

***Propuesta de Integración para el
Mecanismo de Protección
Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y
Periodistas***

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

Índice

1.- Presentación.....	3
2.- Introducción.....	4
3.- Problemáticas.....	6
a) Sobre el Derecho a Defender los Derechos Humanos.....	6
b) Sobre Agresiones a Periodistas y la libertad de expresión.....	10
4.- Hacia una política pública de Estado para la Protección del Derecho a Defender los derechos humanos y la Libertad de Prensa.....	12
5.- Propuestas Actuales para el mecanismo de Protección de Defensoras y Defensores de derechos humanos y Periodistas.....	15
6.- Compromisos del Estado Mexicano sobre el derecho a defender y la libertad de expresión y prensa.....	18
7.- Propuesta de Integración de Mecanismo de Protección para: Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.....	26
Objetivo general del Mecanismo de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.....	28
Objetivo particular.....	28
Poblaciones meta.....	29
Estructura del Mecanismo.....	30
Funciones generales del Mecanismo.....	30
Comité Coordinador del Mecanismo.....	31
Funciones del Comité Coordinador del Mecanismo.....	33
Funciones del Mecanismo: evaluación del riesgo y medidas de prevención.....	37
a) El riesgo y su evaluación, criterios y aspectos a tomar en cuenta.....	37
b) Medidas de prevención.....	42
Funciones del Mecanismo: medidas de protección.....	48
Funciones del Mecanismo: medidas de investigación.....	49
Funciones del Mecanismo: Análisis de ataques.....	52
Funciones del Mecanismo: seguimiento y evaluación de las medidas de prevención y protección.....	52

Presentación

Este documento es producto del intercambio y análisis de las problemáticas que enfrentan en México dos actores en el espacio público, que en su quehacer desarrollan acciones fundamentales para la democracia: periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos.

Asimismo, es resultado de un proceso de diálogo retomado en el 2009 entre organizaciones que enfocan su esfuerzo en la defensa y promoción de los derechos humanos y otras específicamente dedicadas al derecho a la libertad de expresión enfocado al ejercicio de la libertad de prensa.

Este documento ha sido posible por el esfuerzo del grupo de trabajo integrado por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, Centro Nacional de Comunicación Social, el Comité Cerezo México, Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, Protection International, la Secretaria ejecutiva de Red Todos los Derechos para Todos y Todas, y la asesoría de Peace Brigades International

2.- Introducción

Actualmente en México las personas y organizaciones dedicadas a promover y defender los derechos humanos, así como los periodistas se enfrentan a diversos riesgos: vigilancia, hostigamiento, desprestigio, robo de información, judicialización indebida, amenaza de muerte, asesinato y desaparición forzada provenientes de diversos actores estatales y paraestatales. Asimismo padecen de una mayor inseguridad como consecuencia de las políticas de seguridad pública (seguridad nacional): militarización, criminalización de la protesta social, etc.; grupos paramilitares y actividades de grupos de sicarios (crimen organizado) que actualmente enfrenta el país.

Como consecuencia, organizaciones civiles de derechos humanos y periodistas por separado, hemos externado que ante la falta de una respuesta contundente de las instancias responsables de brindar las condiciones necesarias para el ejercicio de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos se requiere emprender urgentemente acciones y propuestas para impulsar medidas de prevención, protección e investigación, eficientes.

Hemos comprobado que en la mayoría de los casos, el Estado nunca ha logrado el esclarecimiento de los hechos, la ubicación de los responsables y el sometimiento a proceso conforme a derecho de los mismos. La impunidad, la ausencia total de procesos de investigación y de acceso a la justicia ha hecho más vulnerables a las y los defensores de derechos humanos y a periodistas, pues cuando el Estado renuncia al cumplimiento total de su deber de garantía y protección el mensaje da impunidad a los perpetradores.

En ese contexto, ARTICLE 19 propuso al Gobierno Federal, desde agosto de 2008, el diseño e instrumentación de un Comité de Protección a Periodistas,¹ como un mecanismo preventivo potencialmente efectivo. Dicho Comité se establecería dentro del

1 ARTICLE 19 convocó, junto con el *Internacional Media Support*, a las organizaciones internacionales más importantes en materia de promoción y defensa de las libertades de expresión y prensa a participar en la **"Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en contra de Periodistas y Medios de Comunicación"** que visitaron México del 19 al 26 de abril de 2008. Con base en el balance y evaluación de dicha Misión Internacional, Article19 acordó con la Secretaría de Gobernación trabajar de manera conjunta- sociedad civil y gobierno- en el diseño e instrumentación de un Comité de Protección a Periodistas.

Estado, como una respuesta al clima de violencia e impunidad.

Esta propuesta ha tenido como objetivo propiciar el debate y reflexión en torno a un tema que exige urgente y decidida atención. El Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales de Colombia, se ha tomado como referente para perfilar una herramienta eficaz en la protección del derecho de toda persona a expresarse, y de la sociedad a estar informada. En ese sentido, inspirado en el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos de Colombia, y tomando en consideración las particularidades de la realidad mexicana, ARTICLE 19 ha propuesto la creación de un Comité de Protección a Periodistas.

Por otra parte, se han revisado las experiencias de Guatemala, Colombia, Brasil, Congo y Nepal para entender los procesos que se emprendieron para implementar mecanismos de protección a defensores y defensoras de derechos humanos.

En el 2009 diversas organizaciones hemos confluído con el fin de analizar y ubicar patrones de riesgo, así como propuestas de acompañamiento propio que permita condiciones para el goce del derecho a defender y la libertad de expresión; con el fin de colocar en la agenda la diversidad de problemas y retos que enfrentamos los defensores y periodistas, para impulsar un cambio que permita el acceso a la justicia, la protección de la labor de las y los defensores y con ello la mejora de la democracia.

3.- Problemáticas

a) Sobre el Derecho a Defender los Derechos Humanos

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas mediante 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*², establece en su artículo primero que:

“Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.”

De ahí se desprende y reconoce por los Estados que las y los defensores de derechos humanos no son únicamente personas que colaboran formalmente en organizaciones sociales de derechos humanos sino que también abarcan: activistas, integrantes de movimientos sociales y comunitarios que llevan a cabo actividades encaminadas a lograr la realización de sus derechos; personas que acompañan la denuncia de violaciones de derechos humanos; personas que participan en manifestaciones o protestas en contra de actos del Estado o de empresas u otros actores no estatales; personas que difunden y buscan enseñar a la población sobre los derechos humanos, víctimas de violaciones de derechos humanos que persisten por justicia; así como agentes del Estado que en su búsqueda por la justicia son amenazadas.

Por el impacto que conlleva la defensa de los derechos humanos, organismos internacionales han coincidido en reconocer que la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos es fundamental para la implementación universal de estos derechos; así como también para la existencia plena de la democracia y el Estado de derecho.

Sin embargo, como lo ha reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe Sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, aun hoy en sociedades democráticas, las defensoras y defensores de derechos humanos siguen siendo víctimas de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y hostigamientos;

² Aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante Resolución 53/144 de 9 de diciembre de 1998.

campañas de desprestigio, inicio de acciones judiciales; restricción de información en poder del Estado; abusivos controles administrativos y financieros; e impunidad en relación a quienes son autores de estas violaciones, en un contexto en el que su labor no está debidamente reconocida ni valorada por las autoridades.

En México el panorama no es distinto al descrito anteriormente. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos analizó 128 casos de ataques y presuntos actos de agresión contra defensoras y defensores mexicanos ocurridos entre el 2006 y agosto de 2009, en la que documentaron 10 homicidios y 26 procesos penales emprendidos en contra de 32 defensores y defensoras presuntamente iniciados como represalia por su labor. En dicho informe la OACNUDH pudo constatar que la impunidad rige en más del 98% de los casos. La CNDH, por su parte, mediante su Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, ha identificado que las y los defensores en México enfrentan “violaciones sistemáticas” que incluyen “homicidios, amenazas, secuestro, tortura y detenciones arbitrarias”³.

Por su parte las organizaciones no gubernamentales internacionales han hecho un llamado urgente por la protección de las y los defensores de derechos humanos en México, al documentar los riesgos que enfrentan. Tal y como afirma Amnistía Internacional en su propio informe sobre la situación de riesgo a las y los defensores mexicanos, publicado en enero de 2010, “México es un país peligroso para defender los derechos humanos. [...] Los defensores y las defensoras se enfrentan a amenazas, acoso, intimidación, cargos penales falsos y procesamientos indebidos. Algunos han muerto a causa de su trabajo.”⁴ Por su parte, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos (un reconocido proyecto internacional de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), en un informe publicado en 2009 tras una misión al país, concluyó que México es “un país donde las personas involucradas en la protesta social a nombre de la defensa de sus derechos humanos, de la defensa de los recursos

³ CNDH, *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de defensores y defensoras de los Derechos Humanos en México*, mayo 2010, pág. 4.

⁴ Amnistía Internacional, *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*, enero de 2010, Índice AMR 41/032/2009, págs. 1, 24, disponible en <http://amnistia.org.mx/documentos/infoweb.pdf>.

nacionales, de su cultura o de la ecología se hallan expuestas a la represión” y notó la impunidad que rige “con relación a las amenazas y los hostigamientos de que son blanco, circunstancias por las cuales se ven obligados a recurrir a la vía internacional”⁵.

Asimismo, se ha documentado que existe una práctica amplia del uso indebido de leyes y otras disposiciones jurídicas, mediante la fabricación de delitos o expedientes, para incriminar a defensoras y defensores y menoscabar su labor. Otra modalidad de agresiones contra defensores consiste en el uso excesivo de la fuerza en el contexto de manifestaciones públicas o el uso indebido de tipos penales. Esta situación se agrava cuando las y los defensores pertenecen o trabajan con ciertos sectores como son los dedicados a reivindicar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, la defensa del territorio de los pueblos indígenas- o los que trabajan a favor de los derechos de determinadas poblaciones marginadas o discriminadas como lo son los migrantes y población LGBTTI, quienes suelen enfrentar modalidades de hostigamiento y riesgo propias a su condición o su trabajo.

En síntesis podemos decir que la situación de las y los defensores de derechos humanos se resume de la siguiente manera

- Existe el uso indebido de leyes y disposiciones jurídicas por parte del Estado para impedir la labor de las y los defensores así como para criminalizar la protesta social.
- Existe la fabricación de delitos o expedientes para incriminar a defensoras y defensores de derechos humanos con el objetivo de perjudicar su labor y seguridad.
- Persiste un alto número de violaciones de derechos humanos cometidas en su contra que permanecen en la impunidad lo cual repercute negativamente en su labor y seguridad.
- Se comienza a documentar que las agresiones que sufren las y los defensores de derechos humanos provienen de autoridades estatales, federales, militares y en ocasiones de poderes fácticos protegidos por autoridades gubernamentales.

⁵ Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, *México: Defensores de derechos humanos frente a la mutación política y la violencia*, febrero de 2009, pág. 4, disponible en www.omct.org/pdf/Observatory/2009/Informe_Mision_Mexico.pdf.

Aunado a lo anterior, la impunidad, la ausencia total de procesos de investigación y de acceso a la justicia ha hecho más vulnerables a las y los defensores de derechos humanos. Asimismo, la falta de medida una falta de una política clara, coordinada y eficaz para la implementación integral de medidas de protección a favor de las y los defensores. Comúnmente son las autoridades, sobre todo locales, que ante la falta de responsabilidades claras no implementan tales medidas de manera eficaz, una situación grave tanto por la urgencia de proteger a estos grupos y personas como por el número inédito de defensores que se han visto obligados a obtener medidas de protección.

Justo por ello, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se ha acuñado lo que se denomina el deber de garantía de los Estados, el cual ha sido definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en interpretación del contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como la obligación de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos⁶.

Amnistía Internacional concluyó en su informe sobre la situación de defensores que “[l]as amenazas, los ataques y los homicidios contra defensores y defensoras de los derechos humanos rara vez son investigados de forma efectiva por las autoridades...”⁷ La CNDH ha constatado a partir del análisis de los casos presentados en el marco del Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, que con relación a las y los defensores, “[e]s evidente que la omisión del Estado mexicano respecto de su obligación de garantizar la seguridad pública, humana y legalidad, así como de efectuar una investigación efectiva y completa de los ataques contra las y los

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Godínez Cruz, sentencia de 20.I.89, párr. 175 y 176

⁷ Amnistía Internacional, *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*, enero de 2010, Índice AMR 41/032/2009, pág. 24, disponible en <http://amnistia.org.mx/documentos/infoweb.pdf>.

defensores, genera impunidad, y con ello la repetición crónica de las agresiones”⁸. Por otra parte, los y las defensores y organizaciones no gubernamentales que tienen medidas cautelares o provisionales, muchos de ellos integrantes de la Red TDT, comúnmente encuentran que las autoridades, sobre todo locales, no implementan tales medidas de manera eficaz, una situación grave tanto por la urgencia de proteger a estos grupos y personas como por el número inédito de defensores que se han visto obligados a obtener medidas de protección: en este momento, por ejemplo, más de 100 defensores tienen medidas provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo cual de por sí es un indicio de un serio problema en la protección de defensores a nivel nacional. Por lo cual se puede concluir que la situación requiere urgentemente de la instrumentación de un Mecanismo para garantizar la prevención, protección, investigación y sanción de las agresiones cometidas en contra de los defensores de derechos humanos.

b) Sobre Agresiones a la libertad de expresión y de prensa

México ha padecido en los últimos años el crecimiento exponencial de agresiones y ataques en contra de periodistas. El asesinato constituye la agresión más categórica y uno de los indicadores más ilustrativos de la violencia en que periodistas y comunicadores ejercen su trabajo.⁹ Más aún, el índice de homicidios de periodistas arroja una medición de la calidad democrática y el respeto al Estado de Derecho, con base en la falta de garantías para el ejercicio de la libertad de expresión.

El Estado mexicano ha mostrado apertura para la adquisición de compromisos internacionales relativos a la protección de periodistas y al establecimiento de un diálogo con la sociedad civil para la búsqueda de soluciones concretas.¹⁰ No obstante, a

⁸ CNDH, *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de defensores y defensoras de los Derechos Humanos en México*, mayo 2010, pág. 5.

⁹ Mientras que del 2001 al 2003 tuvieron lugar los asesinatos de siete periodistas, del 2004 al 2006 el número de asesinatos subió a 20 casos. De éstos, 10 ocurrieron durante 2006. En 2008 se registraron 13 asesinatos, mientras que en 2009 se verificaron 11.

¹⁰ Derivado del Examen Periódico Universal de México en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en febrero de 2009, el Estado mexicano aceptó las siguientes recomendaciones: 53. Invitar a ONGs que trabajan el tema de la libertad de prensa a un dialogo constructivo sobre cómo detener la violencia contra los periodistas y garantizar la libertad de prensa; 56. Poner en marcha medidas más eficaces para hacer frente a la violencia contra los periodistas y personal de los medios de comunicación; ofrecer garantías a los mismos; garantizar su seguridad en el desempeño de sus actividades profesionales

pesar de las abrumadoras cifras y agresiones sistemáticas contra periodistas y de los múltiples señalamientos realizados por actores nacionales e internacionales, el Estado mexicano no ha puesto en marcha una política preventiva de protección para hacer frente a los ataques contra periodistas y comunicadores.

A pesar de los compromisos internacionales adquiridos, de los múltiples señalamientos por la comunidad internacional, y de la intensificación de las agresiones, el Estado mexicano continúa sin tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de la libertad de prensa en el país.

La falta de voluntad política ha derivado en la incapacidad de articular el aparato gubernamental para el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano. La muestra más contundente de la inacción del Estado, a pesar de la gravedad y urgencia de la problemática que se enfrenta, es la conformación de un patrón de impunidad frente a los casos de agresión contra las y los periodistas, que ha perpetuado su repetición. (...) Por lo tanto, a partir de una concepción integral de los derechos humanos y teniendo en cuenta su carácter interdependiente, el Estado mexicano, a través de sus acciones y omisiones, no sólo ha incumplido sus obligaciones de proteger y respetar el derecho a la libertad de expresión, cuyo pleno ejercicio es una herramienta para alcanzar otras libertades individuales, sino también los derechos a la vida y a la integridad personal; a la libertad personal; al debido proceso y a las garantías judiciales¹¹.

en particular de aquellos que investigan y denuncian los casos de tráfico de drogas y la corrupción; 60. Incrementar la efectividad de las medidas precautorias para proteger a los defensores de los derechos humanos, incluyendo la adopción de efectivas y comprehensivas estrategias de prevención, a nivel central y local, para prevenir los ataques y proteger la vida e integridad física de los defensores de los derechos humanos y periodistas y garantizar que esos programas estén respaldados por un firme compromiso político y con recursos suficientes.

¹¹ Informe presentado a la CIDH en Mayo de 2010 por ARTICLE19 y CENCOS

4.- Hacia una política pública de Estado para la Protección del Derecho a Defender los derechos humanos y la Libertad de Prensa

Actualmente, lo que existe en México en materia de atención para defensoras y defensores de derechos humanos¹²:

-Declaraciones, legislaciones y políticas sobre Defensores y Defensoras

- Reglamento Interior mediante el cual se crea el Programa de Atención a Defensores de Derechos Humanos, inserto en la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en la Secretaría de Gobernación.
- Acuerdo del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por el que se reforman y adicionan diversos artículos del reglamento interno de la Comisión.
- Acuerdo A/010/2010 publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal con respecto a Lineamientos para investigación e integración de averiguaciones previas donde estén involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

-Legislación y Políticas de Testigos y víctimas

- Sistema de testigo protegido de la Procuraduría General de la República, PGR

- Estructuras Estatales

- Unidad de Atención de las Organizaciones Sociales, de la Subsecretaría de Gobierno de la Secretaría de Gobernación. **Ámbito: Federal**
- Programa de Agravios a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. CNDH. **Ámbito: Federal.**
- Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación, SEGOB. **Ámbito: Federal**
- Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. **Ámbito: Distrito Federal**

¹² *Protección de Defensores de Derechos Humanos. Buenas Prácticas y Lecciones a partir de la experiencia.* Vol. 1 Legislación, políticas nacionales y oficinas de defensores. Unidad de Investigación y Formación Internacional. Texto de María Martín Quintana y Enrique Eguren Fernández. Protection International.

- Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Asuntos Especiales y Electorales para que sea la instancia que conozca, investigue y resuelva las indagatorias en las que las víctimas sean personas con esas funciones. **Ámbito: Distrito Federal**
- Acuerdo A/010/2010 asienta que la Subprocuraduría de Atención a Víctimas del Delito y Servicios a la Comunidad brinde apoyos médicos y psicológicos a los agraviados, ofendidos o testigos, y haga seguimiento de la indagatoria y el proceso penal, incluida la reparación de daño. **Ámbito: Distrito Federal**
- Subprocuraduría Jurídica y de Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Derechos Humanos, dé seguimiento a las averiguaciones previas iniciadas, detalló la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF). **Ámbito: Distrito Federal**
- Dirección General de Política y Estadística Criminal elabore una base de datos de las averiguaciones previas en las que se encuentren involucradas como víctimas personas defensoras de los derechos humanos. **Ámbito: Distrito Federal.**
- Coordinación General de Servicios Periciales y Policía Cibernética de la Jefatura General de la Policía de Investigación, que garantiza asistencia de peritos en las diversas materias para la investigación del delito. **Ámbito: Distrito Federal**

Lo que existe ahora en tema de agresiones a la libertad de expresión y prensa, para la atención a comunicadores, comunicadoras, profesionales y trabajadores de los medios de comunicación y periodistas¹³:

-Declaraciones, legislaciones y políticas

- Acuerdo del Procurador General de la República, A/031/06 con el que se crea la Fiscalía Especial de Atención a Delitos de Prensa.
- Acuerdo del Procurador General de la República (A/145/10), desaparece la Fiscalía Especial de Atención a Delitos de Prensa y crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).

¹³ *Protección de Defensores de Derechos Humanos. Buenas Prácticas y Lecciones a partir de la experiencia.* Vol. 1 Legislación, políticas nacionales y oficinas de defensores. Unidad de Investigación y Formación Internacional. Texto de María Martín Quintana y Enrique Eguren Fernández. Protection International.

- Acuerdo del Consejo de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por el que se reforman y adicionan diversos artículos del reglamento interno de la Comisión
- Acuerdo a/011/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el protocolo de investigación para la atención de delitos cometidos en agravio de las y los periodistas en el ejercicio de esta actividad¹⁴.
- Decreto del Gobierno del Estado que crea la Comisión Estatal para la Defensa De Los Periodistas en el Estado de Veracruz

-Legislación y Políticas de Testigos y víctimas

- Sistema de testigo protegido de la Procuraduría General de la República, PGR

- Estructuras Estatales

- Fiscalía Especial de Agresiones a la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la Republica
- Programa de Agravios a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. CNDH. **Ámbito: Federal.**
- Comisión Especial de Agresiones a Periodistas y Medios de Comunicación. **Ámbito Federal.**
- Relatoría para la Liberta de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. **Ámbito: Distrito Federal**
- Protocolo de investigación para la Atención de Delitos cometidos en agravio de las y los Periodistas en el ejercicio de esta actividad. **Ámbito: Distrito Federal.**
- Comisión Estatal para la Defensa de Periodistas¹⁵. **Ámbito: Veracruz**

¹⁴ Se publicó el 25 de marzo de 2010, en la Gaceta del Gobierno del Distrito Federal, el Acuerdo A/004/2010 por el que se creó la Agencia Especializada para la Atención de Delitos cometidos en agravio de las y los **Periodistas** en el Ejercicio de esta Actividad, y se establecen los lineamientos de actuación para el personal ministerial que conozca de dichos delitos.

¹⁵ Gaceta Oficial Del Estado de Veracruz No. 102 De Fecha 03 De Mayo De 2006

5.- Propuestas Actuales para el mecanismo de Protección de Defensoras y Defensoras de derechos humanos y Periodistas

En el marco de las propuestas y discusiones que se han dado hasta la fecha en el tema, se han desarrollado 4 insumos importantes: 2 de las CNDH para cada grupo, una para periodistas realizada por Article19 y una propuesta de la Secretaria ejecutiva de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. Todos los Derechos para Todas y todos.

Este cuadro tiene el objetivo de ubicar las coincidencias y las diferencias entre estas propuestas, con el fin de ayudar a los dos grupos a generar acuerdos mínimos.

Sobre Periodistas

Instancia	Integrantes	Mandato	Eje de trabajo	Observación
CNDH	-APF: SEGOB, PGR, SRE, -OCS - OACNUDH -CNDH y OPDHS estatales -Beneficiario o representante			-Centrado en medidas cautelares -Participación de las opdhs estatales - Señala en caso de - Órgano del Sistema Interamericano es cuando SRE participa
Article19	-APF: SEGOB, PGR, SRE, SSP -Representantes de OCS y periodistas - OACNUDH -CNDH y OPDHS estatales -Beneficiario o representante	- Protección - Prevención		- Mandato limitado

Sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos

Instancia	Integrantes	Mandato	Eje de trabajo	Observación
- CNDH	-APF: SEGOB, PGR, SRE, -OCS - OACNUDH -CNDH y OPDHS estatales -Beneficiario o representante			-Centrado en medidas cautelares -Participación de las opdhs estatales - Señala en caso de que sean medidas cautelares solicitadas por el Sistema Interamericano, SRE participa
- OSC de Derechos Humanos ¹⁶	Composición: - Presidencia - Segob - SRE - SSP - CNDH - OACNUDH - Representantes de la sociedad civil y periodistas - Delegados de sectores protegidos - Representantes de los grupos protegidos Otras instituciones que sin ser parte del mecanismo participarían en sesiones especiales: - PGR - Poder judicial - Secretaría de	Objetivo general: El Estado tiene la responsabilidad fundamental y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y libertades fundamentales, por medio de la adopción de las medidas necesarias para instaurar las condiciones necesarias, así como las garantías jurídicas para que todas las personas sometidas a su jurisdicción, incluidos los	- Medidas de prevención - Medidas de protección - Evaluación de riesgo - Implementación de medidas de prevención y protección - Análisis de ataques y patrones de violencia contra DDH	Creación de un Sistema de Alerta Temprana Define los derechos humanos y la población meta que es en esta propuesta los defensores y defensoras de DH Establece condiciones de buen funcionamiento del mecanismo. Establece funciones generales

¹⁶ *Propuesta de las organizaciones de la sociedad civil para la creación del Mecanismo de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos*; 11 de mayo de 2010.

	<p>Salud Pública - Organismos de investigación - Poder legislativo.</p>	<p>defensores de derechos humanos, periodistas y otros grupos vulnerables, individualmente o en asociación con otros, puedan poner en práctica todos estos derechos y libertades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prevención - Protección -Seguimiento a medidas cautelares - Investigación 		
--	---	--	--	--

6.- Compromisos del Estado Mexicano sobre el derecho a defender y la libertad de expresión y prensa

Más allá de la obligación general de proteger a las y los defensores de derechos humanos, periodistas y comunicadores asumida mediante la ratificación de tratados internacionales -notablemente mediante la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, actos que señalan que el Estado se compromete a proteger la vida e integridad de personas y grupos en situaciones de riesgo inminente y en particular, cumplir las medidas cautelares y provisionales otorgadas por los órganos del Sistema Interamericano- diversos órganos internacionales han dirigido recomendaciones al Estado mexicano sobre la situación de las y los defensores, tras haber llevado a cabo análisis o visitas al país.

Para mencionar unos ejemplos recientes, en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) en 2009 diversos Estados parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU señalaron la necesidad que el Estado mexicano tomara medidas para proteger a las y los defensores, recomendando entre otros que “investigara los casos de agresiones contra **periodistas y defensores de los derechos humanos**”, “arbitrara medidas estructurales para combatir sistemáticamente la violencia y la violación de los derechos fundamentales que sufrían” y “mejorara la eficacia de las ‘medidas cautelares’ para proteger **a los defensores de los derechos humanos** e investigara las denuncias de asesinatos, amenazas, agresiones y actos de violencia contra **defensores de los derechos humanos**, a fin de someter a la justicia a los autores”¹⁷.

Así en sus recomendaciones señaló:

*53.-Invitar a ongs que trabajan el tema de la **libertad de prensa** a un diálogo constructivo sobre cómo detener la violencia contra los periodistas y garantizar la libertad de prensa;*

*56.- Poner en marcha medidas más eficaces para hacer frente a la violencia contra los **periodistas y personal de los medios de comunicación**; ofrecer garantías a los mismos; garantizar su seguridad en el desempeño de sus*

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México, 5 de octubre de 2009, A/HRC/11/27, paras. 29, 44 y 45, respectivamente.

actividades profesionales en particular de aquellos que investigan y denuncian los casos de tráfico de drogas, la corrupción;

*60.- Incrementar la efectividad de las medidas precautorias para proteger a los **defensores de los derechos humanos** incluyendo la adopción de efectivas y comprensivas estrategias de prevención a nivel central y local, para prevenir los ataques y proteger la vida e integridad física de los defensores de los derechos humanos y periodistas y garantizar que esos programas estén respaldados por un firme compromiso político y con recursos suficientes.*

El Estado mexicano aceptó la totalidad de estas recomendaciones, comprometiéndose a implementar las medidas adecuadas para cumplirlas. A más de un año del EPU, la problemática sigue vigente y ha llegado a tal grado de notoriedad que el Parlamento de la Unión Europea emitió una resolución dirigida al Estado mexicano en la cual, entre otros, señala que la UE “[c]ondena toda clase de violencia, en particular la violencia y las persistentes amenazas de muerte de que son objeto los activistas que se dedican a la promoción y la defensa de los derechos humanos en México, y solicita que se intensifiquen los esfuerzos por parte de las autoridades mexicanas en la defensa y el blindaje jurídico y personal de estos colectivos”¹⁸.

A los órganos intergubernamentales citados se suman diversos órganos independientes de las Naciones Unidas, destacadamente el Comité de Derechos Humanos, intérprete autoritativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual en marzo de 2010 evaluó al Estado mexicano y señaló que el Estado debe cumplir las siguientes recomendaciones e informar en el plazo de un año sobre las medidas tomadas para implementarlas¹⁹:

*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...;*

¹⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2010, sobre la escalada de violencia en México, punto resolutivo 4, disponible en www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0067+0+DOC+XML+V0//ES.

¹⁹ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: México, 7 de abril de 2010, CCPR/C/MEX/CO/5, paras. 20 y 24, respectivamente.

- 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[.]*

Por su parte, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos y Libertades Fundamentales de los Indígenas recomendó declarar delito federal y perseguir en el fuero federal el asesinato de defensores de derechos humanos

Las recomendaciones citadas su suman a una larga lista de recomendaciones parecidas dirigidas al Estado mexicano a lo largo de la última década por diversos órganos y relatorías de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano.

Finalmente, es importante recordar que en el año 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó su *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*²⁰, en el cual dirige una serie de recomendaciones a los Estados parte de la Organización de Estados Americanos sobre la necesidad de instrumentar medidas de prevención, protección e investigación eficaces a favor de las y los defensores que se encuentren en situaciones de riesgo o que hayan sido victimizados por su labor, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad de ciertos grupos, tales como los líderes indígenas, comunitarios y campesinos; las mujeres; y los activistas en el campo de derechos laborales, entre otros. En particular caben resaltarse las siguientes recomendaciones de la CIDH (contenidas en el capítulo X del informe citado) por su relevancia a la coyuntura actual en México:

5. *Implementar, en forma prioritaria, una política global de protección de los defensores de derechos humanos. Adoptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención con el fin de evitar ataques en contra de **las defensoras y defensores de los derechos humanos**. Para ello se requiere otorgar fondos apropiados y apoyo político a las instituciones y los programas. [...]*

²⁰ CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 7 de marzo de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, disponible en www.cidh.oas.org/countryrep/Defensores/defensoresindice.htm.

6. *Adoptar de manera urgente medidas efectivas para proteger la vida y la integridad física de las **defensoras y defensores de derechos humanos** que se encuentran amenazados, y que estas medidas sean decididas en consulta con las defensoras y defensores. [...]*

8. *Asignar recursos humanos, presupuestarios y logísticos para poner en práctica las medidas de protección adecuadas solicitadas por la Comisión o la Corte Interamericana a efectos de proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores. ...[D]eben ser acordadas en consulta con los defensores para garantizar su pertinencia y permitir que puedan seguir desarrollando sus actividades.*

9. *Los grupos armados ilegales son uno de los principales actores de violencia en contra de las **defensoras y defensores**. Los Estados deben implementar una política seria de investigación, procesamiento y sanción de todos los actores involucrados, no solamente de sus miembros armados, sino también de quienes promuevan, dirijan, apoyen o financien esos grupos o participen en ellos.*

11. *Los Estados deben asegurar que sus autoridades o terceras personas no manipularán el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como es el caso de las **defensoras y defensores de derechos humanos**. [...]*

21. *Emprender, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos **de las defensoras y defensores de derechos humanos**. La Comisión llama a los Estados para que emprendan investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las defensoras y defensores de derechos humanos y sancionen a sus autores, como medio fundamental para prevenir la ocurrencia de esos ataques.*

23. *Adoptar las medidas necesarias para que exista una coordinación adecuada y clara en la competencia institucional para investigar y juzgar los crímenes contra las defensoras y defensores de derechos humanos cuando son menoscabados en razón de sus actividades como tales. [...]*

El Estado mexicano, como parte de su política interna en materia de derechos humanos, así como en respuesta a las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana, el Consejo de Derechos Humanos en el marco del EPU y otros órganos internacionales de derechos humanos, se ha comprometido a implementar las recomendaciones internacionales citadas y, en general, a proteger a las y los defensores de derechos humanos. En relación a las obligaciones de la Administración Pública Federal, dicho compromiso se encuentra plasmado hasta ahora en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, el cual establece los siguientes lineamientos de acción y responsables, entre otros:

Estrategia 1.4. Garantizar los espacios de participación efectiva y segura de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas de la APF.

Líneas de acción

[...]

(SSP, PGR, SEGOB) Definir los supuestos y las modalidades en que se deba otorgar protección especial a las y los defensores de los derechos humanos.

(PGR) Establecer un protocolo específico que permita la investigación de ilícitos cometidos en contra de las y los defensores de derechos humanos.

Estrategia 4.1. Impulsar una efectiva implementación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos a través de la promoción de medidas de carácter legislativo en todos los niveles del orden jurídico mexicano.

Líneas de acción:

[...]

(PGR) Impulsar un marco normativo de protección a las y los defensores de derechos humanos.

Estrategia 1.5. Consolidar los derechos civiles y políticos en la elaboración de las políticas públicas de APF

Líneas de acción

[...]

(SEGOB) **Garantizar la libertad de expresión** en el acceso a la información y la pluralidad informativa en la elaboración de políticas públicas en la APF (PGR) Establecer un protocolo específico que permita la investigación de ilícitos cometidos en contra de las y los defensores de derechos humanos.

(SEGOB, PGR SSP) Promover mecanismos institucionales e interinstitucionales para garantizar **la seguridad de periodistas, profesionales de la comunicación y ciudadanos que ven amenazada su integridad personal por situaciones relacionadas con la libertad de prensa.**

Estrategia 4.1. Impulsar una efectiva implementación y aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos a través de la promoción de medidas de carácter legislativo en todos los niveles del orden jurídico mexicano.

Líneas de acción:

[...]

(PGR) Promover las reformas legislativas necesarias para permitir la acción eficaz de las autoridades federales correspondientes en los casos de crímenes cometidos contra periodistas en el ejercicio de su actividad profesional.

(PGR) Promover las reformas necesarias para ampliar la competencia y atribuciones de la fiscalía especial para la atención de delitos contra periodistas.

En relación al carácter vinculatorio, las provisiones presupuestales y las dependencias responsables de la ejecución del PNDH, cabe recordar las siguientes disposiciones del Decreto por el cual se aprobó el mismo²¹:

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 será de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

²¹ Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, 29 de agosto de 2008, disponible en www.derechoshumanos.gob.mx/archivos/anexos/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf.

ARTÍCULO TERCERO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal integrarán en sus anteproyectos de presupuesto de egresos, recursos para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el marco de la programación del gasto público y de las disposiciones aplicables. [...]

ARTÍCULO CUARTO.- La Secretaría de Gobernación verificará de manera periódica el avance del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; asimismo, realizará las acciones necesarias para hacer las correcciones procedentes y, en su caso, modificarlo.

Tal y como se desprende de lo anterior, la implementación de un Mecanismo de protección a defensores y defensoras así como periodistas, no solamente encuentra sustento legal en las políticas fijadas por el Estado para el presente sexenio, sino que a la luz del PNDH y las conclusiones de diversos órganos internacionales, la eficaz instrumentación de tales medidas es una obligación vinculante para el Estado, y en particular para la Administración Pública Federal (SEGOB, PGR y SSP). Por otro lado, recordamos que las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos son responsabilidad de los tres niveles de gobierno, por lo cual tampoco existe impedimento legal para que las dependencias y organismos estatales implementen las medidas de protección contempladas en la presente propuesta de Mecanismo de Protección.

Desde luego, aun cuando no se mencione como responsable en las líneas de acción citadas del PNDH, la CNDH tiene competencia sobre los mismos temas y ha venido desempeñando actividades en materia de protección a defensores de derechos humanos, entre las cuales una de las más relevantes es precisamente el otorgamiento de medidas cautelares, sustentado en el Artículo 40 de la Ley de la CNDH²². Por lo tanto resulta lógico y de ninguna manera contradice el PNDH que la CNDH forme parte

²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. (ARTICULO 40.- El Visitador General tendrá la facultad de solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones 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.)

del Mecanismo de protección a defensores, sobre todo en lo tocante a la instrumentación de medidas de protección a favor de defensores en riesgo; lo anterior también puede realizarse mediante la cooperación con las comisiones estatales de derechos humanos, otra área de la labor de la CNDH ya contemplada en su normatividad y práctica.

Finalmente, en el marco del renovado Acuerdo entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los Estados Unidos Mexicanos sobre la continuidad de sus actividades en México²³, corresponde a la OACNUDH brindar asesoría y cooperación técnica con el fin de contribuir a los esfuerzos nacionales para mejorar la situación de los derechos humanos, incluida la protección a las y los defensores. Por lo tanto su colaboración a nivel federal, estatal o local en este marco también cuenta con sustento legal.

²³ *Disponible en www.hchr.org.mx/Documentos/Libros/Acuerdo.pdf.*

7.- Propuesta de Integración de Mecanismo de Protección para: Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

La construcción del *Mecanismo de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, tiene como base la atención para la prevención, protección e investigación, asimismo es un espacio en que se opera en sesión diferenciada para la atención de cada uno de los grupos.

Esto significa que está integrado un grupo enfocado a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y otro para atender a Periodistas. Los cuales funcionan independientes de uno y el otro, así como quienes lo integran sólo en la parte referente de sociedad civil.

El diseño y la labor del Mecanismo se debe caracterizar por los siguientes lineamientos generales, los cuales se deben contemplar y sustentar en su Acuerdo de Creación y marco regulatorio:

- 1) Capacidad y competencia para actuar en todas las entidades federativas y en el Distrito Federal ante riesgos provenientes tanto de actores estatales como de actores no estatales.
- 2) Recursos presupuestales, materiales y humanos adecuados para el eficaz cumplimiento de su objetivo. En particular, el Mecanismo debe recibir una porción del presupuesto aprobado bajo un rubro específico y particular para este, sin que esto impida que se le asigne otros fondos adecuados para garantizar su capacidad de atender todos los casos que le pudieran llegar de defensores en riesgo.
- 3) Capacidad de toma de decisiones vinculantes y reacción rápida ante situaciones de riesgo.
- 4) Que el marco de referencia para determinar las definiciones de “defensores” y “defensa de los derechos humanos” sea 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, adoptada por la

Asamblea General de las Naciones Unidas²⁴, complementada por los informes de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, y el Folleto informativo No 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos.

5) En el caso de periodistas sea tomando como base la violación a la libertad de expresión como toda acción u omisión por parte del estado o actor no estatal que interfiere de manera directa o indirecta en la libre circulación de ideas opiniones o informaciones así como violación a la libertad de expresión de quienes ejercen la libertad de prensa, toda agresión física, psicológica o de cualquier índole sin importar su origen en contra de una persona debido a las opiniones o información que se ha publicado o planea publicar en un medio de comunicación. Así como periodista aquella persona nacional o extranjera que dedica parte de su tiempo a recabar, generar, difundir o proveer información ya sea como profesión, empleado o independiente de un medio masivo o local, al igual que de un medio comercial, comunitario o alternativo, a través de un canal de comunicación que puede ser impreso radiofónico, digital o de imagen²⁵.

6) Aplicación en todo momento del principio pro persona y otorgamiento de medidas de protección interinas en casos de gravedad y urgencia durante el proceso de evaluación del riesgo. Las medidas deberán otorgarse dentro de las 48 horas siguientes de haber hecho la solicitud al Mecanismo.

7) Inclusión de las familias de las personas amenazadas en toda evaluación de riesgo y esquema de medidas de protección.

²⁴ La Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos destaca que “en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, se hace referencia a ‘los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos’ (cuarto párrafo del preámbulo de la Declaración). De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales. Los defensores pueden ser de cualquier género, tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de los derechos humanos no sólo desarrollan su actividad en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado”. Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, *Quién es un defensor*, www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/who.htm.

²⁵ Protocolo para el registro, Documentación y Seguimiento de Agresiones a Periodistas. Article19 y Cencos. México D.F. Noviembre de 2007.

8) Implementación de medidas de protección que no impliquen restricciones en las actividades de las y los defensores o vigilancia o intrusiones no deseadas en las vidas laborales o personales de las y los defensores.

9) Requisito de consentimiento informado previo por parte de las y los defensores que recibirían cualquier medida de protección.

10) La toma de decisiones en consideración de los riesgos diferenciados y medidas de protección adecuadas a la luz de la identidad de género, étnica, socioeconómica y otra de las o los defensores, así como su forma de defender los derechos humanos (líderes comunitarios; víctimas que denuncian las violaciones cometidas en su contra; profesionales en una ONG; participantes en una manifestación; etc.)

Objetivo general del *Mecanismo de Protección para Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*:

Hacer que el Estado cumpla su responsabilidad fundamental y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y libertades fundamentales, por medio de la adopción de las medidas necesarias para instaurar las condiciones necesarias, así como las garantías jurídicas para que todas las personas sometidas a su jurisdicción, incluidos los defensores de derechos humanos, periodistas y otros grupos, individualmente o en asociación con otros, puedan poner en práctica todos estos derechos y libertades.

Objetivo particular:

Proteger la vida, integridad, libertad y seguridad de las poblaciones objeto que se encuentren en situación de riesgo debido al ejercicio de sus actividades o funciones de derechos humanos, políticas, sociales o humanitarias.

Poblaciones meta:

Defensoras y defensores de derechos humanos:

“En la Declaración sobre los defensores de los Derechos Humanos se hace referencia a que los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos” (cuarto párrafo del preámbulo).

De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquier persona o grupos de personas que se esfuercen en promover los Derechos Humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales. Los defensores y defensoras, pueden tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de los derechos humanos no sólo desarrollan su actividad en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado”.²⁶

De lo anterior se desprende que el marco jurídico de las diversas actividades de los defensores de Derechos Humanos es de acuerdo a la Declaración sobre los defensores de Derechos Humanos en su artículo tercero:

“El derecho interno, en cuanto concuerda con la Carta de las Naciones Unidas y otras obligaciones internacionales del Estado en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales, es el marco jurídico en el cual se deben materializar y ejercer los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el cual deben llevarse a cabo todas las actividades a que se hace referencia en la presente Declaración para la promoción, protección y realización efectiva de esos derechos y libertades.”²⁷

Periodistas:

²⁶ Folleto informativo No 29. *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Pág. 7.

²⁷ Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1998.

Periodista aquella persona nacional o extranjera que dedica parte de su tiempo a recabar, generar, difundir o proveer información ya sea como profesión o independiente de un medio masivo o local al igual que de un medio comercial comunitario o alternativo a través de un canal de comunicación que puede ser impreso, radiofónico, digital o imagen.

Estructura del Mecanismo:

Composición permanente del Mecanismo: Presidencia, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB; CNDH; PGR; SSP; OACNUDH; Equipo de personas expertas en derechos humanos y libertad de expresión (representantes de la sociedad civil y periodistas); expertos y expertas independientes en evaluación de riesgo a defensores y periodistas con enfoque psicosocial y delegados de sectores protegidos (Defensores/ras y periodistas).

Invitados especiales permanentes de acuerdo al caso que se analice en la sesión de Mecanismo: solicitantes de las medidas, y ONGs nacional o extranjera que acompañan, asesoran y tienen conocimiento del caso.

Invitados a sesiones especiales no permanentes del Mecanismo: Comisiones de Derechos Humanos del Senado y de la Cámara de Diputados; organismos públicos estatales de derechos humanos; procuradurías estatales de justicia; secretarías de seguridad pública estatales y locales; Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Poder Judicial, Organismos de investigación civil, Secretaría de Salud Pública y Órganos Internacionales.

Funciones generales del Mecanismo:

De manera general:

- Recibir y tramitar las solicitudes e información relacionadas con violaciones al derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

- Analizar y verificar la documentación relacionada con las solicitudes; solicitar información complementaria para analizar la situación particular del solicitante y realizar una entrevista personal con el solicitante, para ampliar la información relacionada con su situación particular.
- Coordinar con las entidades competentes dentro del mecanismo la evaluación de riesgo; implementación de las medidas de prevención y protección otorgadas; análisis de ataques, y de seguimiento y evaluación de medidas de prevención y protección.
- Trasladas a las autoridades competentes las solicitudes o información que no sean competencia del mecanismo
- Suministrar la información requerida por los organismos de control del estado y demás autoridades competentes
- Elaborar informes sobre la situación nacional en materia de defensores y defensoras y periodistas.
- Presentar, a título consultivo, al gobierno, al Poder Legislativo y a cualquier otro órgano pertinente, dictámenes, recomendaciones, propuestas de ley e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección de los defensores y periodistas; y podrán hacerlos públicos
- Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales relativos a defensoras de derechos humanos y periodistas de los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva. Además, se debería alentar la ratificación de esos instrumentos internacionales o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación.

Comité Coordinador del Mecanismo.

El Mecanismo deberá contar con una estructura centralizada, capaz de coordinar, monitorear y solicitar rendición de cuentas a las autoridades estatales y federales. En su

mayor parte las acciones serán instrumentadas por la Administración Pública Federal y la CNDH.

Se creara una instancia nueva en la Secretaría de Gobernación especializada para coordinar el mecanismo.

Lo integrarán además Presidencia, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB; CNDH; PGR; SSP; OACNUDH; Equipo de personas expertas en derechos humanos y libertad de expresión (representantes de la sociedad civil y periodistas); expertos y expertas independientes en evaluación de riesgo a defensores y periodistas con enfoque psicosocial y delegados de sectores protegidos (Defensores/ras y periodistas).

Tal esquema resulta necesario por varios motivos. En primer lugar, facilita la recopilación y sistematización de datos al nivel nacional, así como el impulso de políticas públicas a ese nivel para mejorar la protección de defensores y periodistas en todo el territorio. En segundo lugar, es innegable que en la experiencia de las organizaciones y personas defensoras de derechos humanos y periodistas en las entidades federativas, las autoridades locales de seguridad pública y procuración de justicia son muchas veces señaladas por actos de hostigamiento en contra de las y los defensores, o bien su relación con los grupos de defensores es de desconfianza. Cabe señalar que algunos defensores y periodistas también señalan a autoridades federales como los autores de hostigamientos y amenazas.

Sin minimizar la importancia de esta problemática y con la finalidad de mejorar la confianza y la colaboración entre defensores y periodistas y autoridades locales y federales, en el presente momento; y en vista de la urgente necesidad de implementar un Mecanismo de protección eficaz, es necesario crear un Mecanismo federal y centralizado con facultades para colaborar con las autoridades locales, pero capaz de instrumentar todas las medidas de protección indicadas aun si las autoridades locales no responden de manera adecuada ante una situación de riesgo.

Es necesario que las y los defensores en riesgo tengan la opción de solicitar que sean las autoridades federales o estatales (según convenga al defensor o periodista) las que proporcionan las medidas de protección, tales como rondines, puesto que sería contraproducente obligar a una persona en riesgo a aceptar acompañamiento o ayuda

de una autoridad en que no confíe y que posiblemente sea señalada como cómplice en una situación de riesgo.

Finalmente, de acuerdo con el Programa Nacional de Derechos Humanos y la normatividad de la CNDH, corresponde a las dependencias federales y a la Comisión Nacional, respectivamente, implementar los lineamientos del PNDH en materia de protección a defensores y otorgar, implementar y dar seguimiento a las medidas cautelares. Por todo lo anterior, resulta tanto lógico como inevitable que el Mecanismo esté a cargo del gobierno federal.

Por otro lado, puesto que el Mecanismo tendrá que contar con la capacidad de responder de manera rápida y entrar en contacto directo con las y los defensores en riesgo, deberá trasladar a sus miembros al lugar de los hechos para proteger a las personas involucradas.

Funciones del Comité Coordinador del Mecanismo.

La coordinación de las acciones y políticas internas del Mecanismo recaerá en un Comité Coordinador centralizado y federal, el cual tendrá a su cargo el análisis de las todas las acciones tomadas al nivel federal y estatal; la recopilación y análisis de la información recabada por el Mecanismo; y la transmisión de información sobre los casos atendidos por el Mecanismo al público (mediante la difusión de determinadas estadísticas a través del sitio Web del Mecanismo y mediante respuestas a solicitudes de información pública, entre otros), a las Comisiones de Derechos Humanos del Poder Legislativo y, en casos determinados, a las instancias internacionales que hayan otorgado medidas de protección.

El Comité Coordinador contará con la facultad de extender una invitación a cualquier autoridad federal o estatal civil (ejecutiva, legislativa o judicial) así como a cualquier comisión estatal de derechos humanos, organización no gubernamental mexicana o internacional, órgano internacional, defensor en riesgo o sus representantes o cualquier otro actor para presentar información, proporcionar asesoría técnica o colaborar de cualquier otra manera en las sesiones del Comité, o para comunicarse y aportar información y asesoría de manera *ad hoc* por teléfono, correo, correo electrónico u otro,

según se juzgue conveniente para la pronta y adecuada resolución de los asuntos bajo consideración del Comité.

El Comité Coordinador **sesionará cada mes de manera ordinaria y se podrán convocar las sesiones extraordinarias necesarias** para garantizar el buen desempeño del Comité y la atención adecuada a cualquier asunto urgente. En las sesiones ordinarias deberán estar presentes todos los actores mencionados en el apartado “Composición permanente del mecanismo”, **evaluará el funcionamiento, avances y deficiencias del Mecanismo** y el nivel de cumplimiento del PNDH y de las recomendaciones internacionales vigentes en la materia, e instrumentará las medidas adecuadas para corregir cualquier deficiencia detectada o responder ante una determinada situación de riesgo. Esta tarea incluye **el manejo del presupuesto asignado al Mecanismo**, el registro transparente de los conceptos de gasto aprobados y acciones encaminadas a velar por que se le asigne al Mecanismo un presupuesto adecuado cada año.

El Comité **Coordinador tomará conocimiento de las medidas de prevención, protección e investigación llevadas a cabo por el Mecanismo** y las demás entidades federativas.

El Comité Coordinador **recibirá y sistematizará las denuncias e información hecha del conocimiento del Mecanismo** mediante la comunicación directa de defensores y periodistas, ONGs, autoridades u otros sobre casos de defensores y periodistas en potencial o comprobado riesgo. Mantendrá una base de datos actualizada mensualmente sobre el número de casos denunciados, las entidades federativas en las cuales ocurren, el tipo de agresión registrada y la identidad de las y los defensores y periodistas involucrados (género, identidad indígena, etc.), entre otros, para ayudar en el análisis del panorama nacional en materia de agresiones a defensores y periodistas. Estos y otros datos estadísticos deberán publicarse en un portal Web para informar al público de esta problemática y estarán disponibles para que el Comité Coordinador pueda responder solicitudes de información pública relevantes, siempre omitiendo la publicación de datos personales y confidenciales. El mencionado **sitio Web** también deberá contener información sencilla para orientar a las y los defensores sobre cómo acceder al Mecanismo, sus funciones y procedimientos, información de contacto y los demás datos necesarios para difundir el funcionamiento del Mecanismo.

El Comité Coordinador se encargará de diseñar e implementar los talleres y capacitaciones necesarias, y de producir los materiales adecuados, para **entrenar a los agentes ministeriales federales y locales en el Protocolo de investigación** de agresiones a defensores. Asimismo se encargará de capacitar a los miembros del Mecanismo en un **Protocolo de evaluación de riesgo** aplicable a defensores de derechos humanos y periodistas.

Finalmente y como medida para mejorar la seguridad de las y los defensores de manera permanente, los miembros del Comité Coordinador se encargarán de **promover una iniciativa de ley para federalizar la competencia sobre la investigación y procuración de justicia en casos de delitos cometidos contra defensores** cuando se alegue que éstos guardan relación con las actividades de las víctimas a favor de los derechos humanos. Lo anterior resulta necesario a la luz de varias consideraciones mencionadas, entre ellas, el nivel de desconfianza que impera entre muchas personas y organizaciones defensoras de derechos humanos y las autoridades estatales o municipales; la frecuencia con la cual las autoridades locales son señaladas como responsables de actos de hostigamiento a defensores, incluido el uso desviado del sistema judicial en su contra, y la necesidad correspondiente de investigar a funcionarios locales. Aun cuando el PNDH contemple que sea la PGR la dependencia que promueve iniciativas de ley para mejorar la protección a defensores, esto no impide que el Mecanismo de protección impulse la iniciativa mencionada, máxime cuando la PGR forma parte del Mecanismo.

Resumen: responsables de la coordinación del Mecanismo y acciones a tomarse:

Instancia de la APF que preside el Comité Coordinador:

1. Será una nueva instancia en la Secretaría de Gobernación especializada para coordinar el mecanismo.

Miembros permanentes:

2. Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
3. Presidencia
4. Procuraduría General de la República (PGR).

5. Secretaría de Seguridad Pública (SSP).
6. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).
7. Equipo de personas expertas en derechos humanos y libertad de expresión (Representantes de la sociedad civil y periodistas).
8. Expertos y expertas independientes en evaluación de riesgo a defensores y periodistas con enfoque psicosocial.
9. Delegados de sectores protegidos (Defensores/ras y periodistas).

Funciones del Comité Coordinador:

1. Sesiones ordinarias y extraordinarias para evaluar el funcionamiento, avances y deficiencias del Mecanismo y el nivel de cumplimiento del PNDH y de las recomendaciones internacionales vigentes en la materia.
2. Instrumentación de medidas para corregir cualquier deficiencia detectada.
3. Manejo del presupuesto del Mecanismo.
4. Tomar conocimiento de todas las medidas instrumentadas por el mecanismo y suplantar sus acciones cuando sea necesario.
5. Sistematizar la información recabada por el Mecanismo.
6. Mantener sitio Web del Mecanismo.
7. Capacitar a los miembros del Mecanismo en los protocolos correspondientes a la evaluación de riesgo y a los agentes del MP acerca de los protocolos de investigación de agresiones contra defensores y periodistas.
8. Promover una iniciativa de ley para federalizar la competencia sobre delitos cometidos contra defensores presuntamente relacionados con sus actividades de defensa de los derechos humanos.

Funciones del Mecanismo: evaluación del riesgo y medidas de prevención

- a) El riesgo y su evaluación, criterios y aspectos a tomar en cuenta.

Consideramos que la definición de riesgo no puede ser ambigua o abstracta, sino precisa, con diferentes niveles y diferenciada para cada población meta. Así mismo debe tomar en cuenta “las particularidades y diferencia de género, etnia, discapacidad, ciclo vital, orientación sexual, origen de la víctima.”²⁸

De lo general a lo particular:

Partiremos de los criterios que tiene el Sistema Interamericano posee para ser beneficiario de medidas cautelares y provisionales de la CIDH y la CoIDH.

“Artículo 25. Medidas cautelares

1. 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.
2. En situaciones de gravedad y urgencia la Comisión podrá, a iniciativa propia o a solicitud de parte, solicitar que un Estado adopte medidas cautelares a fin de prevenir daños irreparables a personas que se encuentren bajo la jurisdicción de éste, en forma independiente de cualquier petición o caso pendiente.
3. Las medidas a las que se refieren los incisos 1 y 2 anteriores 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.
4. La Comisión considerará la gravedad y urgencia de la situación, su contexto, y la inminencia del daño en cuestión al decidir sobre si corresponde solicitar a un Estado la adopción de medidas cautelares. La Comisión también tendrá en cuenta:
 - a. si se ha denunciado la situación de riesgo ante las autoridades pertinentes o los motivos por los cuales no hubiera podido hacerse;

²⁸ *Manual de protección para defensores y defensoras de derechos humanos en Colombia. Un canto para resistir*, Programa Somos Defensores; Bogotá, Febrero de 2010. Pág. 35

b. la identificación individual de los potenciales beneficiarios de las medidas cautelares o la determinación del grupo al que pertenecen; y

c. la expresa conformidad de los potenciales beneficiarios cuando la solicitud sea presentada a la Comisión por un tercero, salvo en situaciones en las que la ausencia de consentimiento se encuentre justificada.”²⁹

“Artículo 76. Medidas provisionales

1. La Comisión podrá solicitar a la Corte la adopción de medidas provisionales en casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario para evitar un daño irreparable a las personas, en un asunto no sometido aún a consideración de la Corte.”³⁰

Artículo 63.2 de la Convención Americana:

“En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.”³¹

“A juicio de la Corte Interamericana, la apreciación de la “extrema gravedad” y de la “urgencia” de la amenaza que previenen este tipo de medidas debe entenderse teniendo en cuenta la naturaleza y contenido del derecho en cuestión. El requisito de extrema gravedad y urgencia presupone la existencia de un peligro real o amenaza inminente cierta que pudiera resultar en un daño irreparable para los derechos fundamentales de las personas”³²

Se debe considerar en la evaluación de riesgo, además de todos los anteriores criterios mencionados los siguientes que menciona la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos.

²⁹ REGLAMENTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Aprobado por la Comisión en su 137° período ordinario de sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009.

³⁰ *Ibidem*

³¹ **CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS** (Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos)

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS*, Capítulo sobre medidas de protección, Párrafo 237

Para evaluar la “gravedad” de la situación de riesgo se analiza lo siguiente:

“(a) el tenor de las amenazas recibidas (mensajes orales, escritos, simbólicos etc.) y su materialización contra uno o más miembros de un grupo de personas;

(b) los antecedentes de actos de agresión contra personas similarmente situadas;

(c) los actos de agresión directa que se hubieren perpetrado contra el posible beneficiario;

(d) el incremento en las amenazas que demuestra la necesidad de actuar en forma preventiva;

(e) y elementos tales como apología e incitación a la violencia contra una persona o grupo de personas.

En segundo término se considera la urgencia de la situación denunciada sobre la base de

(a) la existencia ciclos de amenazas y agresiones que demuestran la necesidad de actuar en forma inmediata;

(b) la continuidad y proximidad temporal de las amenazas;

(c) la existencia de un “ultimátum” creíble mediante el cual –por ejemplo—se le indique al posible beneficiario que debe abandonar la región donde habita o será víctima de violaciones. Los bienes amenazados en esta categoría –vida e integridad personal— sin duda constituyen el extremo de irreparabilidad de las consecuencias que el otorgamiento de medidas cautelares busca evitar.”³³

Para hacer un análisis de la información se tiene en cuenta información relacionada con:

⇒ “la descripción de los hechos que fundamentan la solicitud (amenazas telefónicas, escritas, atentados, hechos de violencia, señalamientos),

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS*, Capítulo sobre medidas de protección, párr. 244.

- ⇒ la Identificación del origen de las amenazas (particulares, particulares con vínculos con el Estado, agentes del Estado, otros),
- ⇒ las denuncias formuladas ante las autoridades, las medidas de protección de las cuales ya sean beneficiarios y sobre su efectividad,
- ⇒ la descripción del contexto necesario para valorar la gravedad de las amenazas,
- ⇒ la cronología y proximidad en el tiempo de las amenazas proferidas,
- ⇒ la identificación de personas afectadas y su grado de riesgo;
- ⇒ individualización de personas o grupos pertenecientes a una categoría de individuos en estado de riesgo y la descripción de las medidas de protección u otras requeridas.

Asimismo, al evaluar esta información, se tienen en cuenta los siguientes elementos de contexto con relación al país al cual se refiere la solicitud:

- la existencia de un conflicto armado,
- la vigencia de un estado de emergencia,
- los grados de eficacia e impunidad en el funcionamiento del sistema judicial,
- los indicios de discriminación contra grupos vulnerables y;
- los controles ejercidos por el Poder Ejecutivo sobre los demás poderes del Estado. ³⁴

Es importante señalar que los criterios para la evaluación del riesgo por parte del Mecanismo de protección no deben ser iguales a los empleados por los organismos públicos de derechos humanos o los órganos internacionales, los cuales suelen exigir que un riesgo sea grave e inminente antes de otorgar medidas de cualquier índole. En vez de ello, el objetivo del Mecanismo es velar en sentido amplio por la seguridad de las y los defensores y periodistas ante cualquier riesgo que amenace con obstaculizar su

³⁴ Op. Cit., párr. 245.

labor o menoscabar sus derechos a la vida, integridad, libertad y otros. De ahí que la meta del Comité será analizar qué riesgo existe; cuáles son sus características; cuáles medidas podrían proteger contra tal riesgo; etc. Luego, en diálogo con las personas afectadas o la ONG o grupo bajo amenaza, tratar de acordar las medidas más eficaces que sean proporcionales a la situación. En otras palabras, aunque un riesgo medio pueda no justificar la asignación de escoltas las 24 horas o la reubicación de una persona, sí justificaría medidas de más bajo impacto y que requieran de menos recursos o inversión de tiempo.

Resumen: responsables de la evaluación de riesgos y la implementación de medidas puntuales de prevención:

Instancia de la APF que preside:

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Miembros permanentes:

2. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).
3. Procuraduría General de la República (PGR).
4. Secretaría de Seguridad Pública (SSP).
5. Las y/o los defensores en presunto riesgo y sus representantes.

Invitados ad casum, a discreción del Comité:

6. Organizaciones no gubernamentales, locales, nacionales o internacionales, cuyos conocimientos serían útiles para la consideración de un caso bajo consideración del Comité.
7. Cualquier otro invitado civil cuya aportación fuera de utilidad para el Comité.

Funciones en esta etapa:

1. Recibir información sobre situaciones de presunto riesgo.
2. Entrevistarse con las y los defensores afectados.

3. Facilitar la apertura de una queja y una solicitud de medidas cautelares ante el organismo público correspondiente.
4. Facilitar la denuncia penal ante la autoridad ministerial correspondiente.
5. Evaluar la situación de riesgo.
6. Acordar medidas de prevención puntuales o medidas de más largo plazo con el consentimiento informado de las y los afectados.
7. Informar del caso al Comité Coordinador del Mecanismo.

b) Medidas de prevención

Entendemos por prevención todo tipo de medidas tempranas que deben implementarse con el fin de persuadir, disuadir y evitar un peligro, disminuir un riesgo y/o los impactos del mismo; por “medidas de prevención” aquellas que responden ante un riesgo medio, urgente, irreparable; pero contra el cual las y los defensores y periodistas en riesgo **no** cuentan con medidas cautelares o provisionales otorgadas por un organismo público de derechos humanos u órgano del Sistema Interamericano. Tal situación requiere de la implementación de medidas inmediatas interinas (en casos urgentes y cuando las personas en riesgo así lo solicitan en un plazo no mayor a las 48 horas), seguida por una evaluación del riesgo y la instrumentación de las medidas correspondientes para evitar que se actualice tal riesgo. Si las personas que acuden al Mecanismo ya cuentan con medidas cautelares o provisionales, no procede una evaluación del riesgo (puesto que la vigencia de éste fue comprobado por la instancia que otorgara las medidas), sino lo que procede es la implementación de las medidas ordenadas (ver la sección que sigue, sobre medidas de protección).

Existen por lo menos dos categorías de riesgos ante los cuales acudirán defensores al Mecanismo.

La primera categoría son situaciones de riesgo propiciadas por la labor de los defensores y periodistas, ante las cuales se piden ciertas acciones concretas para evitar

que se actualice el riesgo o se incremente. Por ejemplo, si un grupo comunitario tiene programada una manifestación pública y tiene motivos fundamentados para creer que las personas participantes podrían sufrir actos de hostigamiento o violencia por parte de autoridades o terceros, el grupo podrá acudir al Mecanismo para solicitar la implementación de medidas de prevención, tales como el acompañamiento de observadores gubernamentales de derechos humanos. En tales casos, la persona que acude al Mecanismo no requiere de protección inmediata sino que podrá prever en qué día requerirá de medidas de prevención.

La segunda categoría son situaciones de un alegado riesgo vigente o que está en el curso de actualizarse. En tales casos, el Mecanismo ofrecerá implementar medidas inmediatas mientras se lleva a cabo la evaluación del riesgo, las cuales deberán ser implementadas dentro de las 48 horas siguientes.

En vista de la necesidad de una reacción rápida por parte del Mecanismo, de contacto directo con la persona afectada y en determinados casos, de trasladarse al lugar de los hechos, las medidas de prevención quedarán a cargo del Comité coordinador del Mecanismo.

El procedimiento a seguir cuando algún miembro del Comité recibe información sobre una situación de presunta riesgo a una persona defensora de derechos humanos -sea mediante una queja ante un organismo público, una denuncia ante el Mecanismo, una denuncia penal, una ONG y por otra fuente- será el siguiente:

- 1) Se establecerá contacto directo con la persona afectada, si la información llegó por otra fuente. Para este paso será necesario contemplar el traslado del Comité coordinador al lugar donde se encuentra la persona, tomando en cuenta las circunstancias que se tienen que evaluar en el caso y la propia seguridad y circunstancias de la persona.
- 2) Desde el momento en que establece contacto con la persona o grupo afectado, el Comité ofrecerá medidas interinas a la persona o grupo mientras evalúa su situación de riesgo, proceso que no debe exceder las 48 horas. Tales medidas serán cualesquiera que se encuentren en el listado de medidas preventivas y/o de protección.

- 3) Se solicitará a la institución correspondiente, la realización de los estudios de nivel de riesgo y grado de amenaza de las personas que soliciten protección al mecanismo.
- 4) Se presentará ante la instancia correspondiente para la reglamentación y evaluación de riesgos las solicitudes de protección, con sus respectivos soportes, para que se hagan las recomendaciones pertinentes.
- 5) Hará la situación del conocimiento del organismo público correspondiente y le facilitará la información que se vaya recabando para que el organismo público evalúe la procedencia de abrir un expediente de queja, si la persona o grupo así lo desea. Si el organismo público así lo hace, se dará por comprobado el riesgo y el Comité procederá a la fase de implementación de medidas de prevención y protección.
- 6) Si los hechos descritos podrían configurar un acto de amenaza, agresión u otro delito, el Comité ayudará a las y los afectados a interponer una denuncia ante la autoridad ministerial correspondiente, si así lo desean hacer.
- 7) El Comité recabará toda la información relevante sobre el riesgo, las medidas que pide la persona para evitar el riesgo, hechos de amenazas o agresiones pasadas y otra información. El Comité igualmente puede allegarse de información de otras fuentes, como testigos, otros miembros de un grupo u ONG, etc.
- 8) El Comité procederá a la evaluación del riesgo siguiendo un protocolo uniforme. Sin pretender hacer una lista completa de los lineamientos que debe contener tal protocolo, como piso mínimo se pueden mencionar los siguientes:
 - Mapeo de los actores e intereses que se ven perjudicados política- o económicamente o de otra manera que estarían en contra de las actividades o el discurso de las y los defensores afectados. Evaluación de la capacidad de tales actores para tomar medidas en contra de las personas en riesgo, cualesquier antecedentes de este tipo por parte de los actores señalados como responsables, alianzas conocidas o sospechas entre ellos y grupos delictivos o violentos, etc.

- Antecedentes de actos de hostigamiento, amenazas o agresiones contra la persona o grupo afectado o contra sus colegas o aliados.
 - Identidad de género, étnica, socioeconómica y otros factores que pueden poner en situación de riesgo diferenciado a la persona o grupo.
 - Cualquier patrón de casos parecidos.
 - La gravedad del daño involucrado.
 - La proporcionalidad de las medidas solicitadas (por ejemplo, si se solicita acompañamiento a una manifestación, una medida que no requiere de muchos recursos y se cumple el mismo día, no hará falta que la amenaza sea de un daño de extrema gravedad sino procederá implementar esta medida ante una creencia razonable que los manifestantes se podrían enfrentar con comportamiento agresivo).
 - Aplicación del principio *pro persona* y resolución de casos debatibles a favor de las personas defensoras, o mediante la búsqueda de información adicional antes de tomar una decisión negativa.
 - Inclusión en toda evaluación del riesgo de la familia de una persona o las familias de un grupo de defensores bajo riesgo, tomando en cuenta que cualquier eventual medida implementada tendrá que tomar en cuenta las familias y ajustarse a las circunstancias de ellas.
- 9) Completada la evaluación del riesgo, el Mecanismo decidirá cuáles medidas proceden, en consulta y con el consentimiento de las y los defensores afectados. Es importante reiterar que no se implementará ninguna medida que implique restringir o cancelar las actividades de las y los defensores involucrados; es decir, si bien se reconoce que tales actividades son el motivo de las agresiones, resulta incompatible con los derechos humanos exigir a una persona defensora o una organización que cese sus actividades para evitar provocar agresiones. En vez de ello, corresponde al Estado garantizar la seguridad de las y los defensores.
- 10) Implementar las medidas de prevención y protección recomendadas.

Catálogo de Medidas de prevención

Ejemplos de medidas de prevención que se deberán de considerar, en orden ascendiente de seriedad, incluyen:

- Instructivo de medidas preventivas individuales y colectivas
- Curso de auto-protección y auto-seguridad individuales y colectivas
- Acompañamiento en eventos determinados en calidad de observadores de derechos humanos.
- Emisión de un pronunciamiento público por las dependencias que forman parte del Mecanismo para contrarrestar declaraciones públicas hechas por otros actores que buscan deslegitimar a las y los defensores o ponerlos en riesgo.
- Entrega de equipo celular o radio.
- Instalación de cámaras, chapas, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o la casa de una persona.
- Acompañamiento regular para determinados traslados o en otras situaciones de riesgo aumentado.
- Rondines policiacos (en tal caso, el Comité consultará con la persona antes de pedir apoyo en este aspecto de las corporaciones policiacas locales o estatales; siempre que la persona afectada lo solicite, será la SSP la corporación a cargo de esta medida).
- Escoltas y chóferes para acompañar de manera permanente a la persona y a su familia o resguardar las instalaciones de una organización o grupo (en tal caso, el Comité consultará con la persona antes de pedir apoyo en este aspecto de las corporaciones policiacas locales o estatales; siempre que la persona afectada lo solicite, será la SSP la corporación a cargo de esta medida).
- Apoyo para reubicar a una persona y su familia a otro lugar.

Siempre que las y los defensores plantean o el Comité propone una medida que no sea susceptible de implementación por las autoridades que conforman el Mecanismo de protección, el Comité podrá solicitarle la implementación de tal medida, comprometiéndose a hacer su mayor esfuerzo para garantizar que la autoridad cumpla con cualquier medida solicitada (por ejemplo, atención médica o psicológica a una persona, familia o miembros de una organización).

Una vez determinadas las medidas a implementarse, el Comité las implementará tratándose de medidas puntuales de prevención. Tratándose de medidas más complejas o de plazo no precisamente definido, procederá a la fase de implementación y seguimiento de las medidas, contemplada a continuación en la sección relativa a medidas de protección. En ambos casos, transmitirá la información relativa al caso y su decisión al Comité Coordinador del Mecanismo de protección.

Si ni el Mecanismo de protección, ni la CNDH o la comisión estatal correspondiente, decide otorgar medidas ante la denuncia de una situación de riesgo, se reconocerá que la persona o grupo que alega enfrentar un riesgo ha agotado los recursos internos disponibles en esta materia.

Resumen: responsables de la evaluación de riesgos y la implementación de medidas puntuales de prevención:

Funciones en esta etapa:

1. Recibir información sobre situaciones de presunto riesgo.
2. Entrevistarse con las y los defensores afectados.
3. Desde el momento en que establece contacto con la persona o grupo afectado, el Comité ofrecerá medidas interinas a la persona o grupo mientras evalúa su situación de riesgo, proceso que no debe exceder las 48 horas.
4. Se solicitará a la institución correspondiente, la realización de los estudios de nivel de riesgo y grado de amenaza de las personas que soliciten protección al mecanismo.

5. Se presentará ante la instancia correspondiente para la reglamentación y evaluación de riesgos las solicitudes de protección, con sus respectivos soportes, para que se hagan las recomendaciones pertinentes.
6. Facilitar la apertura de una queja ante el organismo público correspondiente.
7. Facilitar la denuncia penal ante la autoridad ministerial correspondiente.
8. El Comité recabará toda la información relevante sobre el riesgo, las medidas que pide la persona para evitar el riesgo, hechos de amenazas o agresiones pasadas y otra información.
9. Evaluar la situación de riesgo.
10. Acordar medidas de prevención puntuales o medidas de más largo plazo con el consentimiento informado de las y los afectados.
11. Implementar las medidas de prevención y protección recomendadas.
12. Informar del caso al Comité Coordinador del Mecanismo.

Funciones del Mecanismo: medidas de protección

1. Implementar las medidas acordadas.
2. Impulsar el cumplimiento de cualquier medida que quede a cargo de otra dependencia.
3. Impulsar la investigación de los hechos.
4. Monitorear de manera permanente la implementación de las medidas.
5. Sostener reuniones periódicas para discutir las medidas.
6. Cerciorarse de la adecuada investigación de los hechos.

7. Informar del caso al Comité Coordinador del Mecanismo.

Funciones del Mecanismo: medidas de investigación

Finalmente, de acuerdo con el PNDH, corresponde a la autoridad investigadora adoptar un Protocolo de investigación de delitos cometidos contra defensores. En el marco del Mecanismo de protección, la PGR deberá buscar activamente asumir la competencia sobre cualquier caso de agresiones a defensores que de otro modo sería de competencia estatal (al no ser que las personas afectadas pidan lo contrario). Sin embargo, reconociendo que por el momento la PGR no cuenta con competencia legal sobre todos los delitos cometidos contra defensores, el Protocolo de investigación deberá ser aplicado por toda autoridad ministerial, sea la PGR o una de las procuradurías estatales. Por lo tanto es importante que el Protocolo sea redactado con claridad y que una parte de la labor del Mecanismo sea la capacitación de autoridades ministeriales en la aplicación del mismo.

El diseño del Protocolo completo excede los objetivos de la presente propuesta. No obstante, a manera de requisitos mínimos, el Protocolo debe responder a los problemas recurrentes en las investigaciones de agresiones cometidas contra defensores, tales como los siguientes identificados por la CNDH³⁵:

- Se concluyen los expedientes sin agotar previamente todas las líneas de investigación.
- Se omite girar los citatorios correspondientes, órdenes de comparecencia, búsqueda, localización, investigación y presentación de personas clave para el esclarecimiento de los hechos para encontrar la verdad jurídica.
- Declaraciones iniciales incompletas de los testigos e inclusive de los probables responsables.
- Falta de control y supervisión en la integración de las averiguaciones previas.
- Falta de aplicación de técnicas de investigación policial efectivas.

³⁵ CNDH, *Guía para implementar medidas cautelares en beneficio de defensores y defensoras de los Derechos Humanos en México*, mayo 2010, pág. 5.

- Falta de disposiciones o medidas para impedir la pérdida, destrucción o alteración de huellas o vestigios del delito, lo que resulta en la falta de preservación de evidencias en el lugar de los hechos.
- Falta de participación oportuna de peritos en diversas materias.
- Se traslada la carga de la prueba a los quejosos y beneficiarios de las medidas cautelares.
- Las autoridades responsables de la procuración de justicia hacen nulo reconocimiento de la coadyuvancia.
- Dilación y largos periodos de inactividad en las actuaciones.
- Rezago en la ejecución de órdenes de aprehensión.

Para responder a estas deficiencias y otras que hemos podido constatar desde nuestra experiencia como organizaciones civiles de derechos humanos, es fundamental que el Protocolo de investigación incluya los siguientes puntos:

- Reconocimiento pleno de la coadyuvancia a favor de la persona u organización denunciante (o de los familiares, tratándose de víctimas que perdieron la vida).
- Agotamiento de todas las líneas de investigación relacionadas con la labor y las actividades de la persona u organización denunciante a favor de los derechos humanos. En este sentido se debe llevar a cabo el ejercicio de hacer un mapeo de actores cuyos intereses se ven afectados por las actividades de las y los defensores en riesgo para explorar posibles motivos y oportunidades para la comisión del delito.
- Debida diligencia en el proceso de recabar testimonios de todos los testigos (incluyendo formulando preguntas encaminadas a descubrir si la agresión se dio en represalia por las actividades de la persona u organización).
- Investigación plena de amenazas recibidas por defensores, como delitos penales (sin la necesidad de esperar hasta que una amenaza se cumpla).

- Investigación y sanción con todo el peso de la ley a los funcionarios que por sus actos y omisiones utilicen o permiten utilizar de manera desviada el sistema de justicia para criminalizar a personas defensoras de derechos humanos, por ejemplo mediante la consignación de éstas por delitos fabricados a pesar de la falta de pruebas de cargo y las muchas irregularidades que suelen observarse en tales procesos penales.
- Consideración de antecedentes de actos de hostigamiento, amenazas o agresiones contra la persona o grupo afectado o contra sus colegas o aliados, así como de cualquier patrón de casos parecidos.
- Construcción de un caso sólido en contra de los responsables con miras a consignar por los delitos cometidos y evitar que las agresiones sean reclasificadas como delitos menores.

Como se ha mencionado, cualquier caso que llega al Mecanismo resultará en la derivación del asunto a la autoridad ministerial de manera automática, siempre y cuando sea la voluntad de las personas afectadas. Vale la pena reiterar que no se puede cerrar ningún caso de medidas de protección (salvo en casos de solicitud expresa y libre de las personas afectadas) sin que la autoridad ministerial haya aplicado con debida diligencia el Protocolo de investigación. La PGR mantendrá informado al Comité Coordinador del estado que guardan las averiguaciones abiertas por agresiones cometidas contra defensores.

Resumen: responsables de la implementación de medidas de investigación:

1. Procuraduría General de la República (PGR) o Procuraduría General de Justicia Estatal (PGJE).
2. Las y/o los defensores en presunto riesgo y sus representantes (participan como coadyuvantes).

Funciones en esta etapa:

1. Investigar el caso aplicado el Protocolo de investigación; consignar y procurar la sanción adecuada de los responsables.

2. Informar del caso al Comité Coordinador del Mecanismo.

Funciones del Mecanismo: Análisis de ataques, es decir, análisis de los patrones de violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas.

Funciones del Mecanismo: seguimiento y evaluación de las medidas de prevención y protección.