

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS Y PERIODISTAS*

Pablo Romo Cedano⁺



El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México es una expresión de muchos esfuerzos y de la urgente necesidad de que el Estado Mexicano en su conjunto, y del Gobierno en concreto, que se hagan cargo de la seguridad de los ciudadanos y de las poblaciones vulnerables en particular.

Los antecedentes y la evolución del Mecanismo son fundamentales para entender su existencia. ¿Cómo proteger a estas dos poblaciones vulnerables? ¿Cómo se llegó hasta lo que hoy tenemos como mecanismo de protección de personas defensoras y periodistas? Iniciemos el recorrido con un poco de historia.

Antecedentes

El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México tiene sus antecedentes remotos en la presión que particularmente organizaciones de la sociedad civil generaron a finales del siglo pasado. La articulación de instancias de sociedad civil especializadas en

* Artículo elaborado para Protegiendo a Periodistas y defensores CNDH noviembre 2015

⁺ Presidente del Consejo Consultivo del Mecanismo. Académico. Director de la Revista Resiliencia.

la defensa y promoción de derechos humanos fue generando, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, conciencia de la vulnerabilidad en la que se encontraban las y los defensores de derechos humanos. La labor de estos espacios organizados y cada vez más profesionales de la sociedad civil, generó un creciente malestar en autoridades acostumbradas a no tener referentes críticos de sus acciones y menos denuncias por violaciones a los derechos humanos. En vez de cambiar sus prácticas algunas autoridades respondieron con amenazas, hostigamientos, criminalizando la labor de la defensa de los derechos humanos. Junto con ello, los y las periodistas que hacían eco de los comunicados e informes de estos espacios críticos, sufrieron las mismas consecuencias¹. De igual manera, la labor de investigación e independiente de las y los periodistas generó los mismos efectos.

A su vez, en la medida que el crimen organizado y después la mafia, fueron haciendo su aparición en el país, tanto los y las comunicadores como las personas defensoras que denunciaban y publicaban sus fechorías se colocaron en mayor riesgo. Muchas personas defensoras fueron asesinadas a lo largo de la última década del siglo XX en el país y muchos periodistas y comunicadores en general fueron amenazados y asesinados en esos años.

Las organizaciones de la sociedad civil optaron por acudir no sólo a las instancias nacionales, donde prácticamente no eran escuchados, sino también a las internaciones, particularmente con el sistema de la OEA y de la ONU.

Con la entrada del presidente Vicente Fox se abatió el rezago y las reservas de prácticamente todos los instrumentos internacionales que el gobierno mexicano había sido renuente a firmar en la época del autoritarismo presidencial, y se inició un proceso para adecuar la legislación mexicana a los estándares internacionales. Así mismo, se abrieron las posibilidades del escrutinio internacional y de la cooperación desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Muchos relatores e instrumentos tanto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como de Naciones Unidas (ONU) visitaron México en los primeros años del 2000.

Una de las labores de la oficina de la Alta Comisionada fue la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México². En este diagnóstico participaron varios expertos mexicanos e internacionales y dentro de las recomendaciones que arrojó este *Diagnóstico* fue la necesidad de crear un *Programa* específico con una ruta clara de trabajo e implementación de políticas públicas y modificaciones constitucionales. De esta manera, para nuestro tema, en la recomendación 7^a estableció:

¹ Romo, Pablo. *La Criminalización de la Protesta Social en México* en Kathrin Buhl y Claudia Korol (Orgs). *Criminalización de la Protesta y de los Movimientos Sociales*. Sao Paulo. Brasil. 2008. Ed. Fundación Rosa de Luxemburgo Stiftung.

² OACNUDH *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México 2003.

Definir y aplicar un programa de acción integral en materia de las y los defensores de los derechos humanos que comprenda la protección a su función y el reconocimiento a su labor, al tiempo que fortalezca su participación en labores de escrutinio público en los juzgados cívicos, agencias del ministerio público y en todos los sitios de detención, arresto, retención o reclusión, entre otros ámbitos.

La recomendación 8ª agrega,

Realizar una campaña nacional permanente para la promoción del conocimiento de los derechos humanos, la tolerancia y el respeto a la diversidad, así como el reconocimiento del valor de la denuncia, mediante todos los medios disponibles, difundiendo ampliamente los derechos humanos en general, y en particular los derechos de aquellos grupos que viven situaciones desiguales y de discriminación (mujeres, indígenas, niños y niñas, personas con discapacidad, con orientación sexual diversa y adultos mayores, entre otros”).

En cuanto a la libertad de expresión el *Diagnóstico* le consagró todo un capítulo, el 2.3.1, en el que urge al gobierno reformas profundas tanto para el acceso a la información como para el propio ejercicio de este derecho y de los comunicadores.

Así, del *Diagnóstico* se elaboró el *Programa Nacional* con la participación de muchas instancias de la sociedad civil³. El *Programa* en su 2º Objetivo General estableció: “Crear una cultura de respeto, protección y promoción de los derechos humanos” y agregó “la cultura de derechos humanos tampoco puede alcanzarse únicamente por las instituciones públicas. Requiere de la participación corresponsable de los medios de comunicación y, sobre todo, de todos los sectores de la sociedad civil”⁴.

El *Programa* se convirtió en un instrumento muy útil para impulsar reformas legales y de políticas públicas en materia de derechos humanos y generó un efecto cascada en algunos estados del país, impulsando diagnósticos y programas de derechos humanos estatales. Cabe resaltar que la reforma constitucional tanto en materia de administración de justicia como la de derechos humanos que culminó en 2011 tiene sus orígenes de este mismo impulso. Hay que reconocer que fue en la segunda mitad de la década pasada que cristalizaron muchos de estos esfuerzos, a pesar de la absurda guerra contra el crimen organizado y otras cosas que desdicen y contradicen esta corriente de protección a los derechos humanos de todas y todos. En efecto, mientras se avanzaba en estos instrumentos en el país, la

³ Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México. 2004.

⁴ OACNUDH. *Op cit.* P.30

situación de criminalidad entró en crisis y el contexto de personas defensoras y periodistas siguió deteriorándose.

La situación de las personas defensoras de Derechos Humanos

Las personas defensoras de Derechos Humanos están en riesgo en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) documentó de enero del 2005 a mayo de 2011, 27 asesinatos y 8 desapariciones forzadas de personas defensoras de derechos humanos en el país.

Por su parte, datos registrados por la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TdT), Oaxaca fue la entidad con mayores índices de violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras en todo el país en ese periodo. De 2011 a 2012, la Red TdT documentó en Oaxaca 29 agresiones contra personas defensoras en lo individual y 12 agresiones contra grupos que defienden los derechos humanos⁵.

A su vez, el Informe especializado en defensores de la asociación civil Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH) que comprende el periodo de enero de 2011 a mayo de 2012, colocó también a Oaxaca en el primer lugar de casos de agresión contra personas defensoras. Según éste, se contabilizaron 128 agresiones contra personas defensoras en el país, en tan solo 15 meses⁶. Por su parte, el Informe 2012 de la Red de Defensoras de Derechos Humanos en México contabilizó en ese año un total de 30 defensoras y una periodista agredidas en Oaxaca⁷.

En el primer informe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009), documentó, en el periodo del 1° de enero de 2006 al 31 de agosto de 2009, un total de 36 defensoras, 72 defensores, 17 organizaciones civiles y 6 familiares que fueron presuntamente víctimas de algún tipo de agresión u obstaculización en el país; reportó 245 agresiones a personas defensoras dentro de las cuales están 22 homicidios a defensores y defensoras. Hasta el momento existen 6 personas defensoras desaparecidas reportadas en ese informe. En su segundo informe un año después (2010) la situación de las personas defensoras no mejoró y en muchos lugares estuvo mucho peor⁸.

⁵ Red Todos los derechos para todas y todas. Boletín de prensa, 3 de octubre del 2012

⁶ Comité Cereso. Informe sobre violaciones a los derechos humanos en México enero 2011 – mayo 2012. México. P. 23. http://comitecerezo.org/IMG/pdf/informe_2012.pdf

⁷ Consorcio Oaxaca, 2012, p. 8

⁸ OACNUDH *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo... Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México. 2009. OACNUDH. *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México 2010.

Por su parte, la CNDH y las instancias públicas de derechos humanos registraron un total de 523 expedientes relacionados con presuntas violaciones a los derechos de las personas defensoras en un periodo que va de 2005 al 2011.

La situación de los y las periodistas

La situación de las y los periodistas no es mejor que la de las personas defensoras en México. De hecho, Freedom House ha señalado que México es uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo⁹. Las cifras son alarmantes. Ante ellas, la respuesta gubernamental fue tratar de robustecer el sistema de procuración de justicia.

En efecto, el 15 de febrero de 2006, por el acuerdo A/031/06 del Procurador General de la República, se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas, la cual estaba facultada para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y persecución de los delitos cometidos en contra de periodistas nacionales o extranjeros dentro del territorio nacional, perpetrados con motivo del ejercicio de su profesión. Cuatro años más tarde, mediante Acuerdo A/145/10, del Procurador General de la República se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) y se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 2010. Desde la creación de la FEADLE hasta el 1º de noviembre de 2015 esta fiscalía abrió 744 averiguaciones previas por crímenes cometidos contra comunicadores¹⁰. Cabe señalar que Veracruz es el Estado con casi el 10% de estas averiguaciones. Según la FEADLE los estados con mayor incidencia en delitos contra periodistas son: Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango y Sinaloa.

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México se ha convertido en un país de alto riesgo para el trabajo periodístico, situación que se demuestra en el conteo de expedientes: En el año 2000 se radicaron 13 expedientes; en 2001, 21; en 2002, 43; en 2003, 29; en 2004, 43; en 2005, 72; en 2006, 74; en 2007, 84; en 2008, 80; y al mes de noviembre de 2009 la cifra era de 78.⁶ Los homicidios cometidos contra periodistas según la FEADLE y la CNDH, por año son: 2000 (4-4); 2001 (4-4); 2002 (3-3); 2003 (1-1); 2004 (5-5); 2006 (10-10); 2007 (4-4); 2008 (10-10); 2009 (12-12); 2010 (13-9); 2011 (11-9); 2012 (11-7); 2013 (8-4); 2014 (2-1).

⁹ Freedom House. *Freedom in the World 2015*. Washington 2015. <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

¹⁰ PGR. *Estadística*. México. 2015. <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Paginas/default.aspx> (Consultada el 1º de noviembre 2015).

En el fondo, el problema ha radicado en la falta de investigación y la consecuente impunidad. De acuerdo con la Recomendación General de la CNDH No. 17/09¹¹, esta falta de resultados se debe fundamentalmente a cuatro factores: (a) los prolongados períodos de inactividad en que incurren las autoridades ministeriales; (b) la dilación que se presenta cuando se determina la sustitución de los fiscales o agentes del Ministerio Público que iniciaron la investigación; (c) aquellos casos en los que la Procuraduría de algún Estado determina remitir el caso a la Procuraduría General de la República, por considerar que puede existir conexidad con un delito de orden federal, pero que la representación social de la Federación no acepta por falta de competencia o porque no se acredita conexidad de los delitos. En tales casos, se declina nuevamente la competencia al fuero común, lo que puede llevar a inactividad e incluso a que no se determine la averiguación previa; y (d) la omisión de la autoridad ministerial en recabar testimonios, localizar testigos e indagar las diversas líneas que surgen de la investigación, así como a la deficiente intervención de peritos, quienes en algunos casos propician que la investigación sea orientada o limitada a hechos específicos, por lo que, a partir de una premisa errónea, la indagación se encauza equivocadamente o se limitan las líneas de investigación.

De igual forma la *Recomendación* advierte “la urgente necesidad de impulsar una procuración de justicia efectiva, completa e independiente, ante las agresiones que se cometen en contra del gremio periodístico. Las acciones de investigación realizadas por la autoridad, pocas o muchas según el caso, nunca serán suficientes en tanto los ataques y crímenes no se resuelvan y no se identifique y castigue a los responsables, y mientras no se conozca el paradero de los periodistas desaparecidos”.

La susodicha *Recomendación* contiene una serie de recomendaciones a diversas autoridades mexicanas, tanto a nivel estatal como federal, entre las que destacan las siguientes: “tomar las medidas necesarias y adecuadas para impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad”; “emprender las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes” para ejercer la libertad de expresión; y “capacitar en materia de derechos humanos y de libertad de expresión a los agentes del Ministerio Público, a sus auxiliares, policías y peritos, para que los miembros de las dependencias procuradoras de justicia preserven y garanticen los derechos de los periodistas”.

Preocupación internacional

La comunidad internacional empezó a reaccionar ante los informes independientes tanto de la sociedad civil mexicana que enviaba como de expertos de los sistemas regional y universal. Algunos

¹¹ CNDH. *Recomendación General* No. 17/09. MÉXICO. 2009.

de estos informes fueron elaborados por la Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que después se convirtió en la Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la CIDH. Un informe muy relevante que detalla decenas de casos elaborado por la Dra. Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión, el 30 de diciembre de 2009, que presentó su informe anual ante la CIDH. Este informe será un documento muy útil para incidir en las decisiones de los legisladores.

En la 65 Asamblea General de la Sociedad Interamericana de Prensa que se llevó a cabo la segunda semana de noviembre de 2009, en Buenos Aires, Argentina, se pronunciaron los presentes en sus resoluciones por urgir al Gobierno Mexicano “a combatir el crimen organizado y garantizar la seguridad de la prensa”, de igual forma se exhortó al Congreso de la Unión a defender la libertad de expresión e investigar los asesinatos.

Por su parte, la Relatora de la ONU para las personas defensoras de derechos humanos, Hina Jilani, señaló en varias ocasiones su preocupación sobre la situación en la que viven defensoras y defensores en México y expresó que hay cuatro graves retos a los que se enfrentan: la impunidad en casos de amenazas y agresiones; procesamiento; actividades de inteligencia en su contra, y propaganda y campañas de desprestigio. De igual manera, expresó que existen dos grandes obstáculos para el cumplimiento efectivo de la Declaración: por un lado, el efecto del militarismo en la promoción y protección de los derechos humanos y, por otro, la falta de compatibilidad entre la legislación nacional y los principios de la *Declaración*¹².

Por su parte, el 30 de mayo del 2011 el Sr. Richard Howitt, vocero de Asuntos Extranjeros y de Derechos Humanos de la UE expresó su preocupación por la situación de riesgo que las personas defensoras viven en México y expresó en el contexto de su visita oficial a México la necesidad de acelerar la creación de un mecanismo de protección para defensores.

La labor de la sociedad civil y la situación previa a la ley

El Espacio de Organizaciones de Sociedad Civil surgió en 2008 para acompañar las propuestas generadas en el ámbito internacional como las propias de expresadas en informes nacionales a fin de crear un Mecanismo de defensa de las personas defensoras de derechos humanos¹³.

¹² Consejo Económico y Social, ONU, 2001

¹³ Las organizaciones que componen el Espacio OSC son: Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos (ACUDDEH), Article 19, Asociación Mundial de Radios Comunitarias, México (AMARC-Mx), Casa de Derechos del Periodista, Casa del Migrante Saltillo, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, Centro Nacional de Comunicación Social

En tanto, los homicidios contra personas defensoras y periodistas no se detuvieron. Para cerrar 2009, el miércoles 30 de diciembre, el periodista José Luis Romero, reportero del noticiero radiofónico Línea Directa de Los Mochis, Sinaloa, fue levantado por varios sujetos armados en una calle céntrica de la ciudad y hasta el momento se teme por su vida. Con este hecho lamentable suman nueve desapariciones de comunicadores y siete atentados con explosivos a instalaciones de medios de comunicación en nuestro país en 2009.

Los estados con mayor incidencia en delitos contra periodistas fueron en esa época y siguen siendo: Veracruz, Tamaulipas, Sonora, Coahuila, Chihuahua, Durango y Sinaloa. Algunos casos que antecedieron a la ley son: En Sinaloa, el 7 de septiembre de 2009 estalló una granada de fragmentación en las instalaciones del semanario *Río Doce*, en Culiacán y, también en 2009, fue asesinado Fabián Ramírez López, locutor de Mega Radio México. Solamente en Durango en el 2011 se reportaron tres homicidios contra periodistas, entre ellos el de Vladimir Antuna García y antes Carlos Ortega Samper, los dos del diario *El Tiempo*; además fue asesinado Gerardo Esparza Mata, vocero de Seguridad Pública de la capital del mismo estado. En Guerrero fueron ultimados Jean Paul Ibarra Ramírez, de *Diario 21*, en Iguala; Juan Carlos Hernández y Daniel Martínez Gil, locutor de Radiorama de Acapulco. Antes de aprobar la ley también se verificaron homicidios en Veracruz como fue el caso de Luis Daniel Méndez, de *La Poderosa*, de Huayacocotla, Veracruz; de Eliseo Barrón, de *La Opinión Milenio*, en Torreón, Coahuila; Martín Javier Miranda, del periódico *Panorama*, de Michoacán; Ernesto Montañés, de la revista *Enfoque*; Norberto Miranda, de Radio Visión, y Omar Gándara, los tres últimos de Chihuahua.

El 2010 inició con el asesinato de Valentín Valdés Espinosa, reportero del periódico *Zócalo de Saltillo* de Coahuila, quien fue acribillado el pasado viernes 8 de enero, y también el asesinato de Óscar Torres Carrillo, hijo de la gerente regional del Grupo Radiofónico ACIR de Culiacán, Sinaloa, quien había sido levantado a finales de 2009.

La Ley

Las antecedentes inmediatos a la ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y a la implementación del Mecanismo esta en un conjunto de hechos y

(Cencos), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Comunicación e Información de la MUJER A.C.(CIMAC), Instituto Mexicano Derechos Humanos y Democracia (IMDHD), Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica (Propuesta Cívica), JASS Asociadas por lo Justo, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos (RedTDT), Reporteros sin Fronteras, SMR Scalabrinianas, Misión para Migrantes y Refugiados y Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz). Este espacio de igual manera es acompañado por Amnistía Internacional (AI) y Brigadas Internacionales de Paz (PBI).

declaraciones que impulsaron a los legisladores para que aprobaran por unanimidad la ley. Dentro de los hechos inmediatos anteriores están entre otros, el homicidio de Alberto Velázquez reportero del periódico *Expresiones de Tulum*, el martes 22 de diciembre de 2011. Y justamente en el periodo en que la ley pasaba de una cámara a otra para su aprobación se cometió el homicidio de Regina Martínez, de la Revista Proceso.

El asesinato de Regina Martínez aceleró definitivamente la discusión en la Cámara de Diputados para que se aprobara por unanimidad la ley. Cabe agregar lo que la Redacción de Proceso dijo en ese momento (29 de abril de 2012): “En nuestro caso, son reiterados el secuestro y la compra masiva de ejemplares por parte de quienes se sienten afectados por lo que publicamos. En ocasiones, nos hemos visto en la necesidad de ocultar en el anonimato el nombre de nuestros reporteros, enviados especiales y corresponsales en sus trabajos sobre temas de seguridad”¹⁴. El caso de Regina no fue un hecho aislado en Veracruz, en los meses anteriores a la aprobación de la ley fueron asesinados Miguel Ángel López Velasco, columnista y subdirector editorial de *Notiver*, y su hijo Misael López, fotógrafo del mismo medio (20 junio de 2010); Yolanda Ordaz de la Cruz, periodista de *Notiver* (25 de julio de 2010); Noel López Olguín, reportero de *Horizonte* y *La Verdad* (1 de junio de 2011); y Evaristo Ortega Zárate, editor del semanario *Espacio de Colipa*, desaparecido desde abril de 2010.

Proceso legislativo

El 13 de octubre del 2010 se inició el proceso legislativo admitiendo en la Comisión Permanente una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Periodismo de Alto Riesgo; el 6 de diciembre en la Cámara de Senadores se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de Protección Social de los Periodistas y los Trabajadores de los Medios de Comunicación. El 15 de marzo del 2012 en la misma Cámara de Senadores se presentó la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Como se ve, la idea original era crear dos leyes separadas con dos mecanismos específicos para cada población vulnerable, sin embargo, en el proceso legislativo se optó por fusionarlas en una sola.

Las discusiones que subyacen a estas iniciativas estaban siendo en torno a los casos que se estaba presentando de ataques a periodistas algunos ya mencionados y a la protección de periodistas, de su secreto profesional y la secrecía de sus fuentes. En la *Exposición de Motivos* de la Ley se establece que la “necesidad de otorgar más seguridad a los periodistas se debe a que vemos con preocupación

¹⁴ Proceso. *Editorial*. 29 de abril de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=305845> (Consultado el 1° de noviembre de 2015).

que las agresiones, intimidaciones, asesinato de periodistas y atentados en contra de instalaciones de los medios de comunicación son cada vez más frecuentes”. Y agrega el texto “La fragilidad de los periodistas es cada vez mayor”¹⁵. Por su parte, la iniciativa de ley para la protección de personas defensoras estaba encaminada específicamente a esa población siendo discutida y acompañada por organizaciones de sociedad civil especializadas en el tema.

En la Cámara de Senadores, el 19 de abril del 2012 se presentó el dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; Gobernación, y de Estudios Legislativos, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Después de cinco días de intenso trabajo de cabildeo por parte de organizaciones de la sociedad civil, el 24 de abril de 2012, el pleno del Senado aprobó por unanimidad el dictamen. Ese mismo día, mediante oficio número DGPL-2P3A.6108, suscrito por el senador Ricardo Francisco García Cervantes, vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, remitió a la Cámara de Diputados, la Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Al día siguiente, 25 de abril de 2012, la Presidencia de la Mesa Directiva de esta Cámara de Diputados turnó la minuta a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, para opinión.¹⁶

El 30 de abril en la Cámara de Diputados se aprobó por unanimidad con 338 votos en pro, 0 en contra y 0 abstenciones, el dictamen elaborado esta vez por la Comisión de Derechos Humanos. El 22 de junio del 2012 el presidente Felipe Calderón firmó el decreto de promulgación de la Ley y el 25 de junio, el Diario Oficial de la Federación publicó la ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

El Mecanismo y su instalación

El Mecanismo mexicano pretende ser uno de los pioneros en el mundo, tanto por su originalidad como por su alcance. Recoge los aprendizajes realizados por el mecanismo colombiano y su ley y reglamento procuran alcanzar el estándar internacional para la protección¹⁷. La ley establece

¹⁵ Cámara de Diputados. *Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. P. 2, publicado en el DOF 25 de junio de 2012.

¹⁶ Cf. Diario de los Debates. LXI Legislatura Año III, del lunes 30 de abril de 2012; sesión n° 32.

<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/61/3er/2P/Ord/abr/00L61A3P232.html#LEY%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERSONAS%20DEFENSORAS%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20PERIODISTAS25> consultada el 1 de noviembre 2015.

¹⁷ Cf. “Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas” y “Reglamento de la Ley para la protección de Personas defensoras de derechos humanos y periodistas”. En http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas

una serie de órganos que deben garantizar la protección de personas en riesgo, a saber: la Junta de Gobierno (JG) compuesta por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, un Consejo Consultivo (CC) compuesto por nueve consejeros ciudadanos, una Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN) y tres unidades auxiliares. En la Junta de Gobierno participan representante con nivel mínimo de subsecretarios de la Secretaría de Gobernación (Segob), de la Procuraduría General de la República (PGR), de la Secretaría de Seguridad Pública (hoy subsumida en la Segob), de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y cuatro representantes del CC. En el Consejo Consultivo participan cuatro personas defensoras de derechos humanos, cuatro periodistas y una persona representante de la academia¹⁸.

Las tres unidades que establece la ley y el reglamento son de Recepción de Casos y Reacción Rápida, de Evaluación de Riesgos y de Prevención, Seguimiento y Análisis. El Mecanismo cuenta con recursos propios acotados para los beneficiarios establecidos en un Fideicomiso exclusivo; su manejo es responsabilidad del titular del CEN y la ley establece un Consejo Técnico que vigila su funcionamiento. Otro de los capítulos de este libro abordará más ampliamente la estructura y funcionamiento del Mecanismo, por ello no ahondamos en el tema.

El 12 de noviembre de ese meso 2012, 18 días antes de que terminara el sexenio del Presidente Calderón, se instaló la Junta de Gobierno y así, el Mecanismo inició sus funciones. A partir de entonces podemos identificar tres momentos del funcionamiento del mecanismo, en coincidencia con los tres titulares que hasta el momento ha tenido.

Primera etapa de Establecimiento.

La primera etapa va del 12 de noviembre de 2012 al 15 de marzo del 2014. En esta primera fase el titular la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo fue el Mtro. Juan Carlos Gutiérrez Contreras y la Subsecretaria de Gobernación responsable era la Mtra. Lía Limón.

Esta etapa está caracterizada por el inicio de las operaciones, los enfrentamientos con la burocracia y el inicio del sexenio. En tanto, los peticionarios empezaron a solicitar al Mecanismo su incorporación y tropezaron con las dificultades propias de una institución que inicia su funcionamiento.

El Informe de Actividades 2012 – 2013 elaborado por la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos con fecha enero del 2014 –entregado de hecho en marzo del 2014 - hace un recuento de las actividades y de la pobre atención a los peticionarios.

¹⁸ Romo, Pablo “El Mecanismo para la protección de personas defensoras y periodistas” en FOCUS, Revista de Protection International. Edición trilingüe: español, inglés y francés. Noviembre 2014. Pp. 22- 23.

El Consejo Consultivo generó en este periodo una serie de recomendaciones para robustecer el servicio del Mecanismo. Por ejemplo, el 28 de octubre del 2013 en sesión privada con el Secretario Osorio Chong urgió, después de analizar la situación del Mecanismo que: a) se generara una estructura real del Mecanismo con un organigrama claro; b) que se constituyera la tercera Unidad de prevención, Seguimiento y análisis; c) que se abriera la posibilidad de ejercer el Fondo del Fideicomiso; d) que se fortaleciera la voluntad y el compromiso de las entidades federativas y e) se estableciera claramente el enlace con la PGR para el seguimiento de las investigaciones por ésta abiertas.

Esta etapa concluye precipitadamente, en medio de renuncias y una crisis institucional severa.

Segunda etapa. Inicio del fortalecimiento

La segunda etapa del Mecanismo podríamos decir que va del 11 de abril del 2014 al 3 de marzo del 2015. Esta etapa puede ser caracterizada por el cambio de metodología de trabajo y el primer esfuerzo de abatimiento del rezago en la atención de las y los beneficiarios. De igual forma, esta etapa concluye con una crisis causada por interregno causado por el gran tiempo que se sucede desde las renuncias de los funcionarios claves hasta el nombramiento de los nuevos responsables.

El 11 de abril de 2014 fue nombrado Coordinador del Mecanismo Víctor Manuel Serrato Lozano. El Mtro. Serrato entró con el gran déficit dejado tanto en credibilidad al mecanismo como en la atención de todos los y las peticionarias que no habían sido procesadas con sus solicitudes en la evaluación de riesgo y en la Junta de Gobierno. Poco más de tres meses después de haber asumido el cargo y aún con la tercera unidad vacante se inició la evaluación de riesgo y muchos de los procedimientos de incorporación de beneficiarios al Mecanismo con la nueva metodología fruto de la consultoría con Freedom House (17 de julio del 2014).

El Informe del Espacio OSC publicado a mediados del 2015 comprende buena parte de esta etapa – la información manejada llega fundamentalmente hasta septiembre del 2014 – y plantea muy adecuadamente los grandes déficits, problemas y desafíos¹⁹. Por otra parte es importante como fuente de información el Informe de Actividades del Ejercicio 2014²⁰.

Esta segunda etapa de existencia del mecanismo se cierra en el contexto pre-electoral de mitad del sexenio y con gran descrédito de las acciones realizadas por el gobierno federal.

¹⁹ Espacio OSC. *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. México. Julio de 2015

²⁰ Secretaría de Gobernación. Informe de Actividades. Ejercicio 2014. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. 2015.

Tercera etapa. Nuevos ajustes.

El 3 de marzo del 2015 inicia una nueva etapa dentro de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo, con la renuncia de la Subsecretaria de Gobernación Lía Limón. Después de cincuenta días acéfala la subsecretaría de gobernación, Roberto Campa Cofrián asume el cargo, y prácticamente dos meses vacante la Coordinación la asume la Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra. De ahí que nuevamente el Consejo Consultivo haya instado en oficio fechado el 13 de abril del 2015 al Secretario Osorio Chong que nombrara como titular del Mecanismo una persona con perfil idóneo y sensible a las demandas de los periodistas y de las personas defensoras de derechos humanos.

Esta tercera etapa, hasta el día de la publicación del presente libro se ha caracterizado por el abatimiento del rezago de los peticionarios salvo aquellos de carácter colectivo que aún están pendientes de atender con una metodología adecuada. Se aprueba en la Junta de Gobierno los protocolos para la atención para mujeres y se instala la tercera unidad que aún estaba pendiente en la segunda etapa.

De hecho, el 30 de octubre de 2015 en sesión ordinaria, la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas aprobó por unanimidad un Plan de Contingencia para Veracruz y mandató a la Coordinación Ejecutiva a celebrar un Convenio con las autoridades de aquel estado. Esta medida tuvo su origen en la solicitud que hicieron el 10 de septiembre pasado Norma Trujillo Báez, Raziel Roldán Hernández, Eirinet Gómez López, Roger López Martínez, Oscar Martínez, Juan David Castilla Arcos, Adrián Hernández Zárate, Leticia Cruz, Sergio Hernández, Arantxa Arcos Mota y Flavia Morales Carmona, periodistas veracruzanos que han sufrido agresiones por su labor informativa, para que el Mecanismo emitiera una “Alerta para la protección de periodistas”²¹. Derivado del Diagnóstico²² se generaron medidas para que las autoridades, local y federal (como la FEADLE), cumplan cabalmente con sus obligaciones, con la observación del Mecanismo y con la participación y escrutinio de las y los periodistas. Tales medidas son la elaboración de un mapa de riesgo, espacios de trabajo con las partes interesadas para revisar la actuación de policías ante el ejercicio de la labor del periodismo. Se estableció una serie de mesas para la revisión de casos ante la Fiscalía del Estado y en su caso la FEADLE, con observación del Mecanismo y la participación de las y los periodistas agredidos o sus representantes; entre otras medidas. El Consejo Consultivo hizo un llamado en esa ocasión a las autoridades para que la

²¹ Cf. Consejo Consultivo. Boletín de Prensa del 4 de noviembre de 2015.

²² Cf. Pagina web del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.
http://imdh.org/actividades_detalle.php?id=10332 consultada el 4 de noviembre 2015.

conformación de los grupos de trabajo se den en un contexto de pluralidad, no discriminación y sobre todo de inclusión, con garantías de respeto a los derechos humanos de quienes participen.

Esta tercera etapa aún no cierra su ciclo. Continúa avanzando y fortaleciendo el mecanismo. Atendiendo cada vez con mayor rapidez las demandas de los beneficiarios. Por su parte, el Consejo Consultivo en esta etapa renovó, hasta la fecha de la publicación de este trabajo, cinco de sus consejeros.

Desafíos

No hay conclusiones aún, el Mecanismo tiene muchos desafíos que sortear antes de poder generar conclusiones. Es claro que en estos tres años de existencia ha sorteado grandes dificultades; ha procurado proteger a más de 460 personas; ha partido de cero creando una institución que todos esperamos funcione cabalmente pronto.

Algunos funcionarios clave que se han incorporado al proceso de creación del Mecanismo lo han dejado. Ello ha generado grandes turbulencias. Es claro que en el futuro los perfiles de los que se incorporen al servicio público desde el Mecanismo tiene que ser mucho más cuidado. Esperando contar con mayor compromiso y vocación de servicio.

De igual forma, que se tiene que atacar el problema de fondo, es decir, la impunidad. No es posible crear un mecanismo de protección sin que simultáneamente se haga un trabajo serio de procuración y administración de justicia que abata con los rezagos ante la impunidad. La CNDH afirma que el 89% de los crímenes cometidos contra periodistas permanecen en la impunidad²³. La cifra debe ser semejante para personas defensoras.

La credibilidad y confianza se logra solamente con trabajo y servicio. Es necesaria la publicidad del Mecanismo, pero éste se dará a conocer sobre todo por la calidad y eficacia de sus resultados.

El Mecanismo avanza y es necesario también reconocerlo. Sus deficiencias son muchas pero sus logros son también suficientes. El balance debe ser justo y exigir que mejore es fundamental.

²³ CNDH, *Comunicado de Prensa CGCP/328/15* del 30 de octubre de 2015.

Bibliografía

- Cámara de Diputados. *Decreto por el que se expide la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Publicado en el DOF 25 de junio de 2012.
- Cámara de Diputados. *Diario de los Debates*. LXI Legislatura Año III, del lunes 30 de abril de 2012; sesión n° 32.
<http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/61/3er/2P/Ord/abr/00L61A3P232.html#LEY%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERSONAS%20DEFENSORAS%20DE%20DERECHOS%20HUMANOS%20Y%20PERIODISTAS25> (consultada el 1 de noviembre 2015).
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. *En Defensa de la Vida, Conclusiones de la Misión de Observación Civil (MOC) sobre la situación de las personas defensoras en México 2015*. Ed. CMDPDH, México. 2015.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Recomendación General No. 17/09*. México. 2009.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Comunicado de Prensa CGCP/328/15* del 30 de octubre de 2015.
- Comité Cereso. *Informe sobre violaciones a los derechos humanos en México enero 2011 – mayo 2012*. México. http://comitecereso.org/IMG/pdf/informe_2012.pdf
- Consejo Consultivo. *Boletín de Prensa* del 4 de noviembre de 2015. En Pagina web del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.
http://imdhd.org/actividades_detalle.php?id=10332 (Consultada el 4 de noviembre 2015).
- Espacio OSC. *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. México. Julio de 2015
- Freedom House. *Freedom in the World 2015*. Washington 2015. <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>
- OACNUDH *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México 2003.
- OACNUDH *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo... Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México. 2009
- OACNUDH. *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. México 2010.
- Proceso. *Editorial*. 29 de abril de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=305845> (consultado el 1° de noviembre de 2015).
- ONU. Consejo Económico y Social, 2001
- PGR. *Estadística*. México. 2015. <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/feadle/Paginas/default.aspx> (consultada el 1° de noviembre 2015).
- Red Todos los Derechos para Todas y Todas. *Boletín de prensa*, 3 de octubre del 2012

Romo, Pablo. *La Criminalización de la Protesta Social en México* en Kathrin Buhl y Claudia Korol (Orgs). *Criminalización de la Protesta y de los Movimientos Sociales*. Sao Paulo. Brasil. 2008. Ed. Fundación Rosa de Luxemburgo Stiftung. Secretaría de Gobernación. *Programa Nacional de Derechos Humanos*. México. 2004.

Romo, Pablo “El Mecanismo para la protección de personas defensoras y periodistas” en FOCUS, Revista de Protection International. Edición trilingüe: español, inglés y francés. Noviembre 2014. Pp. 22- 23.

Secretaría de Gobernación. *Informe de Actividades. Ejercicio 2012-2013. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Enero 2014.

Secretaría de Gobernación. *Informe de Actividades. Ejercicio 2014. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Enero 2015.

Leyes

- *Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. En http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Ley_para_la_Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas (Consultado el 3 de noviembre de 2015).

- *Reglamento de la Ley para la protección de Personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. DOF del 30 de noviembre de 2012, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5280962&fecha=30/11/2012 (Consultado el 3 de noviembre de 2015).