.Un informe presentado en junio de 2014 por Fundar y otras organizaciones al Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU documenta un total de 20 810 personas desaparecidas, oficialmente reconocidas, entre 2006 y mayo del 2014. De acuerdo con las listas depuradas, 13 195 personas desaparecieron durante el sexenio de Felipe Calderón, que se suman a los más de 7 615 desaparecidos en lo que va del sexenio de Enrique Peña Nieto. Fundar, MPJD y Serapaz (2014), “Presentación de información en el marco de la adopción de la lista cuestiones en la Séptima Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas. 15-26 de septiembre de 2014”, disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/Informe%20Final%20CED_MEXICO_fundar_serapaz_mpjd.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.

8.El IMDHD y la CMDPDH señalan en su informe que, desde 2007, al menos 80 000 personas fueron ejecutadas en hechos relacionados con el combate a la delincuencia organizada. IMDHD y CMDPDH (2013), Acceso a la justicia en México: la constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos, p. 2, disponible en <<http://www.cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/07/ Acceso-a-la-Justicia-en-Mexico.pdf>>, consultado el 18 de mayo de 2015.

9.En el informe Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública, la CMDPDH (2013) señaló: “La militarización de la seguridad pública ha tenido un impacto directo en la tasa de homicidios, dejando un saldo de al menos 80 000 personas ejecutadas en hechos relacionados con el combate a la delincuencia organizada”.

10.En su informe, la Red TDT señala que la tortura ha sido una práctica sistemática en México, motivo de numerosas recomendaciones de los mecanismos de protección de los derechos humanos; Red TDT y OMCT (2012), Situación de la tortura en México, disponible en <http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2015/01/Informe-Tortura-Redtdt_OMCT.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015. De 2007 a 2011, la CNDH registró un incremento de 425% en el número de denuncias por tortura; Emilie Barraza (2012), “Francia: gendarmería nacional, el modelo que desea Peña Nieto”, en Proceso, 2 de noviembre de 2012, disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=324190>>, consultado el 18 de mayo de 2015.

11.Para abundar al respecto, se sugiere revisar el informe de Amnistía Internacional sobre el caso de México: Amnistía Internacional (2010), Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México, Índice: AMR 41/014/2010, p. 16.

12.De igual forma, para este tema son de utilidad los informes de la Oficina del Alto Comisionado (OACNUDH, 2013), de Artículo 19 (2014, Estado de censura) y el que recientemente publicó la Red TDT (2014, El derecho a defender los derechos humanos en México: informe sobre la situación de las personas defensoras 2011-2013, disponible en <<http://redtdt.org.mx/2014/09/el-derecho-a-defender-los-derechos-humanos-en-mexico-informe-sobre-la-situacion-de-las-personas-defensoras-2011-2013/>>).

13.“Oaxaca: activistas antieólicos denuncian nueva agresión por parte de la empresa Gas Natural Fenosa”, disponible en <<http://sipaz.wordpress.com/2013/08/29/oaxaca-activistas-antieolicos-denuncian-nueva-agresion-por-parte-de-la-empresa-gas-natural-fenosa/>>, consultado el 18 de mayo de 2015. Y “Oaxaca: fallece por heridas de bala opositor a proyecto eólico de la multinacional Gas Natural Fenosa”, disponible en <<http://sipaz.wordpress.com/2013/08/06/oaxaca-fallece-por-heridas-de-bala-opositor-a-proyecto-eolico-de-la-multinacional-gas-natural-fenosa/>>, consultado el 18 de mayo de 2015.

14.Entre enero de 2010 y septiembre de 2012, Amnistía Internacional documentó y actuó en casi 300 casos de ataques contra personas defensoras en América Latina; gran parte de ellos sucedieron en nuestro país. En menos del 2% de estos casos documentados, quienes fueron responsables de los ataques rindieron cuentas ante la justicia.

15.Según cifras oficiales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), el 10.4% de la población mexicana se encuentra en pobreza extrema, esto es, carece del ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta alimentaria, además de no poder ejercer tres o más derechos sociales. Estos niveles de pobreza aumentan significativamente en los municipios con población de habla indígena, puesto que casi el 80% de ésta se encuentra en situación de pobreza, y a su vez la mitad, en pobreza extrema.

16.La Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI) del 13 de noviembre de 2007, aprobada por su Asamblea General con los votos de una mayoría abrumadora, refleja el consenso internacional en torno a los derechos individuales y colectivos de estos pueblos. Otras legislaciones al respecto son: el Convenio 169 de la OIT, publicado el 25 de septiembre de 1990; la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación Racial (CERD), la Declaración sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. Recomendaciones que se desprenden de los informes de la Relatoría Especial sobre Pueblos Indígenas de la ONU. Por su parte, en México la Constitución engloba en su artículo 2 los derechos de los pueblos indígenas (este artículo se modificó a través de un decreto del 14 de agosto de 2001). Asimismo existen la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Educación, la Ley General de Salud, la Ley de Planeación y la Ley Federal para prevenir y eliminar la Discriminación.

17.El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares es el órgano de expertos independientes que vigila el cumplimiento, por los Estados Partes, de la Convención Internacional al respecto.

18.Véase: A/HRC/11/7/Add.2, párr. 65.

19.Amnistía Internacional (2010), Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México, op. cit., p. 9.

20.Fundación BBVA-Bancomer (2012), Anuario de migración y remesas 2013, disponible en <http://mujermigrante.mx/wp-content/uploads/2014/01/Anuario_de_Migracion_y_Remesas_Mexico_2013.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.

21.Raúl Delgado Wise y Selene Gaspar Olvera (2013), “¿Quién subsidia a quién? Contribución de los migrantes mexicanos a la economía de Estados Unidos”, disponible en <<http://estudiosdesarrollo.net/observatorio/ob2/2.pdf>>, p. 8, consultado el 5 de junio de 2015.

22.Amnistía Internacional (2010), Víctimas Invisibles. Migrantes en movimiento en México, op. cit., p. 9.

23.CIDH (2014), “CIDH expresa profunda preocupación sobre la situación de las niñas y niños migrantes que están llegando a los Estados Unidos”, comunicado de prensa del 20 de junio de 2014, disponible en <www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/067.asp>, consultado el 13 de mayo de 2015.

24.Véase Enrique Sánchez (2014), "Apertura temporal en la frontera sur; México pone en marcha programa para migrantes", en *Excélsior*, 8 de julio de 2014, disponible en <www.excelsior.com.mx/nacional/2014/07/08/969522>. Y Animal Político (2014), "Estas son las principales acciones del Programa Frontera Sur para proteger a migrantes", 26 de agosto de 2014, disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2014/08/estas-son-las-principales-acciones-del-programa-frontera-sur-para-proteger-migrantes/>>.

25.Legislación federal; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (véase <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>).

26.Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL, 2013), *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, disponible en <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/4100-mujeres-indigenas-en-america-latina-dinamicas-demograficas-y-sociales-en-el-marco>>, consultado el 13 de mayo de 2015.

27.Amnesty Internacional (2014), *La larga lucha de los pueblos indígenas de América en defensa de sus derechos*, disponible en <<https://www.amnesty.org/es/documents/AMR01/002/2014/es/>>, consultado el 13 de mayo de 2015.

28.A pesar de que las reformas legales reconocen el derecho a usar la lengua materna, en la mayoría de los casos donde se presentan acusados, víctimas o testigos indígenas no se proporcionan intérpretes ni abogados que conozcan su lengua materna. Lo anterior da lugar a juicios sin garantías, en los que las personas indígenas acusadas carecen del derecho a defenderse.

29.Véase <http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Principios_de_Yogyakarta_2006.pdf>.

30.Véase <http://www.oas.org/dil/esp/orientacion_sexual_Declaracion_UNU.pdf>.

31. Véase <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Programas/VIH/OtrasPublicacionesdeinteresrelacionadosconelVIH/OEA/2.pdf>>.

32.Véase <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/A.HRC.19.41_spanish.pdf>.

33.Coneval (2013), *Pobreza y género en México: hacia un sistema de indicadores. Información 2008-2012. Síntesis ejecutiva 2013*, disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Pobreza%20y%20genero/Sintesis_ejecutiva_Pobreza_genero_2008_2012.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.

34.Inegi (2014), *Hombres y mujeres en México 2014*, disponible en <http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/mujeresyhombres/2013/Myh_2013.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.

35.Ibidem.

36.Ibidem.

La Alerta de Violencia de Género es un mecanismo de emergencia ante agresiones a la población femenina en un territorio determinado. Según el Título Tercero –referente a la AVG– del nuevo Reglamento, corresponde a un Grupo de Trabajo investigar la violencia feminicida y emitir recomendaciones que tendrían que ser implementadas por los gobiernos locales en un plazo de seis meses. En caso de incumplimiento, la Secretaría de Gobernación (Segob) tendría que declarar la AVG.

38.Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV.pdf>>, consultado el 13 de mayo de 2015.

39.Según la CNDH, suele ser cotidiano que las leyes existentes en materia de igualdad no sean efectivamente aplicadas, y señala como ejemplo: "las órdenes de protección para las mujeres maltratadas [es común que] no se emitan". CNDH (2013), *Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013*, disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/Agenda_2013_1.pdf>, consultado el 13 de mayo de 2015.

40.Véase <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013>.

41.Véase Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim, (2012), *Estudio Nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*, disponible en <<http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/103/1/images/1PresentacionResultadosEstudioNacionalSobrelasFuentesOrigenes.pdf>>.

42.La situación en los estados de población indígena mayoritaria era todavía peor: Chiapas 60.6, Guerrero 75.9 y Oaxaca 65.3. En 2009, el riesgo de muerte materna en los municipios con más de un 70% de población indígena triplicaba el de los municipios con menos de un 40% de población indígena. Sección adaptada del Informe de Amnistía Internacional (2012), México. Información para el Comité de la ONU para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Índice: AMR 41/041/2012. Algunos factores que limitan el impacto de las medidas gubernamentales encaminadas a reducir la mortalidad materna en el caso de las mujeres indígenas son: la falta de garantías de acceso a instalaciones médicas adecuadas cercanas a las comunidades, así como a que dichos servicios sean culturalmente adecuados y aceptables para las mujeres indígenas, a la par que la atención médica proporcionada sea de la mayor calidad; las actitudes discriminatorias con que se topan las mujeres al solicitar atención médica y la falta de intérpretes, ya que muchos servicios de salud sólo están disponibles en español.

43.Véase Conavim (2012), *Estudio nacional sobre las fuentes, orígenes y factores que producen y reproducen la violencia contra las mujeres*, op. cit.





Capítulo 2

Situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos y periodistas

En los últimos años, México se ha convertido en uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo o defender los derechos humanos.

La situación de amenaza a personas defensoras de derechos humanos y periodistas persiste, a pesar de esfuerzos como la creación del Mecanismo y algunos otros mecanismos de protección estatales, en gran medida debido a la casi absoluta impunidad que deja en la indefensión a las y los defensores y periodistas. Un tema a resaltar es que las amenazas, los ataques y los homicidios contra periodistas, defensoras y defensores rara vez son investigados efectivamente por las autoridades federales y estatales, lo que genera un ambiente de impunidad que favorece la repetición de los ataques y pone en entredicho la voluntad política del Estado para el cumplimiento de sus obligaciones.

Personas defensoras de derechos humanos

Para Espacio OSC, las defensoras y los defensores se definen por lo que hacen: su protección a los derechos humanos por diversos medios y porque forman parte de organizaciones, colectivos y redes o actúan de forma independiente; trabajan temáticas a nivel local, regional, estatal, nacional o internacional; y se dedican de forma voluntaria o profesional a la defensa de los derechos humanos, identificándose a sí mismas y mismos como defensoras y defensores de derechos humanos.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIHD), “los actos de violencia y otros ataques contra las defensoras y los defensores de derechos humanos no sólo afectan las garantías propias de todo ser humano, sino que atentan contra el papel fundamental que juegan en la sociedad y sume en la indefensión a todas aquellas personas para quienes trabajan. La Comisión recuerda asimismo que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia”.

La “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1998, sirvió para posicionar la relevancia de la labor de quienes defienden los derechos humanos en el marco internacional. El Folleto Informativo No. 29 de la ONU (2004) y el Comentario a la Declaración de la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos (2011) contribuyeron a reforzar la conciencia sobre las obligaciones de los Estados hacia las y los defensores de derechos humanos, y para reconocer las agresiones y violaciones que se cometen en su contra debido a su trabajo.

Las personas defensoras de los derechos

humanos en México hacen una contribución fundamental a la salvaguarda de los derechos humanos en los ámbitos locales, nacionales e internacionales. Trabajan de diversas formas sobre una variedad de cuestiones para reclamar justicia, dignidad y derechos humanos para todas las personas. Sus acciones ayudan a cerrar la brecha entre la promesa establecida en los instrumentos internacionales sobre la materia y la realidad en el ejercicio de estas garantías. De tal manera, las defensoras y los defensores desarrollan acciones cruciales para la construcción de la democracia y de un mundo donde el disfrute de los derechos humanos se materialice para todas las personas. Sin embargo, los esfuerzos de las y los defensores son recibidos en ocasiones con hostilidad y ataques, ya que se vuelven incómodos para los poderes políticos, sociales y económicos. Así, las personas defensoras de derechos humanos, y sus familias o allegados, se enfrentan frecuentemente a amenazas, acoso, intimidación, cargos penales falsos, procedimientos indebidos e incluso la desaparición forzada y el asesinato.

Esta tendencia se repite a nivel global: donde exista una lucha social que cuestione los intereses públicos, políticos o económicos, al insistir en la obligación del Estado de respetar, promover y garantizar el ejercicio de los derechos humanos, se producen acciones de acoso hacia las personas que se atreven a enfrentarse a dichos poderes desde la legitimidad que les brindan los derechos humanos. Sin

embargo, en México las autoridades parecen desconocer activamente la dimensión del problema, intentando limitarlo y reducirlo a casos aislados o anecdóticos que el Estado atiende a través de diversos mecanismos. Esto ha llevado a que sean las organizaciones de la sociedad civil, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), y en cierta medida las Comisiones de Derechos Humanos, las que han emprendido esfuerzos de documentación y análisis ante la inacción de los organismos responsables del gobierno por brindar tal información. Todas las fuentes coinciden en que se trata de un grave problema de derechos humanos en México, cuya magnitud ha crecido en los últimos años.

Entre enero de 2005 y mayo de 2011, la CNDH documentó 27 asesinatos y 8 casos de desaparición forzada en contra de personas defensoras, y el sistema de organismos públicos de protección a los derechos humanos inició 523 expedientes de queja y solicitó 156 medidas cautelares, generando un total de 33 recomendaciones. En el periodo 2006-2012, la OACNUDH registró 245 agresiones, así como 22 personas defensoras y 5 integrantes de sus familias que fueron asesinados por motivos relacionados con las causas que defendían; además, se desconoce el paradero de 6 personas defensoras. El año más crítico que muestran las cifras de la CNDH y la OACNUDH en dicho periodo fue 2011, cuando no se produjo ninguna condena en las 89 agresiones contra personas defensoras de derechos humanos registrados por la OACNUDH entre noviembre de 2010 y diciembre de 2012.

La Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos registró 109 agresiones a mujeres defensoras durante 2012, y 26 asesinatos de defensoras en el

periodo 2009-2012. Por su parte, Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos y el Comité Cerezo México reportaron 326 casos de violaciones a los derechos humanos en contra de personas defensoras entre 2008 y enero de 2011. En el periodo que corre de junio de 2012 a mayo de 2013 reportaron 156 violaciones a los derechos humanos, que afectaron a 90 personas, 25 organizaciones y 10 comunidades; es decir, 153 casos. De igual forma, la Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) registró, en 2010, 47 presuntas agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos a nivel nacional, 63 en 2011, 485 en 2012, y 214 hasta el 29 de junio de 2013; y las detenciones arbitrarias encabezan la lista con 102 en 2012 y 73 en 2013. Asimismo, entre enero del 2011 y diciembre del 2013, la Red Todos los Derechos para Todas y Todos conoció de 104 casos en los que al menos una de las personas agredidas era un defensor o defensora de derechos humanos, o un colectivo que lucha por la misma causa. En estos 104 casos se registraron a 171 personas defensoras que fueron víctimas de agresiones: de éstas, 115 eran hombres y 56 mujeres que han sufrido una o más agresiones; además de 37 colectivos, sumando un total de 208 personas o colectivos y de 409 agresiones.

Además de la impunidad, la falta de medidas preventivas y de protección es uno de los grandes problemas. Pese a la existencia de amenazas o ataques previos, en muchos casos, la provisión de protección ha sido lenta y poco eficaz. La desconfianza de las personas defensoras y periodistas, o sus familiares, en las autoridades propicia que muchas de las

26 DE JULIO DE 2011

El entonces secretario de Marina, Mariano Francisco Saynez, declaró que “existen grupos delictivos que tratan de manchar el buen nombre de las instituciones, utilizando grupos ciudadanos que, mediante engaños, pretenden que caigan en el juego perverso de los criminales, ya que al utilizar la bandera de los derechos humanos intentan dañar la imagen de las instituciones con el fin malévolo de obstruir la participación de las mismas en su contra y así tener el campo abierto a su maldad”.

8 DE AGOSTO DE 2014:

El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) denunció en un comunicado de prensa que el titular de la Procuraduría Agraria en Baja California Sur, Eligio Soto López, se manifestó en contra de las organizaciones ambientalistas y sus integrantes incurriendo en declaraciones contra su dignidad, buscando ridiculizarlas, ofenderlas, demeritar su trabajo, degradarlas, imputarles la comisión de delitos, e incitando actos de odio en su contra. Al ser entrevistado sobre el proyecto de decreto a consulta sobre el área natural protegida de las Sierras La Giganta y Guadalupe, Soto López mencionó que las organizaciones pretenden “obligar a las autoridades federales”, a “despojar” de tierras a núcleos agrarios, “afectar” 250 mil hectáreas, “obstaculizar el progreso de la entidad”, “beneficiarse” con “dividendos millonarios”, dañar a las personas habitantes de la zona materia de la iniciativa del decreto de área natural protegida, y oponerse a “todo, absolutamente todo lo concerniente a nuestra Entidad”.

amenazas y ataques no sean denunciados y que tampoco se acuda a mecanismos de protección. Pues tanto las autoridades federales como estatales utilizan a menudo de forma indebida el sistema de justicia penal para acosar a las personas que defienden los derechos humanos y atacar a quienes participan en acciones o protestas públicas. Con o sin orden judicial, las defensoras y los defensores, o sus familiares, pueden sufrir una detención o reclusión arbitraria, que se lleva a cabo con la intención de obstaculizar su labor. Además de ataques directos y amenazas, la defensoría de los derechos humanos por parte de la ciudadanía se enfrenta a la criminalización y el desprestigio a manos de autoridades y otros agentes. Dicha criminalización ha llevado a un uso indebido del sistema penal en contra de quienes abogan por los derechos humanos.

Tal criminalización ha generado también el efecto adverso del rechazo hacia las y los defensores y su labor. Situación que se agudiza aún más entre aquellas personas defensoras locales que, al no identificarse como tales, quedan invisibilizadas y fuera de los mecanismos de denuncia y exigencia al Estado para que genere las condiciones de seguridad para sus labores. La participación activa o pasiva de las autoridades en los ataques, o su ineficacia, han llevado a que muchas personas defensoras de los derechos humanos no declaren los ataques e intimidaciones que sufren, ante los riesgos y

costes que supone denunciar. Es necesario visibilizar los obstáculos a la denuncia y exigir a las autoridades acciones efectivas para generar la confianza que permita aumentar el porcentaje de denuncias. Y provoca especial preocupación que, por coincidencia, las personas que defienden los grupos vulnerables anteriormente mencionados enfrentan el mismo nivel de violencia que sus defendidos:

-Quienes trabajan por los derechos económicos, sociales y culturales (por ejemplo, activistas que se oponen a “megaproyectos” de infraestructura o extracción de recursos naturales, o que defienden el acceso a la tierra o los recursos naturales).

-Defensores y defensoras de personas migrantes.

-Periodistas, comunicadores y comunicadoras.

-Defensores y defensoras que trabajan por los derechos de las mujeres y la no discriminación.

Periodismo y libertad de expresión

Según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), desde el año 2000 a mayo de 2013 se han registrado 82 homicidios y 18 desapariciones de periodistas, además de numerosas denuncias de agravios y agresiones. En febrero de 2013, el director de la quinta visitaduría de la CNDH, Javier Tapia Urbina, manifestó que el índice de impunidad en las investigaciones sobre estos deli-

tos es de 81%. Uno de los aspectos más preocupantes sobre el tema en el país es la violencia ejercida contra los y las periodistas y otros trabajadores y trabajadoras de medios de comunicación, que se debe precisamente a la falta de garantías para que ejerzan su labor. Tal riesgo también es evidente en comunidades, colectivos o personas en lo individual, que sin hacer de ello su profesión, buscan acceder a sus propios medios de comunicación o ejercer su derecho a la información.

Aunque según las diversas fuentes consultadas, las cifras de ataques a comunicadores y comunicadoras y a medios de comunicación varían en función de las diferentes metodologías, todas ellas apuntan a un alarmante incremento de la violencia contra periodistas a partir de 2006 y una impunidad casi absoluta. Las y los comunicadores de medios locales y las y los especializados en temas relacionados con seguridad, justicia y otros sucesos figuran entre quienes enfrentan mayor riesgo. Tomando las cifras ofrecidas por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE), pueden destacarse las siguientes tablas de homicidios y desapariciones de periodistas:

De acuerdo con información de la PGR, los principales delitos cometidos contra la libertad de expresión conforme al

Registro de homicidios de periodistas Enero de 2000 al 31 de mayo de 2014

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
CNDH	4	4	3	1	5	4	10	4	10	12	9	9	7	4	1	87
FEADLE	4	4	3	1	5	4	10	4	10	12	13	11	11	8	2	102

Fuente:

1. Comunicado de Prensa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
2. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.

Registro de periodistas desaparecidos Enero de 200 al 31 de mayo de 2014

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
CNDH	0	0	0	0	0	1	1	3	1	2	4	1	5	3	1	22
FEADALE	0	0	0	0	0	1	1	3	1	2	5	2	6*	3	0	24

Fuente:

1. Comunicado de Prensa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
 2. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión.
- *Se registró la desaparición de dos periodistas, quienes posteriormente fueron localizados.

número de investigaciones iniciadas son:

Sobre el origen de los ataques, la CNDH ha identificado como las cinco autoridades presuntamente responsables de más agresiones a las siguientes: la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de Justicia de Oaxaca y la Procuraduría General de Justicia de Veracruz. Todas ellas relacionadas con tareas de seguridad y justicia. Por su parte, la organización Artículo 19 ha documentado, de 2007 a 2014, 1748 ataques o amenazas en contra de miembros de la prensa:

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de agresiones	255	124	53	49	48	48	48	48

Entre las agresiones registradas se encuentran asesinatos, desapariciones, ataques a medios de comunicación, golpes a periodistas, amenazas, detenciones ilegales, criminalización y ataques cibernéticos. Otra forma de incentivar agresiones e inhibir la libertad de expresión se debe a la existencia de leyes penales de difamación. De las 32 entidades federativas que conforman la República Mexicana, 12 mantienen leyes penales contra el honor, bajo los conceptos de calumnia, difamación e injurias. Asi-

mismo se han utilizado leyes penales ambiguas para criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión, especialmente en contextos de coberturas de manifestaciones públicas (marchas, mítines, plantones, etcétera) y de las actividades de las fuerzas de seguridad pública. Así, durante los años 2013 y 2014, Artículo 19 documentó detenciones arbitrarias y ataques contra la integridad personal de manifestantes, periodistas e incluso defensores de derechos humanos durante el desarrollo de actos de protesta pública.

A manera de ejemplo, el 2 de octubre (fecha histórica en la que se busca mantener

la memoria histórica por la matanza de estudiantes en 1968, además de exigir verdad, justicia y reparación) de 2013 se registró el mayor número de agresiones en contra de periodistas en una sola tarde, donde se infligieron intencionalmente dolores o sufrimientos graves (tanto físicos como mentales) con el fin de castigarlos por su labor de documentación de los hechos y/o intimidarlos o coaccionarlos. Dichas agresiones fueron cometidas tanto por funcionarios públicos en ejercicio de sus atribuciones (prioritariamente el-

elementos de policía), como de civiles que eran claramente ubicables por personal de seguridad pública en flagrancia (y aun así no impidieron las mismas, implicando una especie de consentimiento y aquiescencia). Artículo 19 documentó 46 casos (30 hombres, 11 mujeres y 5 personas de las cuales, por seguridad, no se indica su sexo), en los que 32 personas agraviadas sufrieron agresiones directas de policías (1 caso que coincidió con agresiones cometidas por persona de identidad desconocida); 8 por agresoras de identidad desconocida; 3 por civiles con comportamiento policial y 3 por personas con rostro cubierto.

Entre 2012 y 2013, Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC) registró y documentó 153 casos de violencia contra mujeres periodistas; entre los que se encuentra un caso de feminicidio de la corresponsal en Veracruz de la revista Proceso, Regina Martínez Pérez. La violencia de género es un mecanismo utilizado por el Estado mexicano con el objetivo de invisibilizar y naturalizar la violencia contra las mujeres. En el caso de las mujeres periodistas, la violencia de género se traduce en la naturalización del riesgo en el ejercicio periodístico, justificándose como "gajes del oficio", colocando a las informadoras en una situación de desigualdad, impidiendo el acceso a la justicia y a la reparación de los daños personales y profesionales

generados por dicha violencia .

La violencia y la falta de medidas efectivas de prevención, protección y lucha contra la impunidad llevan a que los medios de comunicación, principalmente a nivel local, decidan no dar cobertura a ciertos temas como medida de protección. Algunas o algunos periodistas eligen no firmar sus notas, y en los casos más extremos han optado por abandonar su profesión o dejar el país en búsqueda de seguridad. Esto produce un clima de autocensura que no sólo afecta al derecho de su ejercicio a la libertad de expresión, sino también a la sociedad en su conjunto, que se ve limitada de recibir información diversa, veraz, oportuna, objetiva y clara.

El 19 de agosto de 2013 la CNDH emitió la “Recomendación General No. 20 sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante”, que señalaba un aumento del 700% en los ataques a periodistas entre el año 2000 y julio de 2013, y que llamaba a las autoridades a poner fin a la impunidad, proporcionar medidas de protección a periodistas que cubren temas sensibles, reparar el daño a las víctimas de la violencia y revisar la eficacia de la acción de las diferentes instancias implicadas en el tema. Dicha efectividad ha sido puesta en duda por numerosas organizaciones de la sociedad civil. Así, desde su creación, el 5 de julio de 2010, al 30 de abril de 2015, la FEADLE inició 690 averiguaciones previas, de las cuales se derivaron consignaciones en 78 casos, sin que se tenga conocimiento de la existencia de alguna sentencia condenatoria. La aprobación de la reforma del

artículo 73 constitucional para permitir la federalización de los delitos contra la libertad de expresión, que abría la puerta a la atracción de más causas por parte de la FEADLE, ha posibilitado que 34 casos hayan sido atraídos por esta fiscalía entre el 4 de mayo de 2013 y el 30 de abril de 2015, pero sin avances significativos reportados en alguno de ellos.

Otro tema es el de las radios comunitarias, pues a pesar de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y la promulgación de la respectiva ley en la materia, estos tipos de medios de comunicación continúan siendo víctimas de ataques, sobre todo cuando se vinculan a la defensa de territorios y sus recursos. Las condiciones en las que operan se convierten en una mordaza invisible, pues la nueva ley no les permite acceder a recursos, salvo publicidad oficial, sin que a la fecha la autoridad encargada haya emitido los lineamientos de ley.

Redes sociales y ciberactivistas

La información publicada en la prensa local sobre la delincuencia y la seguridad pública era escasa o prácticamente inexistente en algunas regiones de elevada criminalidad. Por lo que las redes sociales desempeñaron un papel cada vez más destacado, al facilitar información sobre amenazas contra la seguridad de las comunidades locales. Sin embargo, en 2011, las bandas de delincuentes asesinaron al menos a tres blogueros y amenazaron a otros por publicar información que denunciaba sus actividades ilícitas. En el mismo año, las autoridades del estado de Veracruz detuvieron du-

rante un mes a dos usuarios de Twitter y aprobaron leyes que penalizaban la distribución –por cualquier medio– de información falsa que perturbase el orden público. La CNDH presentó un recurso de constitucionalidad contra los cambios de la ley, alegando que violaban el derecho a la libertad de expresión, que fue resuelto en 2013 cuando la SCJN invalidó el tipo penal. En Tabasco existe una ley de contenido similar y las autoridades estatales han anunciado su intención de promover su aplicación en fechas recientes. Estos precedentes y las declaraciones de diversos funcionarios públicos hacen temer la posibilidad de nuevas medidas para controlar la información distribuida a través de redes sociales.

Delito	Amenaza	Abuso de autoridad	Lesiones	Privación legal de la libertad	Homicidio	Robo
Número de agresiones	255	124	53	49	48	48

1. CIDH (2014), "CIDH condena asesinato de defensores de derechos humanos de migrantes en México", comunicado de prensa No. 149/14, del 11 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/149.asp>, consultado el 13 de mayo de 2015.
2. Amnistía Internacional (2009), México exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México. Índice AMR 41/032/2009, p. 24, disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/032/2009/es/>, consultado el 13 de mayo de 2015.
3. Amnistía Internacional (2012), Transformar dolor en esperanza: defensoras y defensores de derechos humanos en México. Índice AMR 01/006/2012.
4. Rosario Adriana Mendieta Herrera (2014), "Desaparición forzada, agresiones, presos de conciencia, falsas acusaciones, etc.", en La Jornada Oriente, disponible en <http://www.lajornadaoriental.com.mx/2014/05/08/desaparicion-forzada-agresiones-presos-de-conciencia-falsas-acusaciones-etc/>, consultada el 14 de mayo de 2015.
5. Asociadas por lo Justo y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad (2013), Informe Defensoras de derechos humanos en México, suscrito por la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México.
6. Alejandro Cerezo Contreras (coord., 2012), Informe sobre violaciones de derechos humanos cometidas contra las personas defensoras de los derechos humanos en el periodo 2011- primer trimestre de 2012, p. 5, disponible en http://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/informe_acuddeh_2012_web.pdf, consultado el 14 de mayo de 2015.
7. Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos AC. (ACUDDEH, ???): Informe de violaciones de derechos humanos cometidas contra las personas defensoras de los derechos humanos en el periodo mayo 2012 mayo 2014, p. 19.
8. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2011), Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México, p. 47, disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-defensores-dh.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2015.
9. Citado según Angélica Enciso y Fabiola Martínez (2011), "ONG rompen diálogo en Bucareli en protesta por acusaciones de Saynez", en La Jornada, 28 julio de 2011, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/07/28/politica/002n1pol>, consultado el 14 de mayo de 2015.
10. Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA, 2014), "Delegado de la procuraduría agraria en BCS transgrede derechos humanos de integrantes de organizaciones ambientalistas", comunicado de prensa del 8 de agosto de 2014, disponible en <http://www.cemda.org.mx/08/delegado-de-la-procuraduria-agraria-en-bcs-transgrede-derechos-humanos-de-integrantes-de-organizaciones-ambientalistas/>, consultado el 14 de mayo de 2015.
11. Citado según CEMDA (2014), "Delegado de la procuraduría...", op. cit.
12. Human Rights Watch (HRW, 2014), World Report 2014. Events of 2013, disponible en http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf. Parte del reporte sobre México disponible en <http://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/121995>, consultado el 14 de mayo de 2015.
13. Víctor Baillinas y Andrea Becerril (2014), "Llega a 81% el índice de impunidad en indagatorias de delitos contra periodistas", en La Jornada, 8 de febrero de 2013, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/08/politica/007n1pol>, consultado el 14 de mayo de 2015.
14. Frank La Rue (2011), Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. ONU Índice A/HRC/17/27/Add.3 disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85 y <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/51/PDF/G1113251.pdf?OpenElement>, consultado el 14 de mayo de 2015.
15. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE, 2015), Informe estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FPeriodistas/acuerdos/ESTADISTICAS%20ABRIL%202015%20totales.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2015.
16. *Ibidem*.
17. Véase <http://www.articulo19.org/periodistas-asesinados/>.
18. Véase <http://www.articulo19.org/periodistas-desaparecidos/>.
19. Véase <http://www.articulo19.org/ataques-contra-medios-con-explosivos-o-armas-de-fuego/>.
20. Véase <http://www.articulo19.org/delitos-contra-el-honor/>.
21. Veracruz en 2011 y Distrito Federal en 2012.
22. Véase <http://www.articulo19.org/category/libertad-bajo-ataque/infografias/>.
23. Véase http://www.cimac.org.mx/cedoc/publicaciones_cimac/Informe_violenciacontramujeresperiodistas.pdf y http://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/informe_impunidadcimac.pdf
24. Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5310858&fecha=19/08/2013.
25. FEADLE (2015), Informe estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión, op. cit.
26. *Ibidem*.
27. Amnistía Internacional (2012), Informe 2012 Amnistía Internacional. El estado de los derechos humanos en el mundo. Índice POL 10/001/2012, p. 306, disponible en http://files.amnesty.org/air12/air_2012_full_es.pdf, consultado el 14 de mayo de 2015.
28. Silvia Otero (2013), "Invalidan el delito de perturbación", en El Universal, 21 de junio de 2013, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/207137.html>, consultado el 14 de mayo de 2015.
29. Armando Guzmán (2014), "Busca Tabasco revivir ley para regular redes sociales", en Proceso, 28 de enero de 2014, disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=363504>, consultado el 14 de mayo de 2015.





Capítulo 3

El Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México y su funcionamiento

3.1. ¿Qué es el Mecanismo?

El Mecanismo se creó para buscar una respuesta efectiva ante un contexto adverso para el ejercicio de los derechos humanos y la falta de acciones gubernamentales en materia de protección, que garantizaran la defensa de los derechos humanos así como la libertad de prensa. La falta de una estrategia nacional en materia de prevención y protección propició que diversas OSC y personas defensoras de derechos humanos exigieran la creación de una política pública en esta materia. Adicionalmente, diversos organismos internacionales, encargados de supervisar el cumplimiento de los derechos humanos, emitieron diversas recomendaciones al Estado mexicano para que adoptara una política de protección (tal es el caso de la Relatora Especial para Personas Defensoras de Derechos Humanos de la ONU¹).

Bajo tal contexto, en noviembre de 2010 y julio de 2011, como resultado del cabildeo de Espacio OSC, Felipe Calderón firmó los decretos presidenciales que autorizaron el desarrollo e implementación de mecanismos para periodistas y personas defensoras. Y en paralelo, con el afán de dotar al Mecanismo de una base legal que obligara a cualquier administración federal futura a implementarlo, Espacio OSC propuso un proyecto de ley en el Senado de la República en el que sus propios representantes diseñaron y redactaron la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, junto con asesores técni-

cos de los tres partidos mayoritarios en el Congreso.² Además, hubo un cercano seguimiento, acompañamiento y asesoramiento por parte de la comunidad internacional y, en consecuencia, el proceso estudió y retomó ejemplos internacionales y experiencias en seguridad de otras regiones del mundo.

Fue así como el 22 de junio de 2012, Felipe Calderón firmó el decreto de promulgación de la Ley, después de haber sido aprobado por unanimidad en ambas cámaras del Congreso mexicano. Meses después, el 11 de diciembre de 2012, la entonces subsecretaria de Derechos Humanos, Lía Limón, reconoció la situación de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y la responsabilidad del Estado de protegerlas, comprometiéndose a que el nuevo gobierno federal priorizaría un fortalecimiento del Mecanismo de Protección. La Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas es un avance para la creación de una estrategia nacional enfocada en la protección de quienes ejercen la defensa de los derechos humanos así como la libertad de expresión. Incluso promovió que se adoptaran las medidas preventivas que originaron el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos (que fue complementado por el Reglamento de la Ley). Al contar con una base jurídica que permitiera al Estado atender su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos a la vida, la

integridad, la libertad y la seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión y periodismo, se buscó no sólo remover los obstáculos en esa materia, sino también alentar la creación de condiciones para la coordinación nacional entre las distintas entidades gubernamentales responsables. El diseño del Mecanismo busca cumplir con un principio básico de cualquier estado que se considere democrático: asegurar la participación de organizaciones de la sociedad civil en el funcionamiento y seguimiento de aquél, para así facilitar que las personas beneficiarias participen en el análisis, determinación, implementación y evaluación de las medidas de protección. Se estableció entonces un proceso para que las autoridades (federales o estatales) encargadas de cooperar en la implementación y operación de medidas (de prevención y protección urgente) puedan coordinarse, contemplando la celebración de convenios de colaboración con otras entidades públicas para lograr los objetivos de la Ley. E incluso se considera el “principio de subsidiariedad”, que obliga al gobierno federal a asumir la responsabilidad de implementar medidas de protección en caso de incapacidad a nivel de los municipios o entidades, o cuando dichos niveles de gobierno parecen estar relacionados con la amenaza existente.

Asimismo, se establecieron tiempos

límites para la debida atención de las solicitudes de protección, su evaluación y la determinación de riesgo que derive en la emisión e implementación de medidas que eliminen o aminoren los riesgos. En aquellos supuestos donde el o la peticionaria declare que su vida, integridad, libertad o seguridad se halla en peligro inminente (lo que implica que el caso sea considerado de riesgo alto), se inicia un procedimiento extraordinario en el que las autoridades están obligadas a dar la debida protección en máximo doce horas. Las instituciones públicas pueden implementar medidas de protección con los bienes o servicios que se encuentren a su disposición, y en caso de que no cuenten con ellos para atender la situación de riesgo, las autoridades encargadas deben solicitar su adquisición o contratación. En la Ley se establece un catálogo que ilustra las alternativas bási-

cas para el otorgamiento de protección, tales como:

- Medidas urgentes de protección: I) evacuación; II) reubicación temporal; III) escoltas de cuerpos especializados; IV) protección de inmuebles.

- Medidas de protección: I) entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; II) instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; III) chalecos antibalas; IV) detector de metales; V) autos blindados.

- Medidas preventivas que incluyen: I) instructivos; II) manuales; III) cursos de autoprotección, tanto individuales como colectivos; IV) acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas.

Por último, la ley contempla alternativas para solicitar la revisión de las medidas, o incluso inconformarse ante la falta de

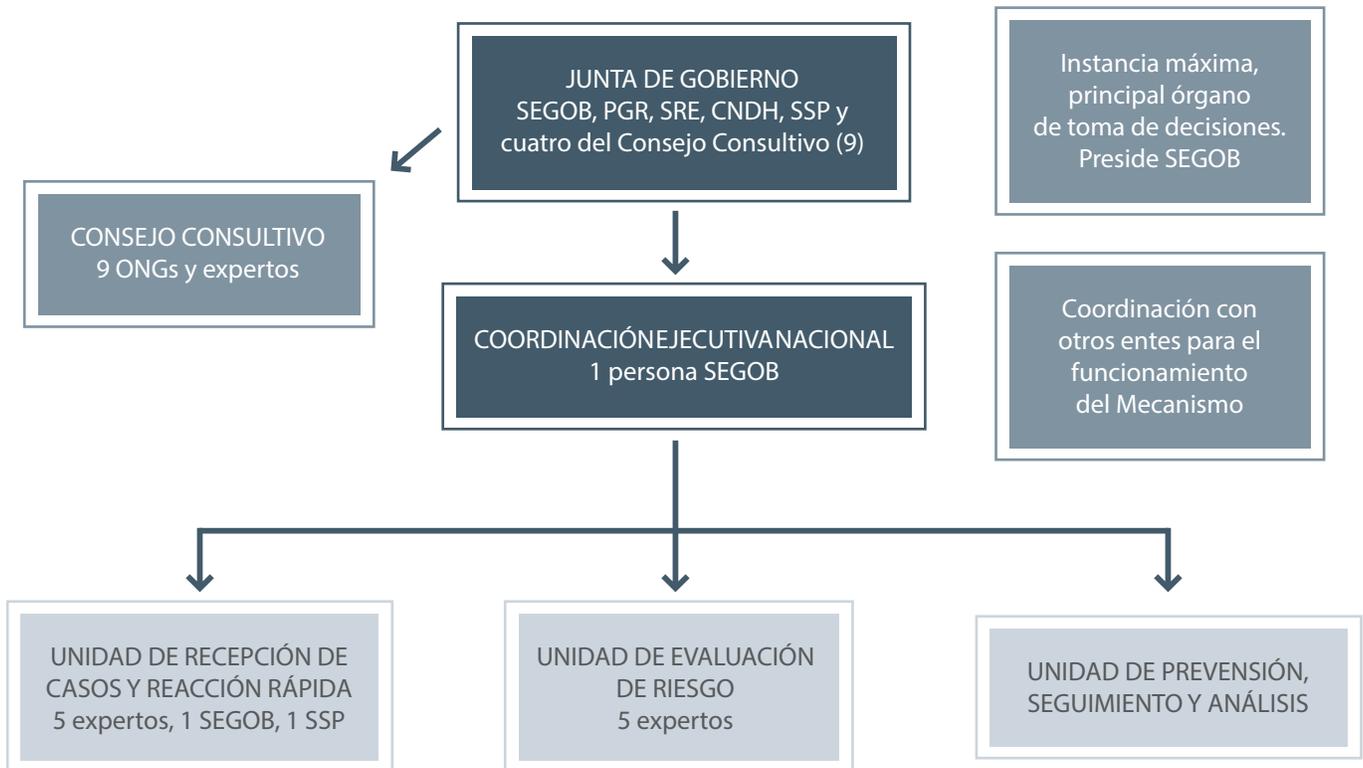
atención o por el incumplimiento de las obligaciones, que podrían generar responsabilidades administrativas o penales en contra del personal del Mecanismo que perjudique, ponga en riesgo o cause daño a la persona peticionaria o beneficiaria.

3.2. Estructura y presupuesto del Mecanismo³

Para cumplir con su objeto y ejercer sus funciones, el Mecanismo está integrado por tres órganos:

1. Junta de Gobierno: su máximo órgano, conformado por representantes con nivel de subsecretario o equivalente de la Segob, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), aunados a cuatro representantes del

Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas



Consejo Consultivo. Es presidida por el representante de la Segob, responsable último de su buen funcionamiento así como de la correcta implementación de las medidas de protección. La Junta de Gobierno del Mecanismo se instaló formalmente el 12 de noviembre de 2012.

2. Consejo Consultivo: con nueve miembros voluntarios de la sociedad civil, representantes de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, que

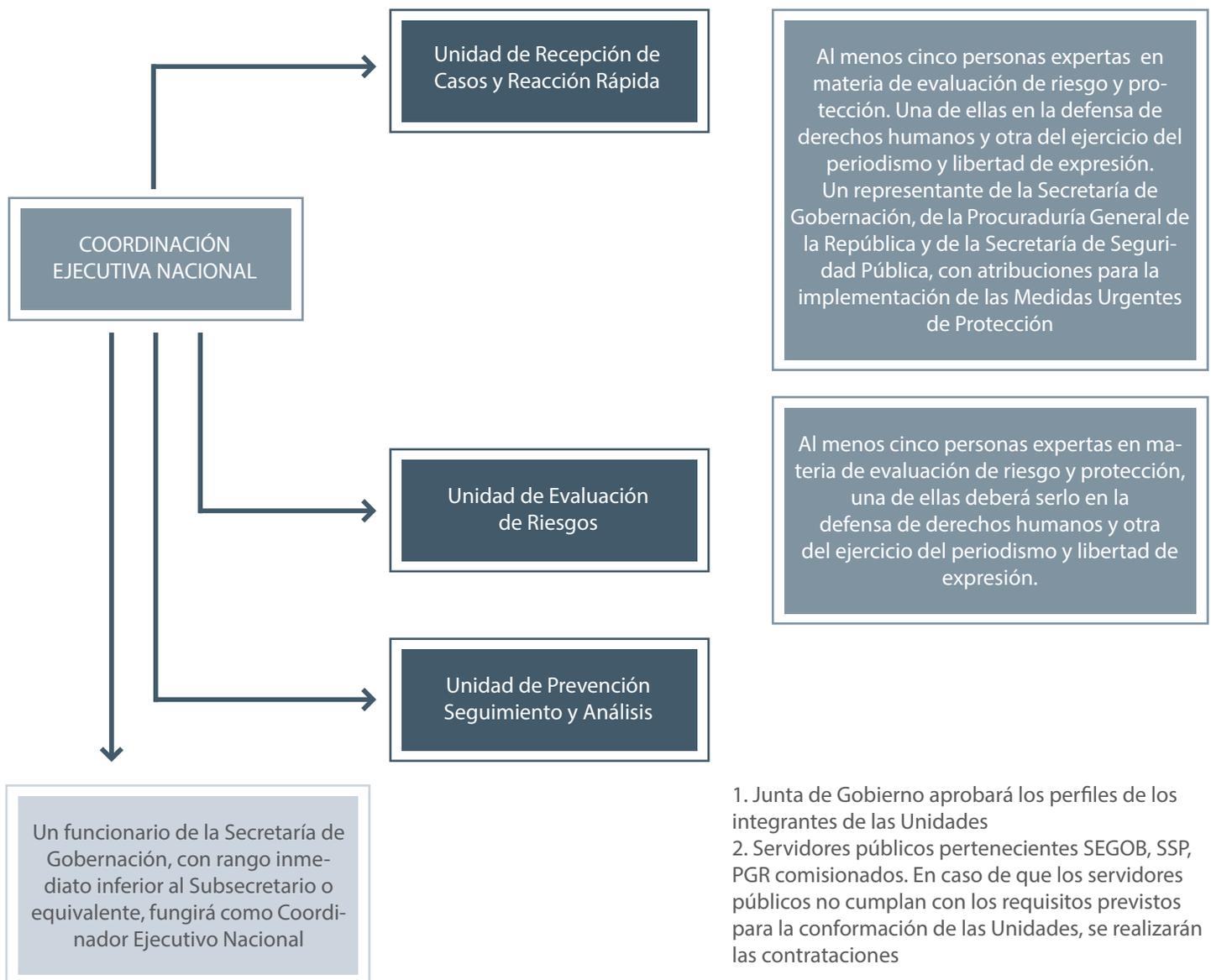
cumplen con los requisitos establecidos en la Ley y fueron elegidos/as por la propia sociedad civil el 19 de octubre de 2012. Su función estriba en monitorear el Mecanismo y enviar representantes a la Junta de Gobierno.

3. Coordinación Ejecutiva Nacional: encargada de coordinar las acciones de las entidades federativas y demás instituciones públicas, para lo cual cuenta con tres áreas encargadas de dar atención y

seguimiento a los casos que conoce:

- Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida;
- Unidad de Evaluación de Riesgos;
- Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

Integración y características de la coordinación ejecutiva nacional

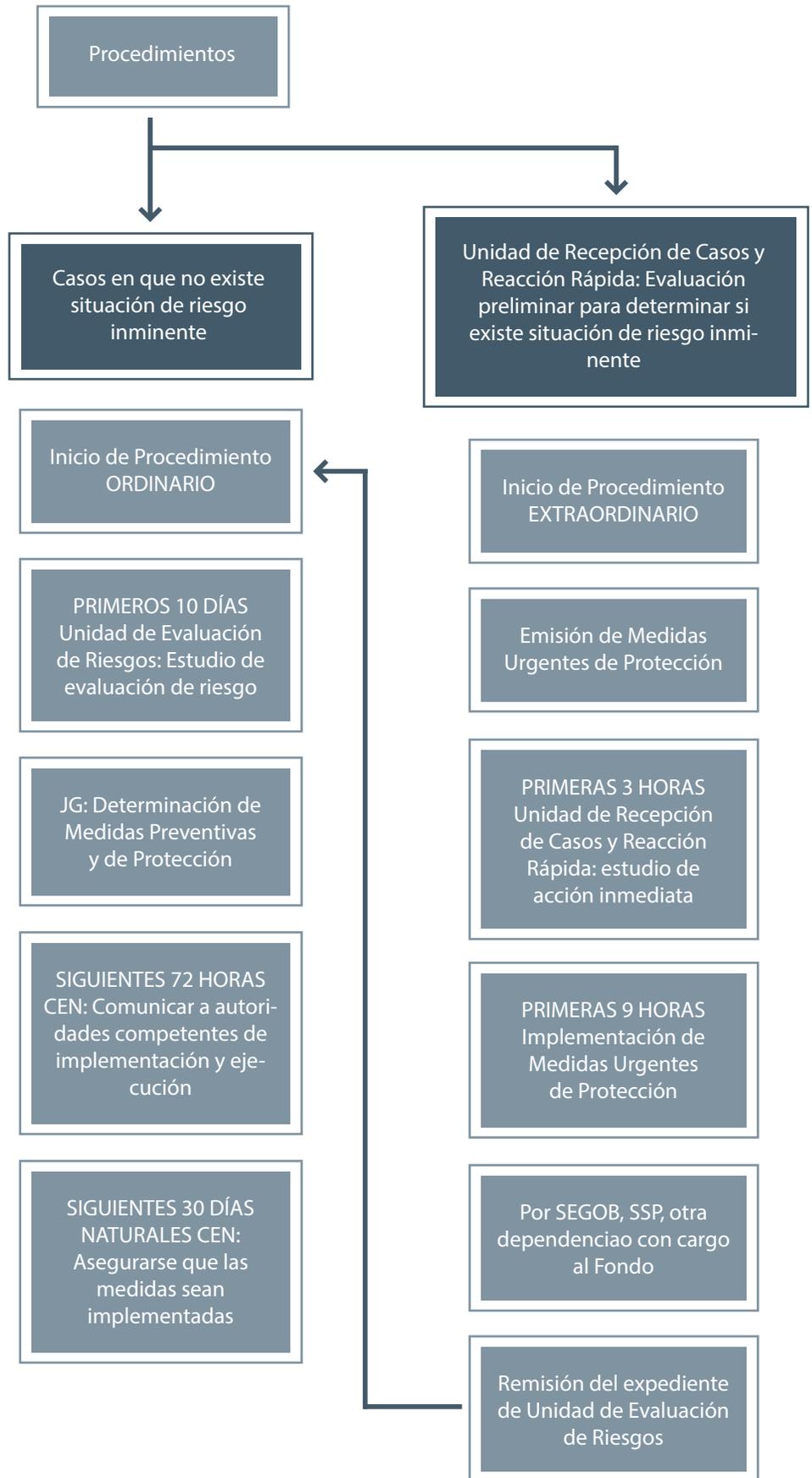


De acuerdo con el directorio (estructura orgánica) del Mecanismo, con información actualizada hasta el 28 de febrero de 2015, éste cuenta con 33 plazas,⁴ de las que sólo 28 están cubiertas mientras 5 permanecen vacantes.

El Mecanismo requiere recursos suficientes (humanos, técnicos, materiales y financieros) para cumplir con su mandato. Mientras en el 2014 el presupuesto que le fue asignado ascendió a \$134,400,000,⁵ para 2015 es de \$138,963,571.⁶ Resalta entonces que, a pesar del incremento en la cantidad de casos bajo el conocimiento del Mecanismo (que se acumulan a los que ha recibido desde su inicio) no se contemple un aumento presupuestario, acorde con sus necesidades presentes.

3.3. Funcionamiento del Mecanismo

Al recibir casos de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo por su labor, el Mecanismo debe priorizar la protección de estas personas y, en consecuencia, garantizar su atención bajo los estándares más altos en la materia. Al conocer un caso, el personal del Mecanismo está obligado a atenderlo eficiente y efectivamente, allegarse de forma inmediata la información que permita determinar si debe establecerse un plan de acción inmediata y, en consecuencia, la atención urgente mediante el procedimiento extraordinario; o si, por lo contrario, el caso puede ser incorporado como procedimiento ordinario (al no existir riesgo inminente). En aquellos casos donde no exista urgencia o ésta haya sido superada, el Mecanismo debe continuar con la evaluación del riesgo a fin de presentarlo a la Junta de Gobierno, donde se definirá el esquema de protección a implementarse. Y en última instancia, ante las decisiones de la Junta de Gobierno o por la deficiente atención del caso, pueden presentarse inconformidades.



PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO

OBJETIVO: Eliminar o acotar inmediatamente agresiones inminentes a vida o integridad.

Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (5 expertas en evaluación de riesgo y protección)

- 1 Defensa de derechos humanos
- 1 Ejercicio de periodismo o libertad de expresión
- 1 de SEGOB
- 1 de PGR
- 1 de SSP

PROCEDIMIENTO ORDINARIO

OBJETIVO: Para continuación del caso extraordinario
Unidad de Evaluación de Riesgos (5 expertas en evaluación de riesgo y protección)

Al menos:

- 1 Defensa de derechos humanos
- 1 Ejercicio de periodismo o libertad de expresión

Determinación de medidas (3 hrs.)

Consultar a representantes de PGR y SSP (art. 81 R)

Implementación de las medidas (9 hrs.)

Ejecución inmediata de las medidas (art. 87 R)

Evaluación de riesgo (máximo 10 días)

Consultar a representantes de PGR y SSP (art. 92 R)

Junta de Gobierno en su siguiente sesión (art. 93 R)

- Determina
- Decreta
- Evalúa
- Suspende, o
- Modifica

Realizar "estudio de evaluación de acción inmediata" (art 83, 84 y 85 R):

El estudio determinará:

- Nivel y carácter de riesgo (situación general)
- Medidas otorgadas
- Temporalidad
- Autoridades para implementarlas
- Beneficiario

El estudio deberá contar con:

- I.Antecedentes;
- II.Hechos que conforman la agresión;
- III.Actividad del potencial Beneficiario o Peticionario, sea como defensor de derechos humanos o como periodista;
- IV.El lugar de ejercicio de la actividad del potencial Beneficiario o Peticionista, y
- V.Contexto en el que se desarrolla

Ejecución inmediata de las medidas (art. 87 R)

Implementarse con bienes o servicios a disposición de SEGOB, SSP o cualquier otra dependencia de la administración pública. De no contar con los bienes o servicios se adquieren con cargo al Fondo.

Otorgadas las Medidas se remite el expediente para inicio de procedimiento ordinario (art. 88 R)

Entrega de documento de otorgamiento de Medidas a beneficiarias para su firma (art. 89 R)

Realizar "estudio de evaluación de riesgo" (art. 92 R):

El estudio analizará:

- Nivel del riesgo
- Vulnerabilidades de beneficiarias
- Riesgos detectados

El estudio emitirá:

- Conclusiones
- Recomendaciones

El estudio tomará en cuenta:

- I.Antecedentes;
- II.Análisis de los hechos que conforman la agresión;
- III.Análisis de la actividad del Peticionario o Beneficiario, sea como defensor de derechos humanos o como periodista, y
- IV.Análisis del contexto en el que desarrolla su actividad profesional el Peticionario o Beneficiario.

Funcionamiento del Mecanismo de acuerdo con las autoridades.

Según la información difundida por la Segob,⁷ entre octubre de 2012 y el 1 de diciembre de 2014 el Mecanismo recibió 123 solicitudes de medidas de protección relativas a casos de periodistas, mientras que por casos de periodistas indicaron haber recibido 95.8 De los 218 casos bajo conocimiento del Mecanismo desde su creación, debió atender 155 entre julio y noviembre de 2014, al sesionar extraordinariamente cinco veces para intentar revertir el rezago acumulado que lo condujo a la peor de sus crisis desde que fue creado. En 2014, el Mecanismo enfrentó severos problemas de funcionamiento, por lo que sus representantes de la sociedad civil decidieron hacer pública su decisión de no seguir asistiendo a las sesiones de la Junta de Gobierno, ya que no existían las condiciones para la debida atención⁹ de 88 de los 152 casos que el Mecanismo había conocido desde su creación y hasta febrero de 2014.¹⁰ Asimismo, al interior del Congreso de la Unión diversos legisladores llamaron a que el titular de la Secretaría de Gobernación solucionara dicha problemática.¹¹ Sin embargo, la Segob, mediante los “indicadores del Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018 y su vinculación con la planeación nacional”, aseguró que la “eficacia de las medidas preventivas y de protección otorgadas por el Mecanismo a personas defensoras de derechos humanos y periodistas” se encontraba en un 92 por ciento, mientras la meta para el 2018 sería del 93 por ciento:¹² declaración que refleja una deficiente evaluación sobre el funcionamiento del Mecanismo. La falta de transparencia y rendición de cuentas del Mecanismo ha sido una constante desde su creación, pues la ausencia de informes periódicos sobre su funcionamiento (incluyendo cifras de-

sagregadas de los casos atendidos) evidencia el incumplimiento de sus obligaciones básicas en materia de transparencia, así como el nulo interés de contar con una estrategia de difusión proactiva de información. Asimismo, la inoperancia de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis ha impactado en el incumplimiento de la obligación de elaborar reportes mensuales. Empero, Espacio OSC tuvo acceso a un informe presentado por el entonces coordinador ejecutivo nacional, el 15 de octubre de 2014, donde reportó lo siguiente:¹³

98 casos recibidos desde noviembre 2012 (61 defensores/as y 37 periodistas), de los cuales 9 no fueron incorporados; 31 siguieron el proceso extraordinario y 58, el ordinario.

La Junta de Gobierno atendió 30 casos (en 27, se aprobaron medidas; en 3, se decidió no brindarlas). El rezago en la realización de las evaluaciones de riesgo se elevaba a más de 50 casos hacia octubre de 2013.

Estas cifras resultan muy inferiores a las documentadas en 2013 y 2014 por las organizaciones de la sociedad civil integrantes de Espacio OSC. A manera de ejemplo, en materia de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos, Comité Cerezo México y Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos ACUDEH A.C. registró 634 en año 2013 y 227 de enero a mayo de 2014 agresiones; en cuanto a la violencia contra la prensa, ARTICLE 19 documentó 326. Los números evidencian que el Mecanismo adolece de una alta cifra negra respecto del conocimiento de casos, la cual impacta en que cumpla satisfactoriamente su objeto y fin. Entre los motivos por los que el Mecanismo presenta un conocimiento limitado de casos, podrían encontrarse los enlistados enseguida:

El desconocimiento de las y los defen-

sos y periodistas de la existencia del Mecanismo;

su desconfianza ante la eficiencia y eficacia del Mecanismo; y

la inexistencia de un equipo, dentro del Mecanismo, encargado de monitorear la situación de violencia contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como de una metodología al respecto.

De acuerdo con la información sobre la actividad del Mecanismo que integrantes de Espacio OSC obtuvimos extraoficialmente, y ante la falta de datos públicos disponibles, consignamos la siguiente numeralia general sobre los aspectos cuantitativos del desempeño del Mecanismo.

a. Casos recibidos por año (datos actualizados al 23 de septiembre de 2014).

Año	2012	2013	2014	Total
Casos recibidos	24	7	41	203

b. Casos por tipo de procedimiento (datos actualizados al 23 de septiembre de 2014).

Año	Extraordinario	Ordinario	No trámite	Total
2012	7	12	5	24
2013	29	70	8	107
2014	4	40	28	72
Total	40	122	41	203

De tales cifras el 20 por ciento de los casos corresponden al procedimiento extraordinario y un 60 por ciento a los casos no incorporados.

No obstante, sería relevante contar con información relativa al tipo de medidas urgentes de protección que más se

otorgan en los casos bajo procedimiento extraordinario, así como el tiempo transcurrido para la determinación e implementación de las medidas. En cuanto al procedimiento ordinario, es relevante la información vinculada al tiempo que transcurre entre la solicitud de incorporación de un caso y la revisión del mismo por la Junta de Gobierno, así como las medidas que mayoritariamente se otorgan. Por último, resulta necesario que se informe sobre las principales razones por las cuales se decide rechazar o no tramitar los casos. Asimismo, se observa que ciento de los corresponde al extraordinario, por ciento de los contar con información desagregada sobre los principales medios por los que el Mecanismo tiene conocimiento de un caso (comparecencia, escrito, llamada telefónica, comunicación electrónica, etcétera) podría ser de utilidad para mejorar los canales de recepción, así como reportar qué porcentaje de casos se presentan directamente por la potencial persona beneficiaria, por una OSC, mediante contacto por el personal del Mecanismo o de otra forma.

c. Casos por tipo de población (datos actualizados al 23 de septiembre de 2014).

Año	Personas defensoras	Personas periodistas	Total
2012	20	4	24
2013	53	54	107
2014	16	56	72
Total	89	114	204

d. Número de personas beneficiarias (datos actualizados al 23 de septiembre de 2014).

Año	Mujeres	Hombres	Organizaciones	Total
2012	16	10	2	28
2013	78	104	1	183
2014	21	47	0	68
Total	115	161	3	279

De acuerdo con las cifras anteriores, se ubica que el 44 por ciento de los casos han sido presentados por personas defensoras de derechos humanos y 56 por ciento, por periodistas. Del total de casos, el 58 por ciento corresponde a hombres y 41 por ciento, a mujeres. El cruce de esta información permitiría ubicar cuál es la población beneficiaria del Mecanismo con mayor incidencia de violencia, así como el grado de intensidad de las agresiones (al vincularla con la forma en que se incorpora cada subcategoría). Cabe apuntar que el Distrito Federal concentra el 24 por ciento de las solicitudes presentadas, de las cuales 66 por ciento corresponde a periodistas y 34 por ciento, a personas defensoras de derechos humanos. A su vez, el 50 por ciento de las solicitudes que se recibieron corresponden a cinco entidades (D.F., Veracruz, Chihuahua, Estado de México y Oaxaca).

e. Sesiones de la Junta de Gobierno (datos actualizados al 23 de septiembre de 2014).

Año	Ordinarias	Extraordinarias	Total de sesiones
2012	3	2	5
2013	9	4	13
2014	6	0	6
Total	18	6	24

2. Evaluaciones de riesgo (datos actualizados al 23 de septiembre de 2014).

a. Datos al inicio del fortalecimiento con Freedom House

Sesión	Periodistas	Personas defensoras	Total
Julio 2014	23	18	41
Agosto 2014	23	21	44
Octubre 2014	22	14	36

De los cuadros precedentes se establece que el Mecanismo ha sesionado en 40 ocasiones, entre su instauración en julio de 2012 y el 29 de mayo de 2015. En tal periodo, la Junta de Gobierno revisó 310 casos (una media de 7.8 casos por sesión). En las 20 sesiones que se celebraron del 13 de noviembre de 2012 al 4 de junio de 2014, el promedio de casos atendidos

cada sesión por la Junta fue de 3.1 casos. Desde el 17 de julio de 2014 se comenzó a utilizar una nueva metodología en las sesiones de la Junta de Gobierno, bajo el

acompañamiento de Freedom House, que ha elevado la media de casos atendidos por sesión a 13.8. Sin embargo, pese al incremento de los casos atendidos por la

Junta de Gobierno, aún es necesario perfeccionar la metodología.

1 (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".

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

3 Los recuadros relativos a la estructura orgánica se retomaron del documento de la iniciativa de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, disponible en http://www.pbimexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Mechanism/1203FichaTecnica_ES.pdf.

4 Disponible en http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=00004, consultada el 28 de febrero de 2015.

5 Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/04/r04_reurgfpp.pdf, p. 6, consultada el 28 de febrero de 2015.

6 Disponible en http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2015/docs/04/r04_ppcer.pdf, p. 2, consultada el 28 de febrero de 2015.

7 Disponible en http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Sintesis_Informativa?uri=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Content%3A5451&cat=http%3A%2F%2Fwww.SEGOB.swb%23swbpress_Category%3A1, consultada el 28 de febrero de 2015.

8 Disponible en http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/ y http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas, consultadas el 28 de febrero de 2015.

9 Disponible en <https://consejoconsultivomeca.wordpress.com/2014/03/24/consejerosciudadanos-seretirandejuntadegobiernomecanismodeproteccionsegob/>, consultada el 28 de febrero de 2015.

10 Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2014/03/loscambiosenelmecanismodeproteccion-periodistasprovocanrezagoenlaatenciondecasos/>, consultada el 28 de febrero de 2015.

11 Disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/mar/20140327_VIII.html#Proposicion11 http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2014/03/asun_3091464_20140328_1395938836.pdf, consultadas el 28 de febrero de 2015.

12 Disponible en file:///C:/Users/Standard/Downloads/Anexo_estadistico_completo.pdf, p. 18, consultada el 28 de febrero de 2015.

13 En marzo de 2014, representantes de la sociedad civil integrantes del Consejo Consultivo del Mecanismo ofrecieron cifras más actuales, pero que muestran la misma tendencia: hasta febrero de 2014 el Mecanismo había recibido 152 casos, de los cuales 22 no fueron incorporados; 41 habían sido discutidos por la Junta de Gobierno y 89 continuaban pendientes de análisis. Véase <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/26/politica/016n1pol>, consultada el 28 de febrero de 2015.





Capítulo 4

La experiencia de organizaciones de la sociedad civil en el acompañamiento de casos ante el Mecanismo

4.1 La metodología

Como se describió anteriormente, el motor que impulsó la creación del Mecanismo Federal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos provino de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, quienes a su vez han acompañado a personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo frente al Mecanismo y aunque cada organización ha sistematizado con metodologías propias estas experiencias, como colectivo, Espacio OSC presenta aquí un breve compendio sobre cómo ha funcionado el Mecanismo en sus distintas etapas a partir de la documentación de 59 casos.

Para realizar este informe, el Espacio OSC elaboró una metodología para sistematizar las distintas experiencias que hemos conocido cuando una defensora, defensor o periodista decide acercarse al Mecanismo. Para superar el anecdotario colectivo, decidimos que era tiempo de formalizar la documentación de los procesos que cada persona solicitante y beneficiaria al que pudimos como organizaciones acompañar en su camino a la exigencia de la responsabilidad de proteger del Estado mexicano. Personas y colectivos sociales a quienes agradecemos hayan confiado en nosotros para representarles frente al Mecanismo y a quienes reconocemos la gran contribución que hacen al defender y promover los derechos humanos en México.

El Mecanismo reportó que hasta septiembre de 2014 había recibido 203 casos

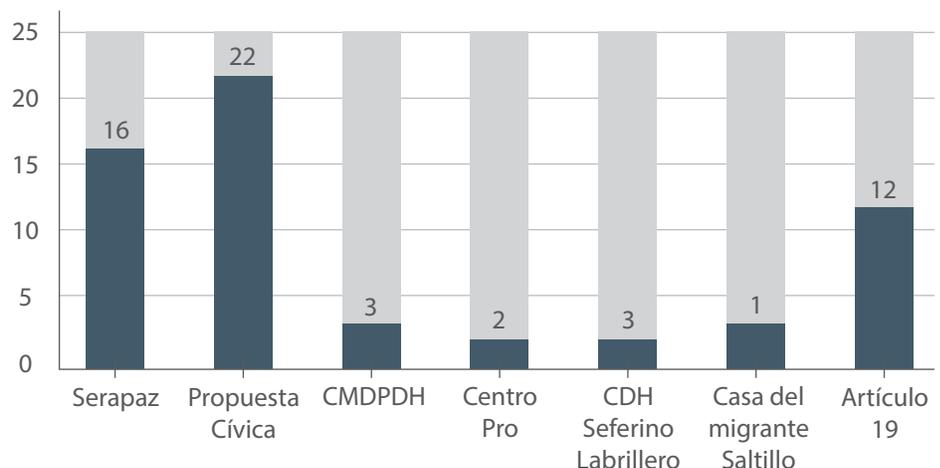
por lo que los 59 casos aquí documentados equivaldrían entonces al 29.06% de los casos presentados en el Mecanismo entre 2012 y 2014 pero la importancia de esta documentación no consiste en las experiencias de las que puede dar fe sobre la poco exitosa actuación del Mecanismo sino de la relevancia de trabajar para hacer la protección efectiva al otro 70% de los beneficiarios del Mecanismo que acuden a éste sin asesoría.

La metodología consistió en elaborar una encuesta a partir de una batería de preguntas que dieran cuenta sobre quiénes son las personas o colectivos que se han acercado al Mecanismo y qué resultados han obtenido, así como la lejanía o cercanía de estos respecto a lo que manda la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento que constituyen fundamentalmente el marco regulatorio del Mecanismo sobre los plazos

de respuesta y los responsabilidades administrativas y legales que cada funcionario que le compone tiene. Además, la encuesta cubre las distintas etapas que una persona o colectivo deberá pasar para finalmente llegar a la implementación de las medidas de protección que dicta el Mecanismo.

Esta metodología tiene sus limitaciones; la encuesta solo pudo cubrir el rango de procesos que cada una de las siete organizaciones acompañantes ha conocido en su experiencia como organización acompañante respecto a la aplicación del marco regulatorio del Mecanismo y sus procesos. Sin embargo, esta limitación pudo ser aminorada gracias a la revisión por parte de un representante del Consejo Consultivo que pudo ofrecer comentarios más puntuales sobre las limitaciones de la encuesta y así, ésta se amplió para poder cubrir la mayor cantidad posible de las vertientes que cada persona

F1. Número de casos reportados por organización



solicitante y beneficiaria enfrenta en el Mecanismo.

La gran virtud de esta metodología es que es el primer intento por sistematizar no sólo cuantitativamente, sino también cualitativamente la forma en que el Mecanismo se ha desempeñado a más de dos años de su integración. Los insumos con los que contamos para su elaboración son limitados pero están plenamente documentados y respaldados por los distintos expedientes legales que se han integrado a partir de los oficios que el mismo Mecanismo ha generado sobre estos, expedientes a los cuales las organizaciones de Espacio OSC que reportan los casos tienen acceso y que fueron utilizados para contestar la encuesta. Este ejercicio está cubriendo el vacío institucional que el Mecanismo continúa teniendo ante su incapacidad por sistematizar los más de 203 casos recibidos por el Mecanismo (cifra al 23 de septiembre de 2014) para poder establecer patrones de agresión, necesidades de protección de las personas defensoras y periodistas a las que atiende, medir la efectividad de las medidas de protección que provee para poder comenzar a trabajar en la prevención de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México.

4.2 Información general de los casos registrados

El tipo de acompañamiento que cada organización ha hecho de los casos aquí reportados, depende de sus capacidades, recursos y sobre todo, de la naturaleza que cada caso ha mostrado frente al Mecanismo pues este acompañamiento no ha sido en todas las etapas que conlleva el proceso de ser o intentar ser beneficiario de éste. Hay que recordar que se pueden identificar 4 etapas dentro del Mecanismo por las que la persona solici-

tante deberá pasar para poder obtener medidas de protección (solicitud de acceso, análisis de riesgo, sesión frente a la Junta de Gobierno e implementación de medidas de protección, ver capítulo 3, pp. 32 y 33)

De los 59 casos que utilizamos para armar el presente diagnóstico:

En 41 casos se dio acompañamiento en la solicitud de acceso al mecanismo, lo que se traduce en un 69% del total de los casos. Se trata del tipo de acompañamiento más reportado por las organizaciones.

En 35 casos se dio seguimiento a la ejecución de las medidas de protección, en el 59% de los casos reportados.

En 32 casos se dio acompañamiento en la Junta de Gobierno. 54% de los casos.

El tipo de acompañamiento menos frecuente es el acompañamiento durante la evaluación de riesgo, que se dio en 26 casos (44%).

En la siguiente tabla se muestra el número de casos que fueron acompañados en una o más etapas dentro del Mecanismo y el porcentaje que representa del total:

La organización reporta haber acompañado el caso en 1 o más etapas del Mecanismo	Número de casos acompañados en 1 o más de las etapas del Mecanismo	Porcentaje
En sólo una etapa	25	42%
En 2 etapas	8	14%
En 3 etapas	11	19%
En 4 etapas	15	25%
Total	59	100%

Las organizaciones que integran Espacio OSC acompañaron al 25% de los casos registrados en todas las etapas del Mecanismo. De este porcentaje, 7 fueron

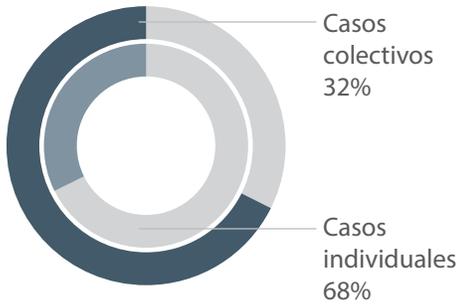
llevados por CIC-Propuesta Cívica A. C, 4 por Artículo 19, 1 por la Casa del Migrante de Saltillo, 1 por el CDH Zeferino Ladrillero, 1 por Centro ProDH y 1 por Serapaz. Es importante destacar que del total de 59 casos documentados, 20 casos tuvieron el apoyo de otras organizaciones, además de aquellas que los reportaron, como SMR Scalabrinianas Mision para Migrantes y Refugiados, Reporteros Sin Fronteras, la Red Nacional de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos y CEMDA.

Ubicación geográfica y género.

Los 59 casos documentados provienen de 21 estados de la República Mexicana (ver mapa) y cubren a noviembre de 2014. El 68% (40 casos) de estos casos corresponden a personas periodistas o defensoras de derechos humanos que en lo individual buscaron la protección del Mecanismo. El otro 32% (19 casos) corresponde a casos colectivos, es decir, movimientos sociales, colectivos u organizaciones compuestas en su conjunto por aproximadamente 64 mujeres y 61 hombres, que buscaron medidas de pro-

tección por esta vía del gobierno mexicano. El Mecanismo reportó que 50% de las solicitudes que se recibieron de 2012 a septiembre de 2014, se concentraron

Tipos de caso



en 5 entidades (DF, Veracruz, Chihuahua, Estado de México y Oaxaca). La encuesta del Espacio OSC arrojó que el 54% de los casos se concentraron en DF, Estado de México, Chiapas y Guerrero. Además si se agregan los casos de Veracruz y Oaxaca esta cifra se eleva al 64%. Las organizaciones encuestadas sólo reportan haber acompañado 1 caso en Chihuahua, el mecanismo reporta 13 casos (siendo el tercer estado con más cantidad de casos).

Composición por género y actividad

De los casos individuales registrados por el Espacio OSC, 18 de ellos son periodistas y 22, personas defensoras de derechos humanos. De todos las personas solicitantes registrados, 19 son solicitantes mujeres y 21 hombres.

Según reportes del Mecanismo, el 56% de los casos que ha conocido desde 2013 hasta septiembre de 2014 fueron de periodistas y el 44% de defensoras y defensores de derechos humanos. Los casos reportados por las organizaciones del Espacio OSC son 45% de periodistas y 55% de defensoras o defensores. De la misma forma, el Mecanismo reporta que 41% de los casos que ha registrado fueron mujeres y el 58% hombres. Los datos arrojados por la sistematización del Es-

pacio OSC arrojan una diferencia ligeramente menos marcada: 48% mujeres y 53% hombres.

De las mujeres, 3 casos no fueron aceptadas por el Mecanismo, 15 si fueron aceptadas y uno la organización acompañante no puedo documentar el resultado. 2 casos de mujeres tuvieron procedimiento extraordinario, 14 casos de mujeres entraron por procedimiento ordinario y 2 no pudieron ser reportados. Todos los casos individuales de hombres fueron aceptados, 3 fueron extraordinarios y 16 ordinarios con 1 sin reportar.

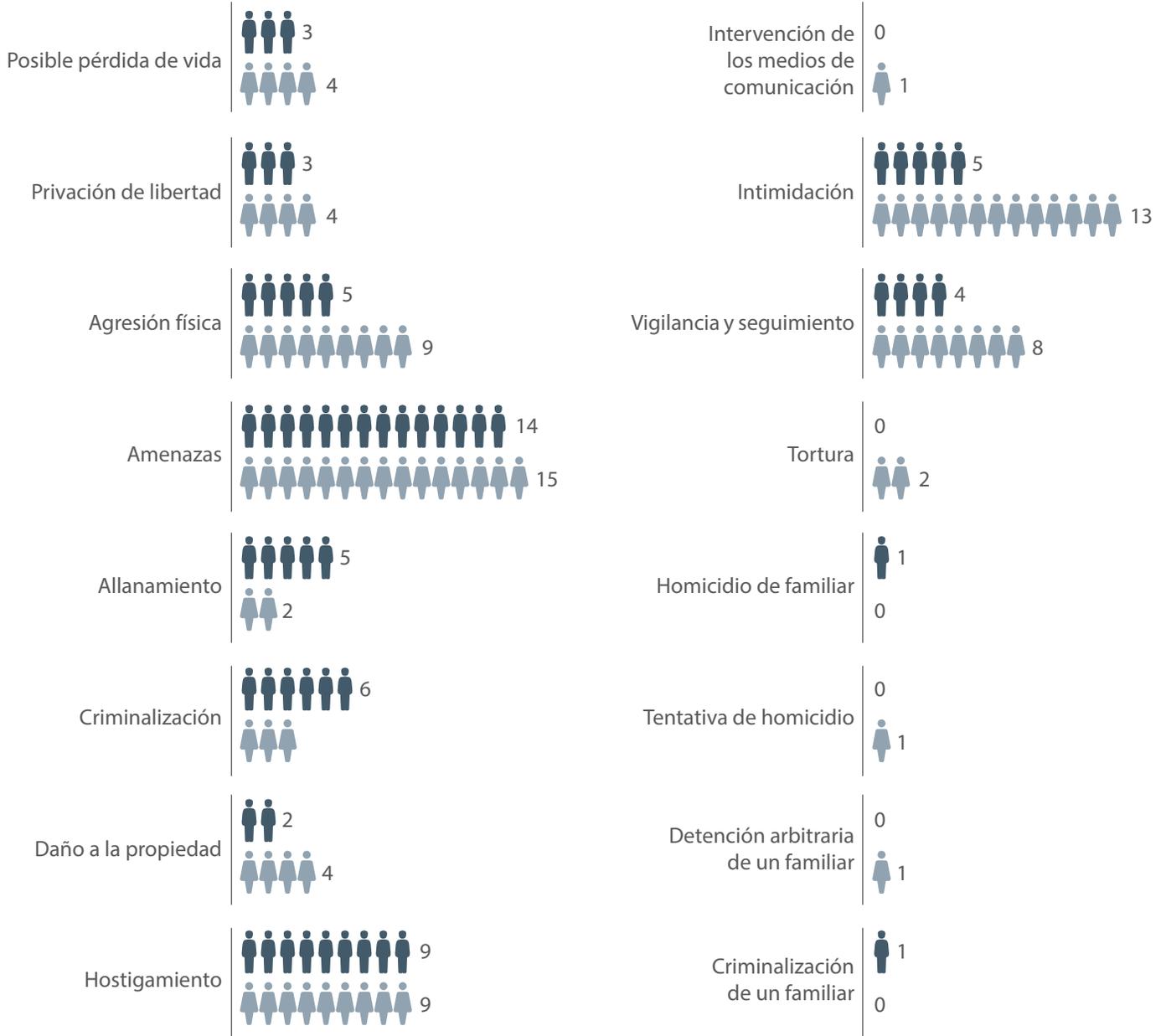
Casos colectivos

Se documentaron 19 casos de solicitantes colectivos que pueden clasificarse en las categorías (no excluyentes) entre sí como: La mayoría, 11 de los colectivos acompañados hacen defensa del territo-

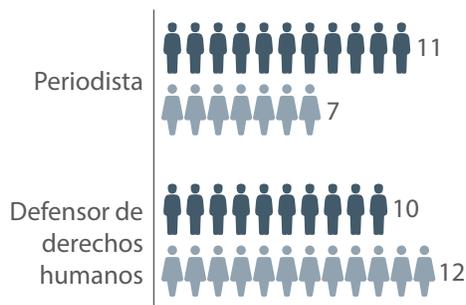
59 casos acompañados por el Espacio OSC contra casos totales reportados por el Mecanismo Al 23 de septiembre de 2014



Tipo de agresión sufrida por el individuo que motivó la solicitud de ingreso al mecanismo



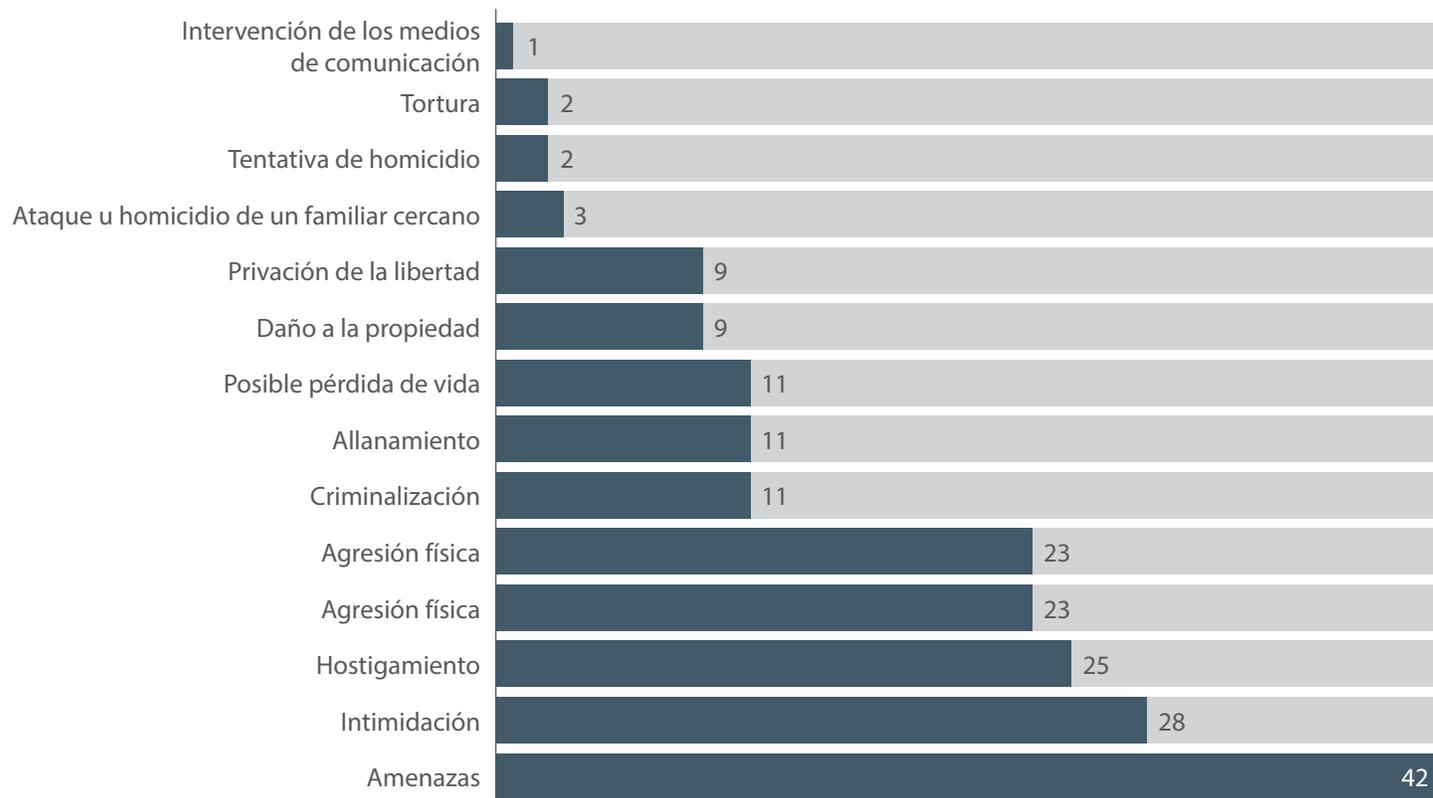
Composición por género y actividad de casos individuales



rio y los recursos naturales. Un colectivo defiende los derechos humanos de las mujeres, 4 colectivos tienen como principal área de trabajo los derechos de las personas migrantes, 3 los derechos de los pueblos indígenas y otro más el derecho a un medio ambiente sano. De los casos colectivos, se sabe que 6 casos tuvieron un procedimiento extraordinario, 7 ordinarios, del resto no se conoce su clasificación.

¿El caso fue aceptado por el mecanismo?	Número de casos	Porcentaje
No se sabe	2	3%
Sí	49	83%
No	8	14%
Total	59	100%

Tipo de agresión que motivó la solicitud de ingreso en los casos colectivos



Durante los dos primeros años de su funcionamiento, los casos colectivos representaron al Mecanismo uno de los mayores retos para valorar su situación de riesgo y proveer una oportuna protección.

4.3 Ingreso al Mecanismo Federal de Protección

De los casos documentados por Espacio OSC, durante la etapa de ingreso al Me-

canismo, el 83% de los casos reportados por las organizaciones fueron aceptados, 14% rechazados y 3% no se conoció el resultado final.

De los 8 casos cuya solicitud de ingreso fue rechazada, 3 casos presentaron inconformidad y finalmente fueron admitidos en el mecanismo. De los casos que presentaron inconformidad, uno se trataba de un colectivo de 8 personas de las cuales, la mitad no fue admitida, una de esas personas se inconformó y final-

mente, logró ser admitido. En los otros cinco casos no se presentó inconformidad.

Entre las razones que la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida del Mecanismo argumentó para rechazar el ingreso de esos 8 casos van desde lo administrativo (falta de firma o falta de competencia), pero también se reporta un caso en el que no se reconoció la labor de defensora de derechos humanos como tal; u otro en que las agresiones no

tuvieron lugar durante la labor periodística de la solicitante. Además, se registra un caso de omisión, pues la organización (Serapaz en asociación con CEMDA) reporta no haber recibido explicación alguna y haber recibido un mal trato vía telefónica de parte del mecanismo.

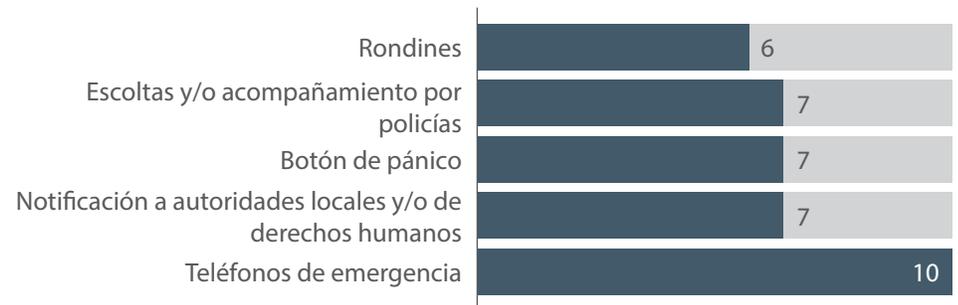
Estos problemas se derivan en particular de una debilidad del Mecanismo que es la falta de claridad de los criterios para admitir casos, lo que resulta en que las decisiones parezcan “azarosas”, pues no se conoce las causas por las que el Mecanismo tomó la decisión de aceptar o rechazar a una persona solicitante.

Debido a la distinta naturaleza de los casos y de las agresiones es difícil observar una relación clara entre las agresiones sufridas por las personas solicitantes y su admisión al Mecanismo. Sin embargo, con la sistematización de los 59 casos hecha por Espacio OSC podemos observar que cuando se han sufrido seis o más tipos de agresiones en general, los casos son admitidos.

No obstante, hay poca claridad sobre las razones por las que un caso es admitido y otro no. Por un lado, 9 de los 59 casos registrados, fueron aceptados por

el Mecanismo reportando una agresión (allanamiento, agresión física, criminalización o amenazas). Por otro, 2 casos que no fueron aceptados registraron más de cinco agresiones, entre ellas: agresión física, amenazas, hostigamiento, intimidación, vigilancia y seguimiento, daño a la propiedad, amenazas y allanamiento. Uno de estos casos no fue aceptado

Tipos de medidas urgentes de protección más frecuentes en los casos ordinarios



porque la solicitud no tenía la firma de la persona solicitante.

Ingreso al Mecanismo vía procedimiento extraordinario o procedimiento ordinario

Como se explicó en el capítulo 3, las personas solicitantes de protección al Mecanismo pueden ingresar a éste bajo

dos procedimientos: extraordinario u ordinario. Es la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida quien determina si acepta la manifestación de peligro inminente, en caso afirmativo, la misma Unidad otorga medidas urgentes de protección; en caso negativo, la persona solicitante deberá esperar a que sea la Junta de Gobierno quien le otorgue medidas

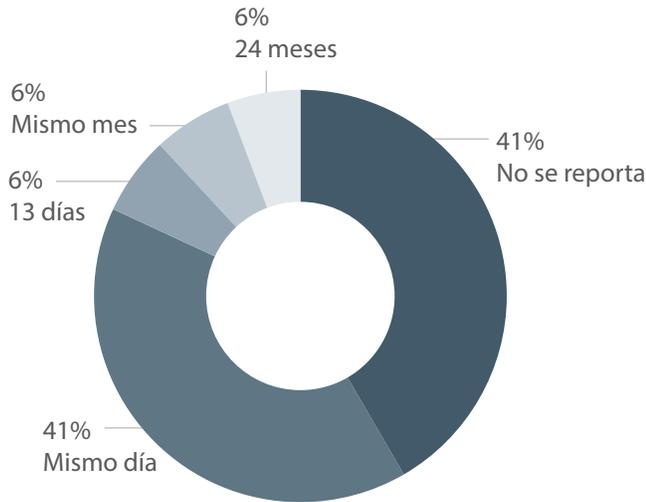
de protección con base en el análisis de riesgo realizado.

De los 59 casos acompañados, en 36 las personas solicitantes expresaron que estaban en una situación de peligro inminente, es decir, que su vida o integridad física corría riesgo, razón suficiente para que el Mecanismo los admitiera medi-

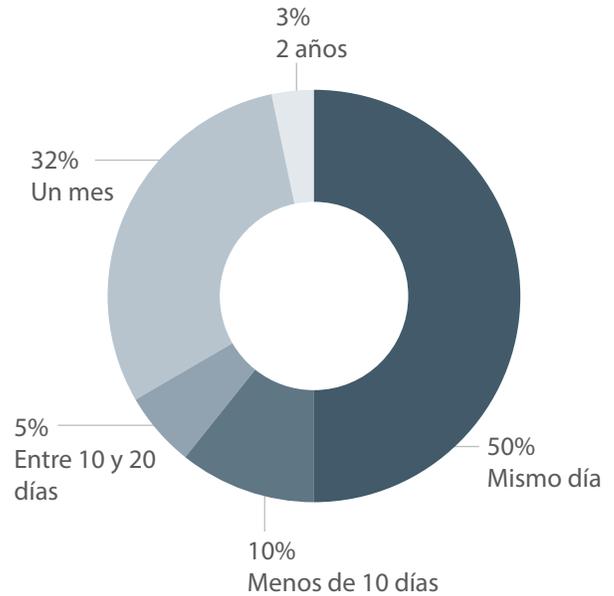
Antecedentes de protección con los que contaba el solicitante al momento del ingreso al Mecanismo federal.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Protección gubernamental local	Ministerio Público	Comisión estatal de derechos humanos	Número de casos
Casos con 1 medida cautelar					
1	2	1	6	1	11
Casos con 2 medidas cautelares					
2	1	0	2	4	5
Casos con 3 medidas cautelares					
1	1	1	1	2	2

Tiempo entre la solicitud de ingreso y la incorporación al Mecanismo según los casos con antecedentes de protección



Tiempo entre la solicitud de ingreso y la incorporación al Mecanismo en los casos sin antecedentes de protección

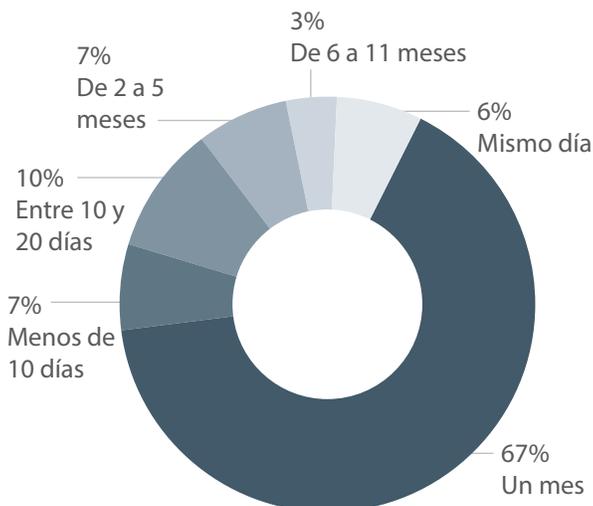


ante procedimiento extraordinario según lo contenido en el artículo 26 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas lo cual es acorde al principio de buena fe.

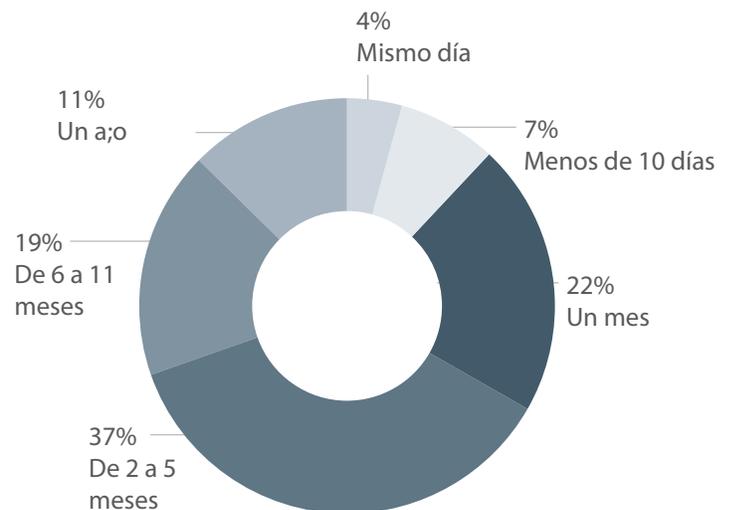
Aunque el Mecanismo solo admitió 11 casos por vía del procedimiento extraordinario, Espacio OSC registró que a 13 casos

aceptados bajo el procedimiento ordinario, se les asignó medidas urgentes de protección. Lo anterior implicó entonces, que el mismo Mecanismo violó su marco regulatorio pues las medidas de protección para casos ordinarios solo pueden ser dictadas por la Junta de Gobierno con base en el análisis de riesgo, mientras que la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida

Tiempo entre la evaluación de riesgo y la Junta de Gobierno en los casos con antecedentes de protección



Tiempo entre la evaluación de riesgo y la Junta de Gobierno en los casos sin antecedentes de protección



puede dictar medidas de protección urgentes solo a casos considerados como extraordinarios. Esta irregularidad, en opinión de las organizaciones acompañantes refleja la incapacidad de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de dar una respuesta integral a casos de riesgo inminente.

Las medidas urgentes de protección que se otorgaron irregularmente a casos ordinarios fueron:

Casos que ingresaron al Mecanismo con antecedentes de protección

Al momento de solicitar su entrada al Mecanismo, 42 de los 59 casos registrados no contaban con ningún antecedente de protección institucional, es decir, las y los solicitantes no gozaban de medidas de protección de ninguna entidad gubernamental o internacional al momento de pedir su inclusión al Mecanismo. Los otros 17 casos ya contaban con otras medidas de protección concurrentes entre sí que provenían de distintas entidades como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), comisiones estatales de derechos humanos, mecanismos de protección locales o medidas de protección dictadas por el Ministerio Público.

Una de las preguntas que el Espacio OSC buscó responder es si los 17 casos que contaban con antecedentes de protección por otras instancias tuvieron mejor destino dentro del Mecanismo. Al revisar el tiempo que pasó entre la solicitud de ingreso y la incorporación, no parece que el tener antecedentes de protección haya afectado el tiempo que pasó entre ambas etapas. Aunque cabe destacar que en los casos sin antecedentes de protección, se observaron casos que tardaron de 11 meses a 1 año, mientras que en los casos

con antecedentes de protección ninguno pasó de 8 meses.

Por el contrario, en el tiempo entre la evaluación de riesgo y la Junta de Gobierno, el Espacio OSC sí observó una diferencia para los casos con medidas de protección anteriores al Mecanismo, pues estos fueron atendidos en su mayoría (67% de los casos) en un mes, mientras que los casos sin antecedentes de protección que fueron atendidos en un mes representan sólo el 22%. El 56% de los casos en general entraron a Junta de Gobierno entre 2 y 11 meses después de la evaluación de riesgo, mientras que en los casos con antecedentes de protección esta cantidad de meses sólo se observa en el 10% de los casos.

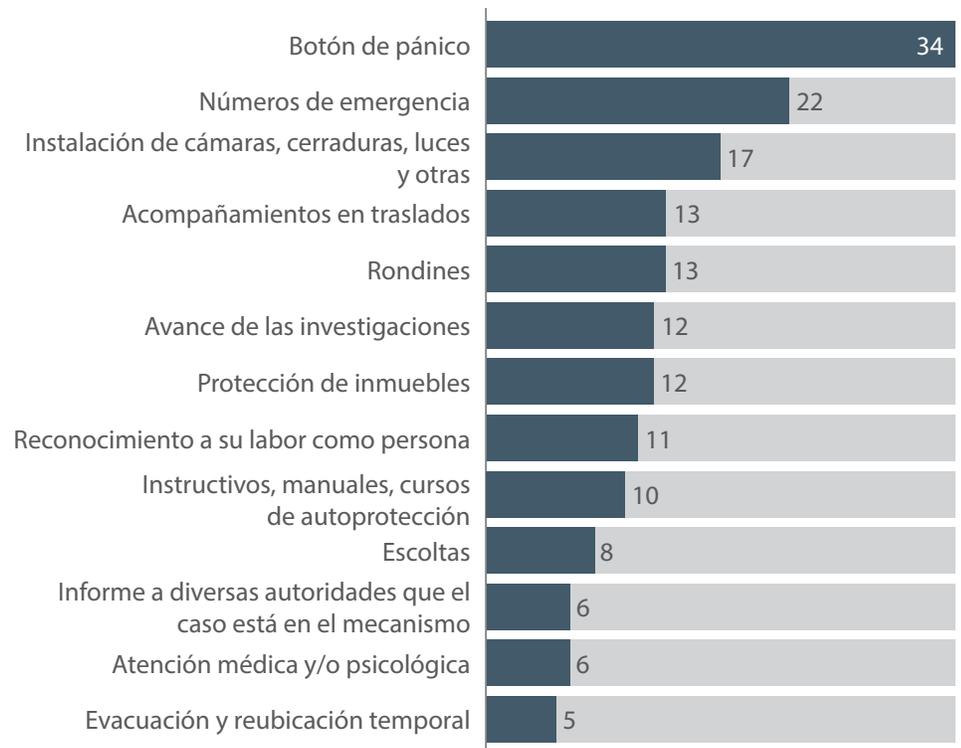
4.4 Otorgamiento de medidas de protección para casos en el procedimiento ordinario. Evaluación de riesgo y Junta de Gobierno

Aunque la etapa de evaluación de riesgo

fue la menos acompañada por el Espacio OSC con solo 26 casos como se mencionó previamente, se pudo registrar que 39 casos de los 59 aquí reportados manifestaron haber tenido al menos un análisis de riesgo. De estos 39 casos, en 15 las personas solicitantes no estuvieron conforme con los resultados pero solo en 5 el Mecanismo volvió a hacer un análisis de riesgo por mandato de la Junta de Gobierno.

Los 26 casos que se acompañaron en esa etapa dejaron claros testimonios de la urgencia para el funcionamiento mínimo del Mecanismo de establecer una metodología de análisis de riesgo transparente y solida para una correcta propuesta de medidas de protección. A lo largo de los primeros dos años de la implementación del Mecanismo, organizaciones integrantes de Espacio OSC pudieron documentar la falta de transparencia sobre la fórmula matemática y los parámetros numéricos empleados en la evaluación de

Tipos de medidas más comunes aprobados por la Junta de Gobierno



riesgo de la persona solicitante. Los casos documentados en su conjunto atestiguan tres distintas metodologías de evaluación de riesgo. Organizaciones que acompañan a Espacio OSC como Peace Brigades International (PBI) o que forman parte de éste como Acción Urgente Para Defensores de Derechos Humanos (ACUDEH), Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz) con experiencia reconocida en metodologías de análisis de riesgo y que proporcionaron sus propias evaluaciones de riesgo sobre algunos de los casos aquí reportados, externaron su consternación sobre esta debilidad del Mecanismo en distintos foros. No resultó extraño que la asistencia técnica de Freedom House se concentrara en esa fase del Mecanismo. Al cierre de este informe, Espacio OSC sigue atento a los resultados de esta consultoría para su evaluación y seguimiento.

Las deficiencias de los análisis de riesgo fueron y han sido resueltas durante la Junta de Gobierno gracias a la intervención de los cuatro consejeros provenientes de sociedad civil y el acompañamiento de las organizaciones de Espacio OSC. Lo anterior resalta, aún más, la importancia de contar con consejeros provenientes de sociedad civil sensibles a los temas de protección y defensa de derechos humanos y de que lamentablemente, las personas solicitantes que han llegado a Junta de Gobierno sin asesoría previa o acompañamiento, tienen muy pocos aliados para su protección.

Del universo de 59 casos sistematizados, sólo se documentó que 39 casos llegaron a la Junta de Gobierno, los que en su totalidad recibieron medidas de protección. A continuación Espacio OSC presenta un análisis de las medidas otorgadas por la Junta de Gobierno para después comentar el nivel de implementación de estas medidas.

En total, la Junta de Gobierno aprobó 185 medidas de protección a los 39 casos documentados en su conjunto, lo que significa que en promedio cada caso recibió aproximadamente 5 medidas de protección.

A continuación se comparte la sistematización de experiencias en torno al seguimiento a la implementación de medidas de protección que el CIC-Propuesta Cívica, organización parte de Espacio OSC,

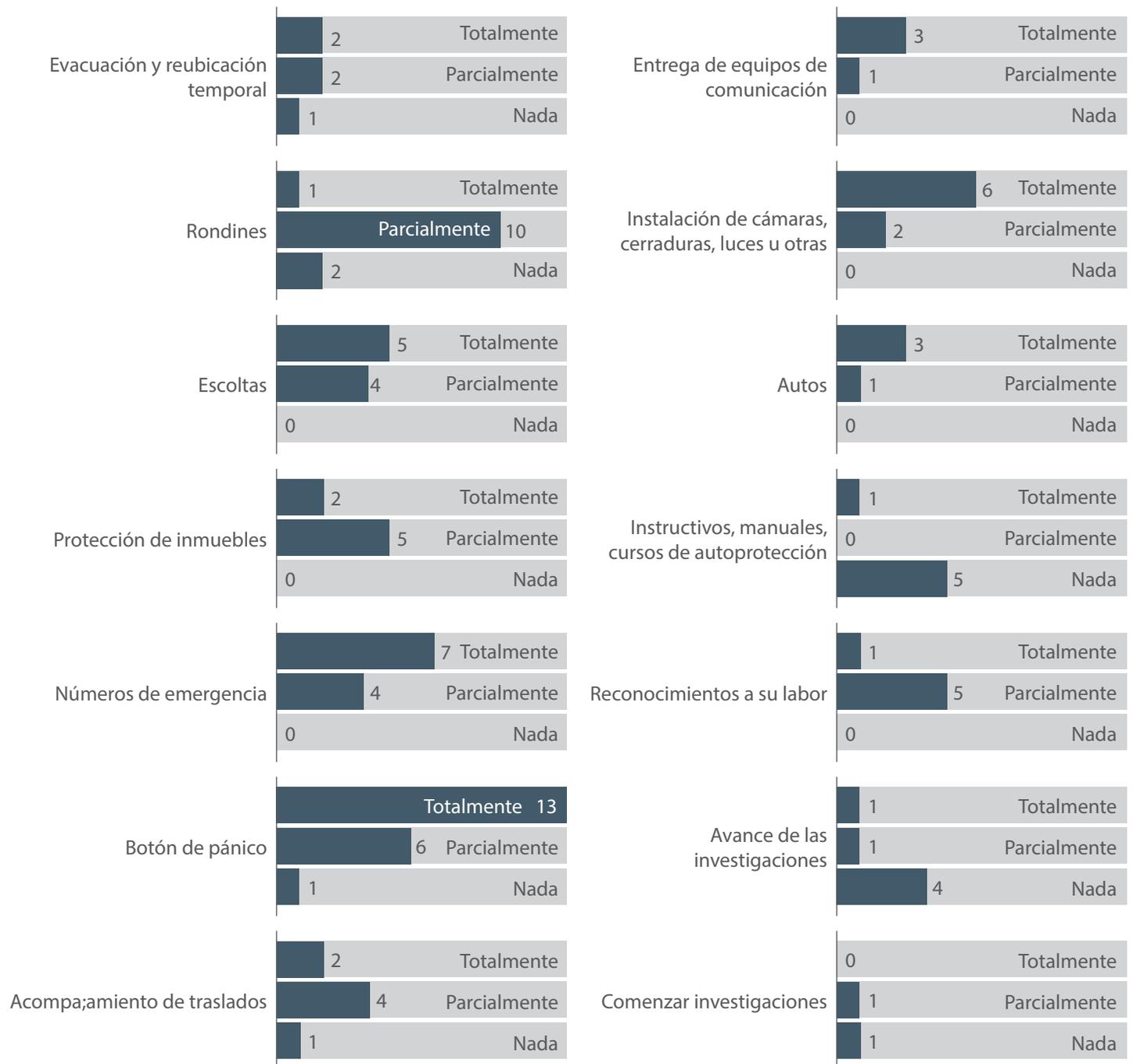
Tipos de medidas urgentes de protección más frecuentes en los casos ordinarios

Chalecos antibalas	0
Detector de metales	0
Autos blindados	0
Entrega de equipo de comunicación	2
Comenzar investigaciones	2
Otorgamiento de teléfono	2
Apoyo de alimentación (despensas) y habitación	3
Cooperación interinstitucional	3
Otorgamiento de un vehículo	4
Evacuación y reubicación temporal	5
Atención médica y/o psicológica	6
Informe a diversas autoridades que el caso está en el Mecanismo	6
Escortas	8
Instructivos, manuales, cursos de autoprotección	10
Reconocimiento a su labor como persona defensora de derechos humanos o periodista	11
Protección de inmuebles	12
Avance de las investigaciones	12
Rondines	13
Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras	17
Números de emergencia	22
Botón de pánico	34
Total	185 medidas otorgadas

Principales hallazgos sobre la implementación de medidas de protección según los 39 casos documentados

Evacuación o reubicación temporal	Escoltas
<p>Hubo 5 casos en los que se presentaron este tipo de medidas.</p> <p>En 2 se concedió hospedaje y alimentación.</p> <p>En 1 sólo alimentación.</p> <p>En 1 hospedaje y víveres.</p> <p>En un caso se les concedió una casa de INFONAVIT.</p> <p>Hubo un caso en el que el Mecanismo concedió la reubicación pero fue rechazada por el solicitante.</p>	<p>En 8 casos se concedió escolta.</p> <p>En 1 caso, a pesar de estar aprobadas las escoltas, no se implementaron.</p> <p>En los otros 7 casos, las escoltas provenían de:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 de policía federal 4 policía estatal proveniente de la Secretaría de Seguridad Pública Local 1 policía estatal ministerial 1 federal ministerial <p>En un principio ningún caso tuvo seguridad privada, pero en un segundo momento uno de los casos que tenía asignada una escolta de policía estatal proveniente de la SSP local pasó a tener seguridad privada.</p>
Números de emergencia	Botón de pánico
<p>En 14 casos los números de emergencia tuvieron que ser marcados.</p> <p>Todas reportan que la medida no fue efectiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> 2 casos señalan que la medida no fue inmediata 5 casos no hubo reacción 1 caso fue parcialmente efectiva pues si sirvió en una ocasión y en otra no hubo reacción <p>Hubo un caso en que se les proporcionó un número de la policía federal y otro estatal, llamaron a la primera pero no tuvieron respuesta. Después se les indicó que debían llamar a la estatal. Sin embargo, en una segunda ocasión, al llamar a la estatal no tuvieron respuesta.</p>	<p>Hubo 11 veces en que el botón de pánico se utilizó; 6 de estas veces no funcionó.</p> <p>En 3 casos se debía emitir la alerta a la policía federal o estatal. En ningún caso funcionó, 2 porque no hubo reacción alguna y 1 porque fue con retraso.</p> <p>En 2 casos se debía emitir la alerta a la policía federal. En ningún caso funcionó porque en ambos casos, los agentes de seguridad llegaron varias horas después de activada la alarma.</p> <p>En 2 casos se debía emitir la alerta a la policía estatal. En ningún caso funcionó; en uno nunca llegó el auxilio y en otro porque se les indicó que llamaran a la policía local o a personas de confianza.</p> <p>En 1 caso se debía emitir la alerta a una persona de confianza, además del personal del Mecanismo y de la empresa de seguridad. No funcionó, a veces se activaba sin apretarlo (problema técnico) y cuando sí se uso, el beneficiario no obtuvo ayuda.</p> <p>En 2 casos se debía emitir la alerta al personal del Mecanismo. En ningún caso funcionó, en un caso el auxilio tardó mucho y en otro no hubo respuesta.</p> <p>En 1 caso se debía emitir la alerta al personal del Mecanismo y a la empresa de seguridad. Tampoco funcionó</p>
El reconocimiento a la labor de la persona defensora de Derechos Humanos o periodista	
<p>En sólo 1 caso se reporta que esta medida fue implementada y se reporta que fue efectiva. Se realizó con éxito, con la presencia de autoridades de los tres niveles de gobierno e internacionales y de sociedad civil.</p>	

Tipos de medidas más comunes aprobados por la Junta de Gobierno



ha hecho a partir del acompañamiento de más de 30 casos en el Mecanismo.

Botón de pánico.

Se trata de un dispositivo electrónico que funciona a partir de la señal de telefonía celular con GPS. Cuando la persona defensora o periodista está en riesgo, puede oprimir el botón de pánico para avisar de su situación.

Esta fue la medida de protección con mayor nivel de implementación y ha sido la medida más otorgada por la Junta de Gobierno. 20 casos obtuvieron dicha medida, en 13 casos el botón de pánico fue efectivamente implementado (se entregó el equipo funcional); en 6 parcialmente (el equipo presentaba problemas de cobertura o similares) y en 1 no se implementó (no se entregó). Sin embargo, cabe señalar que a pesar de que en 13 casos la medida se implementó totalmente, se reportó que en 11 de estos casos en que fue utilizado, el botón de pánico no funcionó correctamente.

Aspectos negativos de la implementación del botón de pánico.

No hay capacidad de respuesta inmediata a las emergencias documentadas. Tampoco existe una cadena de mando donde se ubiquen las responsabilidades de las distintas instituciones de seguridad involucradas, por lo que las situaciones de urgencia que se reportan a través del botón de pánico no se traducen en una efectiva protección a la persona beneficiaria. Aunque técnicamente el botón de pánico es la medida de protección más fácil de implementar, la falta de protocolos de atención de emergencia hace imposible una protección efectiva de la persona defensora o periodista en riesgo. Además, existe un enorme rezago en el llenado de los formatos necesarios para cada botón de pánico, los cuales contienen la información clave para una situación de

peligro, como el nombre de los contactos de emergencia y la autoridad a la que se debe o no llamar, lo que podría llegar a dificultar de sobremanera un auxilio inmediato. Es una medida cuyos costos son asumidos por el Fideicomiso para el Mecanismo.

Aspectos positivos de la implementación del botón de pánico. Gracias a su tecnología de localización GPS en tiempo real, podría llegar a evitar la privación ilegal de la libertad y/o desaparición de la persona beneficiaria.

El caso del Colectivo Ustedes Somos Nosotros

Jorge Andrade y Andrea González son fundadores del Colectivos Ustedes Somos Nosotros. El Colectivo se dedica a la defensa de los derechos de los migrantes en el Estado de México. Debido a su labor, han sufrido de diversas agresiones: amenazas, agresiones directas, allanamientos a sus casas y al comedor, así como el asesinato de los voluntarios Adrián y Wilson en noviembre de 2014. El Mecanismo de Protección otorgó un botón de pánico a favor de Jorge y Andrea como parte de su esquema de protección. No obstante, su utilidad real es cuestionable: el día 4 de abril de 2014 un grupo de personas armadas atacó directamente Jorge y otros mientras prestaban ayuda humanitaria a migrantes que se encontraban en las vías del tren La Bestia. Jorge usó el botón de pánico. Sin embargo, la policía federal respondió 4 horas después.

Un incidente similar ocurrió en mayo, mientras realizaba un viaje a Monterrey: la respuesta se recibió 6 horas después. En febrero de 2015, Jorge solicitó el acompañamiento de la Policía federal mientras debido a un viaje que realizaría a Tenosique. La respuesta de la Policía tardó varios días, mientras Jorge ya no

estaba en la zona.

Posterior al asesinato de Adrián y Wilson, Jorge solicitó auxilio mediante los teléfonos de emergencia del botón de pánico. Sin embargo, la atención otorgada durante las llamadas no fue de reacción inmediata.

Teléfonos de emergencia

Son números telefónicos de acceso inmediato a autoridades con capacidad de respuesta ante emergencias que tengan las personas beneficiarias.

La Junta de Gobierno concedió 22 medidas de protección consistentes en teléfonos de emergencia según la documentación de Espacio OSC. El tiempo promedio de implementación de esta medida en promedio fue de un mes. En 14 de estos casos los números de emergencia tuvieron que ser marcados pero en ninguno funcionó.

Aspectos negativos de la implementación de los teléfonos de emergencia

Muchas veces esta medida deja a los beneficiarios insatisfechos pues no reciben respuesta inmediata o respuesta alguna. La deficiencia de la medida muchas veces se debe a que el funcionario que está al otro lado de la línea desconoce la existencia del Mecanismo de Protección, tampoco sabe quién es la persona que le está llamando, por lo que no atiende la llamada de manera diligente. Es grave que a dos años de funcionamiento del Mecanismo, esta medida sea tan estéril.

Aspectos positivos de la implementación de los teléfonos de emergencia

No se ha podido observar ningún elemento positivo.

Protección permanente de inmuebles por parte de corporaciones policíacas

Se asigna un número determinado de el-

elementos policiacos para la vigilancia de la casa u organización de la persona beneficiaria.

En los casos documentados por Espacio OSC se observaron 12 casos a los que se les otorgó esta medida a pesar de que no se proporciona frecuentemente dado que implica un gran despliegue de recursos por parte de las corporaciones participantes en el Mecanismo. En 4 de los 12 casos, la medida tardó un mes en ser implementada, en otro caso 6 meses y en otro más de nueve meses.

Se desconoce el tiempo de implementación en los demás casos.

Aspectos negativos de la implementación de esta medida.

Puede crear una dependencia por parte del beneficiario cuando no se explica el retiro de la medida según la disminución del riesgo observado.

Aspectos positivos de la implementación de esta medida

En la experiencia del CIC-Propuesta Cívica, esta medida sí se ha implementado correctamente en distintos casos documentados donde se han asignado entre 1 y 10 elementos permanentes.

Escoltas

Policías de corporaciones públicas o guardias privados proveídos por la empresa contratada por el Mecanismo para cuidar la seguridad física del beneficiario. En 8 casos de los documentados por Espacio OSC se otorgaron escoltas, aunque solo se implementaron en 7. El tiempo de implementación de esta medida, es decir, el tiempo que tardó la entrada en operación efectiva de las escoltas a partir otorgamiento por la Junta de Gobierno fue de 1 a 3 meses.

Aspectos negativos de la implementación de las escoltas

En general, las escoltas no están sensibilizadas sobre el tema de personas de-

defensoras y periodistas, por lo que llegan a incurrir en hostigamiento hacia la persona beneficiaria. Dificultan el desempeño cotidiano del defensor o periodista. Las y los beneficiarios no están preparados, ni son previamente capacitados para recibir una medida de protección tan invasiva, por lo que se pueden generar problemas que vulneren todo el esquema de protección propuesto.

Aspectos positivos de la implementación de las escoltas

Pueden ser un disuasivo ante un ataque potencial físico. El Mecanismo ha comenzado a otorgar escoltas privadas contratando el servicio de la empresa proveedora que contrató. Las personas que integran este tipo de escoltas, son elementos retirados del ejército o de la marina y los costos corren a cargo del Fideicomiso.

El caso de Claudia Zenteno

Claudia es defensora del medio ambiente en la Zona chinampera de Xochimilco, Patrimonio Cultural de la Humanidad. A partir de esta labor de defensa, ella y su familia han sufrido múltiples amenazas y agresiones, que se han traducido en graves lesiones, privación ilegal de la libertad, entre otras. A partir de este alto riesgo, el Mecanismo le otorgó la medida de protección de escoltas, implementada por la Policía Federal Ministerial, perteneciente a la Procuraduría General de la República.

Actualmente, es necesario que las personas defensoras de derechos humanos y periodistas a las que le es otorgada este tipo de protección, conozcan la naturaleza, funciones y reacciones de parte de las escoltas que protegerán su integridad, puesto que las personas beneficiarias no cuentan con experiencia alguna al respecto. Asimismo, también es necesario que el personal de seguridad comprenda

el trabajo que realizan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, aprendan a valorarlo y comprendan las causas por las que se encuentran en riesgo y las razones por las que tienen protección.

El caso de Martha Solórzano

Martha Solórzano vive en San Luis Río Colorado, Sonora. Sus actividades como defensora de derechos humanos consisten en denunciar los abusos de la policía municipal.

Debido a las actividades de Martha, su hijo, Jorge Luis, fue detenido en octubre de 2012 por policías municipales. Fue inculcado por los cargos de portación ilegal de armas, privación ilegal de la libertad y tentativa de homicidio. Jorge fue liberado de todos los cargos en febrero de 2015, debido a que no existían pruebas que acreditaran su responsabilidad.

En octubre de 2014 el Mecanismo de Protección otorgó a Martha un esquema de seguridad que contemplaba el acompañamiento de un grupo de escoltas de la empresa RCU. La experiencia con éste tipo de acompañamiento no ha sido satisfactoria para Martha: los escoltas asignados tuvieron altercados con Martha originados por la falta de capacitación, ética y responsabilidad en su labor de acompañamiento de una defensora de derechos humanos.

Extracción y reubicación temporal

La extracción significa desalojar a una persona beneficiaria de manera inmediata cuando manifieste riesgo inminente, mientras que la reubicación temporal refiere a que la persona beneficiada es reubicado en un lugar seguro en tanto para el riesgo inminente.

De los 39 casos sistematizados, 5 recibieron como medida de protección su

extracción o reubicación temporal. Es una de las medidas de protección más radicales en tanto implica una alteración mayor para la vida de personas defensoras y periodistas.

Aspectos negativos de la implementación de estas medidas

No hemos documentado ningún caso en el que el Mecanismo haya hecho una extracción inmediata a la declaración de riesgo inminente por parte de la persona solicitante. En estos casos, son las organizaciones de la sociedad civil quienes facilitan el traslado inmediato de la persona y su familia a una ubicación segura por el tiempo que sea necesario según lo indique el análisis de riesgo que las mismas organizaciones realicen.

Respecto a la reubicación temporal, el apoyo tiene que ser inmediato y fluido para evitar la revictimización de la persona defensora o periodista, capacidad de respuesta de la que carece el Mecanismo

Aspectos positivos de la implementación de estas medidas

La extracción sería un ejemplo positivo de la capacidad de respuesta inmediata del Mecanismo. El Espacio OSC no conoce caso donde se haya podido implementar de manera inmediata aunque la ley dispone la posibilidad de que se pueda realizar una extracción en menos de 9 horas, desde el ingreso del caso.

De ser otorgada e implementada la medida de reubicación temporal, la persona solicitante tendría hospedaje y despensa, lo cual aminora la incertidumbre de enfrentar su situación de crisis.

El caso de Indalecio Benítez

Indalecio Benítez, locutor y director de la estación de radio Calentana Mexiquense en el Municipio de Luvianos, estado de México, por la importancia de su actividad a favor de la libertad de expresión y

rendición de cuentas, sufrió un atentado armado en agosto de 2014 en el que su hijo Juan Diego, de 12 años de edad resultó herido de impacto de bala y murió a los pocos minutos. Indalecio y su familia se vieron obligados a abandonar su hogar inmediatamente ante un posible nuevo atentado en su contra. Después de estos hechos, Indalecio solicitó su admisión al Mecanismo Federal de Protección. Sin embargo, el caso fue admitido como ordinario, sin otorgarle ninguna medida de protección, a pesar de que el ataque había provenido de la delincuencia organizada, utilizando armas de alto poder y que él y su familia se encontraban desplazados y sin ningún medio de subsistencia.

Semanas después, ante la presión de las organizaciones acompañantes, el Mecanismo rectificó y otorgó la medida de protección de reubicación temporal, otorgando una vivienda y suministro de alimentos para Indalecio y su familia. Al no haber otorgado el apoyo de manera inmediata, el Mecanismo de Protección volvió a victimizar a Indalecio y su familia.

Rondines

Cuerpos policíacos -federales, estatales o municipales- se comprometen a visitar o vigilar las organizaciones y/o viviendas de los defensores y periodistas por determinado número de veces al día o a la semana.

13 casos obtuvieron esta medida. En 7 casos de estos, se conoce el tiempo de implementación que fue en 4 casos, menos de un mes; en 2 casos, 3 meses pero en 1 caso, la medida no se implementó.

El nivel de implementación es parcial para 10 de los 13 casos, en 2 casos la medida no se implementó, mientras que en 1, la medida fue implementada totalmente.

Aspectos negativos de la implementación de los rondines

El Mecanismo no da seguimiento a su implementación por lo que el compromiso no es exigible. Es probable que de dar seguimiento a la implementación de esta medida, el nivel de implementación podría pasar de parcial a total si consideramos las cifras del párrafo anterior.

Aspectos positivos de la implementación de los rondines

De ser implementada la medida, los rondines pueden ser un disuasivo al agresor.

El caso de Teresa Ulloa

Teresa Ulloa Ziaurriz es defensora de derechos humanos. Actualmente es directora de la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe (CATWLAC, por sus siglas en inglés). Fue entrevistada en CNN en español por Carmen Aristegui con motivo de la investigación de una red de prostitución dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Distrito Federal. Teresa señaló que apoyaría legalmente a tres víctimas de esa red.

Después de la entrevista, la defensora sufrió de acoso en su oficina y domicilio. Además, comenzó a recibir amenazas y hostigamiento sexuales vía mensajes de texto a su teléfono celular. Asimismo, Teresa fue acusada de supuestamente cometer daño a la propiedad por las dirigentes del PRI en las delegaciones de Azcapotzalco y Cuauhtémoc.

El Mecanismo de Protección otorgó rondines conocidos como "Código Águila", encargados a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal. El "Código Águila" se realizaría en su domicilio particular y oficina. En la práctica, los rondines ocurren una vez a la semana, de realizarse. En otras palabras, la implementación del "Código Águila" no ha sido efectiva.

Acompañamiento en traslados

Acompañamiento por cuerpos policíacos a los beneficiarios cuando se trasladan del lugar de residencia hacia otras comunidades.

De los casos sistematizados, 13 casos contaron con acompañamiento en traslados como medida de protección. De estos, solo en 4 se conoce el tiempo de implementación de la medida que fue de un mes.

Aspectos negativos de la implementación del acompañamiento en traslados

Esta medida está sujeta a un previo aviso con 72 horas de anticipación. Si no se cumple con este requisito, hay gran posibilidad que el servicio no sea brindado

Aspectos positivos de la implementación de esta medida

En general, hay buena experiencia en los acompañamientos que brinda la policía federal en los traslados. Pueden ser en la modalidad de escolta o acompañamiento a distancia; con o sin patrulla y/o uniforme (vestidos de civil), a petición de la persona beneficiaria y según la corporación que los brinde.

Instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras en el domicilio o lugar de trabajo del beneficiario

Son medidas de reforzamiento de la seguridad física de la vivienda y/o lugar de trabajo de la persona solicitante a cargo del Fideicomiso del Mecanismo. No incluyen construcciones.

En 17 casos se otorgó esta medida de seguridad. En 11 de ellos se conoce el tiempo de implementación que fue de un mes en 2 casos; de 3 meses en 4 casos; de 6 meses en 3 casos; y en 2 casos, las medidas no se habían implementado al cierre de la encuesta. El nivel de implementación para esta medida fue en 6 casos, total; mientras que en 2, la imple-

mentación fue parcial.

Aspectos negativos de la implementación de esta medida

La empresa contratada no tiene la capacidad suficiente para que el Mecanismo cumpla con los plazos establecidos en la ley para su implementación.

Aspectos positivos de la implementación de esta medida

En algunos casos, las cámaras han ido acompañadas de instalación de internet, para salvaguardar la información en caso de allanamiento.

Instructivos, manuales y cursos de autoprotección

En 10 casos observados, se otorgó esta medida. Sin embargo, tienen el menor nivel de implementación conocido, en 5 casos nunca se materializó (50%). Esta medida es la de menor nivel de implementación en comparación con todas las demás.

Aspectos negativos de la implementación de esta medida

El Mecanismo actualmente no ha desplegado recursos para ello. Ha sido su consultora, Freedom House quien hasta el mes de junio de 2015 comenzará a impartir cursos.

Aspectos positivos de la implementación de esta medida

Freedom House está desarrollando los manuales de autoprotección. También el Mecanismo se ha apoyado en organizaciones como Artículo 19 para impartir talleres.

Reconocimiento a su labor como persona defensora de derechos humanos o periodista

En 11 casos se aprobó el reconocimiento de la labor de la persona beneficiaria como medida de protección. Lamentablemente, solo se documentó un caso

en que la implementación de esta medida fue total. En otros 5 casos, el nivel de implementación fue parcial.

Aspectos negativos de la implementación de esta medida

El reconocimiento a la labor de la persona beneficiaria ha presentado complicaciones en su implementación. Principalmente, porque se otorga sin el consentimiento de la autoridad encargada de llevarlo a cabo o porque se utilizan estos pronunciamientos para legitimar públicamente a una autoridad y no al beneficiario.

Aspectos positivos de la implementación de esta medida

Es una medida garantista que va más allá de la interpretación de medidas de protección físicas. Se luchó para su incorporación como medida de protección. Busca aumentar las capacidades del beneficiario dentro de su comunidad.

El caso de Gabriela Rivera

En julio de 2014 la Junta de Gobierno acordó que una de las medidas de protección para la periodista Gabriela Rivera sería el reconocimiento público a su labor periodística por parte del gobierno de Distrito Federal después de haber sido víctima de golpes mientras cubría el desalojo de un grupo de manifestantes. No obstante, a la fecha no se ha efectuado el reconocimiento. Esto a causa de la falta de gestión y presión política por parte del Mecanismo, así como la falta de voluntad por parte del gobierno del Distrito Federal para llevarlo a cabo.

El caso de Alejandra Serrano

Alejandra Serrano Pavón es directora de la oficina sureste de CEMDA. Ella junto a otras colaboradoras y colaboradores se dedican a la defensa del medio ambiente en esa región del país, lo cual incluye la defensa de los derechos de diversas comunidades indígenas y campesinas

afectadas por megaproyectos en. También se dedican a la capacitación de actores involucrados en éste tipo de conflictos.

Como parte de las medidas otorgadas por el Mecanismo, se incluyó el reconocimiento de la labor de defensa del CEMDA en la región. La implementación de la medida quedó a cargo del gobierno de Quintana Roo.

El reconocimiento fue planeado por el gobierno de Quintana Roo para ser realizado el 5 de junio de 2014, día mundial del Medio Ambiente. Quien tendría uso de la palabra sería únicamente el gobernador de Quintana Roo, sin otorgar participación alguna a Alejandra, quien iría en representación de CEMDA. Asimismo, tampoco contaría con la participación de autoridades federales. Cuando el grupo de personas defensoras recibieron la invitación, solicitaron como mínima condición que se les permitiera hacer una intervención oral en el evento, lo cual fue rechazado por los funcionarios del gobierno local. Debido a ello, las beneficiarias decidieron no asistir previo aviso a los organizadores. Hasta la fecha la medida no ha sido implementada.

Éste precedente debe ser un ejemplo para que el Mecanismo de Protección establezca lineamientos o pautas claras para los gobiernos estatales y autoridades que sean encargadas de organizar los reconocimientos del labor de personas defensoras y periodistas. Lineamientos que deben garantizar la participación presencial y activa en los reconocimientos de autoridades involucradas en la protección de las personas defensoras o del o la periodista, así como de las mismas personas beneficiarias.

Caso del Hno. José Ramón Verdugo Sánchez.

El Hermano Ramón es director del Refu-

gio Para Niños, Adolescentes y Menores Migrantes No Acompañados TODOS POR ELLOS A.C., ubicado en Tapachula, Chiapas. Su labor está enfocada en la ayuda humanitaria y denuncia de los crímenes de trata de personas y explotación en contra de niños, niñas y adolescentes.

El Mecanismo de Protección ordenó, como medida preventiva, realizar un reconocimiento público a la labor del Hermano Ramón. La autoridad encargada de implementar la medida era el gobierno de Chiapas. El reconocimiento se realizó en marzo de 2014. El gobierno estatal invitó a autoridades de nivel municipal, estatal y federal, además de que se contó con la participación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la hermana Leticia Gutiérrez Valderrama, reconocida defensora de derechos humanos de personas migrantes y sus defensoras y defensores, como parte de las organizaciones acompañantes, y de Michael Chamberlin, actual consejero del Mecanismo.

Es importante destacar la participación de las autoridades municipales en el evento, ya que, las personas que eran identificadas por el Hermano Ramón como agresores, eran integrantes de este nivel de gobierno. A partir de la realización del acto de reconocimiento, a pesar de seguir contando con algunos obstáculos a su labor, el Hermano Ramón no ha sufrido nuevas amenazas.

El formato del evento reflejó el compromiso de los tres niveles de gobierno para la protección del defensor, lo cual tuvo efectos en la disminución de su riesgo. El reconocimiento del Hermano Ramón representa un buen precedente para el Mecanismo, el cual se debería tomar como ejemplo para generar un protocolo de implementación de este tipo de medida.

Comenzar investigaciones o que se genere un avance en las ya existentes.

Es necesario recordar que aunque el Mecanismo no tiene atribuciones para investigar las agresiones de las personas defensoras y periodistas a los que protege, dentro de la Junta de Gobierno convive la Procuraduría General de la República y puede solicitar a los gobiernos estatales que cooperan por medio de sus procuradurías locales en el avance de las investigaciones judiciales para sancionar a los agresores.

Esta medida solo se concedió en 2 casos.

Aspectos negativos de la implementación de esta medida

En la práctica generalmente esta medida no se cumple, ya que depende de otras instancias y de múltiples factores para que se lleven a cabo. El Mecanismo no da un seguimiento a su implementación.

Aspectos positivos de la implementación de esta medida

Es una medida garantista que va más allá de la interpretación de medidas de protección físicas. Busca generar presión para que las agresiones no queden impunes. Es una medida de protección que contribuiría a combatir la impunidad a las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

4.6. Coordinación del Mecanismo Federal de Protección con Otras Entidades Responsables de la Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

El Mecanismo para su funcionamiento eficaz requiere de un sistema de coordinación que permita implementar medidas que salvaguarden la vida e integridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que se encuen-

tran en riesgo a causa de su labor.

La operación del Mecanismo supone un reto en la coordinación entre instancias, de los diferentes niveles de gobierno, encargadas de labores de seguridad, investigación y seguridad social. Las autoridades, en el marco de sus competencias, deben de contar con la capacidad de reaccionar con determinación y agilidad ante situaciones de emergencia y extrema necesidad como las que llegan a vivir en el territorio nacional las personas defensoras y periodistas.

La falta de coordinación entre entidades federativas y autoridades federales es un problema generalizado en el sistema de administración pública federal y el desempeño de las funciones del Mecanismo no ha sido la excepción. Esta carencia ha implicado en la práctica la incapacidad del Mecanismo de responder de manera adecuada a las situaciones de riesgo que viven defensoras, defensores y periodistas, e incluso ha llegado a exponerlos más, cuando, por ejemplo, los cuerpos de seguridad que no cuentan con la preparación suficiente para trabajar con la población objeto dejan de cumplir las indicaciones ordenadas por el Mecanismo o deciden incumplir o cambiar la forma de ejecución de las indicaciones señaladas, siguiendo criterios propios. Igualmente preocupante –como se identifica en los casos de Martha Solórzano y de Claudia Zenteno– son las situaciones en las que a la descoordinación se suma la falta de voluntad de las autoridades por cumplir las medidas otorgadas o brindar protección a las defensoras.

La ausencia de coordinación refleja los siguientes elementos que ponen en riesgo a las y los defensores y periodistas.

El mínimo avance en las investigaciones que se tiene en la mayoría de los casos sobre agresiones y amenazas en contra de la población beneficiaria del Mecanis-

mo perpetúa y favorece dinámicas de impunidad que se vuelven un incentivo para quienes generan violencia contra estos grupos;

El desconocimiento de las autoridades sobre el papel que desempeña el Mecanismo y sobre las obligaciones a las que están sujetos a través de la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;

La falta de respaldo político real que se le ha dado a este instrumento; y

La falta de información y formación básica, dirigida tanto al funcionario como a personas defensoras y periodistas o población en general.

Una muestra de esta deficiencia ha sido representada por los largos periodos en que el Mecanismo no ha contado con el enlace de instancias como la Policía Federal o la Procuraduría General de República aun y cuando estos deberían estar trabajando cotidianamente con el Mecanismo según la ley. Igualmente pre-ocupa la limitada participación del titular de la quinta visitaduría de la CNDH y de los titulares de las subsecretarías del Gobierno Federal en las sesiones de la Junta de Gobierno.

Desde el Primer Diagnóstico presentado por las organizaciones del Espacio OSC referente a la implementación del Mecanismo de protección, se planteó la importancia del respaldo público que tendría que darse a la labor que desempeñan defensoras, defensores y periodistas en el país desde los más altos niveles de autoridad; esta demanda sigue vigente a casi tres años de la creación del Mecanismo. Así mismo, se enfatizó en la importancia del respaldo político al papel que debe desempeñar el Mecanismo como instancia encargada de garantizar protección frente a la obligación que tiene el Estado mexicano en relación al derecho a defender derechos humanos.

Dicho respaldo político se vuelve fundamental en el ámbito de la coordinación con entidades federativas y gobiernos municipales donde las autoridades locales, a pesar de estar legalmente obligadas a proteger a las personas que viven bajo su jurisdicción por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relegan las indicaciones del Mecanismo. Esto podría deberse a que el único instrumento que articula a ambas jurisdicciones son los convenios de colaboración, que aunque muestran un compromiso, no son vinculantes, por lo que no cuentan con ningún mecanismo de punibilidad y por lo tanto quedan sin implementación en la casi totalidad de los casos. Actualmente, el problema no está en la ausencia de firma de los convenios de colaboración, pues todas las entidades federativas ya han firmado el propio, sino en la implementación de las medidas en los estados. En este tipo de relación el costo político que pueda generarse por la falta de colaboración y coordinación con el Mecanismo es prácticamente lo único que obliga a las autoridades locales a cumplir con los señalamientos que envía el Mecanismo federal. Sin embargo, dicho costo político únicamente se hace presente en casos muy visibles o mediáticos por lo que deja en la indefensión a la casi totalidad de los casos.

La difusión de información en los estados, la evaluación de la implementación y el desarrollo de políticas que permitan alcanzar avances relevantes en el funcionamiento del Mecanismo son fundamentales para su operación efectiva. Por ello resulta alarmante que a casi tres años de la aprobación de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas aún no se cuente con la tercera unidad del Mecanismo, ya que es el elemento contemplado por la

ley para el desempeño de esta labor, que favorece el entendimiento de la problemática combatida y la coordinación por parte de las entidades federativas.

En relación a la coordinación con las instancias que integran la Junta de Gobierno; realizamos el siguiente análisis:

Respecto a la Secretaría de Gobernación (Segob)

La Secretaría de Gobernación es la encargada de orquestar la coordinación de todas las instituciones que integran al Mecanismo, labor que hemos identificado no se realiza, puesto que a partir de los casos que Espacio OSC ha acompañado, es evidente la falta de coordinación entre las instituciones que forman parte de la Junta de Gobierno.

Con relación a la Procuraduría General de la República (PGR)

La autoridad que fue designada para representar a la PGR en la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, fue la Subprocuraduría de Derechos Humanos, sin embargo la representación se ha realizado de manera cotidiana en las diversas reuniones, a través de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). Hemos documentado con preocupación que dicha fiscalía desconoce los casos de personas defensoras de derechos humanos que tienen abiertos asuntos dentro de la propia PGR, limitando de este modo la posibilidad de ampliación de información y coordinación que se esperaríamos por parte de la propia Procuraduría. La participación de PGR dentro de la Junta de Gobierno debería ayudar a brindar información sobre las investigaciones iniciadas y al seguimiento de las mismas. Sin embargo, en la realidad las personas

enviadas a las juntas de gobierno no están informadas de los avances o retrocesos de las investigaciones relacionadas a los casos desahogados en la mesa en que participan (principalmente en casos de personas defensoras de derechos humanos), desaprovechando así la presencia y rol fundamental de la PGR dentro del máximo órgano de toma de decisiones del Mecanismo.

En efecto, existen investigaciones relacionadas a los casos de las beneficiarias y beneficiarios del Mecanismo que son de conocimiento de otras agencias de la PGR, diferentes a la FEADLE. Esto dificulta la participación de las y los agentes de dicha Fiscalía Especial, quienes normalmente no cuentan con el conocimiento de investigaciones ajenas a su ámbito de competencia.

Por otro lado, hemos documentado también que la PGR no entrega información a la Coordinación Ejecutiva sobre las investigaciones relacionadas a beneficiarias y beneficiarios del Mecanismo de Protección. La mayor concesión que se realiza es la autorización al personal del Mecanismo de Protección para que revisen físicamente el expediente. Con ello se entorpece la labor de las y los analistas para recabar la información pertinente, pues cabe recordar que una parte fundamental del análisis de riesgo es conocer qué avances existen en la identificación, sanción y reparación de las agresiones en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

Debido a las anteriores situaciones identificadas, consideramos imprescindible mejorar la participación de la PGR dentro del Mecanismo de Protección en cuatro aspectos:

Ampliar la representación de la PGR. Es importante que representantes de otras instancias de la Procuraduría se integren al Mecanismo, junto al personal de

la FEADLE. Ello permitiría una comunicación directa entre el Mecanismo y las instancias de la PGR que conocen de investigaciones relacionadas con los casos de beneficiarias y beneficiarios del Mecanismo. El objetivo debe ser que cada agente de PGR que se encuentre presente en una mesa de la Junta de Gobierno, conozca de las investigaciones que en su caso pudieran estar relacionadas con la o el beneficiario cuyo caso está siendo analizado.

Informar de manera precisa y oportuna a los agentes de la FEADLE previo a la celebración de juntas de gobierno. Las y los representantes de la PGR que participan regularmente en el Mecanismo de Protección deben conocer las investigaciones relacionadas con los casos que serán vistos en las juntas de gobierno antes de su celebración. Lo anterior agilizaría el desarrollo de las juntas, evitaría la revictimización de beneficiarias y beneficiarios y ayudaría al seguimiento de medidas de protección.

Entregar información detallada a la Coordinación Ejecutiva. Es indispensable que se exhorte a las instancias de la PGR a que entreguen directamente información sobre las investigaciones relacionadas a los casos de beneficiarias y beneficiarios del Mecanismo a la Coordinación Ejecutiva en un formato que contenga datos de la investigación para las y los analistas. Lo anterior facilitaría la labor de los analistas y, por ende, mejoraría los análisis de riesgo.

Asistencia a la Junta de Gobierno del Subprocurador de Derechos Humanos. Quien podría tomar decisiones al interior de la procuraduría en relación a los casos analizados cuando fuera necesario, especialmente en términos de coordinación.

Respecto a la Comisión Nacional

de Derechos Humanos (CNDH)

Al igual que las y los representantes de la FEADLE, hemos documentado que en reiteradas ocasiones la representación de la CNDH tampoco está informada de las quejas u otros procedimientos que le competen, que se encuentran relacionadas con la actividad de periodistas y personas defensoras beneficiarias del Mecanismo, cuyos casos están siendo analizados durante la sesión de la Junta de Gobierno. Esta situación ha generado revictimización para las y los beneficiarios, debido a que en la misma sesión les han llegado a preguntar sobre el estatus que guardan los expedientes de queja por ellos presentados, cuando es responsabilidad de la propia CNDH brindar dicha información durante la sesión.

Se recomienda a la CNDH que informe previamente a sus representantes sobre el estado de las quejas y de las investigaciones que guarden relación con los casos de beneficiarias y beneficiarios del Mecanismo de Protección que serán analizados.

Respecto a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

A pesar de la participación de dos funcionarios de la SRE durante las sesiones de la Junta de Gobierno, recomendamos se fortalezca la presencia de dicha instancia con la participación presencial del Subsecretario, tal como lo indica la Ley del Mecanismo.

Consideramos preocupante la inexistencia de una participación verdaderamente activa por parte de los representantes de la SRE, especialmente en los casos que son de conocimiento de organismos internacionales, tanto en el sistema universal de derechos humanos como en el sistema interamericano.

En ese tenor, la participación de la SRE debe buscar un enfoque más proactivo

y propositivo durante la celebración de las juntas de gobierno, principalmente en aquellos casos donde existe o ha existido la intervención de un organismo internacional.

De manera proactiva la SRE, dentro de sus competencias y atribuciones, debería realizar convenios de colaboración con universidades extranjeras, asociaciones culturales mexicanas en el extranjero, y convenios con otros países que permitan pasantías familiares para personas y familias de personas defensoras en riesgo, así como de periodistas y sus familias en la misma situación.

En relación a la Comisión Nacional de Seguridad (CNS)

Ante la falta de confianza hacia las autoridades estatales y municipales por parte de los beneficiarios y beneficiarias, así como su reducida efectividad para cumplir con las medidas dictadas por la Junta de Gobierno, se ha destacado a la Policía Federal como la autoridad más solicitada a la hora de pedir medidas de protección.

Esta situación ha generado cierta saturación, llevando a que la participación de la Policía Federal dentro de las medidas de protección se limite a brindar acompañamiento durante traslados, siempre y cuando se notifiquen con 72 hrs de anticipación, y en escasos casos rondines en los domicilios y oficinas. Por su parte, los casos de protección personal han sido casi inexistentes.

Hemos documentado la negativa reiterada de la Policía Federal de otorgar esquemas de protección personal como medidas de protección. Al respecto, la Sociedad Civil Organizada ha reiterado que una forma de mejorar la participación de la Policía Federal en los esquemas de protección es la creación de una unidad

al interior de la estructura de la PF que atienda los casos de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas relacionados al Mecanismo de Protección. Lo anterior también debería ampliarse a las medidas cautelares otorgadas por la CIDH.

Cabe mencionar que el esquema de protección personal y especializado a favor de personas defensoras de derechos humanos y periodistas ha sido una recomendación a nivel internacional y una buena práctica en otros países. Es importante destacar la necesidad de establecer talleres de capacitación para las y los escoltas sobre el trabajo de las personas defensoras de derechos humanos y talleres sobre el impacto de tener un escolta dirigidos a las y los beneficiarios. Espacio OSC es consciente de que se requiere de una gran coordinación y voluntad política para que una unidad especializada sea creada. Sin embargo, consideramos que es imprescindible que, en el marco de las obligaciones constitucionales e internacionales en derechos humanos, se dé inicio a las adecuaciones y reformas necesarias para la creación de dicha unidad.

Mecanismos Locales:

Las entidades federativas han respondido con la creación de mecanismos locales de protección para personas defensoras y periodistas o una única población ante la situación de riesgo en la que dichas poblaciones se encuentran y la presión nacional e internacional que reciben las autoridades, en ocasiones también por la descoordinación con el Mecanismo federal o ante la falta de eficacia de este. Las entidades que han creado sus propios sistemas de protección, son; para ambas poblaciones: Hidalgo y Guerrero, cuyo mecanismo cuenta con medidas cautelares vinculantes,

para las y los periodistas: Baja California, Coahuila, San Luis Potosí y Veracruz aunque la definición del alcance de lo que implica ser periodista varía de un estado a otro.

Otros estados aún no cuentan con mecanismos pero han presentado iniciativas para su creación que se encuentran a discusión en sus respectivos congresos, como las de los estados de:

Durango, Chihuahua, Guanajuato, Quintana Roo, Nayarit y Querétaro o la del Distrito Federal aprobada el 9 de julio de 2015.

En total son 13 los estados que han mostrado preocupación por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos o las y los periodistas en México.

Aunque en estos ordenamientos las entidades han acuñado su propia terminología, que se adapta a las necesidades locales o al nivel de conceptualización de la temática, algunos conceptos, procesos, e inclusive deficiencias se asimilan a la normatividad federal.

Como se ha mencionado, en Hidalgo, las personas beneficiarias del sistema son las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En Guerrero además de las personas defensoras y periodistas se protege a las y los testigos de crímenes y en el caso de las personas defensoras, Quintana Roo tutelaré su derecho a promover y proteger los derechos humanos. En los estados que protegen o protegerán a las y los periodistas, la iniciativa en Quintana Roo es la más amplia con respecto a la población, ya que extenderá la protección del Mecanismo a empresas, medios de comunicación y organizaciones de profesionales de la comunicación y a las personas que por razones de relación profesional con el periodismo tengan acceso al conocimiento de la fuente de información. En Querétaro,

Nayarit y Quintana Roo, se protegerán derechos comunes de los y las periodistas como el secreto profesional, la cláusula de conciencia, la capacitación profesional continua, el acceso a la información y a eventos públicos, reconocimiento institucional como periodista, protecciones de las empresas en misiones o tareas de alto riesgo profesional y protección pública ante agresiones de terceras personas. También Hidalgo contempla como derecho de la sociedad el acceso a la información.

Fuera del Distrito Federal, Chihuahua, Guerrero y Nayarit, los sistemas de Quintana Roo, e Hidalgo no contemplan un Consejo Consultivo. Los mecanismos para periodistas en los estados de Baja California, Coahuila, San Luis Potosí y Veracruz sí cuentan con consejos con la participación de la sociedad civil.

Además de los mecanismos de protección a nivel estatal, para personas defensoras y/o periodistas, existe la posibilidad de recibir protección a través de la solicitud de medidas cautelares que emiten las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. Éstas pueden solicitarse a las autoridades que implementen medidas, aunque estas pueden ser rechazadas transcurrido un plazo que varía de una comisión a otra. De esta manera, se vuelve una herramienta útil políticamente aunque limitada para la implementación de las medidas.

4.8. Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Dentro del Sistema Interamericano, el mecanismo que puede brindar protección urgente a personas defensoras y periodistas son las medidas cautelares, que se encuentran previstas en el artículo 25 del Reglamento de la CIDH. Según lo que establece dicho Reglamento, en situaciones de gravedad y urgencia la Comisión

podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente, así como a personas que se encuentren bajo su jurisdicción, en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente.

Estas medidas podrán ser de naturaleza colectiva a fin de prevenir un daño irreparable a las personas debido a su vínculo con una organización, grupo o comunidad de personas determinadas o determinables. Muchas de las medidas cautelares acordadas por la CIDH extienden protección a más de una persona y en ciertos casos, a grupos de personas como comunidades o pueblos.

En la actualidad, alrededor de un tercio de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana están destinadas a proteger la vida e integridad de defensores y defensoras y las y los operadores de justicia en la región.

Además de las medidas cautelares de la Comisión, existe la posibilidad de que la CIDH pueda solicitar a la Corte Interamericana que ordene a los Estados que adopten medidas provisionales para evitar un daño irreparable en caso de situaciones de extrema gravedad y urgencia. En ambos casos los Estados tienen la obligación de cumplir las medidas otorgadas por estos organismos internacionales. El carácter vinculatorio de las medidas cautelares de la CIDH ya no es cuestionado después de la resolución N° 1/05 del 8 de marzo de 2005 que reafirma “la obligación internacional que tienen los Estados miembros de la OEA de cumplir las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.” En esta resolución, la CIDH reitera “que las medidas cautelares son un importante mecanismo de trabajo de

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha contribuido a salvar numerosas vidas en todo el hemisferio. Las medidas cautelares son dictadas en cumplimiento de las funciones de promoción y defensa de los derechos humanos de la CIDH” y “[q]ue la base jurídica de las medidas cautelares se encuentra en la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos a las personas bajo su jurisdicción, y que la práctica generalizada de cumplirlas por parte de la gran mayoría de los Estados se fundamenta en el entendimiento existente respecto a la obligatoriedad de las mismas.”

Respecto a las medidas provisionales de la Corte, el artículo 68, inciso 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 26, incisos 1 y 2 del reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecen su carácter vinculatorio. Sin embargo, no existe una sanción ante un incumplimiento. En México, grupos y personas defensoras de derechos humanos son beneficiarios y beneficiarias de Medidas Cautelares ordenadas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sin embargo, las graves deficiencias presupuestales, metodológicas y falta de voluntad política en su implementación, permiten que en muchos de los casos, los eventos que las propiciaron no solo continúen sino que permite que aparezcan nuevos eventos que ponen en riesgo la vida de las personas defensoras y la continuidad de su trabajo.

El caso de La 72, Hogar Refugio para Personas Migrantes, en el que a pesar de haberse incorporado al Mecanismo federal, las instituciones del Estado no cumplieron en tiempo y formas las medidas ordenadas por la Junta de Gobierno, razón que motivó a la CIDH a ordenar al Estado mexicano la implementación de

Medidas Cautelares para la protección, no solo de las personas defensoras, sino de las personas migrantes atendidas, por la inacción del Estado ante el incremento del riesgo. Este caso fue el primer ejemplo que evidenció que, a pesar de contar con medidas dictadas por parte del Mecanismo federal, recibió Medidas Cautelares de la CIDH, enviando un aviso al Estado mexicano para que perfeccionara el trabajo que desarrollaba desde el Mecanismo de Protección.

Con este ejemplo, se pudo observar como las personas defensoras y periodistas muchas veces son orilladas a acudir a los diversos sistemas de protección, ante la ineficacia del Mecanismo federal.

Pese a que la implementación de las medidas que otorga la CIDH y el Mecanismo federal recaen bajo la Subsecretaría de Derechos Humanos de SEGOB, ésta no han logrado hacer coincidir ambos sistemas de tal forma que funcionando a la par, puedan ser complementarios de manera simultánea y armónica. Es importante resaltar que según el art 56 del Reglamento de la ley, se establece que si eres beneficiario o beneficiaria de otro tipo de mecanismo de protección, el Mecanismo Federal no sería competente.

Se debe de resaltar que los procesos de las Medidas Cautelares de la CIDH o de la CNDH son diferentes a aquel perteneciente al Mecanismo federal. Cuando la CIDH o CNDH reconocen la urgencia y la gravedad del caso, el Mecanismo no tendría porque realizar un análisis de riesgo adicional, porque este riesgo ya fue reconocido, y en dichos casos, la función de la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación es identificar junto a las personas beneficiarias las medidas adecuadas e implementarlas de forma oportuna. Se ha documentado en la práctica, que el Mecanismo ha sido usado para cumplir con mandatos de

resoluciones de Medidas Cautelares. Sin embargo, se debe destacar que esta opción debe ser opcional, puesto que dicho tipo de medidas deben de ser acordadas entre el Estado mexicano y los beneficiarios y beneficiarias, situación que no puede llevarse a cabo en el marco del procedimiento contenido en la Ley del Mecanismo.

Mientras que los casos que acceden en el Mecanismo federal tienen un alcance limitado a temas de protección personal y de bienes, las Medidas Cautelares de la CIDH y de la CNDH pueden incorporar temas de mayor alcance, como por ejemplo temas de investigación de los hechos.

4.9. Multiplicidad de instancias

Además del Mecanismo Federal y los que están surgiendo en las demás entidades federativas, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas pueden acudir a otras instancias. A nivel nacional, las víctimas de agresiones pueden acudir ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) o la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión (FEADLE); mientras que en el ámbito internacional pueden recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), y a los Procedimientos Especiales de Naciones Unidas que tienen como mandato la protección en torno a estos temas.

Cuando la persona defensora de derechos humanos o periodista sufre una agresión, debe enfrentarse a un primer dilema ¿A qué Mecanismo de protección puede acudir? ¿A cual deberá incorporarse? ¿Qué puede hacer?

Cuando la persona defensora de derechos humanos o periodista se encuentre en riesgo por el ejercicio de su labor, deberá

analizar si desea incorporarse a uno de los siguientes mecanismos:

A nivel estatal:

El Mecanismo Federal de Protección a personas Defensoras de Derechos Humanos y periodistas, ó

El mecanismo estatal de protección (únicamente en los estados que cuentan con esos mecanismos y si se trata de la población objeto del mismo)

Estos dos mecanismos son incompatibles entre sí.

A la CNDH (sus medidas las implementa el gobierno federal) y/o

A la CEDH del estado en el radica o en el que se encuentra temporalmente (las medidas las implementa el gobierno estatal)

La CEAV

El CONAPRED en casos de discriminación
La FEADLE, en casos de periodistas

A nivel internacional, las medidas las implementa el gobierno federal:

La CIDH,

La ColDH y

La ONU;

Así la persona defensora o periodista

deberá analizar las diferencias entre las opciones y acercarse a los que satisfagan sus necesidades.

Después de elegir un sistema de protección, emerge un problema de cooperación entre estos órganos ¿Una vez otorgadas las medidas, la persona defensora o periodista puede acudir a otro órgano?

En el caso de que solicite el auxilio de dos mecanismos diferentes, ¿Qué medidas deben prevalecer si es el caso que interfieren las unas con las otras?

Los mecanismos de cada entidad son exclusivos, por lo que una persona que



1. Gobierno del Estado (2014): Segundo Informe del Gobierno 2013 - 2014. Página 112: "Se firmaron convenios de cooperación con las 32 entidades federativas del país con el objetivo de alcanzar efectividad en las medidas de protección para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas." Disponible en: http://cdn.presidencia.gob.mx/segundoinforme/Segundo_Informe_escrito_completo.pdf; consultado el 25 de mayo de 2015.

2. El Art. 8 de la Ley N° 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el estado de Guerrero establece: "El Estado por conducto de sus dependencias y los municipios en el ámbito de su competencia, deberán atender, de manera pronta y expedita las medidas cautelares que les formule el Consejo de Defensa y Protección de los Defensores de Derechos Humanos. Disponible en: http://congresogob.mx/index.php/codigos/doc_view/3675-ley-numero-391-de-proteccion-de-los-defensores-de-los-derechos-humanos-en-el-estado-de-guerrero; consultado el 29 de mayo de 2015.

3. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>; consultado el 26 de mayo de 2015.

4. Información disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/mandato/funciones.asp>; consultado el 26 de mayo de 2015.

5. Resolución N° 1/05 del 8 de marzo de 2005 de la CIDH está disponible en: <https://www.cidh.oas.org/resolucion1.05.htm>; consultado el 27 de mayo de 2015.

6. Artículo 68, inciso 1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf; consultado el 27 de mayo de 2015.

7. Artículo 26 Inciso 1. Los Estados partes en un caso tienen el deber de cooperar para que sean debidamente cumplidas todas aquellas notificaciones, comunicaciones o citaciones dirigidas a personas que se encuentren bajo su jurisdicción, así como el de facilitar la ejecución de órdenes de comparecencia de personas residentes en su territorio o que se encuentren en el mismo. 2. La misma regla es aplicable respecto de toda diligencia que la Corte decida practicar u ordenar en el territorio del Estado parte en el caso.) Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/reglamento/reglamento-vigente>; consultado el 27 de mayo de 2015.

8. Véase: Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueces mexicanos siempre que sea más favorable a la persona. Tesis P./J. 21/2014 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014. Página: 204.



**Alejandra
Serrano**

Prometeo Lucero para
la CMDPDH



**Bettina
Cruz**

Prometeo Lucero para
la CMDPDH



**Claudia
Zenteno**

Prometeo Lucero para
la CMDPDH



**Hermelinda
Tiburcio**

Prometeo Lucero para
la CMDPDH



**María Teresa
Vallejo**

Prometeo Lucero para
la CMDPDH



**Silvia Pérez
Yescas**

Prometeo Lucero para
la CMDPDH



**Jorge
Andrade**

Fernando Cortiglia para
la CMDPDH



**Matha
Solórzano**

Comisión Mexicana de
Defensa y Promoción de
los Derechos Humanos
o CMDPDH



Capítulo 5

Conclusiones

En los últimos años, las autoridades mexicanas han reafirmado reiteradamente su compromiso con el respeto, la promoción, la protección y la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, la realidad del país es otra: las graves violaciones de los derechos humanos que atentan contra la vida, la libertad y la dignidad de las personas continúan en medio de un clima de absoluta impunidad. Los castigos no atajan a la inmensa mayoría de delitos, mientras las violaciones de los derechos humanos favorecen su repetición y procrean un ambiente de desconfianza generalizada respecto a la actuación de las instituciones. La violencia y la impunidad están relacionadas con la falta de voluntad y de capacidad de las instituciones mexicanas, pero también con las decisiones políticas del más alto nivel. La actual estrategia de seguridad (puesta en marcha en la presidencia de Felipe Calderón, y continuada en la de Enrique Peña Nieto) se ha mostrado incapaz de producir resultados significativos en la reducción de la violencia. Por el contrario: ha estado asociada a un muy significativo incremento de la inseguridad y los crímenes violentos desde 2007, y también con las violaciones de derechos humanos perpetradas por órganos de seguridad y de procuración de justicia. La estrategia de seguridad permanece marcada por la militarización, no sólo con la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad para las que no están capacitadas, sino también en un intento de lograr que las y los policías se aseme-

jen en su actuar a las fuerzas castrenses, ignorando la necesidad de políticas de seguridad ciudadana. La continuación de la violencia, las trasgresiones a los derechos humanos y la impunidad conducen a una preocupante normalización de la violencia en el país.

Cabe apuntar que las violaciones de derechos humanos no se limitan al ámbito de la seguridad. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales se ven cada día amenazados en México. Cuando las comunidades y pueblos afectados por megaproyectos (muchos impulsados o apoyados por las autoridades de distintos niveles de gobierno) intentan defender su territorio, deben enfrentar amenazas, hostigamientos, agresiones, asesinatos, descalificaciones, estigmatización y criminalización.

Asimismo, como la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión e información son fundamentales para garantizar la existencia de una sociedad democrática, en el actual contexto nacional se han vuelto asuntos críticos para las personas que velan por ellas en todo el país. Sin embargo, a medida que la labor de defensa de los derechos humanos y de informar se torna más delicada, las propias personas defensoras y periodistas han debido hacer frente a una creciente violencia en su contra. Y si bien todas las personas defensoras de derechos humanos enfrentan graves peligros, existen grupos de defensores y defensoras que deben sortear situacio-

nes específicas que aumentan su nivel de riesgo, ya sea por las agresiones que sufren o por las capacidades con las que cuentan para encararlas.¹

Las y los periodistas, especialmente quienes denuncian los abusos del poder, se han convertido también en blanco de la violencia que en los últimos años ha colocado a México como uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo. La denuncia de casos de corrupción en funcionarios públicos —que normalmente no es seguida por ningún tipo de investigación por parte del sistema de procuración e impartición de justicia— es un caso típico de los que generan riesgo al medio periodístico. Tras la denuncia, la impunidad garantizada refuerza a los funcionarios implicados en sus actividades delictivas, así como su capacidad intimidatoria hacia las y los periodistas que se atreven a señalarlos. La constante negativa de las autoridades a reconocer esta situación, o la referencia a que se trata de casos aislados, es una defensa sin credibilidad alguna cuando las amenazas, ataques y la estigmatización contra periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos se repiten diariamente, en muchas ocasiones con la participación directa o indirecta de agentes del Estado, en un contexto de absoluta impunidad. Los “hechos aislados” reiterados sin fin, con la venia del Estado o frente a su inacción, son en realidad problemas estructurales. Ante las agresiones, las amenazas y la

estigmatización, las organizaciones de la sociedad civil impulsaron la creación del Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para resguardarlas, pero también para prevenir nuevos ataques. El Mecanismo debería ser un instrumento eficaz para que México cumpliera con sus obligaciones de garantizar la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión e información. Sin embargo, a más de tres años de la promulgación de la Ley que creó el Mecanismo (25 de junio de 2012), y a casi otros tres de su puesta en funcionamiento (12 de noviembre de 2012), el balance del trabajo desarrollado es claramente insuficiente para salvaguardar la integridad y vida de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como para prevenir agresiones, sin que se haya generado aún un ambiente adecuado para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión.

A pesar de la aparente disposición del gobierno mexicano, las deficiencias observadas en el funcionamiento del Mecanismo arrojan dudas sobre su voluntad política y el respaldo del más alto nivel, ambos necesarios para su efectividad. Por ejemplo, el Programa Nacional de Derechos Humanos vigente parece caer en la autocomplacencia respecto al Mecanismo de Protección. Pues en este programa se presenta un único indicador de desempeño que no es idóneo para ofrecer información sobre su funcionamiento real, y a pesar de ello lo califica con un desempeño “sobresaliente”². En tal contexto, es necesario seguir monitoreando su funcionamiento y exigir la plena implementación de las disposiciones de la Ley de Protección para asegurar su eficacia. Asimismo, uno de los

elementos más preocupantes de la operación del Mecanismo es la falta de recursos para garantizar la plena operación de sus tres unidades, incluyendo las dificultades de contar con personal capacitado. La disponibilidad, transparencia y eficacia en el ejercicio de los recursos del Mecanismo (tanto para su operación, como para la implementación de sus medidas) suponen otra fuente de intranquilidad pública, en especial atendiendo a las numerosas quejas expresadas por quienes han resultado sus beneficiarios así como por las organizaciones que acompañan casos en relación con los análisis y las medidas desplegadas.

Las solicitudes que requieren medidas urgentes no reciben suficiente atención. Las medidas otorgadas a dichas solicitudes difícilmente sirven para encarar situaciones caracterizadas por la existencia de riesgos inminentes para la vida, la integridad y la libertad de las personas beneficiarias. Además, en ocasiones, los criterios que la Ley de Protección fija para determinar si un caso merece atención ordinaria o urgente no son seguidos por el personal de la Unidad de recepción de casos y reacción rápida, lo cual genera situaciones de riesgo y desprotección e incumple la Ley. Por su parte, los análisis efectuados por la Unidad de riesgos han presentado numerosas deficiencias, tanto en tiempos como en contenido. La falta de plantilla adecuada, capacitación y conocimiento de la realidad que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en diferentes partes del país, y la ignorancia sobre en qué consisten las tareas de defensa e información, conducen a análisis descontextualizados y limitados, así como a la proposición de medidas cortoplacistas, inadecuadas o de imposible implementación, entre otros problemas.

El seguimiento a la puesta en marcha de las medidas y la evolución de los casos es insuficiente, lo que impacta en la efectividad que debería perseguirse, y genera una situación de indefensión en las personas beneficiarias.

La falta de operación de la Unidad de prevención, seguimiento y análisis resulta de especial preocupación para Espacio OSC. Pues esta Unidad debe encargarse de analizar los patrones de agresiones, investigar y analizar los contextos regionales y locales, así como proponer cambios en las políticas públicas a nivel legislativo federal y local, con el propósito de disminuir y evitar las agresiones y peligros que hoy enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Por ello, aducir obstáculos relacionados con la complejidad de la operación de la administración pública federal afecta muy negativamente al logro de los objetivos perseguidos por el Mecanismo; pues según la legislación en la materia, el Estado Mexicano debería atender su “responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos”³ utilizando, entre otras, medidas “para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición”⁴.

El Mecanismo debe entonces contribuir significativamente a facilitar que las personas defensoras y periodistas puedan desempeñar sus tareas sin temor. Por ello, sus medidas deben no sólo servir para proteger, sino además contribuir al combate de las causas detrás de las agresiones, y además implementarse de forma que permitan a las personas defensoras y periodistas continuar con sus legítimos labores, sin interferencias indebidas. Empero, a las deficiencias en el funcionamiento del Mecanismo se suma

la impunidad en la que el sistema de procuración y administración de justicia mantiene la casi totalidad de las agresiones, amenazas y hostigamientos. En este contexto, muchas personas defensoras y periodistas deben afrontar riesgos y en ocasiones incluso desistir de su trabajo, o abandonar sus hogares, como único medio efectivo de protección frente a la incapacidad de las autoridades para brindarles protección.

Espacio OSC sistematizó y analizó 59 casos (19 colectivos y 40 individuales) de 21 estados de la República Mexicana que fueron presentados al Mecanismo desde su instalación hasta noviembre de 2014; casos que son acompañados por ocho organizaciones de Espacio OSC y protegen aproximadamente a 140 personas. El análisis de tal muestra permitió analizar, cualitativa y cuantitativamente, el funcionamiento del Mecanismo frente al que debería mostrar según lo establecido en la Ley. Uno de los elementos que se pudo observar es que los casos de naturaleza colectiva —relativos a organizaciones o comunidades indígenas defensoras de la tierra y el territorio— no han sido admitidos por el Mecanismo como tales, sino sólo se han proporcionado medidas de carácter individual para algunas personas. Esta situación, además de dejar desprotegidas a otras que pueden encontrarse en riesgo, implica medidas de carácter inadecuado para una efectiva protección. Por tal razón, la negación impropia de acceso al Mecanismo, en especial a grupos, comunidades y organizaciones, supone una barrera que debe revisarse.

Por otro lado, entre los casos analizados se detectó que, en promedio, una persona sufría tres episodios de agresión antes de solicitar su incorporación al

Mecanismo. Lo cual implica que cuando las personas acuden a éste enfrentan ya una situación de gravedad, que requiere atención inminente. La tardanza en recurrir al Mecanismo puede explicarse en factores como:

La desconfianza hacia él por la falta de efectividad de sus medidas y las fallas en su funcionamiento. En principio, acudir al Mecanismo no parece una opción para muchas personas.

El desconocimiento de su existencia, naturaleza, funcionamiento, posibilidades, etcétera.

Ante la falta de acción de las autoridades para dar a conocer el Mecanismo, es la sociedad civil la que conduce este esfuerzo. Así, de los cerca de 200 casos que el Mecanismo había recibido en septiembre de 2014, 59 contaban con el acompañamiento de ocho organizaciones de Espacio OSC. Así, en casi el 30 por ciento de los casos fueron las organizaciones de la sociedad civil (pertenecientes a Espacio OSC) quienes dieron a conocer el Mecanismo. Cifra a la que hay que sumar los casos que han llegado al Mecanismo acompañados por otras organizaciones, o los que arriban sin acompañamiento, pero que conocieron de su existencia gracias a la tarea de difusión de las organizaciones de la sociedad civil. Este panorama parece indicar un insuficiente esfuerzo de difusión sobre la existencia del Mecanismo, sus obligaciones y competencias, entre las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Otro patrón observado, y que genera una gran preocupación, es la falta de claridad e información con que cuentan las personas beneficiarias respecto al procedimiento del Mecanismo, e incluso a las medidas implementadas. Un elemento más de inquietud estriba en la falta de compromiso y respaldo político tangible en los estados y municipios para la efec-

tiva protección de las personas defensoras y periodistas, en el marco legal adoptado por el Mecanismo. A pesar de que todas las entidades federativas han firmado convenios de colaboración con éste, la efectividad de los mismos es muy limitada. Tal ratificación parece más un trámite o una oportunidad para expresar públicamente un compromiso abstracto con los derechos humanos que una verdadera voluntad que se transforme en acciones concretas. En cualquier caso, la responsabilidad última de la buena marcha del Mecanismo corresponde a las autoridades federales.

El Mecanismo ha mostrado durante su funcionamiento una significativa falta de transparencia hacia la sociedad. La información relativa a las medidas y las personas beneficiarias debe ser, como se establece en la Ley, resguardada para garantizar la efectividad de las primeras, así como la seguridad, la integridad y la privacidad de las segundas. Sin embargo, otra buena parte de la información relativa al funcionamiento del Mecanismo, como las metodologías de análisis de riesgo, tendría que ser accesible para facilitar la transparencia. También es preciso desarrollar y publicar indicadores centrados no sólo en un funcionamiento formal, sino en el impacto real en la situación de las personas defensoras y periodistas y en la capacidad de éstas de ejercer sus derechos. Ya que entre los problemas detectados por las personas beneficiarias y Espacio OSC destacan los siguientes:

°La ausencia de respaldo político del más alto nivel al Mecanismo y a la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

°La omisión de medidas preventivas y la falta de coordinación entre el Mecanismo y las autoridades estatales y municipales. Dificultades de las autoridades en la

identificación de quienes son objeto de protección y errores al dejar a personas defensoras y periodistas fuera del Mecanismo.

°El retraso en la puesta en marcha de todas las unidades del Mecanismo y la falta de funcionamiento efectivo de la Unidad de prevención, seguimiento y análisis.

Insuficiente personal capacitado y alta rotación del mismo.

°Poca claridad en la metodología para realizar la evaluación de riesgo, así como deficiencias en su implementación.

Errores en la calidad de los análisis de riesgo efectuados, incluyendo la falta de participación de las personas afectadas o el subejercicio de los insumos de las instancias que forman parte o asisten a la Junta de Gobierno.

°La escasa implementación efectiva de las medidas dictadas.

°La puesta en marcha de las medidas sin un plan de protección adecuado y realmente conocido y comprendido por las personas beneficiarias.

°Un enfoque de protección fundamentalmente policial, que olvida la necesidad de abordar los problemas que causan situaciones de riesgos.

°La condición de las personas defensoras y periodistas que se encuentran desplazadas, la cual limita, entre otros, su derecho a ejercer la defensa de los derechos humanos o las tareas periodísticas y sin recibir, en la mayoría de los casos, los apoyos adecuados que les permitan mantener una vida digna.

°La ausencia de medidas que permitan favorecer el retorno de las personas beneficiarias a sus comunidades.

°La falta de acciones frente a la criminalización de la labor de las personas defensoras y periodistas, por ejemplo, ante casos de detención arbitraria o fabricación de delitos.

°La difusión ineficaz, por parte de la

Secretaría de Gobernación, del Mecanismo entre las personas defensoras y periodistas del país.

°La pobre incidencia en las instancias responsables en la investigación de los hechos delictivos, que manifiesta el riesgo de las y los defensores y periodistas.

°Dejar la mayor parte de las medidas en manos de una empresa privada (como la gestión de los botones de pánico, o la contratación de parte de los escoltas), sin que exista la debida evaluación y rendición de cuentas. Es pertinente recordar la recomendación de la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos de evitar la privatización de la seguridad para las personas defensoras de derechos humanos.

°El rechazo de casos con criterios incompatibles con la Ley.

Las organizaciones que conforman Espacio OSC han señalado reiteradamente los anteriores puntos y otros problemas más a la Secretaría de Gobernación, sin lograr cambios significativos. La magnitud de la omisión llevó a que, en marzo de 2014, las personas provenientes de la sociedad civil que participaban en la Junta de Gobierno anunciaran la suspensión temporal en su asistencia a las reuniones de la misma⁵. Su participación sólo se reanudó tras el compromiso de la Subsecretaría de Derechos Humanos de enfocar sus esfuerzos en la correcta implementación del Mecanismo. A la fecha se encuentra en marcha un proceso de refuerzo al Mecanismo, en colaboración con Freedom House a través de personas expertas en el mecanismo de protección colombiano. Sin embargo, los retos continúan y la apertura a la participación de la sociedad civil en dicho proceso es muy limitada, por lo que se deja de lado la experiencia de años de trabajo de la sociedad civil y de las personas beneficiarias.

Cabe recordar que las obligaciones de

México en materia de derechos humanos son vinculantes no sólo para las autoridades federales, sino para todas, en sus diversos niveles. La actuación de los ámbitos estatal y local para prevenir, investigar y perseguir los ataques contra las personas defensoras de derechos humanos y periodistas es insuficiente. La gravedad de las agresiones exige la acción urgente de las autoridades federales, estatales y municipales. La protección que se debe dispensar, junto con la incapacidad del Mecanismo federal para ofrecerla, ha

llevado a que en algunas entidades surjan iniciativas de creación de mecanismos locales. Si bien dichas iniciativas pueden, en ocasiones, contribuir a proporcionar medidas de protección, también existen riesgos relacionados con su capacidad, recursos, viabilidad e incluso con su posible uso político para fines distintos de los que se establecieron. En cualquier caso, la adecuada coordinación entre las autoridades de los diferentes niveles de gobierno no debe desaparecer con la generación de estos mecanismos.

El Mecanismo de Protección nació como un esfuerzo que contó con una amplia participación y respaldo de la sociedad civil, y puede contribuir a dar respuesta a las numerosas recomendaciones hechas a México, en el ámbito internacional, en materia de protección a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Sin embargo, en los más de dos años y medio transcurridos desde su puesta en marcha, el Mecanismo sigue sin implementarse plenamente y sin brindar los resultados esperados. A pesar de ello, todavía estamos a tiempo de rectificar el rumbo y convertirlo en uno de los escasos ejemplos de políticas públicas exitosas en materia de derechos humanos en nuestro país.

1.- Por ejemplo: defensoras y defensores indígenas y de la comunidad lgbttti; defensoras y defensores jóvenes y de derechos ambientales; defensoras y defensores campesinos; mujeres defensoras de derechos humanos y defensoras y defensores de los derechos de las personas migrantes.

2.- “Se determinó que el desempeño del Mecanismo en 2013, su primer año de funcionamiento que se utilizó como línea base, es sobresaliente. Aún con estos niveles de desempeño se fijó la meta de incrementar la eficacia del mecanismo cada año en por lo menos 0.2%” Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>. El indicador usado, que reportaba más de un 90 por ciento de éxito, se refiere únicamente a personas beneficiarias de medidas del Mecanismo de Protección que no han sufrido un nuevo ataque. Sin embargo, tal indicador no era apto para señalar la existencia, por ejemplo, del rezago que consta en la valoración de, al menos, 80 casos; o bien, las deficiencias en la implementación de medidas. Asimismo, este indicador no apunta absolutamente nada sobre las medidas prevención, que hasta el momento continúan sin operar.

3.- Artículo 1 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

4.- Artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

5.- Véase <<http://www.animalpolitico.com/2014/03/acusan-consejeros-falta-de-conduccion-y-operacion-en-mecanismo-de-proteccion-periodistas/#axzz2wvlme9Vc>>.



Capítulo 6

Recomendaciones de Espacio OSC

Espacio OSC considera que, en el entorno de violencia que afecta la labor que desempeñan las personas defensoras y periodistas para la construcción de la democracia, es vital el compromiso político para la implementación integral, con estricto apego a la ley, del Mecanismo de Protección Federal. Destacamos que sin las necesarias medidas de prevención, de la mano con la investigación y presentación de las personas responsables de los ataques ante la justicia, la protección que ofrece el Mecanismo resulta insuficiente, pues no revierte el contexto actual de abusos contra quienes ejercen la defensa de los derechos humanos y la libre expresión, ni rompe el círculo vicioso de repetición que facilita la impunidad. En el presente capítulo, emitimos diversas recomendaciones: referentes al proceso de incorporación; relacionadas con el análisis de riesgo; dirigidas a la Junta de Gobierno; sobre la implementación de medidas o, finalmente, algunas generales relacionadas con la operatividad del Mecanismo. Dichas recomendaciones surgen de la experiencia y el análisis de los casos acompañados por Espacio OSC y las labores de seguimiento a las funciones del Mecanismo desde su instalación, efectuadas por estas organizaciones.

6.1 Recomendaciones relacionadas con el proceso de incorporación

° Incluir en los reportes mensuales que debe presentar la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (o Tercera Unidad) la información sobre los casos que ingresan al Mecanismo y aquellos que este mismo rechaza, categorizados de conformidad con la normatividad apli-

cable, desagregada por sexo, etnia, labor y entidad federativa. Así como las inconformidades recibidas, para reconocer los patrones y actuar en su resolución. Pues se ha identificado un aumento en los casos rechazados, sin que se demuestren, con fundamentos en la ley, las causas para denegar las solicitudes de ingreso.

° Informar periódicamente a la Junta de Gobierno y al Consejo Consultivo sobre la recepción de inconformidades relacionadas con la categorización de un caso (como extraordinario u ordinario) en su ingreso al Mecanismo; la motivación de dicha categorización, así como el número de casos extraordinarios atendidos y el seguimiento a los mismos; ya que la Junta y el Consejo no cuentan con datos sobre el volumen y tipo de inconformidades generadas durante la asignación de la calificación del procedimiento ordinario o extraordinario, ni de la resolución respectiva.

° Respetar el plazo de respuesta que debe cumplir la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida a la solicitud de incorporación, conforme con los plazos establecidos en la Ley. Pues a la fecha, la notificación de aceptación o rechazo generalmente llega varios días después, incumpliendo con los plazos para asegurar la protección de la persona defensora o periodista.

° Respetar el principio de persona y de buena fe, que obliga a la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida a acatar lo señalado en el artículo 26 de la Ley, así como lo estipulado en el artículo 82 del Reglamento (que exige implementar el procedimiento extraordinario en caso de que la persona peticionaria declare que su vida, integridad física o la

de las posibles personas beneficiarias —señaladas en el artículo 24 de la Ley— están en peligro inminente). Se han detectado casos en los que se debate a los y los peticionarios sobre la percepción de su situación de riesgo, sin que exista un análisis previo, lo que incrementa la vulnerabilidad ante un posible ataque a su vida o integridad y socava la confianza que la persona beneficiaria deposita en el Mecanismo.

° Aceptar como personas beneficiarias a colectivos en las gestiones de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Se requiere incorporar una perspectiva de protección colectiva para contextos particulares (donde se evalúe que esto sirve para mejorar las condiciones de seguridad) y contar con un entorno favorable para continuar sus labores.

6.2 Recomendaciones relacionadas con la etapa de análisis de riesgo

° El equipo que lleva a cabo el análisis de riesgo debe estar capacitado y mostrar sensibilidad y nociones básicas para el manejo de crisis durante las entrevistas a las personas beneficiarias; o bien, contar con personal profesionalizado en apoyo psicosocial que acompañe al equipo que emprende el análisis, pudiendo, por ejemplo, vincularse con el personal de la ceav o personas expertas en la materia, que poseen la confianza de la persona beneficiaria. Las agresiones que sufren las personas defensoras y periodistas les generan, en ocasiones, estrés y temor frente a la indefensión; por ello los analistas deben contar con la sensibilidad suficiente para entender sus estados psicológicos y físicos y que durante los

procesos de análisis se incluyan elementos para la contención de crisis emocionales.

◦ Entregar a la persona solicitante copia del formato llenado por el analista durante la evaluación del riesgo, para certificar que se recuperó la información proporcionada oportunamente y, dado el caso, poder completarla. Ya que por lo general se pierden datos relevantes, que no son tomados en cuenta para la definición de las medidas de seguridad al emprender el análisis.

◦ El análisis de contexto debe llevarse a cabo con mayor profundidad, y no sólo consultar la situación específica de la entidad federativa, sino allegarse información sobre las zonas concretas donde la persona defensora o periodista vive y desarrolla sus actividades familiares, o donde desempeña su labor, pues en ocasiones son distintas. También debe aproximarse al entorno del grupo social con el que aquélla trabaja. De igual forma, se procederá a analizar los recursos que posee el agente persecutor 'tanto económicos como políticos' para lograr claridad prospectiva sobre los posibles riesgos. Es necesario tomar en cuenta todas las amenazas y agresiones, sin limitarse a la última. La recuperación de información para el análisis de contexto se efectúa, en ocasiones, a través de organizaciones de la sociedad civil ajenas a la situación específica de la persona defensora o periodista, lo que arroja datos imprecisos para el otorgamiento de medidas. Por igual, a veces sólo se contempla el lugar de residencia de la o el defensor o periodista, sin considerar si su labor la desempeña en otros contextos, en los que cambian los niveles de riesgo; incluso hay casos donde se omitieron las agresiones anteriormente sufridas.

◦ Garantizar que todas las autoridades brinden la información necesaria para

otorgar la mejor protección a la persona beneficiaria. Particularmente, quien representa a la Procuraduría en la Junta de Gobierno debe proporcionar la información pertinente relacionada con la investigación. A su vez, la Comisión Nacional de Derechos Humanos allegará información relevante del contexto. Pues ante las limitadas capacidades de investigación y solicitud de información del Mecanismo, éste depende de la presentada por las y los integrantes de la Junta de Gobierno para ordenar una protección adecuada a la persona beneficiaria. Hemos constatado que las y los integrantes de la Junta de Gobierno no entregan información proactivamente al Mecanismo; o bien, cuando éste la solicita, se le niega, a pesar de ser relevante para la protección.

◦ Garantizar que las autoridades que forman parte de la Junta de Gobierno están en plena disposición de activar, al interior de las dependencias que representan, los mecanismos de protección de sus respectivas instituciones.

◦ El Mecanismo debe buscar, en todo momento, la seguridad de la persona peticionaria y observar precaución al seleccionar a qué instancias se solicitará información sobre un caso, para no generar un riesgo adicional. La práctica del Mecanismo de propiciar envíos masivos de peticiones de información sobre casos a organizaciones y particulares, sin analizar previamente si existe una relación o colaboración entre ambos, es más que riesgosa; ya que al no conocer si existe dicho vínculo o la naturaleza de éste, se difunde información no controlada sobre la persona que está solicitando su ingreso al Mecanismo, al tiempo que puede recabar datos incorrectos que la perjudiquen.

6.3 Recomendaciones relacionadas con la Junta del Gobierno

◦ Que se cumpla el quórum establecido, según los artículos 5 y 7 de la Ley, que precisa que los cuatro representantes del Ejecutivo Federal deberán contar con un nivel mínimo de subsecretario, mientras que el representante de la CNDH será un visitador o equivalente. Hemos

constatado que las instituciones presentes en la Junta de Gobierno no están siendo representadas por los niveles de responsabilidad que mandata la ley, dificultando así la coordinación y el manejo de información. Asimismo, en ocasiones la Junta de Gobierno ha sesionado sin el quórum prescrito.

◦ Garantizar la presencia de la persona beneficiaria (ya sea físicamente, o por vía electrónica u otros medios seguros) en la Junta de Gobierno. La única forma en la que se podría sesionar sin su presencia será en el caso en el que aquélla exprese, formalmente, que desea estar ausente en la sesión.

◦ La protección a la persona beneficiaria primará en todo momento, por lo que el acceso a las plenarios de la Junta de Gobierno en las que se discutan y resuelvan las peticiones deben asegurar un acceso controlado y la completa identificación de las personas presentes (que serán las autorizadas por la Ley: las personas beneficiarias y coadyuvantes en el proceso psicológico y legal). Los espacios de espera tendrán que proporcionar anonimato y seguridad.

◦ La metodología definida para la revisión de casos por la Junta de Gobierno será retomada en su formato original y aplicada debidamente, pues, ante el rezago en el análisis de casos, se decidió cambiarla. Así se dividió a las y los miembros de la Junta de Gobierno en mesas para poder evaluar varios casos a la vez, y presentar los resultados en plenaria. Tras la

superación del rezago es necesario retomar la revisión de los casos en una única mesa.

6.4 Recomendaciones relacionadas con la implementación de medidas

◦ El Mecanismo debe generar un protocolo sobre la implementación de la medida de escolta, que incluya el perfil y trayectoria del personal que puede ser designado en cada caso; asimismo, se verificará que aquél cuente con capacitación y perspectiva de derechos humanos. El protocolo se someterá a una revisión, por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para asegurar que el personal de las escoltas no cuenta con procedimientos abiertos y no ha sido señalado o vinculado a hechos denunciados por violaciones de derechos humanos. Esta información será entregada a las personas beneficiarias para que conozcan a quienes se encargarán de su protección. El procedimiento para retirar escoltas dependerá del resultado de un nuevo análisis de riesgo.

6.5 Recomendaciones sobre la operatividad del Mecanismo

◦ Crear la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (o Tercera Unidad) para que realice las labores previstas según el artículo 23 de la ley. Así se brindará información periódica desagregada por: género; lugar en el que la persona defensora o periodista desarrolla su actividad; edad; grupo de pertenencia; tipo de agresión (también por género); si se trata de protección individual o colectiva; si la persona defensora o periodista pertenece a una comunidad indígena; el tipo de medidas concedidas y el derecho humano que se defiende; la agresión por la que se solicitó el ingreso al Mecanismo; los casos admitidos y la motivación de aquéllos rechazados, entre otros as-

pectos.

◦ El Mecanismo debe generar protocolos de atención especializada y diferenciada. Por ejemplo, protocolos con perspectiva de género, o bien para defensores y periodistas indígenas, personas LGBTTTI y defensores de migrantes, entre otros; y que al mismo tiempo mantengan una perspectiva integral para asegurar una protección más amplia. Se ha venido utilizado un formato de entrevista a la persona peticionaria que, en gran parte de los casos, no solicita información sobre la pertenencia a un pueblo o comunidad indígena como componente biográfico, por lo que ha sido sumamente difícil que se consideren las especificidades culturales para la protección de estas personas. En general, ni en la recepción de solicitud, ni en la propuesta y aplicación de medidas, se ha pretendido, adecuadamente, proporcionar una atención especializada y/o diferenciada.

◦ El Mecanismo debe asegurar las gestiones necesarias para exigir que se cumplan las garantías de las personas defensoras y periodistas privadas de la libertad, con procesos abiertos y en reclusión por el ejercicio de su labor, por lo que tendrá que generar una metodología específica y protocolos adecuados para tales casos.

◦ Notificar en todo tiempo a la persona beneficiaria, preferiblemente de forma presencial, y en su caso a sus representantes, todas las actualizaciones en su procedimiento.

◦ Hacer públicos los lineamientos, metodología y formatos que se utilizan durante el proceso de incorporación al Mecanismo, análisis de riesgo, implementación de medidas y seguimiento.

◦ Generar espacios de capacitación y revisión de la metodología de evaluación de riesgo del Mecanismo con organizaciones de la sociedad civil, para facilitar su co-

laboración en la consolidación de aquél. Tal información es crucial para entender mejor el proceso de la persona defensora o periodista como parte del Mecanismo, y así generar y complementar información para apoyar la estructura del mismo, con el propósito de brindar una mejor atención a la situación de riesgo. Por otra parte, contar con dicha información nutre la metodología en cuanto a las personas y organizaciones que acompañan casos fuera del Mecanismo de Protección.

◦ Generar mecanismos para proteger la privacidad y la identidad de las personas beneficiarias en cada etapa del proceso. Debe existir un manejo confidencial adecuado de la información.

◦ Mejorar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, a través de la designación de enlaces con capacidad en la toma de decisiones (sobre protección al interior de los estados) y con presupuesto asignado.

◦ Difundir, a través de diversos medios y estrategias de comunicación, el Mecanismo de Protección, su objetivo y las formas de acceder a él en todas las entidades federativas, para que quienes defienden los derechos humanos y la libertad de expresión lo consideren un instrumento de salvaguarda para su labor.

Es importante mencionar que además de que el Mecanismo de Protección se implemente y funcione correctamente, se requiere desplegar otras estrategias para garantizar la defensa de los derechos humanos. Por ejemplo: visibilizar y respaldar (desde la federación y los estados, así como a partir de sus instituciones) la legítima actividad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, al reconocer públicamente su valía en la construcción de la vida democrática del país.

El Mecanismo debe actualizar lo más pronto posible todos los formatos que son llenados por la persona beneficiaria al momento de recibir un botón de pánico. Es del conocimiento de Espacio OSC que en muchos de los casos, dichos formatos no han sido llenados o se encuentran incompletos o desactualizados, y que, aunque los botones se encuentran activos, no podrían reaccionar adecuadamente ante una emergencia.

Al momento de entregar un número de teléfono de emergencia, el Mecanismo debe asegurarse que el interlocutor detrás de ese número telefónico conozca la existencia del Mecanismo y de la persona beneficiaria.

Al dictar la medida de protección de rondines, el Mecanismo debe implementar un método efectivo de seguimiento de la implementación, por ejemplo el establecer que sean registra-

dos en bitácoras (que tanto los elementos como el beneficiario firmen). En caso de que no sea posible lo anterior por las condiciones especiales del caso, se puede recomendar que sea la propia persona beneficiaria la que lleve una bitácora personal unilateral, en la que anote cada que existe una visita y en caso de interrumpirse la medida, se debe recomendar al beneficiario el dar aviso al Mecanismo, y éste a su vez exigir el cumplimiento a la corporación correspondiente.

Resulta imperante que el Mecanismo brinde cursos de autoprotección a todas las personas beneficiarias, pues es en gran medida, la mejor herramienta de prevención que a su alcance en el corto plazo.

El Mecanismo debe aprobar y poner en marcha cuanto antes el protocolo para la implementación de la medida de prevención de recono-

cimiento público a la labor de la persona defensora de derechos humanos o periodista. Ese protocolo, deberá considerar, entre otras cosas, la participación de las autoridades que deben estar involucradas en la protección; que el mensaje llegue a los posibles agresores; así como la máxima publicidad del evento y el consentimiento previo e informado del beneficiario o beneficiaria.

El Mecanismo debe adoptar efectivamente las medidas de la Junta de Gobierno que solicitan avances en las investigaciones o informes sobre el estado que éstas guarden. Se debe crear un protocolo con los pasos necesarios para dar correcto seguimiento a la verdadera implementación de este tipo de medidas, que incluya la solicitud de informes periódicos a las instancias encargadas de procurar justicia en el caso concreto.

1.- "En el supuesto que el peticionario declare que su vida, integridad física o la de los señalados en el artículo 24 está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida procederá a: I. Emitir, en un plazo no mayor a 3 horas contadas a partir del ingreso de la solicitud, las Medidas Urgentes de Protección; II. Implementar de manera inmediata, una vez emitidas, y en un plazo no mayor a 9 horas, las Medidas Urgentes de Protección; III. Realizar simultáneamente a la emisión de las Medidas Urgentes de Protección, un Estudio de Evaluación de Acción Inmediata; IV. Informar al Coordinador Ejecutivo, una vez emitidas, sobre las Medidas Urgentes de Protección implementadas, y V. Remitir a la Unidad de Evaluación de Riesgo el expediente del caso para el inicio del procedimiento ordinario."

2.- "El procedimiento extraordinario es aquél tendiente al otorgamiento de Medidas Urgentes de Protección, para eliminar o acortar inmediatamente la afectación a la libertad, la agresión inminente a la vida o integridad del Peticionario o Beneficiario."

3.- "Las agresiones se configurarán cuando por acción u omisión o en aquiescencia se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica de: I. Persona Defensora de Derechos Humanos o Periodista; II. Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodista; III. Personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización, o movimiento social; IV. Los bienes de la persona, el grupo, organización, o movimiento social, y V. Las demás personas que se determine en la evaluación de riesgo."

4.- De 279 personas beneficiarias del Mecanismo, sólo 3 organizaciones han sido aceptadas como beneficiarias y, aun así, las medidas fueron individualizadas, lo que diluye la protección.

5.- "La Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: I. Un representante de la Secretaría de Gobernación; II. Un representante de la Procuraduría General de la República; III. Un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; IV. Un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; V. Un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y VI. Cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros. Los cuatro representantes del Poder Ejecutivo Federal deberán tener un nivel mínimo de Subsecretario y el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el de Visitador o sus equivalentes. El representante de la Secretaría de Gobernación presidirá la Junta de Gobierno y en aquellos casos en que no sea posible su presencia se elegirá un presidente sustituto para esa única ocasión de entre los miembros permanentes."

6.- "La Junta de Gobierno sesionará ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión y deberá contar con un quórum de la mitad más uno de sus integrantes. Las decisiones serán tomadas mediante un proceso deliberativo, transparente y por mayoría de votos."

7.- "La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es un órgano auxiliar de carácter técnico y científico de La Coordinación y contará con las siguientes atribuciones: I. Proponer Medidas de Prevención; II. Realizar el monitoreo nacional de las Agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales; III. Identificar los patrones de Agresiones y elaborar mapas de riesgos; IV. Evaluar la eficacia de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección implementadas, y V. Las demás que prevea esta Ley."



Anexo I

Personas defensoras de derechos humanos ejecutadas extrajudicialmente de junio de 2012 a mayo de 2014.



	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	Fecha	Estado	Filiación	Contexto
1	Feliciano	Reyes	Eduardo	11/06/2012	Oaxaca	UCIZONI	Exigieron al gobierno del estado el esclarecimiento de este crimen y el castigo para los autores a quienes se liga con el presidente municipal Omar Espinoza
2	Hernández	Méndez	Severiano	15/07/2012	Oaxaca	CPU Rincón Bajo	Fue señalado de pertenecer al EPR y después al EZLN
3	Martínez	Cruz	Luis Enrique	20/8/2012	Oaxaca	Síndico de Santa Cruz Xitla	Apoyó para recuperar la escuela primaria bilingüe "Benito Juárez" en manos de la sección 59 proclive al Estado
4	Solorio	Urrutia	Ismael	22/10/2012	Chihuahua	El Barzón	Ya habían sido agredidos por los grupos que con el apoyo de funcionarios del Estado y federales están realizando la explotación de agua.
5	Solís	Contreras	Manuela Martha	22/10/2012	Chihuahua	El Barzón	Ya habían sido agredidos por los grupos que con el apoyo de funcionarios del Estado y federales están realizando la explotación de agua.
6	Chávez	Segura	Celso	11/11/2012	Guerrero	OCESPyCC	Sobrino de Juventina Mojica Villa quién acusó a la gente que vive en Los Ciruelos, protegida por el Ejército Mexicano.
7	Méndez	Segura	Fortino	11/11/2012	Guerrero	OCESPyCC	Sobrino de Juventina Mojica Villa quién acusó a la gente que vive en Los Ciruelos, protegida por el Ejército Mexicano.

	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	Fecha	Estado	Filiación	Contexto
8	Villa	Mojica	Juventina	29/11/2012	Guerrero	OCESPyCC	Juventina encabezaba a 45 familias de La Laguna que se refugiarían del acoso de grupos paramilitares y tamalontes. Desde 1999 dirigentes y otros miembros de esta organización han sido víctimas de asesinatos, desapariciones, prisión y exilio
9	Santana	Villa	Reinaldo (menor)	29/11/2012	Guerrero	OCESPyCC	Ejecutado junto a su madre Juventina Villa Mojicav
10	Vázquez	Guzmán	Juan	24/04/2013	Chiapas	Ex Secretario general de los adherentes a La Sexta en Bachajón	Ex Secretario general de los adherentes a La Sexta en Bachajón
11	Martínez	Santiago	Félix	15/05/2013	Oaxaca	OPIZ	Dirigente de la OPIZ
12	Cruz	Luna	Alfredo	01/07/2013	México	Coyotepec	Clemente Arreola, identificado por trabajar para el alcalde del municipio de Coyotepec, EDOMEX, Alfredo Anguiano Fuentes, abrió fuego en contra de Alfredo Cruz Luna de 25 años de edad.
13	Malpica	Uribe	Oscar Samuel	02/07/2013	Puebla	Académico	MORENA en Puebla: advertimos que el crimen cometido en contra del Mtro. Malpica es un mensaje intimidatorio contra todos los que están alzando voces críticas contra el Gobierno Federal priísta y el gobierno estatal panista.
14	Sixto	López	Herón	15/07/2013	Oaxaca	COAPI	La organización estimó que la desaparición de su compañero es consecuencia del trabajo de asesoría y orientación jurídica que realizaba, días antes había sido amenazado vía telefónica, a través de mensajes que fueron enviados directamente a su celular.
15	Cortés	García	Inocente Maximino	31/07/2013	Oaxaca	CDIP	Inocente Maximino Cortés fundó el Comité de la Defensa de los Intereses del Pueblo (CDIP) en Miahuatlán
16	Regalado	Jiménez	Héctor	01/08/2013	Oaxaca	APPJ	Falleció el 1º de Agosto del presente año a causa de seis impactos de bala que recibió el pasado 21 de julio por sicarios de la empresa eólica Gas Natural Fenosa, acompañados por elementos de la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial (PABIC), institución policiaca contratada por la empresa que vigila el avance de construcción del parque ILEGAL llamado Bii Hioxho.
17	Vázquez	Ortiz	Noé	02/08/2013	Veracruz	MAPDER	Noe Vázquez Ortiz, un dirigente local de 30 años de edad que inauguraría el encuentro fue asesinado a pedradas mientras preparaba la ceremonia de inicio.
18	Velázquez	Flores	Raymundo	04/08/2013	Guerrero	LARSEZ-PCM	El PCM hace responsable a EPN, a Ángel Aguirre Rivero y al gobierno municipal de Ramiro Ávila Morales del asesinato de sus camaradas.
19	Guízar	Mendoza	Teófilo	04/08/2013	Morelos	ODECH	En 2008 acusó al entonces alcalde, Marco Antonio Lázaro Cano, quien se quedó con los recursos destinados a la pavimentación de las calles de la localidad.

	Apellido Paterno	Apellido Materno	Nombre(s)	Fecha	Estado	Filiación	Contexto
20	Vargas	Ramírez	Samuel	04/08/2013	Guerrero	LARSEZ-PCM	El PCM hace responsable a EPN, a Ángel Aguirre Rivero y al gobierno municipal de Ramiro Ávila Morales del asesinato de sus camaradas.
21	Solano	Barrera	Miguel Ángel	04/08/2013	Guerrero	LARSEZ-PCM	El PCM hace responsable a EPN, a Ángel Aguirre Rivero y al gobierno municipal de Ramiro Ávila Morales del asesinato de sus camaradas.
22	Pimentel	Salas	Arturo	23/08/2013	Oaxaca	FNIC	El Frente Único de Lucha para Reconstruir a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca señaló que este es un crimen más que se suma a la larga lista de dirigentes sociales que han sido asesinados desde la administración de Ulises Ruiz Ortiz.
23	Mesino	Mesino	Rocío	09/09/2013	Guerrero	OCSS	Rocío Mesino realizaba actividades políticas y sociales a través de la OCSS que agrupa a más de cinco mil campesinos, jornaleros y campesinos.
24	Carrillo	Vázquez	Juan José	29/09/2013	Veracruz	CNTE	El mentor había estado participando y tomando fuerte liderazgo en las protestas magisteriales que miles de maestros, han protagonizado en esta región sur de Veracruz.
25	Alor	Santander	Irving	23/10/2013	Veracruz	CNTE	El cuerpo fue plenamente identificado por su hermano, quien dijo que la última vez que lo vio con vida fue el pasado jueves, donde participó en la toma de la caseta del puente Coatzacoalcos.
26	Romero	Téllez	David	02/11/2013	Guerrero	OPPCG	La Organización Popular de Productores de la Costa Grande, constituida hace 13 años con familiares de campesinos de la Organización Campesina de la Sierra del Sur, creó la colonia Fuerte Emiliano Zapata.
27	Morales	Silva	Álvaro	04/11/2013	Veracruz	CNTE	Este profesor había estado participando en las protestas con Irvin Santander de 25 años de edad quien fuera hallado ejecutado también.
28	Olivares	Enríquez	Luis	10/11/2013	Guerrero	OPPCG	"Aquí te dejamos este regalito ¡Luis Olivares!, así te metas debajo de las piedras vamos por ti te vamos a sacar de adonde estés te va a pasar lo que les pasó a los 3 del río. Atte. La Santa Muerte".
29	Gatica	Rómulo	Ana Lilia	10/11/2013	Guerrero	OPPCG	"Aquí te dejamos este regalito ¡Luis Olivares!, así te metas debajo de las piedras vamos por ti te vamos a sacar de adonde estés te va a pasar lo que les pasó a los 3 del río. Atte. La Santa Muerte".
30	Gómez	Silvano	Juan Carlos	21/3/2014	Chiapas	Base de apoyo zapatista	Participaba en la construcción de autonomía en el Ejido San Sebastián Bachajón, adherente a la Sexta Declaración de la Selva Lacandona del EZLN, del cual era coordinador regional.
31	García	Maldonado	Ignacio	29/03/2014	Oaxaca	Comuna Oaxaca	Comuna Oaxaca exigió que la pesquisa atienda como principal línea de investigación la participación política de García Maldonado en la APPO.
32	Sólis	López	José Luis	02/05/2014	Chiapas	Base de apoyo zapatista	Paramilitares fueron a emboscar a nuestros compañeros, la Junta de Buen Gobierno envió ayuda y fueron atacados con armas de fuego y allí cae José Luis Solís López, maestro de zona de la escuelita por la libertad según las y los zapatistas.

Veáse en “Ejecución extrajudicial”, Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, Comité Cerezo México, Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad Junio de 2012 a mayo de 2013, México, Impresora ACO, 2013. p.p. 72 y 73.

Veáse en “Ejecución extrajudicial”, Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, Comité Cerezo México, Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad Junio de 2013 a mayo de 2014, México, Impresora ACO, 2014, pp. 85 y 86.



Anexo II

Historia de Espacio OSC en su trabajo para la creación de un Mecanismo

Desde 2008, algunas organizaciones de la sociedad civil comenzaron a reunirse para analizar la tendencia creciente de ataques y violencia contra las personas defensoras de derechos humanos, con el fin de articular herramientas que pudieran aprovecharse para fortalecer su seguridad. Una de las primeras propuestas de protección fue la que realizó Artículo 19 al gobierno federal, en agosto de aquel mismo año, que consistía en el diseño e instrumentación de un Comité de Protección a Periodistas, a manera de un mecanismo preventivo potencialmente efectivo.

El Examen Periódico Universal (EPU) de 2009, tras el que México recibió 93 recomendaciones sirvió para que la comunidad internacional y nacional tomara consciencia sobre la situación de México en materia de derechos humanos, por lo que fue el elemento detonante para mantener abierto el diálogo, enfocado en la necesidad de contar con un mecanismo gubernamental de protección para personas defensoras de derechos humanos.

En febrero 2010, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) convocó el foro llamado "Hacia un Mecanismo de Protección para Periodistas y Personas defensoras de los Derechos Humanos", en que se dieron cita organizaciones de la sociedad civil, el gobierno mexicano y expertos colombianos en la materia. La Secretaría de Gobernación (Segob) se comprometió, saliendo de este foro, a impulsar un mecanismo integral de prevención, protección e investigación, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de Derechos Humanos. Hubo dos reuniones de seguimiento en mayo 2010. Durante la primera, Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos, ACUDDEH A.C., y el Comité Cerezo México hicieron entrega de una "Propuesta sobre el Mecanismo para Protección a Defensores de Derechos Humanos". En la segunda reunión, la secretaria ejecutiva de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos - Todos los derechos para todas y todos, entregó, a nombre de diversas organizaciones de la sociedad civil, la "Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para la creación del Mecanismo de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos".

Sin embargo, el proceso se detuvo ante los cambios internos

en la Segob, cuando Francisco Blake Mora, secretario de Gobierno de Baja California, y Omeheira López Reyna, titular de la Unidad de Promoción y Defensa de Derechos Humanos, reemplazaron a Fernando Gómez-Mont y José Antonio Guevara, respectivamente. Asimismo, en agosto de 2010, las Relatorías sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Organización de Naciones Unidas (ONU) visitaron conjuntamente México, y en su informe recomendaron la creación de un mecanismo nacional de protección a periodistas.

En 2010 un grupo amplio de organizaciones de la sociedad civil comenzó a trabajar de forma más focalizada para generar una propuesta de mecanismo gubernamental de protección a personas defensoras de derechos humanos. Dicha propuesta constituye el antecedente del Mecanismo Federal de Protección a Periodistas, aunque éste nunca tuvo la capacidad de recibir casos. Cuando se concluyó la "Propuesta de Integración para el Mecanismo de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas" de la sociedad civil, ésta se presentó en octubre 2010 a autoridades de la Secretaría de Gobernación, particularmente a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y a la Unidad de Promoción y Defensa de Derechos Humanos, sin recibir respuesta alguna. También se dio a conocer ante países miembros de la Unión Europea y la OACNUDH, así como en una audiencia temática ante la CIDH. Estas dos últimas actuaciones de la sociedad civil permitieron que, el 3 de noviembre, el gobierno federal firmara un convenio para la creación de un mecanismo de protección a periodistas.

En noviembre de 2010, el grupo de trabajo convocó a un encuentro nacional de defensoras y defensores con los objetivos de: presentar esta propuesta a colegas de otras organizaciones; formar un frente común que permitiera impulsar la iniciativa de manera estratégica con el gobierno federal; examinar las medidas de protección ya existentes; reflexionar sobre la implementación de un mecanismo no gubernamental y retroalimentar la propuesta planteada por Espacio OSC. Las posturas de las organizaciones se ubicaron en dos líneas: las que consideraban que esta propuesta era viable e importante,

y aquellas que se pronunciaron por no rechazarla, pero tampoco apostar por ella, debido a que desconfiaban que el gobierno brindara verdaderas medidas de protección a defensoras y defensores. A partir de este primer encuentro se convocó, en febrero del 2011, a un segundo encuentro en el que se revisó, además de la propuesta presentada, la posibilidad de analizar, en un taller, el interés y las capacidades que habría de implementar un Mecanismo No Gubernamental de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos. Ese mismo mes, viajaron a Colombia representantes del gobierno mexicano y de las organizaciones de la sociedad civil para aprender sobre el ejemplo del mecanismo colombiano.

Unos meses después, en el contexto de la visita de la alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, el gobierno retomó la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil, por lo que el presidente Felipe Calderón anunció en un evento público con la alta comisionada, un decreto que firmó en ese momento para la creación del Mecanismo Gubernamental de Protección a Defensores. Unas semanas más tarde se convocó a una reunión, a través de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos y de la Unidad de Promoción y Defensa de Derechos Humanos (cuyos titulares eran Felipe Zamora y Omeheira López, respectivamente). Se invitó también a participar activamente a la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Durante la reunión se presentó un primer borrador de las directrices para el Mecanismo de Protección, mismo que fue analizado por las organizaciones, que cada vez formaban un grupo de trabajo más amplio y fortalecido, quienes le hicieron numerosas observaciones que la Subsecretaría quedó encargada de incorporar.

El día en que estaba convocada la segunda reunión de trabajo, el secretario de Marina, almirante Francisco Saynez, hizo una declaración pública en la que se refería a cómo el crimen organizado utilizaba a las organizaciones de derechos humanos para protegerse. Situación que llevó a las organizaciones participantes en la interlocución con el gobierno federal a presentar una protesta contundente, señalando la contradicción gubernamental en la que, por un lado, se dialogaba con las organizaciones para la protección de defensoras y defensores de derechos humanos y por otro, se permitían declaraciones públicas que ponían todo en riesgo. Dicha protesta derivó en la decisión mayoritaria de las organizaciones de levantarse de la mesa de diálogo, hasta que la Secretaría de Marina o la de Gobernación, en su caso, esclarecieran públicamente la polémica declaración. El diálogo con las organizaciones de la

sociedad civil y la propia propuesta del Mecanismo fueron suspendidos durante varios meses.

Fue el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD) quien retomó la demanda de las organizaciones que se levantaron de la mesa para la construcción del Mecanismo, al momento en que se inició el diálogo que mantuvo, durante tres meses, con autoridades del gobierno federal para discutir el cambio de estrategia del modelo de seguridad implementado durante el gobierno de Calderón. El MPJD, en su programa de exigencias al gobierno, planteó la necesidad de crear un Mecanismo Nacional de Protección para Personas Defensoras para el país. Al término de estos diálogos, Felipe Calderón retomó el acuerdo que había hecho para reunirse nuevamente con el MPJD para presentar los avances alcanzados en el diálogo y dar respuesta a sus planteamientos. Al referirse al Mecanismo de Protección, informó que el diálogo no estaba detenido y que sólo un grupo de organizaciones se había levantado de la mesa. Este discurso fue cuestionado por las organizaciones presentes y, en ese momento, se propuso una nueva reunión que retomara el diálogo.

En dicha reunión se aclaró, por parte de la Subsecretaría, la postura gubernamental en relación con las declaraciones del secretario Saynez, alegando su carácter personal y deslindándola de la postura del Estado, por lo que se propuso retomar la mesa de diálogo. Fue una situación que las organizaciones de la sociedad civil aceptaron, pues decidieron priorizar la urgencia de contar con un Mecanismo. De esta manera los trabajos fueron retomados y se volvió a las reuniones, en las que se planteó retomar la discusión de los documentos y directrices presentados hasta el momento, para avanzar hacia un borrador de lineamientos que permitiera concretar la implementación del Mecanismo creado, cinco meses atrás, bajo la figura de un decreto presidencial.

Lamentablemente unos días después de haberse retomado el diálogo con la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, y reiniciado los trabajos sobre los documentos del Mecanismo, el helicóptero en que viajaba el secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora, y el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Felipe Zamora, se desplomó y todos sus pasajeros fallecieron. Este incidente generó un nuevo impasse, pues los avances en el proceso del Mecanismo se vieron detenidos por ajustes internos en la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, al no ver clara la posibilidad de retomar el diálogo con la Secretaría de Gobernación después de la ruptura producida a partir de las declaraciones del secretario Saynez, el espacio de organizaciones que pro-

movían la creación del Mecanismo decidió activar otra vía de impulso a su generación, a partir de la creación de una Ley General de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, incluyendo en ese momento a las y los comunicadores en una única ley.

Desde meses antes habían existido acercamientos de parte del senador del Partido Acción Nacional, Rubén Camarillo, que presidía la Comisión de Relaciones Internacionales y Organismos Intergubernamentales, con algunas de las organizaciones promotoras del Mecanismo, bajo el interés de impulsar la creación de una ley de protección. Esta posibilidad permitía dar al Mecanismo un marco legal más sólido que no dependiera únicamente de la voluntad del Poder Ejecutivo, lo cual también garantizaba su continuidad frente al cada vez más cercano cierre del sexenio.

De esta manera, a principios de 2012 se tenían abiertas dos líneas de impulso conducidas por Espacio OSC: una en el Ejecutivo, para personas defensoras exclusivamente; y otra en el Poder Legislativo para aquéllas y también para las y los periodistas. Alejandro Poiré Romero fue designado secretario de Gobernación y posteriormente se nombró a Max Alberto Diener Sala como nuevo subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Segob. Este último, con un nuevo equipo de trabajo, retomó el mandato de continuar el proceso de diálogo con las organizaciones para la creación de los lineamientos que permitieran implementar el Mecanismo de Protección.

A finales del mes de marzo se logró consensuar un documento final de lineamientos, por lo que se lanzó la convocatoria para integrar a la sociedad civil al interior del Mecanismo, quedando pendiente realizar el trabajo necesario para la generación de los protocolos que operarían. El proceso de selección de candidatos y candidatas a ocupar un espacio en la Junta de Gobierno del Mecanismo concluyó: fueron seleccionados cuatro personas defensoras de derechos humanos, con el consenso entre las organizaciones que habían trabajado por la creación del Mecanismo, así como otras muchas a nivel nacional.

Sin embargo, el proceso de creación de la Ley General de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas también continuó avanzando. El resultado del trabajo conjunto entre Espacio OSC y representantes del Poder Legislativo, durante 25 sesiones a lo largo de cuatro meses, en el diseño y redacción de la Ley fue presentado el 13 de marzo 2012, frente a varios senadores, embajadas, la delegación de la Unión Europea y la OACNUDH. El 15 de marzo de 2012, el senador Camarillo presentó la Ley Federal al pleno, y se aprobó el

24 de abril por 94 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones; pasó a la Cámara de Diputados, donde fue aprobada el 30 de abril con 338 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones en la última sesión del periodo legislativo, con el cual cerraba la LXI legislatura. El 23 de junio fue firmada y promulgada por el presidente, y el 25 de junio se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF). La aprobación de la ley que finalmente resultó federal y no general, dejó sin efecto los avances alcanzados en el diálogo con la Secretaría de Gobernación, ya que la estructura establecida para el Mecanismo en la ley era diferente y requería de un reglamento que superaba lo establecido por los lineamientos acordados hasta entonces. Durante 2012 y 2013 las organizaciones de la sociedad civil contaron con el apoyo técnico de Protection Desk México y Protection Internacional (PI). Esta última brindó también varias formaciones a funcionarios del gobierno mexicano para lograr un eficiente funcionamiento del mecanismo recién creado a partir de la ley federal. Por su parte, la Secretaría de Gobernación decidió aceptar el ofrecimiento de la organización internacional Freedom House, y firmar un acuerdo de colaboración para desarrollar los lineamientos, los protocolos y el reglamento que regirían el funcionamiento del Mecanismo establecido por la ley. Cuando las organizaciones de Espacio OSC, que impulsaban la creación del Mecanismo, tuvieron conocimiento de este acuerdo, buscaron reunirse con Gobernación y el grupo que había constituido Freedom House (con el personal del Centro Jurídico por los Derechos Humanos, Artículo 19 y las autoridades de la Fiscalía Especial para la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República) para mostrar su interés en participar como dicho Espacio en la construcción de la propuesta del reglamento y protocolo que operarían al interior del Mecanismo, ofrecimiento que fue aceptado al comenzar las sesiones del grupo de trabajo.

Este proceso culminó en septiembre de 2012, cuando se cumplía también el plazo estipulado por la ley para convocar a una asamblea de organizaciones sociales del país con el fin de elegir a las personas que integrarían el Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Para participar en dicho proceso, la Secretaría de Gobernación emitió, sin consulta previa con las organizaciones, una convocatoria por medio de la cual debían registrarse todas las organizaciones que quisieran participar en el proceso de selección, avalando candidatos y candidatas que cumplieran con varios requisitos, entre ellos estar formalmente constituidas y contar con una razón social que expresara su objetivo en la defensa y promoción de los derechos

humanos; asimismo solicitó presentar un currículo de la organización que comprobara su experiencia. Además se lanzó una convocatoria para registrarse como candidato o candidata a formar parte de dicho Consejo Consultivo.

El 7 de septiembre se convocó a las organizaciones a asistir a una asamblea preparada para celebrarse en el auditorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. A ella asistieron, presencial o virtualmente, 64 de las 72 organizaciones registradas en el proceso. La depuración de la lista de organizaciones admitidas que cumplieron con la documentación necesaria fue emprendida por la Segob y la facilitación de la asamblea corrió a cargo del quinto visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Fernando Batista. En el momento que inició la sesión, las organizaciones de Espacio OSC, impulsoras del Mecanismo, solicitaron que las organizaciones asistentes pudieran presentarse y expresar el trabajo que realizaban en derechos humanos. Sin embargo esta solicitud fue negada, por lo que el desconocimiento de la mayor parte de las organizaciones asistentes, así como la falta de confianza en el espacio de deliberación no permitió a las organizaciones de Espacio OSC encontrar las condiciones necesarias para mantenerse en el proceso, por lo que decidieron abandonar la sesión hasta que dichas condiciones se garantizaran, para transparentar el padrón de organizaciones participantes y comprobar que contaban con la experiencia requerida para formar parte de la asamblea.

Unos días después, Espacio OSC comenzó una nueva labor de interlocución con la Secretaría de Gobernación para construir un acuerdo por el cual realizar la revisión del padrón, así como su depuración en caso de encontrar organizaciones que no cumplieran con los requisitos estipulados por la convocatoria, para así dar continuidad al proceso de elección de participantes en el Consejo Consultivo del Mecanismo. Y se encontraron consideraciones suficientemente razonables para depurar la lista y descartar a un importante número de organizaciones que no podían demostrar su experiencia en la labor de promoción y defensa de los derechos humanos. Incluso se encontraron casos como el de la Confederación Nacional de Derechos Humanos, cuya actividad no sólo era ajena a esta labor sino que encubría diversas ilegalidades que fueron documentadas ampliamente por la prensa.

Al tiempo en que se discutía la depuración de la lista de organizaciones participantes en el proceso de elección, se trabajó la interlocución entre la Secretaría de Gobernación y Espacio OSC para generar un acuerdo sobre el método en que se elegirían a las personas candidatas a miembros del Consejo Con-

sultivo entre todas las organizaciones que aún permanecieran en el padrón final. Como resultado se acordó una planilla de candidatas y candidatos de consenso entre todas las organizaciones participantes, que se presentó y votó aprobándose por unanimidad en una segunda asamblea de organizaciones, convocada por la Segob el 19 de octubre de 2012 en sus instalaciones. Así, el Consejo Consultivo quedó integrado de la siguiente manera.

En representación de las personas defensoras de Derechos Humanos:

1. Edgar Cortés (Instituto de Derechos Humanos y Democracia).
2. Agnieszka Raczynska (secretaria ejecutiva de la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y para Todos) que, al renunciar a su cargo un año después, fue sustituida por Axel García, quien había sido electo como suplente y que labora en la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
3. Michael Chamberlain (INICIA).
4. Juan José Perdomo (Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores, Jubilados y Pensionados).

En representación de las y los periodistas y libertad de expresión:

5. Rogelio Hernández (director de la Casa del Periodista), sustituido al finalizar su periodo por Gisela Martínez, quien fue electa como suplente en la primera elección del Consejo, al considerarse vacante la convocatoria presentada por el Consejo Consultivo.
6. Jade Ramírez (Premio Nacional de Periodismo Rey de España).
7. Jorge Israel Hernández (docente de la Maestría en Periodismo del Centro de Investigación y Docencia Económicas).
8. José Buendía (director ejecutivo de la Fundación Prensa y Democracia).

En representación de académicas y académicos:

9. Pablo Romo Cedano (Servicios y Asesoría para la Paz, A.C., y profesor de la carrera de Derechos Humanos y Construcción de Paz en la Universidad del Claustro de Sor Juana), reelecto en su puesto de consejero en 2014.

Mismos que en su primera sesión eligieron a los dos representantes de las y los periodistas y dos representantes de personas defensoras de derechos humanos que, por ley, debían participar en la Junta de Gobierno del Mecanismo, que es el máximo órgano de decisión del Mecanismo Federal, conformada por: cuatro representantes de sociedad civil, cuatro rep-

representantes de las autoridades y un integrante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

De esta forma, y ya con la representación completa de la sociedad civil, el 12 de noviembre de 2012 se inauguró la Junta de Gobierno en un acto protocolario en el Castillo de Chapultepec, con el que inició formalmente el funcionamiento y operación del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, un logro que partió de la propuesta y colaboración de distintas organizaciones de la sociedad civil ante la situación de violencia y amenaza que se vive en México por el ejercicio de estas actividades fundamentales para la vida democrática del país.

Espacio OSC continuó manteniendo reuniones de seguimiento con la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) así como con el Consejo Consultivo (CC), órganos con los que se plantearon reuniones mensuales para dar seguimiento al Mecanismo. Los cambios en el personal de la Secretaría de Gobernación, espe-

cialmente del Coordinador Ejecutivo Nacional (CEN), frenaron tales reuniones periódicas, que se trataron de retomar con el nombramiento de la siguiente CEN sin éxito, pues sólo se celebró una única reunión.

Freedom House ofreció sus servicios nuevamente a la Secretaría de Gobernación con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre la situación del Mecanismo y un plan de trabajo con expertas y expertos del Mecanismo en Colombia, que permitiera superar este estancamiento. Con la salida de la subsecretaria Lía Limón y la llegada de Roberto Campa al puesto, así como de Sara Irene Herrerías como titular de la Unidad, Espacio OSC se encuentra elaborando una nueva solicitud de apertura de diálogo y mesas de trabajo que permitan fortalecer al Mecanismo de Protección. Asimismo, mantiene reuniones con Freedom House para conocer los avances en la capacitación del personal del Mecanismo.



1. Véase <http://www.acuddeh.org/IMG/pdf/Mecanismo_de_proteccion.pdf>.

2. Véase <http://www.acuddeh.org/IMG/pdf/mecanismo_OSC_11may10.pdf>.

3. Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C.; Asociación Mundial de Radios Comunitarias México; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C.; Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan AC; Centro Nacional de Comunicación Social A.C.; Comité Cerezo México; Protection International; Red Todos los Derechos para Todos y Todas, y la asesoría de Peace Brigades International.

4. Llamada "Propuesta de Integración para el Mecanismo de Protección Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas"; véase <http://www.acuddeh.org/IMG/pdf/Mecanismo_de_DDH_y_Periodistas.pdf>.

5. El Protection Desk, idea y creación de la organización internacional Protection International; es implementado en México por Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDEH).



Anexo III

Recomendaciones al Mecanismo de Protección federal por organismos internacionales

El aumento sostenido de la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México fomentado por la impunidad y la ausencia de una política nacional en materia de prevención ha ocasionado que diversos organismos internacionales, encargados de supervisar el cumplimiento de los derechos humanos, hayan emitido una gran cantidad de recomendaciones en materia de prevención y protección para garantizar la defensoría de los derechos humanos y el ejercicio periodístico en condiciones de seguridad.

Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal)

A/HRC/11/27
2009

23. Arbitrar medidas estructurales para combatir sistemáticamente la violencia y la violación de los derechos fundamentales que sufren las mujeres y los defensores de los derechos humanos (Bélgica).

48. Adoptar las medidas necesarias para erradicar la impunidad de las violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas contra las mujeres y los pueblos indígenas (Bolivia), y contra los periodistas (Suecia).

52. Reconocer públicamente el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales en la protección de los derechos humanos en México (Reino Unido).

53. Invitar a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de la libertad de prensa a participar en un diálogo constructivo sobre los medios por los que México puede poner coto a la violencia contra los periodistas y garantizar la libertad de prensa (Noruega).

54. Fortalecer los derechos de los periodistas y la libertad de los medios de comunicación; hacer que los gobiernos, a nivel tanto estatal como municipal, cumplan su responsabilidad de proteger la libertad de los medios de comunicación (Alemania).

56. Adoptar medidas más eficaces para combatir la violencia contra los periodistas y el personal de los medios de comunicación (Reino Unido); proporcionar a estas personas mayores garantías (Perú), y velar por su seguridad (Bangladesh, Dinamarca, Perú) en el desempeño de sus deberes profesionales (Bangladesh), en particular de los que investigan y denuncian casos de tráfico de drogas y corrupción (Perú).

57. Crear el marco jurídico adecuado a fin de que la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra periodistas tenga la competencia necesaria para investigar y enjuiciar a los autores con mayor independencia (Países Bajos).

58. Investigar los casos de agresiones y actos de violencia y amenazas contra periodistas-

Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal)

A/HRC/11/27
2009

tas y defensores de los derechos humanos (Alemania, Azerbaiyán), a fin de someter a la justicia a los autores (Alemania), e intensificar los esfuerzos para garantizar que la investigación de las agresiones contra los defensores de la libertad de expresión se haga a nivel federal (Dinamarca).

59. Velar por que se investiguen y enjuicien de forma efectiva los delitos y violaciones cometidos contra periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, que se castigue a los responsables y que se dé una respuesta pronta a las denuncias de amenazas, acosos e intimidación de periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, y se adopten medidas adecuadas para su seguridad (Noruega).

60. Mejorar la eficacia de las “medidas cautelares” para proteger a los defensores de los derechos humanos (Alemania), en particular adoptando estrategias eficaces e integrales de prevención a nivel central y local, a fin de prevenir las agresiones y proteger la vida y la integridad física de los periodistas y defensores de los derechos humanos, y hacer de modo que los programas correspondientes se sustenten en un compromiso político firme y reciban los recursos adecuados (Noruega).

Comité de Derechos Humanos (Observaciones finales. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto)

CCPR/C/MEX/CO/5
2010

4. El Comité expresa su preocupación por la falta de progresos significativos en la aplicación de las recomendaciones anteriores del Comité, incluidas las relativas a la violencia contra las mujeres, el despliegue de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad pública y la falta de protección de los defensores de derechos humanos y periodistas, y lamenta que subsistan muchos motivos de preocupación (art. 2 del Pacto).

20. El Comité acoge con satisfacción la creación de una Fiscalía Especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas, pero lamenta la falta de medidas eficaces adoptadas por el Estado parte para proteger su derecho a la vida y la seguridad y sancionar a los autores de esas violaciones. También acoge con satisfacción la despenalización de la calumnia y la difamación a nivel federal, pero sigue preocupado por la falta de despenalización en muchos estados (arts. 6, 7 y 19 del Pacto).

El Estado parte debe garantizar a los periodistas y los defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades. Además debe:

- a) Tomar medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los periodistas y los defensores de los derechos humanos, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades profesionales, en particular mediante la aprobación oportuna del proyecto de ley sobre los delitos cometidos contra la libertad de expresión ejercida a través de la práctica del periodismo;
- b) Velar por la investigación inmediata, efectiva e imparcial de las amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos y, cuando proceda, enjuiciar a los autores de tales actos;
- c) Proporcionar al Comité información detallada sobre todos los procesos penales relativos a amenazas, ataques violentos y asesinatos de periodistas y defensores de los derechos humanos en el Estado parte en su próximo informe periódico;
- d) Tomar medidas para despenalizar la difamación en todos los estados.

Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias)

A/HRC/19/58/Add.2
2011

111. El Grupo de Trabajo recomienda garantizar condiciones de seguridad para defensores de los derechos humanos, incluyendo a quienes combaten las desapariciones forzadas de personas y defienden los derechos de las víctimas. Se debe garantizar que el Mecanismo Nacional de Protección a defensores de derechos humanos cuente con facultades de prevención, protección e investigación; tenga competencia federal; cuente con suficientes recursos así como con independencia. Se debe garantizar también la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este mecanismo nacional.

112. El Grupo de Trabajo recomienda establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas, implementado por funcionarios de alto nivel, y un comité Interinstitucional, dirigido por una autoridad federal, con capacidad de coordinar a diferentes autoridades e instancias gubernamentales, con recursos propios y suficientes, y que garantice la participación de los periodistas así como de la sociedad civil en su diseño, operación y evaluación.

Relatoría especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la ONU

A/HRC/17/27/Add.3
2011

f) Fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos y crear programas especializados sobre libertad de expresión y protección a periodistas en las comisiones estatales de derechos humanos.

g) Establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas. Dicho mecanismo debería ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; ser liderado por una autoridad federal; contar con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; gozar de recursos propios y suficientes; y garantizar la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación. El Relator Especial toma nota de la suscripción, el 3 de noviembre de 2010, del Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas entre las Secretarías de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública Federal, Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Relatoría especial para la libertad de expresión de la CIDH.

OEA/Ser.L/V/II.Doc.5
2011

821. Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente: [...]

• Implementar el Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas como mecanismo nacional de protección de periodistas y comunicadores. La aplicación del Convenio debe tener en cuenta: 1) la necesidad de asegurar los recursos financieros y personales necesarios para la implementación adecuada del mecanismo; 2) la necesidad de asegurar una efectiva coordinación entre las entidades responsables de la implementación de medidas de prevención y protección; 3) la necesidad de definir adecuadamente las medidas de protección contempladas por el mecanismo y el procedimiento para su adopción; 4) la necesidad de garantizar la plena participación de los periodistas, la sociedad civil y los beneficiarios en la implementación y funcionamiento del mecanismo; y 5) la conveniencia de buscar el apoyo de la comunidad internacional para el funcionamiento del mecanismo.

Comité contra la Tortura (Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º periodo de sesiones, realizado del 29 de octubre al 23 de noviembre)

CAT/C/MEX/CO/5-6
2012

14. Si bien toma nota de la reciente promulgación de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, el Comité sigue seriamente preocupado por el elevado número de asesinatos, desapariciones y actos de intimidación y hostigamiento registrados contra estos colectivos. También preocupan los informes sobre la extendida impunidad en relación con estos crímenes, en su mayoría atribuidos a organizaciones criminales aunque en ciertos casos se observan indicios de una posible implicación de miembros de las fuerzas de seguridad. En este sentido, el Comité lamenta que el Estado parte no haya proporcionado información concreta sobre el resultado de las investigaciones y procedimientos penales en curso (arts. 2, 12, 13 y 16).

El Comité urge al Estado parte a:

- a) Tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad física de defensores de derechos humanos y periodistas frente a la intimidación y violencia a las que podrían exponerles sus actividades;
- b) acelerar el establecimiento del Mecanismo de Protección previsto en la Ley para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas;
- c) adoptar medidas para investigar sin demora, exhaustivamente y de modo eficaz todos los actos de intimidación y violencia contra defensores de derechos humanos y periodistas, y para enjuiciar y castigar a los responsables con sanciones acordes con la gravedad de sus actos.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Observaciones finales. Examen de los informes periódicos séptimo y octavo).

CEDAW/C/MEX/CO/7-8
2012

25. El Comité insta al Estado parte a que:

- a) Garantice la rápida aplicación de la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012 en los planos federal y estatal a fin de garantizar la vida, la libertad y la integridad de las periodistas y las defensoras de los derechos humanos, y vele por que no sean objeto de ningún tipo de violencia;
- b) dé prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos previsto en la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012, y se asegure de que incluya un enfoque de género;
- c) adopte medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar los ataques y otras formas de abuso perpetrados contra mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos y para enjuiciar y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Informe anual sobre los derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.
2013

274. [...] La Comisión recuerda que la labor de defensores y defensoras es esencial para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera, y tienen un papel protagónico en el proceso para el logro pleno del Estado de derecho y el fortalecimiento de la democracia. La Comisión Interamericana recuerda al Estado su obligación de ofrecer la debida protección de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país.

278. En este sentido, la Comisión ha destacado como un avance positivo la promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y

Periodistas; a su vez, la Comisión insta al Estado a que la implementación de esta ley cuente con el mismo enfoque participativo por parte de organizaciones de la sociedad civil de organismos nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos. La Comisión insta al Estado mexicano a adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger a las y los defensores de los derechos humanos y los periodistas hasta tanto se reglamente y entre en funcionamiento el mecanismo de protección. A su vez, la Comisión hace un llamado al Estado mexicano para que se garanticen los recursos que permiten el funcionamiento eficiente del mecanismo.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Relatora Especial Catalina Botero Marino
2013

292. [...] elogió el proceso consultivo que permitió a las diversas partes interesadas desempeñar un papel importante en la redacción del proyecto de ley y pidió el mismo enfoque participativo durante todo el proceso de aplicación.

635. [...] resaltó [...] particularmente la importancia de tomar todas las medidas para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada; garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas urgentes, de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada, en los plazos previstos en la ley; que las medidas de urgencia y de protección otorgadas no sean sustituidas o retiradas antes de la resolución de eventuales inconformidades y garantizar la coordinación entre los distintos órganos del Estado federal, así como con las entidades federativas para su adecuado funcionamiento.

Consejo de Derechos Humanos (Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal EPU). La preocupación por la protección de personas defensoras y periodistas se retomó en al menos 25 países

A/HRC/25/7
2013

148.22 Introducir disposiciones jurídicas que garanticen efectivamente la seguridad de los defensores de los derechos humanos. (Polonia)

148.95 Fortalecer el sistema de justicia penal en el país, para investigar con prontitud y eficacia todos los supuestos casos de desapariciones forzadas, el uso desproporcionado de la fuerza, los ataques, las amenazas y el acoso contra defensores de los derechos humanos, y asegurar que los responsables sean enjuiciados y que las víctimas obtengan reparación. (Azerbaiyán)

148.104 Continuar la lucha contra la impunidad, especialmente en relación con la violencia contra las mujeres, los niños, los defensores de derechos humanos, los periodistas y todos los demás grupos vulnerables (Estonia). Luchar contra la impunidad mediante la realización de investigaciones exhaustivas de todas las denuncias de violaciones de derechos humanos (Francia).

148.116 Establecer una protección eficaz para la sociedad civil y los periodistas, en particular la investigación rápida y eficiente y el enjuiciamiento de todos los ataques y las amenazas contra esas personas (Canadá). Garantizar un entorno seguro, libre e independiente para los periodistas y garantizar que todos los casos de amenazas, violencia y ataques contra periodistas, así como de asesinatos de periodistas, sean investigados por órganos independientes e imparciales (Austria).

148.117 Fortalecer el mecanismo federal para la protección de defensores y periodistas y dotarlo de capacidad preventiva, teniendo en cuenta la amenaza que representan las redes de la delincuencia organizada para la libertad de expresión y de prensa (Colombia).

148.118 Fortalecer tanto el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de

Derechos Humanos y Periodistas como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (Países Bajos).

148.119 Fortalecer y ampliar el Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en particular dotándolo de recursos y facultades suficientes para realizar su labor y creando un mecanismo de consulta con las comunidades indígenas y otros afectados por las transacciones de tierras (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

148.120 Seguir mejorando la aplicación de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas y el mecanismo nacional de protección a nivel federal y estatal (Estados Unidos de América).

148.121 Asegurar que se preste la atención adecuada a la protección efectiva de los periodistas y los defensores de los derechos humanos (Australia).

148.122 Garantizar la aplicación efectiva del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con fondos gestionados adecuadamente y recursos humanos capacitados, y asegurar que en México se investiguen y enjuicien las denuncias de amenazas, ataques y desapariciones (Noruega).

148.123 Seguir garantizando las asignaciones presupuestarias destinadas al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, y contratar de inmediato todo el personal especializado necesario para asegurar que el mecanismo funcione con eficacia y contribuya así efectivamente a la protección y la seguridad de todos los defensores de derechos humanos (Suiza). Brindar todo el apoyo necesario al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y garantizar una plena cooperación y su aplicación a nivel estatal y municipal (República Checa). Asegurar que los defensores de derechos humanos y los periodistas estén protegidos y no sean objeto de difamación. El Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas debería contar con financiación suficiente y debería establecerse una clara división de responsabilidades jurisdiccionales entre los diferentes niveles de gobierno (Alemania). Asegurar un pleno apoyo financiero y político al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en particular mediante la dotación de recursos suficientes y personal capacitado y cualificado (Hungría). Proporcionar un sólido apoyo financiero y humano a los mecanismos de protección establecidos para los periodistas (Bélgica).

148.124 Aplicar las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas sobre la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Finlandia).

148.125 Adoptar las medidas apropiadas para combatir la violencia y el acoso contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Francia).

148.126 Adoptar medidas eficaces para prevenir todo tipo de violencia contra periodistas o defensores de los derechos humanos (República de Corea).

148.127 Seguir fortaleciendo las garantías legislativas e institucionales para los defensores de los derechos humanos y los periodistas que ejercen su derecho a la libertad de expresión e intensificar la lucha contra la impunidad a este respecto (Eslovaquia).

148.128 Recabar el asesoramiento de procedimientos especiales para seguir mejorando la seguridad de todos los defensores de los derechos humanos en el país invitando al Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos huma-

nos a visitar México (Hungría).

148.129 Reforzar la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) y garantizar que las víctimas obtengan reparación; así como proporcionar al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas el apoyo necesario para cumplir su mandato (Suecia).

148.130 Intensificar los esfuerzos para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos y los periodistas, y para poner fin a toda impunidad en esta esfera (Túnez).

148.131 Garantizar la aplicación efectiva del mecanismo de protección, previsto en el marco de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con objeto de reducir la impunidad, en particular en el caso de los delitos cometidos contra defensores de los derechos humanos de los migrantes (España).

148.132 Mejorar la aplicación del marco existente para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Rumania).

148.133 Poner término a las amenazas, los ataques y las muertes que se han perpetrado contra periodistas permitiendo que se realicen investigaciones exhaustivas e imparciales (Bélgica).

148.134 Reforzar las medidas para prevenir eficazmente la violencia contra los periodistas y los defensores de los derechos humanos así como la impunidad (Japón).

148.135 Aplicar de forma plena y efectiva las leyes aprobadas recientemente para poner término a las amenazas, los ataques y los asesinatos perpetrados contra periodistas y defensores de los derechos humanos, y garantizar una investigación pronta y eficaz para enjuiciar a los responsables (Lituania).

148.136 Integrar la perspectiva de género al abordar las cuestiones de impunidad y la falta de seguridad de los periodistas y los defensores de los derechos humanos (Eslovenia).

148.137 Elaborar un protocolo de investigación con perspectiva de género y de etnia que pueda ser utilizado por las Procuradurías Generales de los estados siempre que las defensoras de los derechos humanos denuncien amenazas o ataques (Irlanda).

Oficina del Alto Comisionado para los
Derechos Humanos en México
(OACNUDH)

2013

1. Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMDH).

2. Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD28 podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y

determinen los elementos que ésta debería contener.

2.1 Tomando en cuenta el compromiso reiterado por el Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal, culminar el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos garantizando, entre otras cuestiones, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos y el principio pro persona.

2.2 Reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos, especialmente el juicio de amparo.

2.3 Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

2.4 Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.

3. A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores con autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.

4. Abrir un canal de comunicación directa entre la Sedena y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La ACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.

5. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.

6. Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa.

7. A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de

programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.

8. A la comunidad internacional se recomienda articular una estrategia común para impulsar el trabajo de las y los defensores, fortalecer el enfoque de derechos humanos en sus actividades y temas que se siguen en México y, de manera particular, privilegiar la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, así como las que trabajan los temas más delicados.

9. A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo; y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).

10. A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello, garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La ACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.

Consejo de Derechos Humanos (Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias)

A/HRC/26/36/Add.1
2014

111. Se deberían iniciar con prontitud investigaciones exhaustivas, imparciales y diligentes de los homicidios de mujeres, migrantes, periodistas y defensores de los derechos humanos, niños, reclusos y detenidos y personas LGBT.

114. Deberían adoptarse protocolos especiales de investigación para los delitos cometidos contra periodistas y defensores de los derechos humanos, que exijan un examen exhaustivo de la posibilidad de que el delito haya estado motivado por la profesión de la víctima.

116. Debería prestarse atención a lograr la plena aplicación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, destinando los recursos financieros y humanos necesarios para una puesta en marcha efectiva y transparente del Mecanismo, garantizando una estrecha coordinación entre los órganos responsables de las medidas preventivas y protectivas y logrando la plena participación de periodistas, defensores de los derechos humanos, la sociedad civil y los beneficiarios en la puesta en marcha y el funcionamiento del Mecanismo. Se debería dar a conocer la existencia del Mecanismo, especialmente a nivel local.

La Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México, el 17 de abril en el marco de su XVII reunión, declaró

2014

El Comité contra la Desaparición Forzada examinó, el 2 y 3 de febrero, el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención (CED/C/MEX/1) en sus sesiones 119ª, 120ª y 121ª (CED/C/SR.1119, 120 y 121). En su 133ª Sesión, del 11 de febrero, el Comité aprobó las observaciones finales con respecto a las personas defensoras de los derechos humanos.

CED/C/SR.1119, 120 y 121
2015

20. [...] la CPM toma nota de los avances legislativos que en materia de derechos humanos han tenido lugar en México en los últimos años, tales como la adopción de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas [...]. Ambas delegaciones animan a continuar los esfuerzos para la efectiva implementación de [la ley] y seguir trabajando en la lucha contra la impunidad.

24. El Estado parte debería, en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar las desapariciones de migrantes; perseguir penalmente a los responsables; y proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores. Asimismo, el mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia debería garantizar: a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse restos, su identificación y restitución; b) el relevamiento de información ante mórtem y su integración a la Base de Datos Ante Mortem-Post Mortem; y c) que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas.

31. El Estado parte debería: [...]

b) Incrementar sus esfuerzos con miras a prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas; [...]

d) Asegurar muy especialmente que todos los agentes estatales se abstengan de realizar declaraciones públicas que pudieran descalificar, estigmatizar o poner en riesgo a los allegados de personas desaparecidas o a los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas.

1. Artículo 19 (2004): Estado de Censura. Informe Anual sobre México, p. 123, disponible en <http://www.articulo19.org/estado-de-censura-informe-anual-de-violencia-contra-la-prensa/>, consultado el 22 de mayo de 2015.
2. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2009): Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Índice de la Asamblea General de la ONU A/HRC/11/27, disponible en http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/MX/A_HRC_11_27_MEX_S.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
3. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2010): Observaciones finales. Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 40 del Pacto. México. Índice del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos CCPR/C/MEX/CO/5, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8485.pdf?view=1>, consultado el 22 de mayo de 2015.
4. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011): Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Índice de la Asamblea General de la ONU A/HRC/19/58/Add.2, disponible en http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
5. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011): Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Índice de la Asamblea General de la ONU A/HRC/17/27/Add.3, disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informe_final_mision_mexico_relator.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
6. Relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011): Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010. Índice de la Organización de los Estados Americanos OEA/Ser. L/V/II, disponible en http://www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/RELATORIA_2010_ESP.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
7. Comité contra la Tortura (2012): Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º periodo de sesiones, realizado del 29 de octubre al 23 de noviembre de 2012. Índice de Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ONU) CAT/C/MEX/CO/5-6, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/C/MEX/CO/5-6&Lang=Sp, consultado el 22 de mayo de 2015.
8. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas (2012): Observaciones finales. Examen de los informes periódicos séptimo y octavo. Índice de la ONU CEDAW/C/MEX/CO/7-8, disponible en http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/cedaw/cedaw_7_y_8_informe.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
9. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013): Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, p. 21, disponible en < <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf> >
10. *Ibidem*, p. 123.
11. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013): Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión. p. 268, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
12. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2013): Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Índice de la Asamblea General de la ONU A/HRC/25/7, pp. 23-25, disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeGpoMxEPU_ES.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015. El EPU es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que se instauró en abril de 2008 con la finalidad de revisar, cada cuatro años y medio, las prácticas de derechos humanos de cada uno de sus 193 Estados parte. El EPU es una revisión entre Estados, quienes examinan a cada uno de sus integrantes. Los resultados se sistematizan en un "Informe final" que incluye las recomendaciones dirigidas al Estado examinado y que tienen como objetivo que el país en revisión las implemente antes de la próxima revisión. El examen de México se llevó a cabo durante la quinta reunión celebrada el 23 de octubre de 2013. La delegación mexicana estuvo encabezada por el secretario de Relaciones Exteriores. En marzo de 2014 nuestro país aceptó 166 de las 176 recomendaciones realizadas por los Estados; entre éstas se encuentran todas las relacionadas con la protección de las personas defensoras de los derechos humanos y periodistas.
13. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014): Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Índice de la Asamblea General de la ONU A/HRC/26/36/Add.1, disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1413997.pdf, consultado el 22 de mayo de 2015.
14. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/mexico/jpc_eu_mexico/17_meeting_es.pdf, consultada el 22 de mayo de 2015.
15. Comité contra la Desaparición Forzada (2015): Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. Versión Avanzada no editada, disponible en <http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20MX2015.pdf>, consultada el 22 de mayo de 2015.
16. Comité contra la Desaparición Forzada (2015): Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, disponible en < <http://www.hchr.org.mx/index.php/2014-06-30-19-00-75/2014-06-30-19-00-78/item/694-comite-contra-la-desaparicion-forzada-observaciones-finales-sobre-el-informe-presentado-por-mexico> >, consultado el 8 de junio de 2015.



Anexo IV

Recomendaciones realizadas al Mecanismo de Protección por parte de organizaciones internacionales

Coordinación Alemana por los Derechos Humanos en México

Dotar al mecanismo con personal suficiente y adecuadamente capacitado para garantizar su operatividad.

Liberar los fondos etiquetados a tal efecto para su ejecución.

Instalar urgentemente la Unidad de Prevención, Análisis y Seguimiento.

Respaldar al Mecanismo desde los más altos niveles de gobierno, como forma de apoyar las acciones emprendidas por el equipo del mismo y así ayudar a su efectiva aplicación.

Peace Brigades International (PBI)

Dirigido a: 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 del Mecanismo.

Garantizar la continuidad del Mecanismo de Protección en la nueva administración.

Abrir canales de comunicación con organizaciones de la sociedad civil mexicana para dialogar sobre temas de derechos humanos y libertad de expresión.

Asegurar la implementación de las medidas de protección ya otorgadas a personas defensoras.

Seguir reconociendo periódica y públicamente, tal como se hizo el 10 de diciembre 2013, 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 del Mecanismo.

Secretaría de Gobernación (secretario de Gobernación, subsecretaria de Derechos Humanos e integrantes gubernamentales de la Junta de Gobierno del Mecanismo)

Asegurar que el diálogo con 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.

Publicar las versiones finales del Reglamento y el Protocolo de Atención del Mecanismo, asegurando que reflejen las propuestas entregadas por el grupo de trabajo en agosto.

Crear la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis y nombrar un director/a de uni-

dad adecuado/a.

Asegurar que la Junta de Gobierno publique un reglamento del fondo del mecanismo y un reglamento de manejo de información.

Asegurar que el Mecanismo cuente con suficiente personal capacitado para que opere de forma eficaz.

Asegurar que la Junta de Gobierno instale el Comité de Operación Fondos inmediatamente.

Proporcionar información de manera regular y transparente sobre el Comité Técnico del Fideicomiso, aclarando preocupaciones que existen al respecto, detallando el monto de dinero disponible y cómo se va a utilizar. Asimismo, en cuanto a la empresa de seguridad contratada por la Segob, proporcionar la información necesaria para aclarar cualquier duda que existe por parte de las personas defensoras y periodistas que reciben sus medidas a través de esta empresa.

Proceder a liberar de manera inmediata los fondos destinados al Mecanismo Nacional de Protección.

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.

Asegurar una difusión amplia entre las y los defensores, inclusive aquellos que se encuentran en zonas rurales o aisladas, de qué es el Mecanismo y cómo acceder a él.

Llevar a cabo un trabajo profundo con los gobiernos estatales para garantizar la aplicación del Mecanismo.

Públicamente comprometerse con el Mecanismo, realizando gestiones para una coordinación efectiva.

Convocar a una reunión de alto perfil entre el secretario de Gobernación, representantes de la sociedad civil mexicana y el Consejo Consultivo del Mecanismo Nacional de Protección.

Dotar de apoyo político a las acciones emprendidas desde el Mecanismo Nacional de Protección.

Garantizar la integridad física y psicológica de todas las personas defensoras y periodistas que están en riesgo debido a su legítima labor, y que se encuentran actualmente en una situación de mayor riesgo debido a esta última crisis del Mecanismo de Protección. Asegurar que todas las medidas necesarias serán tomadas para garantizar que sus preocupaciones, en cuanto a su protección y seguridad, sean tratadas adecuadamente y sin demora.

Asegurar que las medidas de protección del Mecanismo sean proporcionadas de manera efectiva a defensoras y defensores comunitarios, teniendo en cuenta sus necesidades específicas.

Incluir directrices sobre un enfoque de género para garantizar la protección de defensoras de derechos humanos.

Dirigido a: Gobernadores/as de los Estados Unidos Mexicanos

Firmar los convenios de colaboración con el Mecanismo de Protección.

Garantizar la adecuada implementación de las medidas dictadas por el Mecanismo.

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 del Mecanismo.

Llevar a cabo un trabajo profundo con la Segob para garantizar la aplicación del Mecanismo.

Dirigido a: Legislatura del Congreso de la República

Asegurar un presupuesto para el Mecanismo de Protección que responda a las necesidades materiales y humanas para su funcionamiento eficaz.

Dirigido a: Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Involucrarse activamente en el funcionamiento del Mecanismo, para así garantizar una correcta transición tras el cambio de administración, ya que los cuatro asientos ocupados por el gobierno federal (Segob, SSP, PGR y SRE) cambiarán con la entrada del nuevo gobierno.

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

Junto con las medidas que se han adoptado hasta la fecha, en virtud de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, se deben implementar medidas que luchen contra la impunidad cuando sus derechos fundamentales son vulnerados. Así, en estos casos, las autoridades estatales y federales deben garantizar que los responsables sean llevados ante la justicia, conforme a las normas internacionales y nacionales de derechos humanos.

Amnistía Internacional

Dirigido a: Estado mexicano

Amnistía Internacional ha declarado que el Mecanismo debe ser sólo una parte de una estrategia global para abordar la violencia contra las y los periodistas y contra quienes defienden los derechos humanos, destacando que el gobierno federal no ha dado hasta la fecha una respuesta convincente ante el clima imperante de hostilidad hacia las y los periodistas y defensoras y defensores de los derechos humanos en varios estados. Amnistía Internacional ha remitido al Estado mexicano diversas recomendaciones centradas en la necesaria protección de las personas defensoras de los derechos humanos y la necesidad de fortalecer el Mecanismo de su protección y la de las y los periodistas.

Las recomendaciones se encuentran en los documentos: Transformar el dolor en Esperanza, Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en América; México: Información de Amnistía Internacional para el examen periódico universal de la ONU, 17a sesión del grupo de trabajo para el EPU, octubre-noviembre de 2013; el presentado por Amnistía Internacional al presidente de la república en febrero de 2014; "Los Retos de México en Materia de Derechos Humanos"; Memorandum de Amnistía Internacional y "Defendamos a quienes defienden, los derechos humanos en el continente Americano", de diciembre de 2014. Y son las siguientes:

1. Poner fin a los ataques, la violencia y otros abusos cometidos por actores estatales y no estatales contra defensoras y defensores de derechos humanos en América, así como tomar todas las medidas necesarias para que ellas y ellos puedan llevar a cabo libremente su trabajo legítimo de derechos humanos.
2. Reconocer a las defensoras y los defensores de derechos humanos como actores legítimos y fundamentales y aceptar públicamente la legitimidad y pertinencia de su

trabajo. Este reconocimiento puede ser especialmente significativo para quienes defienden los derechos humanos en el ámbito local, o en relación con personas en situación de vulnerabilidad, exclusión o discriminación.

3. Tomar todas las medidas necesarias para sensibilizar plenamente a las autoridades, en todos los niveles, sobre el concepto de defensor de derechos humanos y sobre las normas internacionales que protegen a estas personas, en particular la Declaración de la ONU sobre los Defensores de los Derechos Humanos.

4. Escuchar y responder de forma efectiva a las informaciones y recomendaciones de las defensoras y los defensores de derechos humanos. Mientras persistan los problemas de derechos humanos en los que trabajan las defensoras y los defensores, probablemente continúen los ataques en su contra. Una forma efectiva de impedir más ataques consiste en responder a sus reivindicaciones de derechos humanos con medidas concretas.

5. Reconocer y crear un espacio para vías alternativas de defender los derechos humanos, como las protestas pacíficas y las acciones públicas, pues son formas de reivindicación legítimas y valiosas, previstas en el derecho internacional en materia de derechos humanos. Son de especial importancia para quienes históricamente han estado desatendidos o tienen escasos o nulos canales de comunicación con las instancias que toman decisiones que afectan a sus derechos humanos.

6. Reforzar y ampliar mecanismos que permitan participar a las defensoras y los defensores, y a las comunidades en las que trabajan, en la toma de decisiones. Esto es de especial relevancia cuando las decisiones afectan a los derechos humanos de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas o afrodescendientes. Quienes expresan los motivos de preocupación de tales comunidades y actúan en favor de sus derechos humanos –como la participación real, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado– deben ser reconocidos como actores legítimos, interlocutores y defensores de derechos humanos.

7. Investigar plenamente los ataques cometidos contra defensoras y defensores de derechos humanos y hacer comparecer a los responsables ante la justicia. La investigación de esos ataques debe tener en cuenta la “perspectiva de la defensora o el defensor de derechos humanos”, es decir, la posibilidad de que se hayan perpetrado en represalia por su trabajo de derechos humanos. En vez de investigar la vida personal de la defensora o el defensor o sus organizaciones, las investigaciones deben centrarse en qué puede haber desencadenado el ataque y quién puede estar actuando contra la persona en cuestión. Considerar la posibilidad de que los ataques se hayan perpetrado en represalia por el trabajo de las y los defensores debe ser una práctica común sistemática integrada en los sistemas de justicia de toda la región. Asimismo, y tal como han solicitado varias veces defensoras y defensores en diferentes casos, cuando han sufrido más de un ataque, tales incidentes deben analizarse conjuntamente y, si es posible, dentro del mismo proceso de investigación. Esto puede ayudar a encontrar elementos comunes a los ataques y, por tanto, aumentar la probabilidad de llevar ante la justicia a los autores materiales e intelectuales. En países como Brasil, Colombia, Guatemala y México, donde la impunidad de los ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos es habitual, deben adoptarse e implementarse protocolos de investigación de obligatorio cumplimiento para los casos de ataques contra estas personas. De este modo debe quedar claro a toda autoridad que participe en la

investigación de dichos casos que ha de explorar e investigar expresamente la posibilidad de que los ataques se hayan cometido en represalia por el trabajo de derechos humanos de la defensora o el defensor, así como los potenciales elementos comunes de los diferentes ataques sufridos previamente por una misma defensora, defensor u organización.

8. Tomar todas las medidas pertinentes para impedir o desestimar cargos penales o de otra índole presentados contra defensoras y defensores a causa de su trabajo de derechos humanos. Las investigaciones de estos casos deben analizar expresamente la posibilidad de que el sistema de justicia se esté manipulando o usando indebidamente para reprimir el trabajo de las defensoras y los defensores. Las autoridades deben establecer salvaguardias específicas con el fin de evitar que el sistema de justicia se use indebidamente para obstaculizar o castigar la legítima labor de las defensoras y los defensores.

9. Tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente a las defensoras y los defensores en riesgo de sufrir un ataque inminente. Los Estados tienen la responsabilidad de brindar y ejecutar tales medidas, incluso cuando las defensoras y los defensores trabajan en situaciones complejas o en zonas remotas. La puesta en marcha de las medidas de protección no debe depender de la solicitud de instituciones internacionales o regionales de derechos humanos, ni de la capacidad de las defensoras o los defensores de costearlas.

10. Garantizar que se integra la perspectiva de género en todo mecanismo de protección o de investigación de ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos.

11. Poner fin a las amenazas, los ataques y los asesinatos de defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas, y garantizar que se lleva a cabo una investigación exhaustiva y efectiva para llevar a los responsables ante la justicia.

12. Brindar apoyo, tanto económico como político, que incluya la provisión de personal formado y cualificado al Mecanismo de Protección, de manera que quienes se encuentran en situación de riesgo reciban protección efectiva.

13. Garantizar la plena cooperación de los gobiernos estatales y municipales para aplicar las medidas de protección dirigidas a las defensoras y defensores de derechos humanos, e impedir que los funcionarios públicos hagan declaraciones que pongan en duda la legitimidad del trabajo de defensa de los derechos humanos.

14. Garantizar la protección de quienes defienden los derechos de los migrantes, y la plena participación de la sociedad civil en la vigilancia de la aplicación de las leyes de migración.

15. Poner fin al uso indebido del sistema de justicia penal para detener y procesar a defensoras y defensores de derechos humanos, indígenas y otras personas sobre la base de pruebas falsas o infundadas.

16. Aprovechar toda oportunidad para reconocer públicamente el rol positivo que juegan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y su derecho a realizar su trabajo. Tal reconocimiento es un paso esencial para reducir el riesgo bajo el cual trabajan estas personas.

17. Adoptar un enfoque integral para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que tome en cuenta las dimensiones de género, identidad cultural y otras dimensiones relacionadas con el trabajo que desempeñan.

18. Dotar de apoyo político, financiero y de recursos humanos al Mecanismo de Protección y tomar medidas efectivas para implementarlo en la práctica, de modo que responda de manera oportuna y eficaz a las necesidades de seguridad de quienes estén en riesgo.
19. Garantizar que se lleve ante la justicia a los responsables de las amenazas y ataques contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.
20. Poner fin a los ataques, la violencia y otros abusos cometidos por actores estatales y no estatales contra defensoras y defensores de derechos humanos, así como tomar todas las medidas necesarias para que ambos puedan llevar a cabo libremente su trabajo legítimo de derechos humanos.
21. Reconocer públicamente a las defensoras y los defensores de derechos humanos como actores legítimos y fundamentales y promover la legitimidad y pertinencia de su trabajo en todos los niveles de gobierno.
22. Tomar todas las medidas necesarias para sensibilizar plenamente a las autoridades, en todos los niveles, sobre el derecho a defender derechos humanos y la necesidad de proteger a quienes ejercen este derecho.
23. Atender las causas subyacentes a los ataques, respondiendo a sus reivindicaciones de derechos humanos con medidas concretas y facilitando canales de interlocución, como mínimo.
24. Reconocer y respetar vías alternativas para defender los derechos humanos, tales como las protestas pacíficas y las acciones públicas.
25. Adoptar e implementar una perspectiva de desarrollo que reconoce, respeta, promueve y protege tanto los derechos humanos como el derecho a defender los derechos humanos y a quienes ejercen este derecho.
26. Diseñar e implementar procesos de diligencia debida, a fin de prevenir y sancionar abusos de derechos humanos, por parte de actores no estatales, cometidos contra quienes defienden derechos humanos en represalia por sus acciones.
27. Reconocer como actores e interlocutores legítimos a defensoras y defensores de derechos humanos, facilitando mecanismos de diálogo y participación activa efectivos.
28. Investigar, sancionar y reparar las agresiones contra las defensoras y los defensores de derechos humanos, asegurando que en vez de investigar su vida personal, las investigaciones se centren en establecer qué pudo haber generado el ataque y quién puede estar actuando en represalia por sus acciones. Cuando han sufrido más de un ataque, tales incidentes deben analizarse conjuntamente.
29. Establecer garantías o salvaguardas procesales mínimas necesarias, para así lograr identificar, prevenir, corregir y sancionar el uso indebido del sistema de justicia para criminalizar a quienes defienden los derechos humanos. Las investigaciones de estos casos deben analizar expresamente la posibilidad de que el sistema de justicia se esté usando indebidamente para reprimir el trabajo de las defensoras y los defensores de derechos humanos.
30. Tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente a las defensoras y los defensores, utilizando un enfoque diferenciado, sensible al género y respetuoso de la diversidad de las defensoras y los defensores. Se debe poder acceder a la protección sin necesidad de depender de la solicitud de instituciones internacionales, ni de la capacidad de las defensoras o los defensores para costear las medidas.

31. Garantizar que se integra una perspectiva de género y diferenciada en toda medida, política o mecanismo de protección, de análisis de riesgo o de investigación de ataques contra defensoras y defensores de derechos humanos. Es necesario reconocer los retos particulares y los distintos niveles de agresión que enfrentan las defensoras de derechos humanos y quienes defienden derechos de la mujer y temas de género.
32. Reforzar los mecanismos o entidades especializadas en protección existentes, para lograr su funcionamiento eficaz en países como Brasil, Colombia, Guatemala y México. Las autoridades de Honduras deben concretar un mecanismo de protección que cuente con el respaldo y participación de las defensoras y los defensores de derechos humanos, y los recursos humanos y económicos necesarios para su efectivo funcionamiento.

1. PBI, OMCT, FIDH, FLD (2013), "México: En el aniversario de la aprobación de la Ley para la Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Organizaciones Internacionales urgen al Estado mexicano la efectiva implementación del Mecanismo Nacional de Protección", comunicado de prensa de junio 2013, disponible en <<http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/mexico/2013/06/d22292/>>, consultado el 15 de mayo de 2015.
2. Peace Brigades International (2012), La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, briefing de diciembre de 2012, marzo y julio de 2013, marzo 2014 y enero 2015. Versión más actualizada disponible en <http://www.pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Mechanism/1403BriefingMecanismoPBI.pdf>, consultado el 15 de mayo de 2015.
- 6-9. Ibidem.
10. Ibidem y PBI, OMCT, FIDH, FLD (2013), "México...", op. cit.
11. Peace Brigades International (2012), La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, op. cit.
12. Ibidem y PBI, OMCT, FIDH, FLD (2013), "México...", op. cit.
13. PBI, OMCT, FIDH, FLD (2013), "México...", op. cit.
14. Peace Brigades International (2012), La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, op. cit.
15. PBI, OMCT, FIDH, FLD (2013), "México...", op. cit.
16. Peace Brigades International (2012), La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, op. cit.
17. Ibidem y PBI, OMCT, FIDH, FLD (2013), "México...", op. cit.
18. Peace Brigades International (2012), La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, briefing de marzo de 2014, op. cit.
19. Ibidem.
20. Ibidem.
21. PBI, OMCT, FIDH, FLD (2013), "México...", op. cit.
22. Ibidem
23. PBI, FLD, LAWG, WOLA (2014), "Preocupación sobre los últimos hechos relacionados con el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México", comunicado conjunto, disponible en <http://www.pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Press_Release/140402ComunicadoConjuntoMecanismoProteccion.pdf>, consultado el 3 de junio de 2015.
24. Peace Brigades International (2012), La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, briefing de marzo de 2014, op. cit.
- 25-32. Ibidem.
33. Amnistía Internacional (2015), AU 214/14. Defensores de indígenas reciben nuevas amenazas. Índice: AMR 41/002/2015, disponible en <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/01/24100215_UA214_14_Mexico.pdf>, consultado el 3 de junio de 2016.
34. Amnistía Internacional (2012), Transformar dolor en esperanza: Defensoras y defensores de Derechos Humanos en México. Índice AMR 01/006/2012, op. cit.
- 35-43. Ibidem.
44. Amnistía Internacional (2013), México: Aumento de las violaciones de los derechos humanos y de la impunidad: Información de Amnistía Internacional para el examen periódico universal, EPU, de la ONU. Índice: AMR/41/019/2013, p. 5, disponible en <<https://www.amnesty.org/en/documents/AMR41/019/2013/es/>> y <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_Aumento_Violaciones_DH_01_03_2013.pdf>; consultado el 3 de junio de 2015.
- 45-48. Ibidem.
49. Amnistía Internacional (2014), Los retos de México en materia de derechos humanos. Memorándum de Amnistía Internacional para el Presidente Enrique Peña Nieto. Índice: AMR/41/004/2014. Página 10. Disponible en: <http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/07/Mexico_los_retos_en_materia_de_derechos_humanos_18_02_2014.pdf>, consultado el 3 de junio de 2015.
- 50-52. Ibidem.
53. Amnistía Internacional (2013), "Defendamos a quienes defienden los derechos humanos en el continente Americano". Índice: AMR 01/006/2013, disponible en: <<https://www.amnesty.org/es/documents/AMR01/006/2013/es/>>, consultado el 3 de junio de 2015.
- 54-65. Ibidem.



Anexo V

Comparativo de Mecanismos de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Según el Segundo Informe de Gobierno, todas las 32 entidades federativas han firmado los convenios de cooperación con la Federación hasta la fecha de su publicación.^v Sin embargo, no hemos encontrado la fecha de firma de los convenios de colaboración con el Mecanismo federal de los siguientes seis estados: Baja California Sur, Distrito Federal, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala.

El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal en 23 estados: Aguascalientes,⁷¹ Campeche,⁷² Chihuahua,⁷³ Chiapas,⁷⁴ Colima,⁷⁵ Durango,⁷⁶

Guanajuato,⁷⁷ Guerrero,⁷⁸ Hidalgo,⁷⁹ Jalisco,⁸⁰ Estado de México,⁸¹ Michoacán,⁸² Morelos,⁸³ Nayarit,⁸⁴ Oaxaca,⁸⁵ Puebla,⁸⁶ Querétaro,⁸⁷ San Luis Potosí,⁸⁸ Sinaloa,⁸⁹ Tabasco,⁹⁰ Tamaulipas,⁹¹ Yucatán⁹² y Zacatecas.⁹³

El 18 de septiembre de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal de Veracruz⁹⁴; el 25 de septiembre de 2012 hizo lo propio el gobierno de Coahuila⁹⁵ y el 13 de enero de 2014 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo en Baja California⁹⁶.

Estado	Ley / Decreto / Iniciativa y fecha	Población	Participación de la sociedad civil	Sistema de coordinación con el Mecanismo Federal / otros mecanismos ⁹⁷	Presupuesto propio	Tipificación en el Código Penal o en la ley
Mecanismo Federal	Ley Federal para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas. Publicada el 25 de junio 2012 en el Diario Oficial de la Federación. ⁹⁸	Personas defensoras y periodistas. ⁹⁹	Sí: cuenta con un Consejo Consultivo con 9 integrantes, de los que 2 representantes de las y los periodistas y dos representantes de las personas defensoras forman parte, con voz y voto, de la Junta de Gobierno, máximo órgano de toma de decisiones.	Cuenta con convenios de colaboración para los Estados, y se han firmado todos.	Cuenta con un fideicomiso.	Resumen: cuando un servidor o servidora públicos o miembro del Mecanismo de forma dolosa utiliza, sustrae, oculta, altera destruye, transfiere, divulga, explota o aprovecha por sí o por interposición persona la información proporcionada u obtenida por la solicitud, trámite, evaluación, implementación u operación del Mecanismo y perjudica, pone en riesgo o causa daño a la persona defensora de derechos humanos, periodista, peticionario y beneficiario. Cuando el servidor público en forma dolosa altera o manipula los procedimientos del Mecanismo para perjudicar, poner en riesgo o causar daño a la persona defensora de derechos humanos, periodista, peticionario y beneficiario. ¹⁰⁰
Baja California	Ley para el desarrollo y protección social de los periodistas del Estado de Baja California, ¹⁰¹ publicada en el Periódico Oficial, núm. 45, tomo CXIX,	Periodistas. ¹⁰²	Sí: cuenta con un Consejo Consultivo con 5 periodistas representantes. ¹⁰³	El 13 de enero de 2014 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹⁰⁴	Cuenta con un fideicomiso.	No tipifica agresiones contra periodistas, ya que los objetivos de la ley son otros. ¹⁰⁵ La protección de las y los periodistas se menciona de manera imprecisa. ¹⁰⁶

	sección II, el 5 de octubre de 2012.					
Chihuahua	Iniciativa de la Ley de Protección para Periodistas y personas defensoras del estado de Chihuahua ¹⁰⁷ , que el PAN presentó el 10 septiembre de 2014. En febrero de 2015 se sometió a discusión.	Personas defensoras y periodistas. ¹⁰⁸	No se menciona en la iniciativa.	El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹⁰⁹	No se menciona en la iniciativa	Art. 3 La violación o amenaza a un periodista o una persona defensora de los derechos humanos se caracteriza por toda o cualquier conducta amenazante que tenga como objetivo impedir la continuidad de sus actividades personales o institucionales y que se manifieste, aunque sea indirectamente, en su persona, sus familiares, amigos o integrantes; en especial por la práctica de actos que: I. Atenten contra su integridad física, intelectual, moral o económica y en contra de su libertad cultural o de sus creencias, y II. Tengan carácter discriminatorio de cualquier tipo.
Coahuila	Ley para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, ¹¹⁰ publicada el 17 de julio de 2014.	Periodistas. ¹¹¹	Tres miembros directivos o concesionarios de medios de comunicación están presentes en la Comisión de Prevención y Protección de los Periodistas en el Estado de Coahuila, que está integrada por 7 miembros permanentes con derecho a voz y voto, como el órgano encargado de determinar, decretar, evaluar, suspender y, en su caso, modificar las medidas de prevención y de protección a los beneficiarios. ¹¹²	El 25 de septiembre de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹¹³	Parece que sí. ¹¹⁴	Tipificación de agresiones. No se encuentra una tipificación propia, más bien hace referencia al Código Penal. ¹¹⁶
Distrito Federal	El diputado Manuel Granados Covarrubias presentó, el 23 de abril de 2015 al pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la Ini	Personas defensoras ¹¹⁷ y periodistas. ¹¹⁸	El Consejo Consultivo está integrado por 6 personas consejeras, de las cuales 3 serán personas expertas en la defensa de los derechos hu	Según el Segundo Informe de Gobierno, se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal.	Se crea el Fondo (Artículo 66, 67, 68 de la Iniciativa).	Artículo 40. Las agresiones se configurarán cuando por razones de sus actividades de protección de derechos humanos o en ejercicio del derecho de libertad de expresión, por medio de acción, omisión o aquiescencia, se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica, libertad o seguridad de [...] las personas

	Iniciativa para crear la Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal.		humanos y 3 del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. (Artículo 27 la Iniciativa).			defensoras y periodistas].
Durango	Iniciativas de la Ley Estatal de Protección a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos y Ley de Fomento y Protección al Periodismo del Estado de Durango, de diciembre de 2014 por la fracciones parlamentarias del PAN y PRI. ¹¹⁹	Personas defensoras y periodistas.	No se sabe.	El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹²⁰	No se sabe.	No se sabe.
Guanajuato	La Comisión de Derechos Humanos se encuentra analizando la Iniciativa de Ley para la Protección Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato. Se revisó en su reunión de mayo y junio 2015. ¹²¹	Personas defensoras de derechos humanos ¹²² y periodistas. ¹²³	El Consejo Consultivo, como órgano de consulta de la Junta de Gobierno, está integrado por 8 miembros. (Art. 8) Nada más de menciona que deben ser personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, pero no específicamente si deben provenir de la sociedad civil.	El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹²³	Se crea un Fondo (capítulo X, del Artículo 48 al 54).	Artículo 24. Las agresiones se configurarían cuando por acción u omisión o en aquiescencia se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica [...].
Guerrero	Ley número 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero. ¹²⁵ publicada en el	Personas defensoras de derechos humanos	En el Consejo están 3 académicos de reconocido prestigio, expertos en derechos humanos y 2 representantes	El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹²⁶	No se encontró información.	No se encontró información.

	<p>Periódico Oficial del Gobierno del Estado núm. 62, el 3 de agosto de 2010.</p>		<p>de los organismos no gubernamentales de defensores de derechos humanos designados por el Congreso, a propuesta del presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado (artículo 15).</p>			
	<p>Ley número 462 para el Bienestar Integral de los Periodistas en el Estado de Guerrero, publicada el 17 de mayo de 2002.¹²⁷</p>	<p>Periodistas.¹²⁸</p>			<p>Hay un fondo de apoyo a periodistas (artículo 15).</p>	<p>No se encuentra (véase artículos 25, 26 y 27).</p>
Hidalgo	<p>Ley de Protección a personas defensoras de derechos humanos y de salvaguarda de los derechos para el ejercicio del periodismo, publicada en Periódico Oficial el 27 de agosto de 2012.¹²⁹</p>	<p>Personas defensoras¹³⁰ y periodistas.¹³¹</p>	<p>La Junta de Gobierno, parte de la Comisión Estatal de protección a personas defensoras de derechos humanos, periodistas y colaboradoras periodísticas, consta de 8 miembros, de los cuales nada más un representante es no gubernamental (representante del Gremio de Periodistas acreditados en el Estado; artículo 21).</p>	<p>El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal.¹³²</p>	<p>No se encontró información.</p>	<p>Artículo 25. Las agresiones se configurarían cuando por acción u omisión, o en aceptación, se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica [...].</p>
Nayarit	<p>Iniciativa de Ley de Fomento, Protección y Ejercicio de los Derechos de los Periodistas del Estado de Nayarit, presentada por Águeda Galicia Jiménez (PRI) el 18 julio 2014.¹³³</p>	<p>Periodistas.</p>	<p>No se sabe.</p>	<p>El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal.¹³⁴</p>	<p>No se sabe.</p>	<p>No se sabe. [La iniciativa de ley contempla asuntos como la libertad de información, el secreto profesional, cláusula de conciencia, acceso a las fuentes de información, seguridad para la realización de la actividad, así como la creación de un fondo de apoyo para los decanos del periodismo.]v</p>

Querétaro	Ley que establece el Secreto Profesional Periodístico en el Estado de Querétaro, publicada el 6 de julio de 2012. ¹³⁵	Periodistas.	Como dice el nombre de la ley, se trata nada más de instrumento que establece el secreto profesional periodístico en Querétaro y no establece un Mecanismo de Protección.	El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹³⁶	No.	No con respecto al Mecanismo.
	Iniciativa de Ley para la protección y garantía de la libertad de expresión y el ejercicio periodístico en el Estado de Querétaro del 12 de febrero 2013, presentada por Braulio Guerra Urbiola (PRI). ¹³⁷	Periodistas. ¹³⁸	No se menciona.		No se menciona.	Capítulo VI De la protección pública antes agresiones de terceros [que contiene varios artículos].
Quintana Roo	Iniciativa de la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio del periodismo en el Estado de Quintana Roo, del 26 de marzo de 2015. ¹³⁹	Personas defensoras ¹⁴⁰ y periodistas. ¹⁴¹	No existe un Consejo Consultivo, pero en la Junta de Gobierno figuran 2 representantes de la sociedad civil organizada (artículo 21, VIII).	Según el Segundo Informe de Gobierno. se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal.	No se menciona.	Artículo 25. Las agresiones se configurarían cuando por acción u omisión o en aceptación se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica [...]
San Luis Potosí	Ley de Protección al Ejercicio del Periodismo del Estado de San Luis Potosí, publicada el 25 de mayo de 2013. ¹⁴²	Personas. ¹⁴³	De las 8 personas que integran el Comité Estatal de Protección al Periodismo, 2 son representantes de las personas periodistas y 2 de la sociedad civil (artículo 17).	El 13 de julio de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹⁴⁴	No.	No se encontró.
Veracruz	Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas del Estado de Veracruz, publicada el 3 de diciembre de 2012. ¹⁴⁵	Periodistas	4 periodistas, 2 propietarios de medios de información, y 1 académico;	El 18 de septiembre de 2012 se firmó el convenio de colaboración con el Mecanismo Federal. ¹⁴⁵	Sí: presupuesto anual asignado por el Congreso.	No se encontró.



Anexo VI

Comparación de las medidas cautelares de las Comisiones de Derechos Humanos en México

Comisiones Estatales	Documento (Ley/Reglamento)	Normas	Medidas cautelares mencionadas	Plazo de las medidas cautelares	Procedimiento con las autoridades/servidores públicos	Plazo de respuesta para las autoridades
Aguascalientes	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, publicada el 10 de junio de 2013. Decreto Número 352. ¹⁵⁰	Art. 9, inciso XXI; art 18, inciso XII; art. 64	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se menciona.	El presidente, el secretario general y el visitador general de la Comisión tienen la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades que se tomen todas las medidas (art. 68 del Reglamento).	No se menciona.
	Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, publicado el 10 de marzo de 2003. ¹⁵¹	Art. 68 del Reglamento.				
Baja California	Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, publicada el 10 de marzo de 1991. Su última reforma data del 25 de agosto de 2006. ¹⁵² Reglamento Interior la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, publicado el 20 de junio de 1991. ¹⁵³		No se mencionan.	No se menciona.	No se menciona.	No se menciona.

Baja California Sur	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur. ¹⁵⁴ Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur. ¹⁵⁵	Art. 41 de la Ley. Del art. 82 al art. 85 del Reglamento.	Sí: medidas precautorias o cautelares	Un plazo no superior a 30 días naturales (art. 85 del Reglamento).	El presidente de la Comisión o el visitador general solicita a las autoridades o servidores públicos que adopten medidas precautorias o cautelares (art. 41 de la Ley; art 83 del Reglamento). Se notificaran a los titulares de las dependencias (art 83 del Reglamento).	Un plazo máximo de 3 días hábiles para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada (art 83 del Reglamento).
Campeche	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Campeche. ¹⁵⁶	Art. 39 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Medidas cautelares por un plazo no superior a 30 días calendario (art. 83 del Reglamento).	El visitador general solicita las medidas a las autoridades competentes. Se notifican a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones (art. 39 de la Ley; art. 81 del Reglamento).	Después de la solicitud de medidas cautelares, las autoridades cuentan con un máximo de 3 días para notificar a la CEDH si las medidas han sido aceptadas (art. 81 del Reglamento).
	Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos de Campeche. ¹⁵⁷	Del art. 80 al art. 83 del Reglamento.				
Chihuahua	Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, publicada el 26 de septiembre de 1992. Su última reforma data del 22 de septiembre de 2012. ¹⁵⁸	Art. 38 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se especifica.	El visitador puede requerir a las autoridades para que El visitador puede requerir a las autoridades para que adopten medidas (art. 38 de la Ley; art. 68 del Reglamento).	No se especifica. Puede negar, pero No se especifica. Puede negar, pero se hace notar en la recomendación (art. 69 del Reglamento).
	Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicado en el Periódico Oficial núm. 17 del 28 de febrero de 1998. ¹⁵⁹	Del art. 67 al art. 69 del Reglamento.				

Chiapas	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas, publicada el 27 de diciembre de 2013. ¹⁶⁰	Art. 52 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No superior a 30 días; salvo que se requiera un plazo mayor, dependiendo de la naturaleza del asunto (art. 181 del Reglamento).	El o la consejero/a presidente/a, los o las consejeros/as, la o el secretario/a ejecutivo/a, el o la coordinador/a general de visitadurías, las y los visitadores/as generales y adjuntos pueden solicitar a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares (art. 178 del Reglamento; art. 52 de la Ley)	Un plazo máximo de 24 horas para notificar al Consejo si dicha medida ha sido aceptada (art. 179 del Reglamento).
	Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. SU última reforma fue aprobada por el Consejo General y publicada en su página el 1 de abril del 2012. ¹⁶¹	Del art. 177 al art. 181 del Reglamento.				Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notifican a los o las titulares de las áreas de apoyo o a quienes los sustituyan en sus funciones (art. 179 del Reglamento).
Coahuila	Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, publicado en el Periódico Oficial núm. 28 del 6 de abril de 1993. ¹⁶²	Del art. 67 al art. 70 del Reglamento.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo no mayor de 30 días (art. 70).	El Visitador puede requerir a las autoridades responsables para que adopten medidas precautorias o cautelares (art. 68)	Un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada (art. 68).
Colima	Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima, ¹⁶³	Art. 38 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se menciona.	El visitador tiene la facultad de decretar, y modificar cuando cambien las situaEl visitador tiene la facultad de decretar, y modificar cuando cambien las situaciones que las justificaron, ya sea de oficio o a petición de los interesados	No se menciona.

Distrito Federal	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993. ¹⁶⁴	Arts. 39 y 40.	Medidas (precautorias).	No se menciona.	El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal o los visitadores pueden solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas necesarias para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación, a los afectados; así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron. Dichas medidas pueden ser precautorias de conservación o restitutorias, según lo requiera la naturaleza del asunto (art. 39).	Se mencionan 15 días en el art. 40, pero no aplican aquí.
Durango	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, del 6 mayo de 2014. ¹⁶⁵	Arts. 32 V y 44.	Medidas.	No se menciona.	La visitaduría tendrá las siguientes funciones: solicitar, a la autoridad competente, se tomen las medidas necesarias para salvaguardar los derechos humanos y evitar su consumación irreparable, si el caso lo requiere, además de su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron (art. 32 V).	No se menciona.
Guanajuato	Reglamento Interno de la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato. ¹⁶⁷	Art. 74 IX, 118	Sí: medidas precautorias o cautelares	No se menciona.	La visitaduría general tiene la facultad de solicitar, en cualquier momento, a las autoridades competentes que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para la preservación a los derechos humanos (art. 74 IX).	Deben acatarse por el servidor público o por la autoridad presuntamente responsable, de forma inmediata, informando de ello a la Coddehum dentro de las 48 hrs. siguientes a su recepción, plazo que podrá reducirse discrecionalmente por la Coddehum en casos graves (art 118).
Guerrero	Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de	Art. 74 IX, 118	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se menciona.	La visitaduría general tiene la facultad de solicitar, en cualquier momento, a las autoridades competentes	Deben acatarse por el servidor público o por la autoridad presuntamente

	los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum). Publicado el día 30 de abril de 2007. ¹⁶⁷				que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias para la preservación a los derechos humanos (art. 74 IX).	responsable, de forma inmediata, informando de ello a la Coddehum dentro de las 48 hrs. siguientes a su recepción, plazo que podrá reducirse discrecionalmente por la Coddehum en casos graves (art 118).
Hidalgo	Reglamento de la Ley de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 9 de julio de 2012. ¹⁶⁸	Del art. 112 al art 114.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo de 30 días, el cual podrá ser prorrogado por el tiempo que resulte necesario (art. 114).	Las y los titulares de la presidencia o las visitadurías generales de la Comisión tienen la facultad de solicitar, a las autoridades competentes, que se tomen medidas cautelares. Las medidas cautelares solicitadas se notifican a las y los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones (art. 112).	Un plazo máximo de 3 días naturales para notificar a la Comisión sobre el cumplimiento (art. 113).
Jalisco	Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. ¹⁶⁹	Del art. 105 al art. 108.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	El plazo que considere necesario el visitador general o quien las haya solicitado, y cesarán sus efectos cuando se presente alguna de las causas de archivo previstas en la Ley y en el Reglamento, o por declaración expresa del visitador general que corresponda (art 108).	El presidente de la Comisión, el director de Quejas, Orientación y Seguimiento, los visitadores generales y los adjuntos tienen la facultad de solicitar a las autoridades competentes que tomen las medidas (art. 105).	Un plazo máximo de 3 días naturales para notificar a la Comisión si la medida ha sido aceptada; este plazo no se tomará en cuenta para las medidas precautorias y cautelares acordadas en la etapa de recepción de la queja, en la que deberá informarse sobre su aceptación de inmediato (art 106).
Estado de México	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México del 14 de abril de 2009. ¹⁷⁰	Del art. 91 al art 93.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se menciona.	El visitador puede requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares (art. 92).	La autoridad notificará, en un plazo no mayor de 3 días, a la Comisión el cumplimiento de las medidas decretadas. [...] En caso de que la autoridad no acepte la medida, no la cumpla o no conteste en el término que se le conceda, dicha negativa u omisión se hará del conocimiento de la opinión pública (art. 92).
Michoacán	Reglamento Interior de la	Del art. 91 al art 93.		No se menciona.	El visitador puede requerir a las autoridades para que	La autoridad notificará, en un plazo no

	Reglamento Interior de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán del 7 de junio de 2011. ¹⁷¹		Sí: medidas precautorias o cautelares.		El visitador puede requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares (art. 92).	La autoridad notificará, en un plazo no mayor de 3 días, a la Comisión el cumplimiento de las medidas decretadas. [...] En caso de que la autoridad no acepte la medida, no la cumpla o no conteste en el término que se le conceda
Morelos	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos de 2007. ¹⁷²	Art 44.	Sí: medidas precautorias o cautelares.		El presidente, los visitadores y los encargados en turno de la Comisión tienen la facultad de solicitar a las autoridades señaladas que se tomen medidas (art 44 de la Ley).	La no aceptación de las medidas precautorias se hará pública y asumirá la autoridad la responsabilidad de los efectos que se originen por dicha circunstancia (art 71 del Reglamento)
	Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos de 2007. ¹⁷³	Art 71.			El presidente, los visitadores y visitadores adjuntos pueden solicitar que se apliquen medidas precautorias o cautelares necesarias al superior inmediato de la autoridad presunta responsable (art 71 del Reglamento).	La no aceptación de las medidas precautorias se hará pública y asumirá la autoridad la responsabilidad de los efectos que se originen por dicha circunstancia (art 71 del Reglamento)
Nayarit	Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit del 16 de agosto de 2008. ¹⁷⁴	Art. 84 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo cierto, que no podrá exceder de 30 días (art 104 del Reglamento).	Los visitadores regionales o adjuntos tienen la facultad de dictar, respecto a las autoridades competentes, las medidas precautorias o cautelares necesarias (art 84 de la Ley).	No se menciona.
	Reglamento Interior de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit del 22 de noviembre de 2008. ¹⁷⁵					
Nuevo León	Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo	Del art. 74 al art. 77.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo que no podrá exceder de 30 días (art. 77) .	El presidente de la Comisión o el visitador general puede requerir a la autoridad responsable para que adopte medidas (art 75).	No se menciona.

	León, publicado el 19 de noviembre de 2001. ¹⁷⁶					
Oaxaca	Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, publicada el 14 de febrero de 2012. ¹⁷⁷	Art. 42 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.		La defensora o el defensor tienen la facultad de solicitar, en las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares (art. 66 de la Ley).	No se menciona.
	Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, publicada el 14 de febrero de 2012. ¹⁷⁷	Art. 42 de la Ley.				
Puebla	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla publicada en el Periódico Oficial del Estado el 24 de marzo de 2000; su última reforma data del 19 de mayo de 2014. ¹⁷⁹	Art. 40 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se especifica.	El presidente de la Comisión o los visitadores podrán solicitar a las autoridades competentes tomen las medidas. (art. 40 de la Ley; art. 90 del Reglamento). Las medidas precautorias o cautelares se notifican al superior inmediato de la autoridad presunta responsable (art. 92 del Reglamento).	Un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada. Este plazo puede ser reducido a juicio del visitador (art. 92 del Reglamento).
	Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, publicado el 28 de febrero de 2014. ¹⁸⁰	Del Art. 90 al Art. 94.				
Quintana Roo	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, publicada el 13 de diciembre de 2002. ¹⁸¹	Art 50 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Vigencia máxima de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha de su aceptación por parte de la autoridad, durante ese plazo deberá concluirse la investigación de los hechos y determinarse lo que corresponda conforme a derecho (art 26 del Reglamento de la Ley; art 70 del Reglamento Interior).	El presidente y el visitador General tienen la facultad de solicitar a las autoridades señaladas como responsables, o a otras autoridades competentes, que se tomen todas las medidas (art. 50 de la Ley; art 26 del Reglamento de la Ley; art. 68 del Reglamento Interior). Estas medidas cautelares serán propuestas por los visitadores adjuntos a más tardar el día hábil siguiente en que tenga conocimiento de los hechos (art 26 del Reglamento de la Ley). Las medidas cautelares deberán notificarse a la Las medidas cautelares deberán	Plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada (art 68 del Reglamento Interior).

					<p>notificarse a las partes, a más tardar al día hábil siguiente de haberse dictado (art 26 del Reglamento de la Ley).</p> <p>Cuando la autoridad no acepte las medidas cautelares, esta circunstancia se hará constar en la recomendación para el efecto que la autoridad competente pondere dicha negativa en cuanto al grado de responsabilidad se refiere (art 26 del Reglamento de la Ley; art 69 del Reglamento Interior).</p>	
	<p>Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, publicado el 18 de febrero de 2011.¹⁸²</p>	<p>Art. 26 del Reglamento de la Ley.</p>				
	<p>Reglamento Interior de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, publicado el 14 de mayo de 1993.¹⁸³</p>	<p>Del art. 67 al art. 70 de la Ley.</p>				
Querétaro	<p>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos publicada el 24 de diciembre de 1992.¹⁸⁴</p>	<p>Art. 40 de la Ley.</p>	<p>Sí: medidas precautorias o cautelares.</p>	<p>Sí: medidas precautorias o cautelares.</p>	<p>El visitador general tiene la facultad de solicitar, a las autoridades competentes, que se tomen las medidas precautorias o cautelares necesarias (art. 40 de la Ley; Art. 51 del Reglamento).</p> <p>Las medidas solicitadas se notifican a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones (art. 51 del Reglamento).</p>	<p>Las autoridades requeridas contarán con un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada (art. 51 del Reglamento).</p>
	<p>Reglamento de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.¹⁸⁵</p>	<p>Art. 51 del Reglamento.</p>				
San Luis Potosí	<p>Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos¹⁸⁶ publicada el 13 de marzo de 1997.</p>	<p>Art. 39 de la Ley.</p>	<p>Sí: medidas precautorias o cautelares.</p>	<p>Un plazo de 30 días, el cual puede ser prorrogado por el tiempo necesario (art. 93 del Reglamento).</p>	<p>El presidente, los visitadores generales o direcciones operativas pueden requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares (art. 39 de la Ley; art. 92 del Reglamento).</p>	<p>Un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si la medida ha sido aceptada (art 92 del Reglamento).</p>

	Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos publicado el 11 de noviembre de 2013. ¹⁸⁷	Del art 90 al art 93 del Reglamento.				
Sinaloa	Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa. ¹⁸⁸	Art 48 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo cierto que no podrá exceder de 30 días. Durante el mismo, la Comisión deberá concluir el estudio de la queja y se resolverá el fondo del mismo (art. 82 del Reglamento).	El presidente de la Comisión, el visitador general, los visitadores de zona y los adjuntos tienen la facultad de solicitar a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas (art. 48. de la Ley; art. 80 del Reglamento).	Plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada (art. 80 del Reglamento).
	Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa. ¹⁸⁹	Del art. 79 al art 82 del Reglamento.				
Sonora	Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos. ¹⁹⁰	Art. 41 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo cierto que no podrá exceder de 30 días. Durante el mismo, la Comisión deberá concluir el estudio de la queja y se resolverá el fondo del mismo (art. 72 del Reglamento)	El visitador tiene la facultad de solicitar a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas (art. 41 de la Ley; art. 72 del Reglamento).	Un plazo máximo de 3 días (art. 41 de la Ley; art. 72 del Reglamento). En caso de negar la medida cautelar, deberá fundar o motivar su resolución, so pena de responsabilidad y, en su caso, comparecer ante el Congreso del Estado para que explique las razones de su omisión o negativa (art. 41 de la Ley).
	Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. ¹⁹¹	Del art 71 al art. 74 del Reglamento.				
Tabasco	Ley de Derechos Humanos del Estado de Tabasco, publicada el 14 de mayo de 2014. ¹⁹²	Art. 63 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se menciona.	El visitador tiene la facultad de requerir a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas (art. 63 de la Ley; art. 62 del Reglamento). Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de la áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones (art. 62 del Reglamento).	Plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión Estatal si dicha medida ha sido aceptada (art. 62 del Reglamento).
	Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, publicado el 19 de noviembre de 2014.	Del art. 61 al art. 63 del Reglamento.				

Tamaulipas	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas publicada el 5 de febrero de 1994, cuya última reforma data del 19 de abril de 2012. ¹⁹⁴	Art. 40 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	No se menciona.	La Comisión puede solicitar a las autoridades o servidores públicos que se tomen las medidas (art. 40 de la Ley).	No se menciona.
	Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas, publicado el 19 de junio de 2014. ¹⁹⁵					
Tlaxcala	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos publicada el 25 de septiembre del 2006. ¹⁹⁶	Art. 40 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo no superior a 45 días; durante este tiempo la Comisión deberá concluir el estudio de la queja y se pronunciará sobre el fondo de la misma (art. 93 del Reglamento).	El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o los visitadores podrán solicitar a las autoridades competentes que se tomen todas las medidas (art. 40 de la Ley; art. 90 del Reglamento). Las medidas precautorias o cautelares solicitadas, se notifican a los titulares de las áreas o a quienes lo sustituyan en sus funciones (art. 91 del Reglamento).	Plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido adoptada (art. 91 del Reglamento). Puede negar, pero se hace responsable en la recomendación (art. 92 del Reglamento).
	Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala. ¹⁹⁷	Art. 90 al art. 93 del Reglamento.				
Veracruz	Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz publicada el 27 de diciembre de 2002. Su última reforma data del 1 de abril de 2010. ¹⁹⁸		Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo cierto que no podrá ser superior a 30 días, el cual podrá ser prorrogado por el tiempo que resulte necesario. [...] (art. 150).	El titular de la visitaduría, dirección o delegación tiene la facultad de solicitar, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas (art. 147 del Reglamento). Las medidas precautorias o cautelares solicitadas, se notifican a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones (art. 148 del Reglamento).	Un plazo máximo de 3 días naturales para notificar a la Comisión Estatal si dicha medida ha sido aceptada (art. 148 del Reglamento). Cuando siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión Estatal para que decrete

						una medida cautelar o precautoria negare los mismos o no adoptare la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la recomendación que se emita, una vez realizadas las investigaciones, a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso (art. 149 del Reglamento).
	Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del 8 de julio de 2005. ¹⁹⁹	Del art. 147 al art. 150 del Reglamento				
Yucatán	Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán publicada el 28 de febrero de 2014. ²⁰⁰	Art. 72 de la Ley.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo igual al que se necesite para concluir el estudio de la queja y resolverla (art. 90 del Reglamento).	El presidente de la comisión, el visitador general, el oficial de Quejas y Orientación y los visitadores deben solicitar a las autoridades o servidores públicos competentes, en forma inmediata cuando lo estimen necesario, que se tomen todas las medidas (art 72 de la Ley). Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones (art. 88 del Reglamento).	Un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada (art. 88 del Reglamento). Cuando, siendo ciertos los hechos, la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión para que decrete una medida cautelar o precautoria, niegue los mismos o no adopte la medida requerida, esta circunstancia se hará notar en la recomendación que se emitirá una vez realizadas las investigaciones a efecto de que se hagan efectivas las responsabilidades del caso (art. 89 del Reglamento).
	Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán publicado el 27 de octubre de 2009. ²⁰¹	Del art. 88 al art. 90 del Reglamento.				

Zacatecas	Ley de la Comisión de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del	Art. 47 de la Ley.	Sí: medidas precautorias Sí: medidas precautorias o	No se menciona.	El coordinador de visitadores, los visitadores El coordinador de visitadores, los visitadores generales y regionales tendrán la facultad de solicitar a las autoridades competentes	No se menciona.
	Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento de Zacatecas publicado el 4 de octubre de 2000. ²⁰³					

Comisiones de Derechos Humanos	Documento (Ley/Reglamento)	Normas	Medidas cautelares mencionadas	Plazo de las medidas cautelares	Procedimiento con las autoridades/servidores públicos	Plazo de respuesta para las autoridades
CNDH	Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada el 29 de junio de 1992. ¹⁵⁰ Reglamento Interno de Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado el 29 de septiembre de 2003. ¹⁴⁸	Art. 40 de la Ley. Del art. 116 al art. 118 del Reglamento.	Sí: medidas precautorias o cautelares.	Un plazo de 30 días, el cual podrá ser prorrogado por el tiempo que resulte necesario (art. 118 del Reglamento).	El Visitador General tendrá la facultad de solicitar, a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares (art. 40 de la Ley, art 117 del Reglamento). Procedimiento detallado. ¹⁴⁹	Un plazo máximo de 3 días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada. [...]. Pueden negar, pero se hace responsable en la recomendación (art 117 del Reglamento).





Anexo VII

Medidas de protección para personas defensoras de derechos humanos otorgadas por organismos internacionales

Medidas cautelares y provisionales de la OEA

En caso de denuncias relativas a situaciones graves y urgentes que vulneran los derechos humanos de las defensoras y los defensores y de las y los operadores de justicia, la CIDH puede solicitar a los Estados que adopten medidas urgentes para evitar un daño irreparable. También puede requerir información al Estado y emitir recomendaciones sobre la situación denunciada. Asimismo, en caso de situaciones de extrema gravedad y urgencia, la CIDH puede solicitar a la Corte Interamericana que ordene a los Estados que adopten medidas provisionales para evitar un daño irreparable. En la actualidad, alrededor de un tercio de las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana cada año están destinadas a proteger la vida e integridad de defensores y defensoras y los y las operadores de justicia en la región.²⁰⁴

Judicialización de las medidas cautelares

Los Estados deben dar debido cumplimiento a las medidas cautelares otorgadas por los organismos nacionales e internacionales. En el caso de los organismos de la OEA, las siguientes normas establecen que son vinculatorias las medidas cautelares de la CIDH y la CoIDH: el artículo 68, inciso 1 de la Con-

vención Americana sobre Derechos Humanos²⁰⁵ y el artículo 26 Incisos 1 y 2 del reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²⁰⁶ Además existe una resolución (la N° 1/05) del 8 de marzo de 2005 que reafirma “la obligación internacional que tienen los Estados miembros de la OEA de cumplir con las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.” En esta resolución, la CIDH reitera “que las medidas cautelares son un importante mecanismo de trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que ha contribuido a salvar numerosas vidas en todo el hemisferio. Las medidas cautelares son dictadas en cumplimiento de las funciones de promoción y defensa de los derechos humanos de la CIDH” y “[q]ue la base jurídica de las medidas cautelares se encuentra en la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos a las personas bajo su jurisdicción, y que la práctica generalizada de cumplirlas por parte de la gran mayoría de los Estados se fundamenta en el entendimiento existente respecto a la obligatoriedad de las mismas.”²⁰⁷ Sin embargo, no existe una sanción ante un incumplimiento. La persona beneficiaria deberá acudir a un juicio.²⁰⁸

Organismos	Documento	Normas	Medidas	Procedimiento
Organización de las Naciones Unidas				
Relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.	La Declaración de los defensores de los derechos humanos.	La Declaración de los defensores de los derechos humanos no es un instrumento vinculante jurídicamente.	Cartas “de medidas urgentes” o “de alegaciones.”	El Relator Especial entra en contacto con el gobierno del Estado donde se dice que se ha producido la presunta violación. Este contacto suele establecerse por medio de cartas “de medidas urgentes” o “de alegaciones” dirigidas al ministro de Estado de Relaciones Exteriores, con copia a la misión diplomática del país ante las Naciones Unidas en Ginebra. Las cartas “de medidas urgentes” se utilizan para comunicar información acerca de una violación presuntamente en curso o a punto de producirse. El propósito es que las autoridades competentes del Estado estén informadas lo antes posible de las circunstancias, a fin de que puedan intervenir para poner fin a la violación o evitarla. ²⁰⁹
Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión.			Llamamientos urgentes y cartas “de denuncia”.	El Relator transmite llamamientos urgentes y cartas de denuncia a los gobiernos interesados sobre supuestos casos de discriminación, amenazas y actos de violencia y hostigamiento, incluso persecución e intimidación, contra profesionales en la esfera de la información que tratan de ejercer o de promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión y les pide que le envíen observaciones y comentarios. ²¹⁰ Llamamientos urgentes: el Relator Especial transmite información al gobierno interesado y le pide que le envíe observaciones y comentarios. Las cartas “de denuncia” se utilizan para comunicar información acerca de violaciones presuntamente ya cometidas.
Organización de los Estados Americanos				
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	Reglamento de la CIDH. ²¹¹	Art. 25 del Reglamento de la CIDH (debido cumplimiento del Estado)	Medidas cautelares.	La Comisión puede, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares (inciso 1). Antes de tomar una decisión sobre la solicitud de medidas cautelares, la Comisión requiere al Estado involucrado información relevante, salvo cuando la inmediatez del daño potencial no admita demora. En dicha circunstancia, la Comisión revisa la decisión adoptada lo más pronto posible o, a más tardar, en el siguiente período de sesiones, teniendo en cuenta la información aportada por las partes. (inciso 5) Decisión de la Comisión, después de una evaluación con periodicidad, de oficio o a solicitud de parte (inciso 9), o cuando los beneficiarios o sus representantes, en forma injustificada, se abstengan de dar respuesta satisfactoria (inciso 11).
Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA.				La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión colabora con la CIDH a través de recomendaciones para la adopción de medidas cautelares en materia de libertad de expresión. Las medidas cautelares se originan en la necesidad de adoptar mecanismos que eviten un perjuicio grave, inminente e irremediable a las personas sujetas a la jurisdicción de algún Estado o al objeto del proceso en conexión con una petición o caso pendiente ante la Comisión Interamericana. ²¹² La Relatoría asesora a la CIDH en la evaluación de casos y solicitudes de medidas cautelares, así como en la preparación de informes. ²¹³
Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.				De la misma manera como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión colabora la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos con la CIDH.
Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).	Convención Americana sobre Derechos Humanos. ²¹⁴ Reglamento de la CoIDH. ²¹⁵	Art. 63 Art. 27 (debido cumplimiento del Estado)	Medidas provisionales.	A solicitud de la Comisión, si la Corte desconoce el caso (art. 27 del Reglamento, inciso 2) o a petición de las presuntas víctimas o sus representantes (inciso 3). La supervisión de las medidas urgentes o provisionales ordenadas se realizará mediante la presentación de informes estatales [...] (art. 27, inciso 7).

