

DIAGNÓSTICO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO

Elaborado por la **Oficina en México del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**
a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la
Secretaría de Gobernación



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

Ciudad de México

Julio de 2019

índice

1	Resumen ejecutivo	6
1.1	La necesidad de un diagnóstico.....	6
1.2	El proceso del diagnóstico	7
1.3	Los hallazgos del diagnóstico.....	7
1.4	Las recomendaciones.....	10
1.5	La ruta de seguimiento	12
2	Abreviaturas	13
3	Introducción.....	15
4	¿Por qué existe el mecanismo?	17
4.1	¿Por qué se debe proteger a personas defensoras y periodistas?	17
4.2	Otras experiencias de Mecanismos de Protección.....	20
4.3	La necesidad de un Mecanismo de Protección en México	23
5	¿Qué es el Mecanismo?	26
5.1	Percepciones.....	26
5.2	Marco legal e institucional.....	27
5.3	Visión y misión	28
5.4	Principios orientadores	29
5.4.1	Acción sin daño	32
5.4.2	Protección integral	34
5.4.3	Transparencia.....	39
6	¿Para quién opera el Mecanismo?	41
6.1	Poblaciones atendidas.....	41
6.2	Definición de las personas beneficiarias	41
6.2.1	Conceptos de persona defensora de derechos humanos y periodista 41	
6.2.2	Personas beneficiarias indirectas	44
6.2.3	Necesidad de establecer criterios para la definición.....	45
6.2.4	La naturaleza colectiva de la defensa de los derechos humanos	46
6.2.5	Casos colectivos	49

6.3	Trato a las personas beneficiarias.....	50
6.4	Enfoque diferenciado	52
6.5	Perspectiva de género.....	54
6.6	Perspectiva multicultural	60
6.7	Casos de elevada complejidad	61
7	¿Cómo opera el Mecanismo?	65
7.1	Coordinación Ejecutiva Nacional	65
7.1.1	Estructura de la CEN.....	65
7.1.2	Recursos humanos.....	69
7.1.3	Recursos materiales para la operación.....	75
7.1.4	Instalaciones	76
7.1.5	Seguridad de las personas funcionarias	77
7.2	Operación de la CEN	78
7.2.1	Planeación y establecimiento de metas y objetivos.....	78
7.2.2	Toma de decisiones en la CEN	79
7.2.3	Límites y alcances	80
7.2.4	Gestión de información y conocimiento	81
7.2.5	Coordinación entre unidades	84
7.2.6	Comunicación pública del Mecanismo	85
7.3	Externalización de la protección	88
7.4	Fideicomiso	89
7.5	Funcionamiento de la Junta de Gobierno.....	92
7.5.1	Composición de la Junta de Gobierno	92
7.5.2	Dinámica de la Junta de Gobierno.....	93
7.5.3	Comunicación entre la CEN, el Consejo y la Junta de Gobierno	104
7.6	Consejo Consultivo	105
7.6.1	Composición	105
7.6.2	Necesidades de fortalecimiento	106
8	¿Cómo protege el Mecanismo?	109
8.1	Ciclo del Mecanismo	109

8.2	Incorporación al Mecanismo.....	109
8.2.1	Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida	109
8.2.2	Proceso de incorporación.....	111
8.2.3	Reacción rápida	114
8.2.4	Alternativas a la incorporación.....	115
8.2.5	Complementos a la incorporación.....	117
8.3	Evaluación del riesgo.....	117
8.3.1	Unidad de Evaluación de Riesgos	117
8.3.2	Dirección de Elaboración de Estudios de Riesgo.....	118
8.3.3	Metodología de evaluación de riesgo.....	119
8.3.4	Estudios de evaluación de riesgo	121
8.3.5	Control de calidad	129
8.3.6	Temporalidad y reevaluaciones.....	130
8.4	Planes de protección y medidas	131
8.4.1	Posibles respuestas ante el riesgo	131
8.4.2	Concepto de planes de protección	134
8.4.3	Definición del plan de protección	134
8.4.4	Medidas	135
8.4.5	Necesidad de revisión del catálogo de medidas	157
8.4.6	Plan de salida.....	158
8.5	Implementación oportuna y adecuada de las medidas.....	162
8.5.1	Medidas implementadas por el Mecanismo	163
8.5.2	Medidas implementadas por otras autoridades	164
8.6	Uso de las medidas.....	165
8.7	Seguimiento y monitoreo de los planes de protección.....	167
8.7.1	Dirección de Seguimiento e implementación de medidas	168
8.7.2	Monitoreo de implementación adecuada de planes de protección ...	170
8.7.3	Seguimiento a contextos de riesgo.....	173
8.7.4	Adecuación de los planes de protección	174

8.8	Reacción a agresiones y otras emergencias	175
8.8.1	Concepto de emergencia	175
8.8.2	Conocimiento de las emergencias.....	175
8.8.3	Personas incorporadas y no incorporadas	177
8.8.4	Respuesta ante emergencias	177
8.8.5	Alcance de los instrumentos de respuesta a emergencias.....	179
9	Prevención	181
9.1	Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis	182
9.2	Monitoreo nacional de las agresiones.....	183
9.3	Acciones de prevención	186
9.4	Alertas tempranas y planes de contingencia	189
9.4.1	Las experiencias en Veracruz y Chihuahua.....	189
9.4.2	Diagnósticos estatales	193
9.4.3	Futuros planes de contingencia.....	194
9.5	Atención a las causas estructurales y de política integral	196
9.5.1	Potencial para abordar las causas estructurales de los riesgos	196
9.5.2	Propuestas de cambios en marcos legislativos	197
9.5.3	Propuestas de cambios en políticas públicas	200
9.5.4	Reconocimiento de la defensa de derechos humanos y del periodismo 201	
9.5.5	Sanciones administrativas para funcionarios públicos	205
10	Coordinación institucional	207
10.1	Coordinación con autoridades federales	208
10.2	Coordinación con autoridades estatales.....	211
10.3	Coordinación con autoridades municipales	217
10.4	Coordinación en casos de medidas que no son definidas por el Mecanismo	218
11	Fortalecimiento institucional del Mecanismo.....	219
11.1	Monitoreo y evaluación.....	219
11.2	Procesos de fortalecimiento	220

11.3	Sostenibilidad	221
11.4	Oportunidades de reforma al marco legal del Mecanismo	224
12	Conclusiones	226
13	Recomendaciones del diagnóstico	228
13.1	Recomendaciones para el fortalecimiento de la protección por el Estado mexicano en su conjunto	228
13.2	Recomendaciones para el fortalecimiento del Mecanismo	232
13.3	Recomendaciones para el fortalecimiento de la CEN	236
14	Propuesta de ruta de seguimiento	242
15	Anexos	244
15.1	Anexo I – Metodología del informe	244
15.2	Anexo II – Recomendaciones internacionales a México	248
15.3	Anexo III – Algunas referencias históricas	352
15.4	Anexo IV – Información y estadística relevante sobre el Mecanismo ..	357
15.5	Anexo V – Índice de ilustraciones.....	367
15.6	Anexo VI – Bibliografía	368
15.7	Anexo VII – Propuesta de indicadores del Mecanismo.....	377

1 Resumen ejecutivo

1.1 La necesidad de un diagnóstico

La actuación libre de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas resulta esencial para la verdadera realización de un Estado democrático de derecho. Su exigencia por la verdad y la justicia puede resultar inconveniente para quienes, a pesar de detentar el poder político o económico, no tienen interés en cambios al status quo. En la medida en que afecten los intereses de estos actores, las personas defensoras y periodistas enfrentan riesgos específicos derivados de sus actividades.

La responsabilidad internacional del Estado de proteger a los defensores y las defensoras de las agresiones que puedan sufrir se deriva del deber fundamental de todo Estado de proteger todos los derechos humanos, tal y como está consagrado en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este deber de protección no se limita a que los Estados se abstengan de vulnerar los derechos humanos de las personas defensoras y periodistas, sino que también incluye el deber de respetar, prevenir y proteger frente a situaciones de riesgo, así como de investigar, juzgar y sancionar a quienes resulten responsables por las agresiones sufridas por las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Tras su visita a México en 2019, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, destacó que “la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos y de los periodistas sigue siendo alarmante.” Al 10 de julio de 2019 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) había documentado el asesinato de al menos trece personas defensoras de derechos humanos y siete periodistas en 2019, cifras que indican una tendencia creciente respecto a años anteriores. Estos ataques son solamente la cara más visible de un amplio contexto de agresiones en contra de quienes defienden derechos humanos y ejercen el periodismo y hacen de México uno de los lugares más peligrosos del mundo para desarrollar dichas labores.

En 2012, el Estado mexicano adoptó una Ley que creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Mecanismo) “para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.” Tras los primeros seis años de su operación, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, la sociedad civil, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y diversos organismos internacionales de derechos humanos coinciden en la necesidad de fortalecer el Mecanismo ante la ausencia de un ambiente propicio y seguro para defender los derechos humanos y ejercer el periodismo en México.

La importancia de reforzar el Mecanismo, que al 30 de abril de 2019 protegía a 903 personas, también es objeto de gran interés por parte de la comunidad internacional. De hecho, la protección de la labor de defensa de los derechos humanos fue el tema que generó el mayor número de recomendaciones por parte de los países que analizaron México en el marco del Examen Periódico Universal de noviembre de 2018, con un total de 21 de ellas referidas directamente al Mecanismo.

1.2 El proceso del diagnóstico

En este contexto, la SEGOB solicitó a la ONU-DH la realización de un diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo que identificara buenas prácticas y áreas de oportunidad para orientar un proceso interinstitucional de fortalecimiento. El presente documento es resultado de un análisis que incluyó: una amplia revisión documental de material sobre el Mecanismo, tanto público como privado; realización de más de 100 horas de entrevistas a 147 personas, priorizándose a personas beneficiarias y funcionarias del Mecanismo; observación y documentación de la actuación del Mecanismo en diferentes procesos, incluido el acompañamiento permanente a su desarrollo desde 2012; y el intercambio de reflexiones y propuestas con distintas personas y entidades expertas en la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluidos mecanismos internacionales de derechos humanos.

La ONU-DH desea reconocer y agradecer a la SEGOB y a las y los funcionarios del Mecanismo por su disponibilidad y transparencia para compartir todo tipo de información, en ocasiones compleja de recabar y sistematizar, pero sin la cual no hubiese sido posible comprender de manera tan profunda las fortalezas y las áreas de oportunidad del Mecanismo.

1.3 Los hallazgos del diagnóstico

Al realizar este diagnóstico la ONU-DH reforzó su convicción sobre la gran importancia del Mecanismo, reconocida como tal por varias de las 62 personas beneficiarias entrevistadas, quienes destacaron que la protección brindada por el Mecanismo es el motivo por el cual siguen vivas. Su relevancia se confirma también por el aumento de los acercamientos e incorporaciones al Mecanismo (si se comparan los meses de enero a mayo de 2018 con el mismo periodo de 2019, las solicitudes de incorporación han aumentado en un 70%). Además, la ONU-DH ha podido observar que en numerosas ocasiones el Mecanismo sirvió como puerta de entrada para que personas beneficiarias pudiesen comunicarse con distintas autoridades para solventar problemas de diferente índole que son la causa del riesgo que enfrentan.

A lo largo de los casi siete años de operación, la Ley ha mostrado la capacidad de ofrecer un marco legal suficientemente flexible para facilitar el desarrollo del Mecanismo. El esquema de gobernanza participativa que prevé, especialmente por el rol otorgado al Consejo Consultivo, es una referencia internacional de participación ciudadana en política pública que facilita “decisiones más inclinadas hacia el principio pro persona”. De igual modo, el acompañamiento propositivo que brindan las Organizaciones de Sociedad Civil al Mecanismo – incluso desde antes de su creación – ha sido un elemento fundamental para su desarrollo.

Asimismo, la ONU-DH destaca el compromiso demostrado por la mayoría de las y los funcionarios del Mecanismo con el objetivo de proteger a quienes trabajan por una sociedad más justa e informada. La ONU-DH pudo constatar como, a pesar de unas condiciones laborales mejorables, el personal a menudo tiene que operar simultáneamente gestiones urgentes y todo el proceso que supone la protección de cientos de personas.

De hecho, el desarrollo progresivo del Mecanismo representa un aprendizaje de seis años, resultado en gran parte de un compromiso genuino de quienes trabajan y trabajaron en la institución. Teniendo en cuenta que la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas es una especialidad de la que no existe un amplio conocimiento, cada avance debe ser entendido como una conquista paulatina que no puede darse por garantizada. La desconfianza inicial en el Mecanismo se ha ido contrarrestando a través de la mayor sensibilización de las personas funcionarias y de la consolidación de varios procesos. De tal suerte que, el personal del Mecanismo ha pasado de abordar un máximo de seis casos por cada sesión de la Junta de Gobierno en los primeros dos años a lograr atender más de 60 actualmente. Varias personas entrevistadas consideraron que su fortalecimiento constante ha permitido ir aumentando la confianza en el Mecanismo, elemento primordial, sobre todo para una institución que, en varios casos, protege a personas que son víctimas de la actuación de funcionarios públicos.

Otro aspecto de gran relevancia es el hecho de que el Mecanismo atiende a cualquier persona defensora de derechos humanos o periodista que tenga un riesgo vinculado con su labor, al haber adoptado una definición amplia de ambas poblaciones acorde a los estándares internacionales y que su intervención no depende del fuero (federal o local) del caso concreto. Esta capacidad distingue de manera importante al Mecanismo de otras instituciones como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Fiscalía General de la República o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Mecanismo también ha contribuido a la visibilización de las problemáticas que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y al reconocimiento de su labor. Además, tiene en curso el Plan de Contingencia de Chihuahua, ejercicio que los Relatores sobre la Libertad de Expresión de la CIDH y de la ONU consideraron que “si se desarrolla correctamente y de un modo transparente, tiene el potencial para convertirse en una de las mejores prácticas de la región en materia de medidas de prevención para periodistas y defensores de derechos humanos”.

Estos importantes avances no deben impedir ver que el Mecanismo sigue siendo una respuesta insuficiente por distintas razones, algunas de las cuales persisten desde su creación.

Las capacidades del Mecanismo, particularmente a nivel de recursos humanos, son al día de hoy insuficientes para dar respuesta a los requisitos legales y las necesidades reales de protección y se prevé que esa insuficiencia se agudice por la creciente tendencia de solicitudes de incorporación. El total de 36 funcionarios que operan el Mecanismo se ha mantenido estable desde 2014 a la fecha, lo que ha llevado a que la proporción de personas beneficiarias que correspondería a cada funcionario del Mecanismo haya aumentado un 235% durante el mismo periodo, hecho que impacta sobre la capacidad para proteger eficazmente. Por ejemplo, cada persona que opera funciones de seguimiento debe atender un promedio de 155 personas beneficiarias y al 24 de abril de 2019 estaban pendientes 114 reevaluaciones y 22 evaluaciones, equivalente a poco más de tres meses de trabajo de acuerdo al ritmo actual del equipo que realiza los estudios de riesgo. Por otro lado, el Mecanismo carece de suficiente personal especializado en materias como comunicación pública, gestión de recursos humanos, tecnologías de la información o gestión de medidas políticas y vinculación con autoridades.

Asimismo, el Mecanismo no cuenta con un mensaje claro de priorización política que garantice su función principal de coordinar las acciones de la Federación y de las entidades federativas para proteger a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Pese a algunos avances

importantes, como la creación de varias Unidades Estatales de Protección (UEP) en las entidades federativas o la mayor participación de la CEAV en las Juntas de Gobierno, la falta de reconocimiento de la trascendencia del Mecanismo se detecta, por ejemplo, en la delegación de la asistencia a la Junta de Gobierno en funcionarios de rango inferior al de Subsecretario.

Esta situación provoca enormes retos al momento de asegurar la necesaria coordinación y corresponsabilidad de las autoridades federales y estatales. Uno de los puntos que más destacaron las personas entrevistadas por la ONU-DH, tanto beneficiarias como funcionarias, fue la falta de participación activa de las autoridades que componen la Junta de Gobierno. Tras los compromisos asumidos por el Gobierno Federal y la CONAGO en 2017, algunas entidades federativas mejoraron su reacción ante emergencias, la eficacia en la implementación de medidas desde su responsabilidad y la coordinación para distintas acciones, incluida la prevención. Sin embargo, estos casos han sido excepcionales y solamente 12 entidades crearon su UEP, la mayoría de ellas sin el personal y los recursos necesarios para poder operar de manera adecuada.

Un aspecto fundamental en la operación del Mecanismo es la garantía de una implementación adecuada de los planes de protección, cuyas medidas deben ser interdependientes. Un rápido y eficaz proceso de incorporación, un estudio de evaluación de riesgo idóneo y la adopción por la Junta de Gobierno de un plan de protección adecuado no tienen efecto si las medidas no son correctamente implementadas. No obstante, la ONU-DH verificó que un gran número de medidas no se implementan de manera adecuada o en su totalidad, hecho que contrasta con la información recibida de que hasta la fecha no se ha impulsado ninguna acción por dicho incumplimiento, ya sea contra las autoridades o contra la empresa contratada para la implementación de algunas de las medidas. Esto aún considerando que las decisiones de la Junta de Gobierno son obligatorias para las autoridades federales y que el contrato con la empresa prevé la posibilidad de sanciones contractuales.

La falta de participación de varias autoridades en el Mecanismo tiene también como consecuencia el acotamiento de su actuación y la carencia de la necesaria visión de protección integral. Aunado a ello, a pesar de que el Reglamento de la Ley establece que “el Mecanismo contemplará el diseño e implementación de un Plan de Protección Integral”, este entendimiento de un mandato de protección integral no es compartido por todo el personal del Mecanismo o integrantes de la Junta de Gobierno. Sin esta visión de protección integral y la participación de las autoridades pertinentes, las personas beneficiarias reciben una protección limita ante los riesgos que enfrentan.

Otro asunto ineludible es la insuficiencia de recursos económicos y materiales para garantizar la operación adecuada del Mecanismo. Para el final del año de 2019 la SEGOB prevé que estará protegiendo 1131 personas y que el gasto asociado será de 325 millones de pesos. Sin embargo, el presupuesto asignado para 2019 fue de 207.6 millones de pesos, correspondiente al 64% del gasto previsto y monto inferior a lo ejercido en 2018 y 2017. Ante la evidente insuficiencia, la SEGOB presentó el 4 de abril de 2019 una solicitud adicional de 150 millones de pesos que todavía no ha sido respondida. Además, las y los funcionarios del Mecanismo no cuentan con todas las herramientas ni las capacitaciones necesarias para realizar sus funciones con la eficacia requerida. Por ejemplo, la información sobre una agresión sufrida por una persona defensora o periodista puede demorar varios días en ser procesada porque el personal del Mecanismo no puede acceder desde las computadoras de SEGOB a varias páginas de internet, ni tiene acceso al correo laboral cuando están fuera de la oficina.

Adicionalmente, el Mecanismo mantiene su enfoque principal en evitar la consumación del daño – elemento muy importante –, sin priorizar la atención a las causas que generan el riesgo, que deben ser atendidas a través de acciones políticas y de prevención que permitan anular el origen del riesgo. El Mecanismo también tiene dentro de sus atribuciones el mandato de adoptar procesos tendientes a evitar agresiones a través de medidas preventivas y de prevención, rol particularmente relevante en el caso de México donde la tasa de impunidad es muy alta y, subsecuentemente, la sanción penal pierde su función de prevención general. La carencia de este enfoque preventivo es el principal motivo por el cual en 2017 solamente diez casos se concluyeron por disminución de riesgo y en 2018 ninguno. Es fundamental entender que sin un enfoque de prevención combinado con una actuación dirigida a anular las causas del riesgo no se va a disminuir la necesidad de protección individual y finalmente el Mecanismo se volverá ineficaz e insostenible porque, manteniendo la actual tendencia creciente, para 2024 serían aproximadamente 3,400 las personas beneficiarias acogidas al mismo.

El Mecanismo enfrenta también importantes retos a nivel de coordinación interna y el perfeccionamiento de sus procedimientos de operación. De manera particular, la ausencia de un sistema de información provoca que cada unidad o área operativa actúe de manera distinta al momento de recabar, analizar y registrar la información y dificulta el intercambio de la misma, tanto al interior como hacia el exterior del Mecanismo. En la actualidad, tampoco se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación del funcionamiento del Mecanismo. Éstos y otros retos de gestión interna, además de provocar errores, no potencian sinergias, ni el usufructo del importante capital que suponen los conocimientos y experiencias acumulados.

Una de las principales carencias del Mecanismo tiene que ver con el seguimiento a los cambios en la situación de riesgo de las personas beneficiarias, incluidas las emergencias. La central de monitoreo es operada por una empresa contratada para tal fin y sólo atiende situaciones reportadas a través del botón de asistencia, lo que genera preocupación: si bien la mayoría de las personas beneficiarias cuenta con esta medida, más de la mitad de ellas no la utiliza; el personal de la empresa contratada no tiene el mismo grado de preparación para reaccionar a emergencias, ni el mismo conocimiento de los casos, que las y los funcionarios del Mecanismo y tampoco disponen de la misma capacidad de incidencia con las autoridades que puedan ser relevantes para actuar de manera inmediata.

De acuerdo con las estadísticas publicadas por el Mecanismo, en el 55% de los casos en que se identificaron los presuntos perpetradores, éstos eran servidores públicos, quienes están sujetos a un grado de responsabilidad superior, por su obligación de respetar a quienes ejercen labores de periodismo y defensa de los derechos humanos y de abstenerse de ataques en su contra. Sin embargo, actualmente el Mecanismo no cuenta con criterios de actuación que, entre otros aspectos, exploren la pertinencia de: condenar públicamente cualquier ataque por parte de servidores públicos; dar vista a la fiscalía correspondiente para que se inicie una investigación criminal; e iniciar el procedimiento correspondiente de control y sanción administrativa.

1.4 Las recomendaciones

La ONU-DH se permite sugerir las siguientes recomendaciones relacionadas con las observaciones señaladas en el presente diagnóstico, con la firme convicción que el Mecanismo podría mostrar una

sensible mejora si las mismas se implementaran de manera consistente e integral. Dado que numerosas necesidades de fortalecimiento son transversales o se entrecruzan, se ordenan en tres grupos sin una prelación de prioridad:

- I. Recomendaciones para el fortalecimiento de la protección por el Estado mexicano en su conjunto
- II. Recomendaciones para el fortalecimiento del Mecanismo
- III. Recomendaciones para el fortalecimiento de la CEN.

El funcionamiento efectivo de un sistema tan amplio exige un elevado grado de compromiso institucional, que debe ser entendido como una política de Estado que asegure al rol de coordinación el capital político oportuno. En otras palabras, el compromiso institucional debe generarse y comunicarse desde la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación y ser subsecuentemente adoptado y replicado por las gubernaturas estatales y los titulares de las instituciones federales. Eso implica que tanto las autoridades federales como las entidades federativas deberán asignar personal y recursos específicos para asegurar el cumplimiento de su deber de proteger.

Para garantizar un funcionamiento más eficaz del Mecanismo, el Estado mexicano tendrá que reforzar de manera decidida sus recursos humanos, garantizar los recursos económicos necesarios – tanto para medidas de protección como para la operación cotidiana – y asegurar los recursos materiales adecuados para que las y los funcionarios puedan cumplir con su mandato de protección.

La ONU-DH alienta al Mecanismo a disponer de un monitoreo efectivo de la correcta implementación de los planes de protección e impulsar las sanciones pertinentes cuando detecte el incumplimiento de las obligaciones correspondientes. Asimismo, habría que garantizar que todas las personas beneficiarias tengan acceso a una reacción oportuna en caso de emergencia.

Por otro lado, la ONU-DH exhorta a promover un cambio de paradigma hacia un enfoque de prevención combinado con la actuación dirigida a anular las causas del riesgo, que incluya criterios de actuación en los casos de agresiones por parte de servidores públicos y enviar un mensaje de cero tolerancia en relación a estas conductas.

De igual modo, el Mecanismo debería fortalecer la coordinación y los procedimientos internos de su operación, incluso mediante la creación de un sistema de información que asegure el intercambio oportuno de datos entre las unidades y facilite el monitoreo y evaluación de su funcionamiento. Además, en colaboración con las demás autoridades relevantes, sería oportuno instalar un programa de capacitación constante a su personal y a quienes integran la Junta de Gobierno.

El Mecanismo no puede ser entendido como la única respuesta a la violencia contra quienes ejercen el periodismo y defienden derechos humanos: es necesario que otras autoridades se involucren y se coordinen con el Mecanismo para garantizar que las personas beneficiarias reciban una protección integral. El necesario reforzamiento del Mecanismo será insuficiente si no se acompaña de otras medidas tendientes a la creación de una política pública integral que además de mejorar la protección pueda: implementar la obligación de respeto a las labores de defensa de derechos humanos y

periodismo; adoptar estrategias interinstitucionales de prevención; y garantizar el cumplimiento del deber de investigar, juzgar y sancionar las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

1.5 La ruta de seguimiento

Frente a este diagnóstico y otros esfuerzos realizados, es necesario establecer una ruta con una visión amplia que permita dar seguimiento interinstitucional a la implementación de las acciones de fortalecimiento que deriven de las necesidades identificadas.

Finalmente, la ONU-DH agradece a la SEGOB por la oportunidad de colaborar en el fortalecimiento del Mecanismo y reitera su plena disponibilidad para seguir apoyando en la implementación de las recomendaciones formuladas en este diagnóstico.

2 Abreviaturas

CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
CEDAW	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés, Committee on the Elimination of Discrimination against Women)
CEN	Coordinación Ejecutiva Nacional
CESCR	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Comité Internacional de Juristas
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
Dirección de Seguimiento	Dirección de Seguimiento e Implementación de Medidas
DOF	Diario Oficial de la Federación
EPU	Examen Periódico Universal
Espacio OSC	Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
FEADLE	Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión
FGR	Fiscalía General de la República
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPI	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
Ley	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
LGBT	Las personas, comunidades y poblaciones lesbianas, homosexuales, bisexuales y trans
Mecanismo	Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-DH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
Reglamento	Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas
RENAVI	Registro Nacional de Víctimas
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SGG	Secretaría General de Gobierno
SPF	Servicio de Protección Federal

SSPC	Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana
Subsecretaría o	Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, de la
Subsecretaría de	Secretaría de Gobernación
Derechos Humanos	
UDDH	Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos
UEP	Unidad Estatal de Protección
UER	Unidad de Evaluación de Riesgos
UPSA	Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis
URCRR	Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida

3 Introducción

“La protección de los defensores debería considerarse una prioridad nacional”

Relator de la ONU sobre Defensores de Derechos Humanos¹

Tras su visita a México en abril de 2019 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet consideró que “la situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos y de los periodistas sigue siendo alarmante” e hizo “un llamado a las autoridades para que refuercen el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas [...debido a que...] la protección proporcionada [...] es insuficiente.”²

La Secretaría de Gobernación y particularmente la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación asumieron el compromiso de fortalecer el Mecanismo, por lo que solicitaron a la ONU-DH la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento del mismo.

El presente documento es el resultado de una investigación que incluyó: amplia revisión documental de material sobre el Mecanismo, tanto público como privado; realización de más de 100 horas de entrevistas a 147 personas, priorizándose a personas beneficiarias y a las y los funcionarios del Mecanismo; observación y documentación de la actuación del Mecanismo en diferentes procesos; y el intercambio de reflexiones y propuestas con distintas personas y entidades expertas en la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluidos mecanismos internacionales de derechos humanos.

La ONU-DH desea reconocer y agradecer a la SEGOB y a las y los funcionarios del Mecanismo por su disponibilidad y transparencia para compartir todo tipo de información, que permitió comprender mejor las fortalezas y las áreas de oportunidad del Mecanismo. Uno de los principales puntos a resaltar de este proceso es precisamente el compromiso que la mayoría de las personas que trabajan en el Mecanismo demuestran con el objetivo de proteger a quienes trabajan por una sociedad más justa e informada.

Este diagnóstico identifica varias necesidades de fortalecimiento que deben ser respondidas a través de la construcción de una ruta de implementación de las acciones que se determinen pertinentes,

¹ Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 113.

² ONU-DH, «Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México» (9 de abril de 2019), http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20190409_MexicoFinalStatementSP.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, págs. 4 y 5.

incluida una propuesta de seguimiento con la participación de los tres órganos del Mecanismo y de la sociedad civil que ha acompañado al Mecanismo desde antes de su creación.

Si bien el presente análisis se enfoca exclusivamente en el funcionamiento de una sola institución, no se puede ignorar que cualquier política de protección está basada en cuatro pilares fundamentales: el respeto, la protección, la justicia y la prevención. Es ineludible la necesidad de fortalecer el Mecanismo y por consiguiente la capacidad del Estado mexicano para proteger a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Sin embargo, la respuesta sería insuficiente si se limita al Mecanismo y no prevé la creación de una política pública integral de protección que aborde los cuatro pilares y que involucre de manera más activa a otras instituciones también relacionadas con el objetivo de la protección.

La ONU-DH considera que sólo una respuesta de Estado, prioritaria, clara, concertada e interinstitucional podrá contrarrestar la dinámica de desprestigio y violencia que se observa en contra de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

4 ¿Por qué existe el mecanismo?

4.1 ¿Por qué se debe proteger a personas defensoras y periodistas?

“Sin defensores de derechos humanos y su invaluable contribución, nuestras sociedades serían mucho menos libres y tendrían menos esperanza”
Michel Forst, Relator de Defensores³

El Preámbulo de la Declaración sobre las Defensoras y los Defensores de los Derechos Humanos de la ONU destaca “la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos”⁴.

Los derechos humanos, entendidos como una conquista gradual de los pueblos, son el resultado de la dedicada labor de las personas defensoras de derechos humanos. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) consideró que “la labor de defensoras y defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia plena de la democracia y el Estado de Derecho”⁵.

Asimismo, tal como lo afirmó el Consejo de Derechos Humanos, “las libertades de información y de expresión son piedras angulares de toda sociedad libre y democrática”⁶ y los periodistas son sus principales garantes. Un ejemplo son la realización de investigaciones periodísticas que han logrado revelar grandes esquemas de corrupción gubernamental y han permitido a la ciudadanía una participación democrática informada en diferentes asuntos.

No es casualidad que las instancias internacionales de derechos humanos estén prestando cada vez más atención a la protección de los derechos de periodistas y de personas defensoras, por el rol

³ Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Visita a México, 24 de enero de 2017. Informe de cierre de misión», https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf, accedido 10 de junio de 2019, pág. 2.

⁴ ONU-DH, «Comentario a la declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos» (Segunda Edición, 2016), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/201611_ComentDeclDDH_WEB.pdf, accedido 10 de junio de 2019, pág. 121.

⁵ CIDH, «Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 13.

⁶ Consejo de Derechos Humanos, Bodrozic v. Serbia and Montenegro, U.N. Doc. A/61/40, Vol. II, at 288 (HRC 2005), Vol. II U.N. Doc. A/61/40 (2005), http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2005.10.31_Bodrozic_v_Serbia_and_Montenegro.htm, accedido 26 de junio de 2019.

fundamental que tienen para que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos. De hecho, la actuación libre de periodistas y personas defensoras resulta esencial para la verdadera realización de un estado democrático de derecho. La existencia del periodismo libre y la defensa de los derechos humanos son de igual importancia para un estado democrático de derecho, como lo es un orden constitucional democrático o unas elecciones libres. La democracia formal no es suficiente, se necesitan normas y políticas públicas bien diseñadas e implementadas para proteger los derechos y facilitar el ejercicio de las libertades, incluyendo la libertad de expresión y el derecho a defender los derechos humanos.

Precisamente debido al papel fundamental que juegan en el desarrollo democrático de las sociedades, las personas defensoras de derechos humanos y periodistas pueden ser particularmente incómodas para quienes ostentan mayor poder. Su exigencia por la verdad y la justicia a menudo resultan inconvenientes para quienes detentan el poder político o económico y que generalmente no tienen interés en cambios al *status quo*.

En la medida en que las labores de defensa de los derechos y periodismo afectan intereses de ciertos actores, las personas defensoras y periodistas enfrentan riesgos específicos derivados de sus actividades. En los últimos años, la ONU-DH documentó numerosos ataques en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluidos: asesinatos, desapariciones, tortura, criminalización, agresiones físicas, amenazas de muerte, vigilancia, allanamiento de oficinas, hostigamientos y campañas de desprestigio.

Es importante considerar que, relacionado con la trascendencia de las labores que realizan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, las agresiones que sufren tienen un impacto tanto para las personas que las sufren como para sus comunidades, porque se genera un efecto inhibitorio equiparable a la noción de “temor generalizado” por lo que han sido consideradas por la CIDH como crímenes pluri-ofensivos; es decir, que afectan diversos bienes jurídicamente protegidos⁷.

Defender derechos humanos es un derecho, de naturaleza viva⁸, que envuelve responsabilidades, especialmente para los Estados⁹. El deber del Estado de proteger los derechos de los defensores y las

⁷ CIDH, «Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas», OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 22.

⁸ Sobre este aspecto se resalta que “La CIDH entiende que el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos no puede estar sujeto a restricciones geográficas e implica la posibilidad de promover y defender libre y efectivamente cualquier derecho cuya aceptación es indiscutida; los derechos y libertades contenidos en la propia Declaración de Defensores; y también ‘nuevos derechos o componentes de derechos cuya formulación aún se discute’”. CIDH, «Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 16.

⁹ Ahora bien, esa responsabilidad no es exclusiva de los Estados. La responsabilidad de no violar los derechos humanos por parte de actores no estatales se encuentra prevista en el Preámbulo y en los artículos 10, 11, 12 y 19 de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover

defensoras de las agresiones que puedan sufrir se deriva de la responsabilidad fundamental de cada Estado de proteger todos los derechos humanos, tal y como está consagrado en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Esta noción del deber de proteger se traslada de manera más específica en la Declaración, tanto en su preámbulo, como en los artículos 2, 9 y 12. Aunque una declaración en principio no tiene carácter vinculante, el hecho de que ésta haya sido adoptada a través del consenso por la Asamblea General de la ONU, reafirmando y desarrollando estándares establecidos en tratados de cumplimiento obligatorio¹⁰, le da un carácter especial y es evidencia del fuerte compromiso adoptado por los Estados hacia su aplicación y cumplimiento¹¹. Además, este derecho a defender y la subsecuente responsabilidad estatal de protegerlo han sido reforzados de manera reiterada en el Sistema Universal de Derechos Humanos y en el Sistema Interamericano¹².

Cabe destacar que ese deber de protección no se agota con el hecho de que los Estados se abstengan de vulnerar los derechos humanos de las personas defensoras y periodistas porque conforme a los principios generales del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen tanto obligaciones negativas como obligaciones positivas, que se pueden clasificar como sigue:

- I. Obligación de respetar;
- II. Obligación de prevenir;
- III. Obligación de proteger frente a situaciones de riesgo;
- IV. Y la obligación de investigar, juzgar y sancionar.

Al respecto, la CIDH ha reiterado que en aquellos países o regiones en las cuales los periodistas y defensores de derechos humanos se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad por el contexto de violencia que sufren, el Estado tiene una responsabilidad reforzada en sus obligaciones de prevención y protección¹³.

y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, «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», A/RES/53/144 (ONU, 8 de marzo de 1999), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

¹⁰ Por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹¹ ONU-DH, «Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos», <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 22.

¹² Algunos ejemplos de documentos adoptados en el marco de la ONU se encuentran disponibles en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=70&m=166

¹³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia» (2013), https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 33.

4.2 Otras experiencias de Mecanismos de Protección

La CIDH consideró que “aunque los programas de protección especializados no son la única alternativa para proteger a las defensoras y defensores, su instrumentación adecuada puede facilitar al Estado cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular del defensor o defensora en riesgo y, consecuentemente, poder brindar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar el defensor o defensora. Dichos programas son especialmente necesarios en aquellos Estados en los cuales la labor de promoción y defensa de los derechos humanos se ha convertido en una actividad riesgosa en virtud de los múltiples ataques, agresiones y hostigamientos cometidos en contra de defensoras y defensores de derechos humanos”¹⁴.

Ante el elevado número de agresiones en contra de periodistas y defensores de derechos humanos en el mundo, han surgido diversas iniciativas que se han traducido en la creación de mecanismos de protección, principalmente en América Latina¹⁵.

Los primeros esfuerzos para el diseño de un programa de protección a personas defensoras de derechos humanos en la región se dieron en Colombia en donde las leyes 199 de 1995 y 418 de 1997 sirvieron de base para la creación del mecanismo que permanece vigente hasta la fecha. El programa de protección colombiano se encuentra dividido en tres categorías que incluyen la protección de víctimas y testigos, servidores públicos en riesgo extraordinario y aquellos individuos en riesgo por llevar a cabo actividades y funciones políticas, sociales o humanitarias. El Programa es coordinado por la “Unidad Nacional de Protección” (UNP) del Ministerio del Interior y la Policía Nacional y cuenta con autonomía jurídica, administrativa y financiera¹⁶. El presupuesto para 2019 de la UNP es de aproximadamente 210 millones de dólares¹⁷. El presupuesto del Mecanismo mexicano es inferior a 13 millones de dólares¹⁸.

En 2004, Brasil lanzó su “Programa Nacional para la Protección de Defensores de Derechos Humanos”, implementado por el Ministerio de Derechos Humanos, con el objetivo de articular la acción de diferentes instituciones estatales para la protección de las personas defensoras. Este

¹⁴ CIDH, «Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 484.

¹⁵ Una referencia principal en la literatura sobre este tema es el informe elaborado por la organización CEJIL. Véase CEJIL y PI, «Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos» (2017), https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

¹⁶ Véase la página electrónica de la UNP: <https://www.unp.gov.co/>

¹⁷ Presupuesto de 688,747,241,558 pesos colombianos. UNP, «Resolución 0001 de 2019» (2 de enero de 2019) <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/resol-0001-2019.pdf>, accedido 10 de junio de 2019.

¹⁸ Como referencia se puede mencionar que en México el presupuesto aprobado a junio de 2019 para la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos (UDDH) ascendió a 40,662,663 pesos (para gastos en material, actividades y recursos humanos) y el monto asignado al Fideicomiso del Mecanismo (para implementación de medidas) es de 207,600,000 pesos. El total otorgado para la UDDH – dentro de la cual está el Mecanismo – en 2019 sería de 248,262,663 pesos.

programa está formado por una Coordinación General y una Coordinación Nacional en las que participan tanto representantes de la sociedad civil como representantes de los poderes públicos. Posteriormente en el 2007 se creó por decreto la “Política Nacional de Protección” que establece los principios y directrices de protección y asistencia a los defensores de derechos humanos¹⁹.

Honduras aprobó en mayo de 2015 la “Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia” como resultado de las recomendaciones de la CIDH, la incidencia de organizaciones de la sociedad civil y una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH). Esta ley tiene como objetivo reconocer, promover y proteger los derechos humanos y las libertades de todas las personas y organizaciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos²⁰. Datos del 2018 señalaban que el mecanismo de Honduras contaba con 36 personas²¹ en un país de 9.272.000 habitantes mientras que el Mecanismo dispone del mismo personal para atender a una población 13 veces superior (127 millones de habitantes).

En Guatemala, aunque han existido iniciativas en torno a la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, no se ha establecido un mecanismo de protección. Actualmente existe una “Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales” que tiene por objetivo coordinar las medidas de protección otorgadas por organismos internacionales de derechos humanos. Adicionalmente, el país cuenta con una “Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos” que tiene como objetivo analizar los patrones de agresión, elaborar recomendaciones para la investigación de estos casos y recopilar información sobre el cumplimiento de las medidas de protección. En 2014, en la sentencia “Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala”, la CoIDH obligó al Estado a la implementación de una política de protección de personas defensoras de derechos humanos y al no tener avances sustanciales para el 2016 la Corte emplazó al gobierno de este país el cumplimiento de la sentencia²².

¹⁹ Para mayor información puede consultar la página del Ministerio de la mujeres, la familia y los derechos humanos: «Sobre o PPDDH», Página, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh>, accedido 10 de junio de 2019.

²⁰ «Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia» (2015), https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Proteccion_defensores_der_humanos_periodistas_op_just.pdf.

²¹ Como referencia, el Mecanismo de Protección de México para 2019 dispone del mismo personal.

²² Al respecto véase:

- CoIDH, Caso Defensor de Derechos Humanos vs Guatemala, Supervisión de cumplimiento de sentencia (22 de noviembre de 2016), http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/defensor_22_11_2016.pdf;
- CEJIL y PI, «Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos» (2017), https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf, accedido 10 de junio de 2019;

En otras regiones también se han desarrollado esfuerzos que buscan proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, aunque no siempre como enfoque principal.

En España, la “Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo” del año 2011 es un ejemplo de protección a periodistas, porque, si bien se enfoca en la protección de víctimas del terrorismo, los propios periodistas formaron parte de las víctimas de la violencia terrorista, como se desprende del historial de ataques dirigidos directamente en contra de medios de comunicación²³. Esta ley busca reconocer y promover la dignidad y la memoria de las víctimas del terrorismo, asegurar su reparación efectiva y dotarlas de una protección integral. Esta iniciativa abarca medidas de protección física, asistencia psicológica y psiquiátrica inmediata, asistencia sanitaria de urgencia, información específica sobre ayudas, indemnizaciones y prestaciones, gastos de sepelio e inhumación, exenciones tributarias, planes de resarcimiento y asistencia consular y diplomática²⁴.

En Italia, las y los periodistas que investigan las redes mafiosas en el país enfrentan importantes riesgos²⁵. Si bien no existe un mecanismo específico de protección para este gremio, a través del Decreto-Ley N.º 82, el Ministerio del Interior creó un mecanismo de protección de testigos y funcionarios del sistema de justicia que ha terminado por proteger a periodistas que sufren agresiones por su labor. Este programa gubernamental protegió en 2017 a por lo menos 196 periodistas²⁶ e incluye diferentes tipos y esquemas de protección como son: un plan temporal de reubicación y manutención durante 180 días; medidas especiales que implican planes de protección y reintegración social para las personas reubicadas; y un programa especial de protección que ofrece reubicación, documentación de identidad provisional, asistencia financiera y como último recurso identidades legales nuevas²⁷.

En el caso del continente africano se ha iniciado un avance en materia de reconocimiento y protección de las personas defensoras de derechos humanos con la aprobación de las Leyes 2014-388 del 20 de

-
- Y, CIDH, «Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión», (31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf>, accedido 10 de junio de 2019.

²³ «Atentados de ETA contra periodistas y medios de comunicación» (El Mundo 16 de enero de 2001), <https://www.elmundo.es/elmundo/2001/01/16/espana/979650582.html>, accedido 28 de mayo de 2019.

²⁴ «Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo.», Pub. L. No. 29/2011, 27 (2011), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15039>, accedido 28 de mayo de 2019.

²⁵ Aaron Pettinari, «Quell'informazione che fa paura al potere», Antimafia Duemila, 24 de septiembre de 2015, <http://www.antimafiaduemila.com/dossier/giornalisti-uccisi-dalla-mafia.html>, accedido 28 de mayo de 2019.

²⁶ UNODC, «Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada» (ONU, 2008), [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20\(S\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf), accedido 28 de mayo de 2019.

²⁷ UNODC, «Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada» (ONU, 2008), [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20\(S\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf), accedido 28 de mayo de 2019.

junio del 2014 en Costa de Marfil²⁸ y 039-2017/AN del 27 de junio del 2017 en Burkina Faso²⁹. Dichos países son los primeros en proveer una base legal para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en el continente africano.

4.3 La necesidad de un Mecanismo de Protección en México

Tras su visita a México en 2019, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, refirió que “durante mi estancia tuve la oportunidad de escuchar las voces de varias personas que están, literalmente, poniendo en peligro su vida para defender las libertades de todas las personas. La situación de los defensores y las defensoras de derechos humanos y de los periodistas sigue siendo alarmante.”³⁰

Al 10 de julio de 2019 la ONU-DH había documentado el asesinato de al menos 13 personas defensoras de derechos humanos y 7 periodistas en 2019, cifras que indican una tendencia creciente respecto a años anteriores³¹. Estos ataques son solamente la cara más visible de un amplio contexto de agresiones en contra de quienes defienden derechos humanos y ejercen el periodismo.

Al respecto, el Relator de la ONU sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos resumió que “la mera existencia del Mecanismo reafirma el valioso papel que desempeñan los

²⁸ «Loi 2014-388 du 20 juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l’Homme» Pub. L. No. 2014-388 (2014), <http://ci-ddh.org/wp-content/uploads/2016/09/Loi-num%C3%A9ro-2014-388.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

²⁹ «Loi 039/2017/AN portant protection des défenseurs des droits humains au Burkina Faso» Pub. L. No. 039/2017/AN (2017), https://www.assembleenationale.bf/IMG/pdf/loi_039-2017_defenseurs_droits_humains.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

³⁰ ONU-DH, «Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México» (9 de abril de 2019), http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20190409_MexicoFinalStatementSP.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 4.

³¹ En 2017 la ONU-DH constató que al menos 7 personas defensoras de derechos humanos y 12 periodistas fueron asesinadas. En 2018 fueron asesinadas al menos 14 personas defensoras de derechos humanos y 12 periodistas. Al 10 de julio del 2019, suman 13 personas defensoras asesinadas: Sinar Corzo, el 3 de enero en Arriaga, Chiapas; José Santiago Gómez Álvarez y Noé Jiménez Pablo, el 17 de enero en Amatán, Chiapas; Gustavo Cruz Mendoza, el 20 de enero en Santiago Jocotepec, Oaxaca; Bernardino García Hernández, el 21 de enero en Zimatlán de Lázaro Cárdenas, Oaxaca; Óscar Cazorla, el 9 de enero en Juchitán, Oaxaca; Samir Flores Soberanes, el 20 de febrero en Amilcingo, Morelos; Eulodia Lilia Díaz el 25 de marzo en el Estado de México; Abiram Hernández el 29 de marzo en Xalapa, Veracruz; Luis Armando Fuentes Aquino el 11 de abril en Oaxaca; Héctor Domínguez el 19 de abril en San Luis Potosí, José Luis Álvarez Flores el 11 de junio en Chiapas y Cristina Vázquez el 1 de julio en la Ciudad de México. Las y los 7 periodistas asesinados desde que inició este 2019 son: José Rafael Murúa Manríquez, el 19 de enero en Mulegé, Baja California Sur; Jesús Eugenio Ramos Rodríguez, el 9 de febrero en Emiliano Zapata, Tabasco; Reynaldo López, el 16 de febrero, en Hermosillo, Sonora; y Santiago Barroso Alfaro, el 15 de marzo en San Luis Río Colorado, Sonora; Telésforo Santiago Enríquez el 2 de mayo en Oaxaca; Francisco Romero Díaz el 16 de mayo en Quintana Roo y Norma Sarabia Garduza el 11 de junio en Tabasco.

defensores de los derechos humanos en la sociedad y la necesidad de que el Gobierno les otorgue protección.”³²

El amplio mandato que la Ley otorga al Mecanismo ilustra y refuerza la convicción de que, al proteger a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, el Estado mexicano termina contribuyendo para una población más amplia, fomentando el goce efectivo de los derechos de toda la sociedad.

De acuerdo con algunas de las 147 personas entrevistadas por la ONU-DH para este diagnóstico, una de las principales conquistas del actual Mecanismo de Protección fue acabar con la dinámica de “regatear medidas”³³ de protección y generar una respuesta institucional de diálogo y exigencia de derechos en igualdad de condiciones. Asimismo, consideran que el Mecanismo mejora la dispersión de la atención a víctimas de violaciones de derechos humanos y termina siendo muchas veces “el único espacio en el que personas defensoras pueden exigir el cumplimiento de varias obligaciones”³⁴ que van mucho más allá de la protección y seguridad.

En su interlocución con las y los funcionarios del Mecanismo la ONU-DH pudo ver como, a pesar de varias dificultades, han ido fortaleciendo la operación de esta institución y la mayoría de los entrevistados mostró un amplio compromiso con el objetivo de proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Una funcionaria destacó que “hacemos un cambio. Hay una repercusión en lo que hacemos”³⁵ y otra mencionó como después del terremoto de septiembre de 2017 siguieron trabajando sin tener oficinas, reuniéndose en cafés y otros espacios para no suspender la protección a personas defensoras y periodistas.

El desarrollo progresivo del Mecanismo representa un aprendizaje de seis años, mismo que ha permitido concentrar el *expertise* en temas que a veces no son de dominio público, por lo tanto, cada avance debe ser entendido como una conquista paulatina que en ningún momento debería darse por garantizada.

La desconfianza inicial en el Mecanismo se ha ido contrarrestando a través de la mayor sensibilización de las personas funcionarias y de la consolidación de varios procesos. El Mecanismo ha pasado de abordar un máximo de seis casos por cada sesión de la Junta de Gobierno en los primeros dos años a lograr atender más de 60 actualmente.

Varias personas entrevistadas consideraron que su fortalecimiento constante ha permitido ir aumentando la confianza en el Mecanismo, elemento primordial, sobre todo para una institución que en varios casos se puede definir como “el gobierno protegiendo del gobierno”.

³² Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 77.

³³ Entrevista núm. 48 realizada por la ONU-DH a ex integrantes del Consejo Consultivo, el 20 de mayo de 2019.

³⁴ Entrevista núm. 59 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

³⁵ Entrevista núm. 75 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

El Mecanismo atiende a cualquier persona defensora de derechos humanos o periodista que tenga un riesgo vinculado con su labor, al haber adoptado una definición amplia acorde a los estándares internacionales de ambas poblaciones y que su intervención no depende del fuero (federal o local) del caso concreto. Esa capacidad distingue de manera importante al Mecanismo de otras instituciones – como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la Fiscalía General de la República (FGR) o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) – que solamente atienden casos del fuero federal y ha abierto las posibilidades a que actualmente se proteja a personas con perfiles y circunstancias muy diversas.

La importancia del Mecanismo también se traduce en el interés que suscita dentro de varios sectores, incluida la comunidad internacional. Por ejemplo, la protección a la labor de defensa de los derechos humanos fue el tema que generó la mayor cantidad de recomendaciones por parte de los países que analizaron México en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), con un total de 21 de ellas referidas directamente al Mecanismo³⁶.

Evidentemente, persisten grandes retos en el funcionamiento del Mecanismo, pero en estos seis años ha salvado vidas y contribuido a la creación de mejores condiciones para quienes defienden derechos humanos o ejercen periodismo, lo que no significa que no existan áreas donde su desempeño puede y debe ser mejor. De manera particular se destaca que desde 2012 hasta la actualidad fueron asesinadas siete personas que habían sido incorporadas por el Mecanismo³⁷. Un mejor funcionamiento contribuirá de manera determinante para la mejora de la situación general de derechos humanos y para el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía en general. Demostrando conciencia de ello, el Mecanismo ha aceptado e impulsado distintos procesos de fortalecimiento con transparencia y participación de la sociedad civil. Este documento es un claro ejemplo de ello.

³⁶ Interesante observar que 17 de ellas detallan la necesidad de reforzar el Mecanismo con los recursos adecuados para garantizar su eficacia. Véase la recopilación de información referente al proceso de Examen Periódico Universal de México, disponible en: Consejo de Derechos Humanos, «Examen Periódico Universal - México» (2019), <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/MXIndex.aspx>, accedido 10 de junio de 2019.

³⁷ Cecilio Pineda el 2 de marzo de 2016, en Guerrero; Cándido Ríos el 22 de agosto de 2017, en Veracruz; Rubén Pat el 24 de julio de 2018, en Quintana Roo; Julián Carrillo el 24 de octubre de 2018, en Chihuahua; Noé Jiménez Pablo el 17 de enero de 2019, en Chiapas; Rafael Murúa el 19 de enero, en Baja California Sur; y Francisco Romero el 16 de mayo de 2019, en Quintana Roo.

5 ¿Qué es el Mecanismo?

5.1 Percepciones

“Hay una multiplicidad de violencias. El Mecanismo se restringe a algo muy específico”

Ex integrante del Consejo Consultivo³⁸

Por un lado, el Mecanismo ha sido conocido públicamente más por sus fallas – reales o no – que por su actividad o sus logros. Por otro lado, los retos del Mecanismo – abordados en los siguientes capítulos – para difundir de manera didáctica su existencia, alcances y funcionamiento no ha contribuido para contrarrestar percepciones eventualmente erróneas.

Cada ataque grave contra personas defensoras de derechos humanos o periodistas resta credibilidad al Mecanismo, incluidos los casos de personas que no estaban bajo protección de esta institución, que son la inmensa mayoría.

Varias de las 62 personas beneficiarias del Mecanismo entrevistadas para este diagnóstico consideraron que el Mecanismo ha contribuido para mejorar su situación de seguridad afirmando que “sirven las medidas, de lo contrario estaríamos muertos”³⁹. Otro aspecto a destacar es que solamente 5 de las 49 personas beneficiarias que abordaron específicamente el tema consideraron excelente la implementación de sus medidas de protección, mientras que la mayoría le otorgó una calificación media⁴⁰. Las fallas señaladas con mayor frecuencia se relacionaron con las medidas de rondines y el botón de asistencia.

Un aspecto presente en la gran mayoría de las entrevistas fue la inconformidad ante la falta de corresponsabilidad de las autoridades cuya actuación debe ser coordinada por el Mecanismo, particularmente de las entidades federativas.

En general, la percepción sobre el funcionamiento y la eficacia del Mecanismo es muy variable en cada caso, pero coinciden en que el Mecanismo es insuficiente ante los riesgos que enfrentan, sobre todo por la incapacidad de abordar efectivamente las causas estructurales que generan dichos riesgos. Algunas personas resaltaron como la institución manda un mensaje político disuasorio a los agresores, pero otras destacaron la falta de cercanía y seguimiento de sus casos por parte del Mecanismo.

Por otro lado, la falta de información clara en cuanto a los alcances del Mecanismo fomenta expectativas desmesuradas sobre las posibilidades reales de su eficacia, particularmente en

³⁸ Entrevista núm. 48 realizada por la ONU-DH a ex integrante del Consejo Consultivo, el 20 de mayo de 2019.

³⁹ Entrevista núm. 14 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

⁴⁰ Para mayor detalle sobre las consultas efectuadas ver el anexo sobre metodología.

situaciones de elevada complejidad, tales como personas beneficiarias que habitan en zonas aisladas sin presencia de autoridades o casos de conflictos intracomunitarios⁴¹.

En este sentido, el Mecanismo deberá trabajar para construir una narrativa que acerque la percepción – tanto de la población en general como de las personas beneficiarias – a sus objetivos, alcances y posibilidades reales en materia de protección.

5.2 Marco legal e institucional

*“La Ley le da solidez y sostenibilidad transexenal, algo muy importante en un país con tantos vaivenes”*⁴²

Persona funcionaria del Mecanismo

La Ley que crea el Mecanismo se publicó el 25 de junio de 2012 tras un proceso que contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSCs) y amplio consenso político. La Ley por la que se instituyó el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas se creó, según su texto, “para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.” Y establece “la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas (...) que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.”⁴³

A lo largo de los casi siete años de operación, la Ley ha mostrado su capacidad de ofrecer un marco legal suficientemente flexible para facilitar su desarrollo y el esquema de gobernanza participativa que prevé es una referencia internacional de participación ciudadana en política pública⁴⁴, que facilita “decisiones más inclinadas hacia el principio pro persona”⁴⁵ porque cuatro de los nueve votos de la Junta de Gobierno son de representantes de sociedad civil y un quinto es de la CNDH.

Según las personas que la ONU-DH entrevistó para realizar este diagnóstico, la propia existencia de una Ley y de un Reglamento, son por sí mismas una de las principales fortalezas del Mecanismo. Una

⁴¹ Por ejemplo, hubo quien expresó que el Mecanismo “es un león sin dientes” o una “aspirina para curar cáncer”.

⁴² Entrevista núm. 52 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 15 de febrero de 2019.

⁴³ Artículo 1 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁴⁴ Un análisis sobre los modelos de gobernanza de diferentes mecanismos de protección puede encontrarse en CEJIL y PI, «Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos» (2017), https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

⁴⁵ Entrevista núm. 92 realizada por la ONU-DH a persona integrante de la CNDH, el 29 de marzo de 2019.

persona funcionaria consideró incluso que la Ley “es una vacuna porque los mismos funcionarios agreden y tendrían interés en borrar el Mecanismo”.⁴⁶

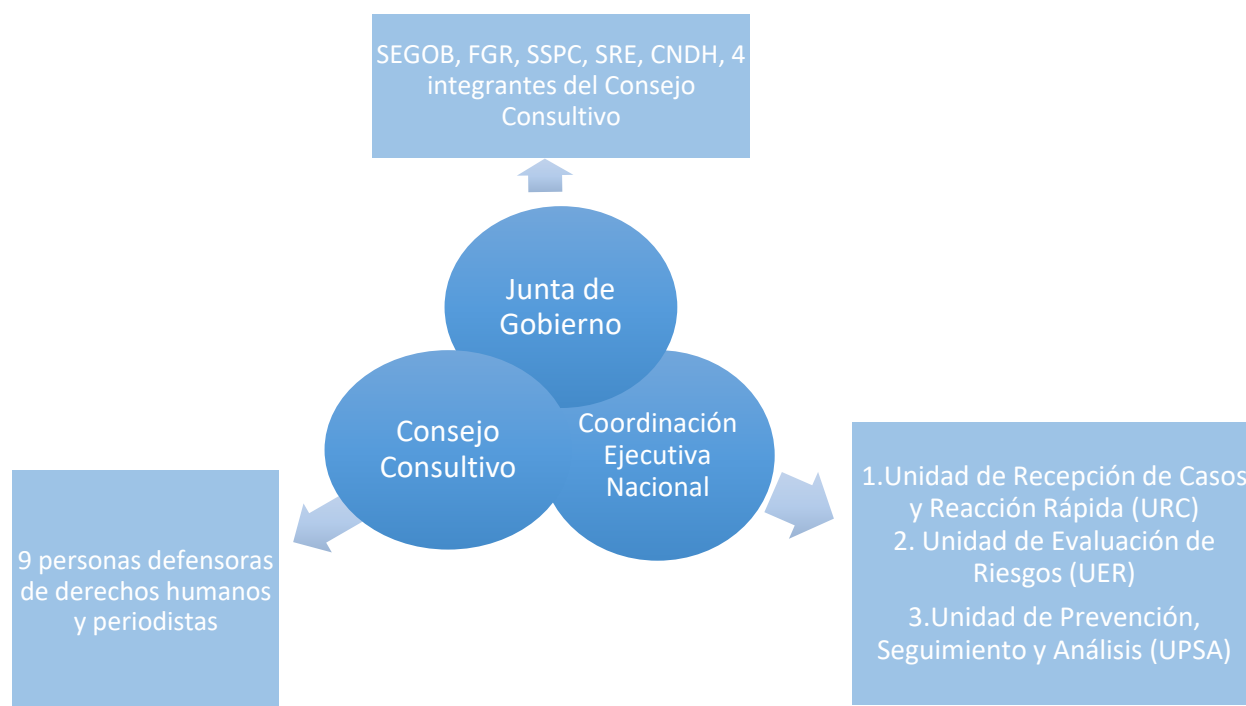


Ilustración 1 - El Mecanismo

En el apartado sobre oportunidades legislativas se desarrollan algunas reflexiones sobre las necesidades de adecuación del marco normativo.

5.3 Visión y misión

“Es un momento refundacional del Mecanismo”⁴⁷

Persona funcionaria del Mecanismo

El Mecanismo tiene como objeto la protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En línea con los estándares internacionales, éste debería aspirar a ir más allá de proteger de manera reactiva la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de ambos grupos y contribuir a generar las condiciones que les permitan desarrollar su función sin interferencias ilegítimas. A lo largo de este documento, particularmente en el capítulo sobre Principios orientadores, se analiza como

⁴⁶ Entrevista núm. 52 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 15 de febrero de 2019.

⁴⁷ Entrevista núm. 49 realizada por la ONU-DH a ex funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

la Ley efectivamente expande ese rango de protección y determina un objeto amplio de protección integral⁴⁸.

Sin embargo, este entendimiento de un mandato de protección integral no es compartido por todas las personas funcionarias del Mecanismo o integrantes de la Junta de Gobierno, por lo que hay que trabajar en la construcción colectiva de la misión y visión del Mecanismo, que aporte una comprensión consensuada sobre su misión y alcances.

Durante una de las entrevistas conducidas por la ONU-DH, un exconsejero resumía que “el Mecanismo no era el fin, era el medio”⁴⁹, refiriéndose a la necesidad de una intervención coordinada interinstitucional. Por otro lado, una OSC refirió que el Mecanismo “va empezando a tener una mirada más integral”⁵⁰ y una persona beneficiaria comentó que “todo este tema de atención integral se puede hacer si se quiere”.⁵¹

Esta visión, además de una clara perspectiva integral, deberá incluir una comprensión compartida de que, si bien el Mecanismo puede operar de manera más eficaz y salvar más vidas de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, por si solo nunca podrá evitar o prevenir todos los ataques.

5.4 Principios orientadores

La operación del Mecanismo debe regirse por los principios emanados de la Constitución Mexicana, de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, su Reglamento y de otros instrumentos. En particular, en su artículo 2 el Reglamento establece una serie de principios que deben orientar la actuación de los “servidores públicos que intervengan en la implementación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en su ámbito de competencia”⁵², tales como:

- I. Certeza;
- II. Concertación y consulta;
- III. Consentimiento;
- IV. Corresponsabilidad;

⁴⁸ Un ejemplo está presente en el artículo 2 cuando se determina el objeto de “combatir las causas que las producen [las agresiones] y generar garantías de no repetición”.

⁴⁹ Entrevista núm. 48 realizada por la ONU-DH a ex integrantes del Consejo Consultivo, el 20 de mayo de 2019.

⁵⁰ Entrevista núm. 87 realizada por la ONU-DH a personas representantes de la sociedad civil, el 1 de abril de 2019.

⁵¹ Entrevista núm. 45 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 8 de junio de 2019.

⁵² Es importante subrayar que el Reglamento no se refiere sólo a los funcionarios de la CEN sino a cualquier servidor público “que intervengan en la implementación del Mecanismo”. Artículo 2, «Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (2012), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPPDDHP.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

- V. Eficacia;
- VI. Eficiencia;
- VII. Exclusividad;
- VIII. Honradez;
- IX. Imparcialidad;
- X. Inmediatez;
- XI. Lealtad;
- XII. Legalidad;
- XIII. No discriminación;
- XIV. Objetividad;
- XV. Perspectiva de género;
- XVI. Pro persona;
- XVII. Profesionalismo;
- XVIII. Reserva y confidencialidad de la información;
- XIX. Respeto irrestricto a los derechos humanos;
- XX. Y, transparencia.

En sucesivos artículos del Reglamento se mencionan directamente otros principios:

- I. Idoneidad, pertinencia y oportunidad;⁵³
- II. Interés superior del niño, niña o adolescente⁵⁴;
- III. Y, Publicidad y amplia difusión⁵⁵.

Asimismo, de la lectura de otros artículos del Reglamento se desprenden varios principios más, aunque no aparecen mencionados explícitamente. Por ejemplo:

- I. Máxima protección⁵⁶;
- II. Acción sin daño⁵⁷;

⁵³ Al respecto véase

- El artículo 86, en referencia a la actuación de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida;
- El artículo 93 respecto a la Unidad de Evaluación de Riesgos;
- Y, el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁴ Principio mencionado en el artículo 22. El artículo 19 también se refiere al interés superior de la infancia. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁵ Artículo 32 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁶ Al respecto véase:

- El artículo 58, primer párrafo: “En la toma de decisiones y en la operación del Mecanismo se deberá priorizar la protección de la persona en riesgo”;
- El artículo 2: “...deberán realizar las acciones necesarias para garantizar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁷ Artículo 52.- “Serán compromisos de la Coordinación Ejecutiva Nacional: I. Informar a las entidades federativas sobre la implementación de Medidas Preventivas, de Protección y Urgentes de Protección que

- III. Protección integral⁵⁸;
- IV. Simplicidad⁵⁹;
- V. Enfoque diferenciado⁶⁰;
- VI. Participación⁶¹;
- VII. Y, cooperación⁶².

Adicionalmente, el artículo 19 del Reglamento resalta de manera particular que se atenderán “los demás criterios propios del enfoque de derechos humanos”, lo que implica usar también los derivados de otros instrumentos jurídicos relevantes, ya sean nacionales o internacionales y los desarrollados por el Mecanismo⁶³. Un ejemplo particularmente relevante a nivel de legislación mexicana, es la Ley General de Víctimas que enuncia una serie de principios⁶⁴, a saber:

- I. Buena fe;
- II. Complementariedad;
- III. Debida diligencia;
- IV. Dignidad;

corresponda implementar a las autoridades federales dentro de su demarcación. En el cumplimiento de esta obligación, las autoridades deberán valorar si se pone en riesgo al Beneficiario y en este caso, mantendrán reserva de dichas medidas.” Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁸ Artículo 58.- “...El Mecanismo contemplará el diseño e implementación de un Plan de Protección Integral, que incluya Medidas de Protección y Medidas de Prevención.” Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁹ Sobre este principio las fracciones II y III del artículo 19 establecen que “II. No generarán trámites adicionales para el Peticionario o Beneficiario; III. Establecerán reglas y procedimientos claros, ágiles y efectivos para el otorgamiento de las medidas”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁶⁰ Artículo 19.- “[...] I. Atenderán a las particularidades del Peticionario o Beneficiario, según se trate de una Persona Defensora de Derechos Humanos o de un Periodista.” Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁶¹ Sobre este principio existen varias menciones, incluidas las que realizan los artículos 8, 9, 10, 14, 15, 24, 28, 33, 38, 43, 51 y 90 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁶² Existe una clara mención a este principio en el artículo 39: “Cuando alguna de las unidades auxiliares necesite informes, datos o la cooperación técnica de cualquier otra unidad auxiliar, ésta tendrá la obligación de proporcionarla inmediatamente, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, las resoluciones de la Junta de Gobierno y las determinaciones de la Coordinación Ejecutiva Nacional”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁶³ Por ejemplo, los Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas mencionan adicionalmente los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297580/Lineamientos_para_el_Reconocimiento_a_la_Labor_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

⁶⁴ Artículos 5 y 40 de la Ley General de Víctimas.

- V. Enfoque diferencial y especializado;
- VI. Enfoque transformador;
- VII. Gratuidad;
- VIII. Igualdad y no discriminación;
- IX. Integralidad, indivisibilidad e interdependencia;
- X. Interés superior de la niñez;
- XI. Máxima protección;
- XII. Mínimo existencial;
- XIII. No criminalización;
- XIV. Participación conjunta;
- XV. Progresividad y no regresividad;
- XVI. Publicidad;
- XVII. Rendición de cuentas;
- XVIII. Transparencia;
- XIX. Trato Preferente;
- XX. (Prohibición de) Victimización secundaria;
- XXI. Principio de protección;
- XXII. Principio de necesidad y proporcionalidad;
- XXIII. Principio de confidencialidad;
- XXIV. Y, el principio de oportunidad y eficacia.

Por la particular relevancia que tienen, se analizan de manera más detenida a continuación los principios de acción sin daño, protección integral y transparencia. En el capítulo sobre las Poblaciones atendidas se presentan reflexiones específicas sobre los principios de Enfoque diferenciado, Perspectiva de género y Perspectiva multicultural.

5.4.1 Acción sin daño

“Un plan de protección que no sea un costo, una carga para el beneficiario”
 Persona beneficiaria⁶⁵

El principio de acción sin daño es uno de los principales ejes orientadores de cualquier proceso de intervención para la construcción de paz y seguridad⁶⁶. En el Mecanismo este debe ser de observancia permanente porque es necesario prever las consecuencias de una intervención para evitar o minimizar sus eventuales consecuencias potencialmente negativas. No obstante, de la información analizada se

⁶⁵ Entrevista núm. 7 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

⁶⁶ Para conocer la herramienta se puede consultar como ejemplo: CDA Collaborative Learning Projects, «Do No Harm: A brief introduction from CDA», <https://www.cdacollaborative.org/wp-content/uploads/2018/01/Do-No-Harm-A-Brief-Introduction-from-CDA.pdf>, accedido 27 de mayo de 2019.

pueden observar algunas acciones del Mecanismo en donde no se ha logrado la plena implementación de este principio, lo que debe llevar a una reflexión sobre los motivos de tal actuación.

Por ejemplo:

- I. Algunas personas beneficiarias entrevistadas mencionaron que se habrían enviado oficios notificando su incorporación sin previo conocimiento y consentimiento, situación que puede resultar en un aumento del riesgo si el responsable de la agresión o amenaza puede percibir la incorporación como un desafío nuevo al que puede reaccionar con algún tipo de represalias;
- II. Situaciones de conflictos intercomunitarios o intracomunitarios, donde la adopción de ciertas medidas pudo agudizar las causas de las disputas, acentuar los elementos divisores y dificultar la resolución pacífica de esos conflictos;
- III. La adopción de ciertas medidas que implican mayor visibilidad (como medidas de infraestructura, rondines o escoltas) puede contribuir de manera determinante a un mayor aislamiento en la comunidad e incluso un riesgo superior⁶⁷;
- IV. Medidas que generan gastos nuevos para la persona beneficiaria. Un ejemplo es cuando se asigna el servicio de escolta y vehículo y la persona beneficiaria termina asumiendo gastos relacionados con transportación y manutención de los escoltas;
- V. Y la extracción de la zona de riesgo. Esta medida afecta radicalmente las relaciones con el entorno familiar y social y puede de facto impedir el desarrollo de la labor de defensa de los derechos humanos o del periodismo. Además, la ausencia de quienes defienden o informan a la comunidad puede generar un aumento de poder de los actores agresores y contribuir a una mayor vulnerabilidad de la comunidad de origen. La CNDH mencionó a la ONU-DH que las personas extraídas efectivamente precisan salir del lugar foco de riesgo, pero la extracción no se realiza considerando la reubicación en un sitio que además de ser seguro, implique las menores repercusiones posibles para las personas, sus familias y actividades.

Por supuesto no se propone dejar de utilizar cualquiera de estas medidas sino someter la decisión de adoptarlas a una ponderación específica de idoneidad, específicamente en cuanto a la posibilidad de que su implementación genere un daño y que su eventual adopción siempre se haga en diálogo y consulta con las personas beneficiarias. En este sentido, sería importante sensibilizar y capacitar específicamente en este tema a las y los funcionarios del Mecanismo, así como a los demás integrantes de la Junta de Gobierno.

⁶⁷ Por ejemplo, tener cámaras de seguridad o luminarias en una zona donde nadie las tiene puede llevar a que parte del entorno social sospeche de dichas medidas o de la persona que las disfruta.

5.4.2 Protección integral

*“Varios representantes de colectivos de defensores y periodistas señalaron [...] que la protección proporcionada por el Mecanismo es insuficiente”*⁶⁸

Alta Comisionada Michelle Bachelet

Una de las discusiones más actuales y más necesarias, que amerita reflexiones y respuestas concretas por parte del Mecanismo, se centra alrededor del concepto de protección integral⁶⁹.

La Declaración sobre el derecho y el deber de las personas, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, determina que “el Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración.”⁷⁰

A su vez, la CIDH estableció que los deberes de los Estados en relación a la protección de personas defensoras de derechos humanos se resumen en cuatro obligaciones: respetar, prevenir, proteger frente a situaciones de riesgo e investigar, juzgar y sancionar. Además, definió que “las obligaciones estatales en torno a la protección del ejercicio de la actividad de defensa de los derechos humanos se

⁶⁸ ONU-DH, «Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México» (9 de abril de 2019), http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20190409_MexicoFinalStatementSP.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 5.

⁶⁹ Entre las varias referencias al tema se destacan:

- CIDH, «Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (OEA, 30 de diciembre de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019;
- CEJIL y PI, «Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos» (2017), https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf, accedido 10 de junio de 2019;
- Y, Espacio OSC, «Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano» (Ciudad de México, 7 de abril de 2017), <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

⁷⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, «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», A/RES/53/144 (ONU, 8 de marzo de 1999), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

encuentran estrechamente interrelacionadas y son interdependientes para lograr una protección integral.”⁷¹

De igual manera, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, recordó en su último informe sobre la situación de las defensoras de los derechos humanos, que la “seguridad debe entenderse de manera integral y que abarca la seguridad física, la seguridad digital, la seguridad ambiental, la estabilidad económica, la libertad de practicar creencias culturales y religiosas y el bienestar mental y emocional de las defensoras y sus familiares y seres queridos.”⁷²

Mientras la Ley del Mecanismo no hace ninguna referencia directa al concepto, el Reglamento se refiere en dos ocasiones a la idea de protección integral⁷³ y ambos instrumentos contemplan diversos elementos que abonan a la integralidad de la protección. No obstante, el Mecanismo en general ha adoptado y promovido una interpretación limitada de los tipos de acciones y medios disponibles para resguardar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de las personas beneficiarias.

En ese sentido, debe recordarse que la Ley determina que el Mecanismo “tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.”⁷⁴ Es decir, en su actuación el Mecanismo debe mantener una perspectiva integral, lo que no implica, necesariamente, que todas las medidas sean implementadas por el Mecanismo. Efectivamente, la Ley define la atribución para “establecer la cooperación” para la protección.

Por ejemplo, frente a la impunidad prevaleciente en la mayoría de agresiones de las que han sido víctimas personas defensoras y periodistas, el Mecanismo podría adoptar un papel más relevante para

⁷¹ CIDH, «Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos», OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (OEA, 30 de diciembre de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 114.

⁷² Prioridad 6 de las ocho identificadas por esa Relatoría. Véase Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Situación de las defensoras de los derechos humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos», A/HRC/40/60 (ONU, 10 de enero de 2019), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/005/00/PDF/G1900500.pdf?OpenElement>, accedido 28 de mayo de 2019.

⁷³ Al respecto véase:

- Artículo 44.- La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano técnico y científico de la Coordinación Ejecutiva Nacional, quien además de las atribuciones señaladas en la Ley, definirá un plan de protección integral de acuerdo a las características del Peticionario o Beneficiario;
- Y, artículo 58.- (...) El Mecanismo contemplará el diseño e implementación de un Plan de Protección Integral, que incluya Medidas de Protección y Medidas de Prevención. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁷⁴ Artículo 1 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

promover el acceso a la justicia sin menoscabar la actuación de las autoridades que tienen la correspondiente responsabilidad⁷⁵, a través de, por ejemplo:

- I. Promover reuniones con las autoridades de procuración de justicia para que las personas beneficiarias y sus representantes puedan acceder a sus expedientes;
- II. Organizar mesas de trabajo interinstitucionales para aumentar el acceso del Ministerio Público a información que pueda ser de relevancia;
- III. Impulsar estrategias para la participación de las víctimas y sus representantes legales en la determinación de líneas de investigación;
- IV. Facilitar el acceso a asesoría jurídica;
- V. Impulsar operativos conjuntos llevados a cabo por las autoridades de seguridad pública para detener a perpetradores con órdenes de aprehensión vigentes;
- VI. Y, establecer modalidades de información periódica al Mecanismo sobre avances en la investigación con autorización de la persona beneficiaria, que se reflejen en las evaluaciones de riesgo⁷⁶.

Aunque en ocasiones se han adoptado algunas de estas medidas, en general no se las define como medidas adoptadas por la Junta de Gobierno, sino como notas en las minutas de las sesiones de la Junta de Gobierno. Es importante problematizar esa distinción entre notas y acuerdos de la Junta de Gobierno, en relación a éstas y otras situaciones⁷⁷.

De igual modo, el Mecanismo no tiene una función directa de seguridad pública. Sin embargo, a través de su acción puede impulsar actuaciones de las autoridades de seguridad pública y protección ciudadana que contribuyan de manera preventiva para generar un ambiente propicio y seguro para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas e, incluso, promover mayor coordinación entre las autoridades pertinentes para la protección y la reacción a situaciones de emergencia. En ese sentido se podría, por ejemplo:

- I. Informar sobre la existencia del Mecanismo, su funcionamiento y sobre las personas beneficiarias en las mesas y espacios de coordinación regional de seguridad;
- II. Sensibilizar a los centros de Comando, Control, Cómputo, Comunicaciones y Contacto Ciudadano (C5) para agilizar la comunicación con el Mecanismo;
- III. Impulsar o acoger reuniones entre autoridades policiacas y personas beneficiarias para favorecer un entendimiento concreto de las necesidades específicas del plan de protección;

⁷⁵Al prever la inclusión de la Fiscalía General de la República en la conformación de la Junta de Gobierno, el espíritu del legislador seguramente consideró la potencial coordinación para promover avances en materia de justicia, sin menoscabar la competencia exclusiva del Ministerio Público para investigar, tal como determina el artículo 21 de la Constitución.

⁷⁶Desarrolladas de manera que no se comprometa la secrecía en que deben permanecer ciertas actuaciones de la procuración y administración de justicia.

⁷⁷Sobre ello, la CNDH propuso que la distinción se realice entre medidas del plan de protección y notas sobre acuerdos en la sesión que tienen un impacto en el caso, pero que no pueden ser consideradas de protección.

- IV. Y, alentar el intercambio de información y conocimientos entre corporaciones policiacas de forma que aumenten sus capacidades de intervención en contextos complejos o novedosos.

En varias materias, la CEAV es una contraparte natural y fundamental. En la gran mayoría de los casos, las personas beneficiarias del Mecanismo han sido víctimas del delito y tienen necesidades de asistencia en varios rubros, incluida la salud, la asesoría jurídica o la reparación del daño, necesidades que en muchas ocasiones deben ser atendidas por otras autoridades.

Según se define “la CEAV atiende y apoya a quienes hayan sido víctimas de un delito federal o de una violación a sus derechos humanos. Nuestro fin es que las personas obtengan verdad, justicia y reparación del daño para que, en la medida de lo posible, recuperen un proyecto de futuro.”⁷⁸

La Ley General de Víctimas (LGV) reconoce la particular vulnerabilidad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁷⁹. Asimismo, la CEAV ha creado un área de atención específica para periodistas, que en la práctica ha asumido también algunos casos de personas defensoras de derechos humanos. Adicionalmente, la ONU-DH ha observado como la participación de la CEAV en las sesiones de la Junta de Gobierno, como institución invitada, ha venido aumentando, acción que ha resultado de gran utilidad porque permite mayor involucramiento en las discusiones sobre protección, un enfoque más amplio de dichas discusiones y que las personas beneficiarias dispongan de información adicional sobre las posibilidades y avances de la atención victimal⁸⁰. Podría ser de gran valor institucionalizar esta participación.

Ahora bien, la atención integral por parte de la CEAV es prácticamente excepcional porque la mayoría de los casos que recibe el Mecanismo pertenecen al fuero común⁸¹. Incluso en aquellos que corresponden al fuero federal se han observado obstáculos para la atención por parte de la CEAV, en virtud de una serie de dificultades identificadas durante el proceso de acceso e incorporación de las víctimas al Registro Nacional de Víctimas (RENAVI), condición ineludible para que obtengan la atención integral requerida.

⁷⁸ CEAV, «¿Qué hacemos?», <https://www.gob.mx/ceav/que-hacemos>, accedido 28 de mayo de 2019.

⁷⁹ Artículos 5, 28, 45 y 74 de la Ley General de Víctimas.

⁸⁰ Esta mayor presencia contribuye a la aplicación de los principios de oportunidad y eficacia con los cuales deben de implementarse las medidas para que cumplan su objetivo, con especial énfasis en grupos en situación de vulnerabilidad. Artículos 40 y 41 de la Ley General de Víctimas.

⁸¹ A pesar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) confirmó “la posibilidad de que el Ministerio Público Federal conozca de casos que involucren delitos comunes, cuando sean cometidos en contra de periodistas, personas o instalaciones, que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. Esto, a su vez, implica que serán los jueces federales quienes serán competentes para conocer de dichos casos. Lo anterior se justifica puesto que impide que las investigaciones, procesamientos y enjuiciamiento de los hechos sean parciales, en tanto, normalmente, los periodistas se enfrentan a las autoridades locales en ejercicio de su libertad de expresión.” *Semanario Judicial de la Federación*, Tesis: 1a. CCXXII/2017 (10a.), No. Tesis Aislada 2015753 (Primera Sala de la SCJN, diciembre de 2017).

En los casos del fuero común, parece subsistir la falta de voluntad de política para utilizar de manera ágil las facultades proporcionadas por la Ley General de Víctimas, especialmente las dispuestas en su artículo 88 bis, que permitiría la intervención integral de la CEAV:

- I. Cuando el Fondo local “carezca de fondos suficientes”;
- II. “Cuando una autoridad competente determine que existe un riesgo a la vida o integridad física de la víctima”;
- III. Y, “A solicitud de la Secretaría de Gobernación, cuando el hecho constitutivo victimizante revista trascendencia nacional”.

Debido a los impedimentos encontrados – mismos que no se agotan después de la inscripción en el RENAVI –, en el informe de su misión conjunta a México, el Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y el Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, recomendaron “fortalecer la capacidad de la CEAV de garantizar una asistencia legal y psicosocial integral a las víctimas y sus familiares que hayan sufrido delitos que impliquen violaciones a la libertad de expresión. Al tratar con víctimas y familiares, la CEAV debe ocuparse de reducir al mínimo el posible perjuicio que sus procedimientos podrían provocar a su bienestar intelectual y capacitar a sus funcionarios de manera consecuente con esto.”⁸²

Para mejorar la coordinación en este aspecto, los Relatores recomendaron “crear un grupo de trabajo entre la CEAV, la SEGOB y la PGR [ahora FGR], con la participación de la sociedad civil, a fin de asegurar la coordinación —y evitar la confusión— dentro de sus distintos mandatos sobre asistencia a víctimas, protección y búsqueda de justicia. Se debería brindar a las víctimas información clara sobre los roles y las funciones de cada institución, de modo que puedan dirigir sus casos a la autoridad pertinente.”⁸³ A pesar del carácter muy concreto de la recomendación, su implementación sigue pendiente. Actualmente el Mecanismo es el principal punto de convergencia de las políticas existentes para la protección de personas defensoras y periodistas. Sin embargo, su mandato no cubre directamente los temas de procuración de justicia y atención a víctimas, ejes principales de la atención integral que requieren las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo y por lo anterior es fundamental atender la recomendación realizada en diversas ocasiones por los Relatores.

⁸² ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 85.

⁸³ *Ibid.*, párr. 86.

La eficacia de la atención de la CEAV en casos de personas defensoras de derechos humanos y periodistas debe ser objeto de una reflexión específica, profunda y participativa, considerándose además el rol y la responsabilidad de otras instituciones.

La ONU-DH acompaña el caso de un defensor de derechos humanos de Oaxaca que fue víctima de detención arbitraria, tortura y judicialización abusiva. Tras más de cinco años de prisión injusta, el defensor fue absuelto y liberado en 2018.

Durante la privación de la libertad a que fue sujeto, el defensor sufrió la pérdida total de su vista. A pesar de ser un caso del fuero federal, ocho meses después de su absolución, el defensor todavía no fue inscrito al RENAVI y no recibe la necesaria atención integral por parte de la CEAV.

5.4.3 Transparencia

El Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea) incluye una disposición que explica como “la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración.”⁸⁴ A su vez, la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública vincula directamente el concepto de transparencia con la noción de rendición de cuentas de la administración pública.

La CIDH ha apuntado la necesidad de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el funcionamiento del Mecanismo, señalando que debería ser transparente en cuanto a su marco jurídico, sus normas y procedimientos, sus políticas de evaluación de riesgo, su presupuesto (asignado y gastado) y todas las estadísticas y los datos necesarios para el seguimiento de su implementación⁸⁵.

Sobre el principio de transparencia se pretende destacar un aspecto muy particular, vinculado con el hecho de que la falta de información adecuada puede contribuir a la generación de expectativas inoportunas por parte de las personas beneficiarias.

Ningún sistema de protección o medida es infalible y por ello conocer los alcances, las limitaciones y debilidades de cada medida es un elemento fundamental del proceso de protección⁸⁶. El Mecanismo,

⁸⁴ «Tratado de la Unión Europea» (1992), https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf, accedido 25 de junio de 2019.

⁸⁵ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia» (2013), https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

⁸⁶ En ese sentido, las evaluaciones de eficacia de medidas conducidas por la UPSA son de gran importancia.

en su relación con la persona beneficiaria, debe prever de manera honesta los alcances y posibilidades de su actuación, con el fin de:

- I. Evitar la generación de falsas expectativas sobre las medidas de protección proporcionadas;
- II. Prever la necesidad de ulteriores alternativas en caso de que las medidas primarias no funcionen o que el plan de protección no alcance sus objetivos⁸⁷;
- III. Y, preparar a las personas beneficiarias para reaccionar a situaciones que pueden surgir por debilidades de las medidas de protección.

⁸⁷ Como lo destacó la organización Front Line Defenders en un informe entregado al Mecanismo, “la planeación de seguridad debe ser diseñada teniendo en cuenta la posibilidad de fracaso”. Front Line Defenders, «A review of the Mexican Government’s Protection Mechanism physical security measures» (abril de 2018). Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

6 ¿Para quién opera el Mecanismo?

6.1 Poblaciones atendidas

Al 30 de abril de 2019 el Mecanismo protegía a 903 personas, de 31 estados de la República mexicana⁸⁸.

Periodistas			Defensoras			Total
Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	
80	241	321	290	292	582	903

Ilustración 2 - Personas actualmente beneficiarias

6.2 Definición de las personas beneficiarias

El momento de decidir quién es persona beneficiaria, a cargo de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (URCRR) durante el proceso de incorporación, es particularmente relevante porque define si una persona que tiene riesgo puede acceder al sistema de protección.

Al respecto es necesario tener un concepto claro sobre quien puede ser una persona defensora de derechos humanos o periodista, acorde con los estándares internacionales, que más que centrarse en la persona, se enfocan en la actividad que realiza, ya sea de manera individual o colectiva.

6.2.1 Conceptos de persona defensora de derechos humanos y periodista

La Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos establece que cualquier persona que actúa en cualquier momento para la promoción y la protección de los derechos humanos es defensora de derechos humanos⁸⁹.

⁸⁸ En el anexo de información estadística se recuperan varios datos sociodemográficos relevantes.

⁸⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, «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», A/RES/53/144 (ONU, 8 de marzo de 1999), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

Esta definición implica que la persona defensora de derechos humanos no se define por quien es, los títulos o certificados que ostenta o su inscripción en una asociación profesional, sino por sus funciones o acciones⁹⁰. Los requisitos que establece⁹¹ la Declaración son tres:

- I. Defender un derecho humano⁹²;
- II. Aceptar la universalidad de los derechos humanos⁹³;
- III. Y, realizar acciones pacíficas⁹⁴.

La Ley del Mecanismo define las Personas Defensoras de Derechos Humanos como las “personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos.”⁹⁵

La Ley del Mecanismo define periodistas como las “personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar,

⁹⁰ En el mismo sentido la CIDH ha señalado que “el criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no [...]”. CIDH, «Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15 (OEA, 31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Criminalizacion2016.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 19.

⁹¹ Para conocer con mayor detalle la Declaración sobre Personas Defensoras de Derechos Humanos consúltese:

- «Comentario a la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos» (Segunda Edición, 2016), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/201611_ComentDeclDDH_WEB.pdf, accedido 28 de mayo de 2019;
- Y, ONU-DH, «Folleto Informativo 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos», <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

⁹² Según lo enmarcado en la Declaración Universal de Derechos Humanos – Resolución 217 A (III) – y otros instrumentos internacionales.

⁹³ Se refiere este requisito a que cada derecho humano es indivisible de los otros y que el conjunto de estos derechos forma un conjunto universal, interdependiente y se aplica a todas las personas sin importar el lugar o el momento, implicando entonces la no discriminación de derechos.

⁹⁴ Sobre este criterio los artículos 5, 12 y 13 de 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 desarrollan con mayor amplitud. Asamblea General de las Naciones Unidas, «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», A/RES/53/144 (ONU, 8 de marzo de 1999), https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

⁹⁵ Artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.”⁹⁶

También la CNDH, a través de su Recomendación General 24 sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México, adoptó una definición amplia que “incluye a aquellas personas que recaban, generan, procesan, editan, comentan, opinan, difunden, publican o proveen información a través de cualquier medio de difusión y comunicación, ya sea de manera eventual o permanente, lo que incluye a los comunicadores, a los medios de comunicación y sus instalaciones, así como a sus trabajadores, en tanto que ejercen o contribuyen a ejercer la libertad de expresión.”⁹⁷

Ambas definiciones parten de un criterio funcional acorde a los estándares internacionales, es decir que tal como sucede con las personas defensoras de derechos humanos no se define al periodista por quien es o por los títulos o certificados que ostenta sino por sus funciones o acciones. La ONU-DH ha observado como esas definiciones han influenciado positivamente otros marcos jurídicos.

Ambos conceptos evolucionan en función del desarrollo de las sociedades. Así, en México, la actual relevancia de los periodistas ciudadanos y el avance de las tecnologías de la información y comunicación, particularmente las redes sociales, ha permitido nuevas formas para informar y defender derechos.

La ONU-DH ha observado como el Mecanismo progresivamente ha ido fortaleciendo interpretaciones garantistas de los conceptos adoptados en su Ley, pero persisten algunos casos en los que la interpretación de las definiciones sigue siendo restrictiva. Por ejemplo, a una persona se le dificultó la incorporación porque no se entendió su función de defensa del derecho humano a una vivienda digna ante un esquema de corrupción que vulneraba ese derecho.

Asimismo, es importante que el Mecanismo, además de incorporar plenamente definiciones acordes a estándares internacionales, promueva su adopción por otras dependencias porque la adopción o mantenimiento de definiciones restrictivas puede generar graves limitaciones en cuanto a:

- I. Acceso a protección;
- II. Acceso a atención victimal;
- III. Acceso a justicia;
- IV. Inclusión en estadísticas que orienten la política pública de prevención;
- V. Y el reconocimiento de su rol social.

⁹⁶ Artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁹⁷ CNDH, «Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15004/RecGral_024.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 9.

6.2.2 Personas beneficiarias indirectas

*“Nuestra familia es nuestro punto vulnerable,
no se puede pasar por alto a las familias”*
Persona beneficiaria⁹⁸

La definición de las personas beneficiarias puede incluir no sólo a periodistas y personas defensoras de derechos humanos, sino también a familiares, compañeras y compañeros de profesión y otras personas que pudieran ser objeto de agresiones como consecuencia de las actividades de una persona defensora o periodista y por lo tanto ser consideradas como beneficiarias indirectas. Una familiar de una persona beneficiaria explicó en reunión de la Junta de Gobierno que “somos varios los que estamos afectados. Él es la cara visible, pero somos tres los que tenemos riesgo. (...) Si yo soy delincuente y sé que el periodista está protegido pero la esposa y los hijos no, voy por la familia si le quiero hacer daño.”⁹⁹

Aunque no hay ninguna mención a familiares o personas beneficiarias indirectas en la Ley ni en el Reglamento¹⁰⁰, ésta es una obligación clara del Mecanismo, a la luz de los estándares internacionales¹⁰¹ y de la propia jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación¹⁰².

Sin embargo, la mayoría de las 62 personas beneficiarias entrevistadas por la ONU-DH valoraron como insuficiente la atención brindada a sus familiares, manifestando en algunos casos que el Mecanismo no “quiso asumir” el deber de protegerlos¹⁰³. Por otro lado, otros expresaron que este aspecto ha ido mejorando y que la previsión e inclusión de familiares en los planes de protección se da más a menudo, mencionando incluso que su “familia está más segura”.¹⁰⁴

En este sentido sería importante adoptar un criterio claro en relación a la protección a familiares – y otras personas allegadas, tales como compañeras y compañeros de profesión – de personas defensoras

⁹⁸ Entrevista núm. 1 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

⁹⁹ Observación de las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno.

¹⁰⁰ El artículo 24 de la Ley menciona a los familiares como posibles víctimas de agresiones que se considerarían para valorar el riesgo de las personas beneficiarias, pero no necesariamente como sujetos de protección.

¹⁰¹ En el Informe publicado en 2017 por la CIDH existen diversas referencias. CIDH, «Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (OEA, 30 de diciembre de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

¹⁰² En un caso analizado por la ONU-DH el Poder Judicial de la Federación determinó que “para acceder al Mecanismo, el potencial beneficiario debe ser una persona defensora de los derechos humanos o un periodista o los familiares que han sufrido agresiones que han dañado a su integridad física, psicológica, moral o económica”. Amparo indirecto 743/2016 (Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, 31 de enero de 2017), Foja 31.

¹⁰³ De un total de 54 personas que abordaron el tema, 43 valoraron como insuficiente la atención a sus familiares.

¹⁰⁴ Entrevista núm. 6 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

de derechos humanos y periodistas en riesgo, considerándose de manera particular la aplicación de la perspectiva de género. Esto es fundamental porque muchas veces se puede buscar materializar la amenaza a través de personas allegadas que dispongan de menos capacidades para evitar o disuadir la agresión.

6.2.3 Necesidad de establecer criterios para la definición

A diferencia de los mecanismos de protección de otros países, el Mecanismo mexicano se enfoca exclusivamente en personas defensoras de derechos humanos y periodistas¹⁰⁵. Sin embargo, dadas las definiciones amplias de ambas poblaciones y a partir del análisis de expedientes y entrevistas, la ONU-DH ha detectado la necesidad de definir criterios claros para la definición sobre la incorporación o no al Mecanismo en los casos de:

- I. Personas funcionarias del sector público;
- II. Personas funcionarias de organismos autónomos de derechos humanos;
- III. Personas que ejercen un cargo de elección popular, ya sea a través de la legislación electoral o los sistemas normativos indígenas;
- IV. Personas que enfrentan un riesgo derivado de su labor de defensa o periodismo, pero el origen del mismo o la posibilidad de materialización se encuentra fuera del territorio mexicano¹⁰⁶;

¹⁰⁵ Por ejemplo, en Colombia, la Unidad Nacional de Protección atiende 17 grupos poblacionales: I. Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. II. Integrantes de organizaciones sociales. III. Dirigentes o activistas sindicales. IV. Dirigentes, representantes o activistas de organizaciones gremiales. V. Dirigentes, representantes o miembros de grupos étnicos. VI. Miembros de la misión médica. VII. Testigos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario. VIII. Periodistas. IX. Víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. X. Servidores públicos con responsabilidades en la política de derechos humanos y paz. XI. Ex servidores públicos que hayan tenido responsabilidades en la política de derechos humanos y paz. XII. Suscriptores de acuerdos de paz en 1994 y 1998 y que se reincorporaron a la vida civil. XIII. Forenses que participen en procesos por violaciones de derechos humanos o infracciones al derecho internacional Humanitario. XIV. Docentes. XV. Ciertos servidores públicos. XVI. Ciertos integrantes del Poder Judicial. Desmovilizados en proceso de reintegración a cargo de la AGEN. Véase Ministerio del Interior, «Formulario de Solicitud de Inscripción a los programas de protección liderados por la Unidad Nacional de Protección.», <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/03/ger-ft-96-v2-formulario-de-solicitud-de-inscripcion-a-los-programas-de-proteccion-liderados-por-la-unidad-nacional-de-proteccion-ruta-individual.pdf>, accedido 10 de junio de 2019.

¹⁰⁶ Para estas situaciones sería importante si la persona que enfrenta riesgo se encuentra o no en territorio mexicano, y si cuando el riesgo se puede o no materializar en territorio mexicano. Caben pocas dudas si la persona está en México y el riesgo se puede materializar mientras se encuentra en territorio mexicano, aunque el origen del riesgo provenga de otro territorio. Más complejo es determinar el alcance de la potencial actuación del Mecanismo cuando el riesgo se puede materializar en lugares fuera del territorio mexicano. Un ejemplo que puede suscitar la actuación del Mecanismo es ante la posibilidad de retenciones en la frontera de otro país como consecuencia de órdenes de detención emitidas por México o alertas migratorias. En dicha

- V. Personas privadas de la libertad;
- VI. Periodistas que trabajan para medios públicos;
- VII. Sindicalistas;
- VIII. Personas que sufren un riesgo derivado de conflictos intracomunitarios o intercomunitarios¹⁰⁷;
- IX. Y, denunciantes de corrupción u otras irregularidades (*whistleblowers*)¹⁰⁸.

Cabe aclarar que, si bien algunas personas defensoras de derechos humanos y periodistas pueden no ser objeto de protección por el Mecanismo por diferentes razones – por ejemplo, porque su marco de protección se define en otras políticas públicas o instituciones – éstas siguen siendo protegidas por el marco jurídico internacional que determina un deber de protección por parte del Estado porque, como se explicaba en el punto 4.1, el Estado mexicano tiene el deber de proteger a todas y todos los defensores de derechos humanos. En esos casos debe garantizarse que otras autoridades atienden esas necesidades en el marco de sus competencias¹⁰⁹.

6.2.4 La naturaleza colectiva de la defensa de los derechos humanos

La defensa de los derechos humanos es, en muchos casos, una actividad grupal de naturaleza colectiva, lo que puede determinar que las personas beneficiarias entren dentro de un marco de

eventualidad el Mecanismo puede tomar las acciones preventivas y reactivas para contribuir, en coordinación con otras autoridades y pleno respeto a sus atribuciones a la movilidad de la persona.

¹⁰⁷ En estos casos es importante entender que, aunque se traten de conflictos entre particulares, estos pueden tener origen en una causa estructural, tal como la falta de implementación de sentencias o la ausencia de seguridad jurídica en la tenencia de tierra. En ese sentido el Mecanismo tendría que definir los alcances de su actuación que pueden no ser directamente en el marco del conflicto, sino estrictamente dirigidos a resolver las causas estructurales del mismo. Adicionalmente, sería conveniente distinguir las situaciones en las que el riesgo se manifiesta sobre la comunidad o colectividad a partir del ejercicio de su derecho a defender derechos humanos.

¹⁰⁸ El Informe 2015 del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión define al *whistleblower* o denunciante de irregularidades como aquella persona que revela datos y al momento de divulgarlos tiene la creencia razonable de que son ciertos y que constituyen una amenaza o daño a un interés público concreto como la violación del derecho nacional o internacional, abusos de autoridad, malgasto, fraude o daño al medio ambiente, la salud o la seguridad pública. En el mismo documento se destaca que “las fuentes y los denunciantes de irregularidades gozan del derecho a difundir información, pero su protección jurídica cuando revelan información al público se basa especialmente en el derecho de éste a recibirla” y recomienda a los Estados “adoptar o revisar y aplicar marcos nacionales para proteger a los denunciantes”. ONU, «Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión» (8 de septiembre de 2015), https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx&Lang=S, accedido 28 de mayo de 2019, párrs. 5, 28 y 63.

¹⁰⁹ Si bien algunas personas defensoras de derechos humanos y periodistas pueden no ser objeto de protección por el Mecanismo esto no significa que el Estado Mexicano esté exento de su deber de protección, porque el marco jurídico internacional determina diversas responsabilidades y deberes con especial énfasis en personas defensoras, de acuerdo a lo que se explicó en el punto 4.1.

protección colectiva. El artículo 30 de la Ley determina que las medidas del Mecanismo podrán ser individuales o colectivas¹¹⁰. Sin embargo, ni la Ley, ni el Reglamento, definen de manera clara como se distinguen estas dos categorías.

En el ámbito de su operación, la CEN ha trabajado una distinción de casos individuales y colectivos en los últimos cuatro años de operación, pero no resulta evidente cómo se distinguen. Adicionalmente, varias situaciones han sido tratadas como casos individuales a pesar de que el riesgo se manifestaba en contra de una colectividad¹¹¹.

En ocasiones se ha registrado un caso como individual al incorporarse a la persona que dirige una organización de derechos humanos, pero se termina brindando protección a otras personas integrantes. Aunque es posible que la persona dirigente concentre un mayor riesgo, éste se distribuye entre los integrantes de la organización en función de las labores que realizan y de los objetivos que persiguen. Por otro lado, quienes dirigen la organización pueden concentrar más atención de los posibles perpetradores, pero también generalmente disponen de más recursos para hacerles frente lo que influye en la evaluación de riesgo y en la necesidad de medidas diferenciadas. Asimismo, es posible que las personas con menor visibilidad, especialmente en organizaciones, sean el objetivo principal debido a sus menores capacidades o recursos de seguridad.

En este sentido, sería importante revisar la categorización existente y distinguir entre los casos en los que el riesgo es de carácter individual, organizacional o comunitario y por ende la intervención del Mecanismo debería ser adaptada a esos tres niveles:

I. Individual

Son los casos en los que el riesgo deriva de las actividades de una persona, con independencia de la posibilidad de considerarse beneficiarias indirectas para el plan de protección.

Un ejemplo sería el de una persona periodista que tiene un riesgo derivado de los intereses que afectan sus coberturas periodísticas. Podrá existir una transferencia del riesgo hacia otros actores – comúnmente familiares u otros compañeros de profesión – pero siempre a partir del riesgo vinculado a su persona.

II. Organizacional

Son los casos en que el riesgo se genera a partir de una actuación colectiva (formal o informal) y para la identificación del riesgo es necesario entender la dinámica grupal y su relación con las dinámicas

¹¹⁰ Artículo 30.- Las Medidas Preventivas, las Medidas de Protección y las Medidas Urgentes de Protección deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas, eficaces y temporales, podrán ser individuales o colectivas y serán acordes con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas. En ningún caso dichas medidas restringirán las actividades de las personas beneficiarias, ni implicarán vigilancia o intrusiones no deseadas en sus vidas laborales o personales. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

¹¹¹ Esta situación se verifica incluso en la forma como se nombran los expedientes, observándose a menudo que se designa un caso con uno de los principales liderazgos y no con el nombre del colectivo o comunidad.

individuales. Asimismo, sería importante distinguir cómo se materializa el riesgo en función de los roles de cada uno de los integrantes e, igualmente, diferenciar el tipo de actuación y de medidas de acuerdo con las particularidades de cada quien.

Un ejemplo son las asociaciones civiles que realizan una labor en pro de determinado derecho o grupo de derechos y que, en virtud de su labor, se enfrentan a riesgos.

III. Comunitario

En estos casos se identifica una labor de defensa de los derechos humanos por parte de una comunidad vinculada, en la mayoría de los casos, con un territorio concreto. El riesgo que enfrentan los integrantes de la comunidad está relacionado con la actuación de la comunidad en su conjunto o con los roles asumidos dentro de la comunidad.

Estas son situaciones particularmente desafiantes porque, a diferencia de los casos organizacionales, puede ser extremadamente complejo precisar los sujetos individuales de la protección, además de entender las vicisitudes propias de cada comunidad y, eventualmente, conflictos internos.

Asimismo, por su complejidad, esta selección colectiva implicará una adecuación en todas las etapas del proceso del Mecanismo. Esta distinción deberá tener un impacto en el momento de la incorporación, en la metodología de evaluación de riesgo, en la participación de personas beneficiarias en la Junta, en la manera en la que se brinda el seguimiento al caso, en la vinculación con otras autoridades responsables por la atención y en la forma de sistematizar la información.

El Mecanismo está trabajando esta necesidad, particularmente a través del proceso de una nueva metodología de evaluación de riesgo. En la Guía de la utilización de los nuevos formatos, aprobada por la Junta de Gobierno¹¹², se explica que “En el caso de comunidades indígenas y, en general, las comunidades campesinas con fuerte apego a la tierra y que dependen de ella para su subsistencia, el enfoque diferencial requiere tener la dimensión colectiva y comunitaria plenamente en consideración. Los riesgos vinculados al territorio habrán de ser incorporados al análisis de riesgo colectivo.”¹¹³

Un ejemplo común es el de una comunidad que resiste contra la imposición de un proyecto económico que tendría un impacto en su territorio donde a menudo existen divisiones al interior de la comunidad, mismas que pueden ser una importante fuente de riesgo para sus integrantes.

Por otro lado, ese especial apego a la tierra debe provocar reflexiones sobre un marco de protección que no sea direccionado solamente hacia las personas defensoras de derechos humanos o la actividad de defensa de los derechos humanos, sino también hacia el mismo territorio. “La percepción de riesgo de la comunidad va a estar parcialmente vinculada a lo que le pase al territorio objeto de su preocupación, que es vital para ella.”¹¹⁴ En ese sentido, para contribuir a una protección efectiva de

¹¹² Aprobada en la Junta de Gobierno de diciembre de 2018.

¹¹³ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Guía de utilización de formatos» (octubre de 2018), pág. 4. Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

¹¹⁴ *Ídem*.

los territorios, el Mecanismo debería articularse con las políticas públicas e instituciones pertinentes para garantizar la implementación de instrumentos como los Principios Rectores de los desplazamientos internos¹¹⁵ o el marco de derechos de los pueblos indígenas¹¹⁶.

6.2.5 Casos colectivos

La protección puede ser de carácter individual o colectivo¹¹⁷, tal como se mencionaba en el apartado anterior.

El carácter colectivo resulta especialmente relevante cuando las amenazas y los ataques se dirigen hacia un grupo de personas organizadas formal o informalmente, como los casos de integrantes de una misma organización o movimiento social o miembros de una misma familia o comunidad.

La protección de carácter colectivo tiene una gran importancia en toda América, pues en los casos de acciones colectivas – por ejemplo, en las acciones de defensa del territorio – puede ser toda una colectividad la que sea objeto de agresiones y necesite protección por sus tareas de defensa de los derechos humanos. La misma dinámica también puede darse en el caso de colectivos dedicados a la comunicación ya sea en forma de empresas, medios de comunicación, radios comunitarias o de cualquier otra forma.

La respuesta del Estado ante riesgos de carácter colectivo no puede ser solamente la multiplicación de medidas individuales, sino que se debe profundizar el entendimiento de la dinámica comunitaria o colectiva. En el informe “Es tiempo ya: Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos”, se analiza en que podrían consistir las medidas colectivas de protección y se detalla que “las medidas individuales de protección deben ser compatibles con el sentido colectivo de defensa de los derechos o comunicación. Así, por ejemplo, a veces pueden ser necesarias medidas de protección individual que se roten entre líderes cuando tengan que desplazarse de la comunidad hasta una ciudad, si están en riesgo en dicho trayecto. La clave está en no vincular necesariamente la medida de protección a una persona, sino a una responsabilidad.”¹¹⁸ Asimismo, para una comprensión

¹¹⁵ Consejo Económico y Social, «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos», E/CN.4/1998/53/Add.2 (ONU, 11 de febrero de 1998), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>, accedido 10 de junio de 2019.

¹¹⁶ Sobre este tema véase la Nota Técnica elaborada por la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, «Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México», OL MEX 2/2019 (5 de marzo de 2019), <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>, accedido 27 de junio de 2019.

¹¹⁷ La Ley define en su artículo 30 que las medidas podrán ser individuales o colectivas.

¹¹⁸ CEJIL y PI, «Es tiempo ya Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos» (2017), https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf, accedido 10 de junio de 2019, pág. 109.

más profunda del contexto – sin cuya comprensión es difícil identificar plenamente el riesgo – puede ser muy útil contar con aportaciones de personas expertas en antropología.

Este aspecto colectivo debe ser trabajado de manera transversal – de la mano con el principio de acción sin daño – y, por ende, incluido como parte esencial en la incorporación, el análisis de riesgo, la definición de medidas, la implementación, el seguimiento, la revisión y la evaluación. De manera particular, al momento de planear el trabajo y el abordaje del Mecanismo en estos casos, se debe prever el tiempo adecuado para ejecutar las diferentes tareas y designar los espacios necesarios para consulta y decisión colectivas, incluida la posibilidad de ir a campo para realizar la incorporación, actividades de seguimiento y entrevistas, tanto colectivas como individuales.

Las consultas a la comunidad no deben limitarse a la persona o personas que se presenten como voceras porque eso podría contribuir a acentuar divisiones o situaciones de descrédito. Consultas más amplias – culturalmente adecuadas y con el principio de acción sin daño en mente – permitirán acercarse a poblaciones invisibilizadas dentro de la misma comunidad, como pueden ser las mujeres.

6.3 Trato a las personas beneficiarias

“En un área de derechos humanos no puede pasarle al beneficiario lo mismo que le pasó con el MP”
Persona funcionaria del Mecanismo¹¹⁹

Considerando que la gran mayoría de las personas que se acercan al Mecanismo ya han sido víctimas de algún tipo de incidente de riesgo, amenaza o agresión, es fundamental garantizar que todo el personal del Mecanismo tenga un adecuado entendimiento de esa condición y que esté capacitado para una atención idónea¹²⁰. Al respecto, el Espacio OSC destacó que “las agresiones que sufren las personas defensoras y periodistas les generan, en ocasiones, estrés y temor frente a la indefensión; por ello los analistas deben contar con la sensibilidad suficiente para entender sus estados psicológicos y físicos y que durante los procesos de análisis se incluyan elementos para la contención de crisis emocionales”¹²¹.

¹¹⁹ Entrevista núm. 65 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 15 de marzo de 2019.

¹²⁰ El artículo 43 del Reglamento, refiriéndose a la URCRR, señala como obligación para la contratación de personal un mínimo de dos años de práctica en la atención a víctimas y capacidad comprobada de brindar asistencia psicológica especializada, orientación y asesoría jurídica.

¹²¹ Espacio OSC, «Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (México, julio de 2015), http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/03/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf, accedido 10 de junio de 2019, págs. 71 y 72.

Asimismo, muchas personas contactan al Mecanismo después de haber sido víctimas de violaciones de derechos humanos perpetradas por funcionarios públicos a través de agresiones directas, omisiones que han permitido las agresiones o deficiencias en la atención. En ese sentido, las y los funcionarios del Mecanismo tienen que entender la desconfianza natural de la persona beneficiaria hacia cualquier tipo de autoridad y orientar la atención y las medidas incluso hacia la generación de confianza entre instituciones y comunidad.

A lo largo del ciclo del Mecanismo, la persona beneficiaria va teniendo contacto con diferentes funcionarios:

- I. La persona de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida que gestiona su incorporación y eventuales medidas urgentes de protección;
- II. La persona analista, adscrita a la Unidad de Evaluación de Riesgos, quien se encarga de evaluar su riesgo;
- III. La persona del Mecanismo que gestionará los detalles logísticos de su traslado, alojamiento y alimentación para que pueda acudir a la Junta de Gobierno;
- IV. Los diversos integrantes de la Junta de Gobierno;
- V. La persona encargada del seguimiento a su caso;
- VI. Las personas encargadas de la implementación de las medidas de su plan de protección¹²²;
- VII. Eventualmente, en los casos en los que se asigne un botón de asistencia, la central de monitoreo de la empresa prestadora de servicio;
- VIII. Posiblemente personas de las Unidades Estatales de Protección (UEP);
- IX. Y, en los casos en que se asigna, las personas encargadas del servicio de escolta.

Si bien es inevitable que el Mecanismo no tenga la capacidad para tener un enlace único constante con cada una de las 903 personas actualmente beneficiarias¹²³, el trato adecuado e individualizado a las mismas – son su razón de ser – debe ser una de las prioridades desde el primer contacto. No obstante, tanto personas beneficiarias, como integrantes de la Junta de Gobierno e incluso las y los funcionarios del Mecanismo señalaron que aún existe “falta de formación y de empatía para atender a víctimas.”¹²⁴

De hecho, en el desarrollo de las entrevistas para este diagnóstico, algunas personas beneficiarias reportaron un trato incorrecto por parte de las y los funcionarios del Mecanismo o de la empresa proveedora de servicios de seguridad en diferentes momentos¹²⁵. De igual modo se destaca que algunas de las 147 personas entrevistadas han ido percibiendo mejoras en el trato, lo que les ha

¹²² Que pueden ser desde los operadores de la empresa que implementa medidas estructurales como bardas y cerraduras, pasando por los actores políticos de las mesas de trabajo o incluso hasta los policías que brindan los rondines.

¹²³ Datos al 30 de abril del 2019. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Abril 2019».

¹²⁴ Entrevista núm. 86 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 19 de junio de 2019.

¹²⁵ Por ejemplo, una persona beneficiaria mencionó durante una reunión de la Junta de Gobierno que la actuación tanto por parte de una persona funcionaria de la CEN como de la empresa le generaron temor ante la expectativa de nuevos contactos con esos funcionarios.

permitido cambiar ciertos prejuicios hacia servidores públicos. Sería importante fomentar el fortalecimiento de esa tendencia positiva dentro de todas las áreas del Mecanismo e integrarla con particular ímpetu en las tareas de seguimiento para evitar que siga permeando un sentimiento de abandono para quienes ya pasaron por la Junta de Gobierno y esperan –muchas veces un año– para poder volver a tener un espacio de atención a su situación.

La perspectiva de una relación franca entre el Mecanismo y las personas beneficiarias – como se abordaba en el apartado sobre Transparencia – es fundamental para garantizar que exista claridad y sinceridad en el manejo de expectativas.

Un aspecto al que se debe prestar también atención es la percepción de desigualdad en el trato a las personas beneficiarias que señalaron varias personas entrevistadas. Al respecto, la necesidad de homologar criterios sobre lo que se puede y lo que no se puede hacer desde el Mecanismo es fundamental. Específicamente, uno de los puntos que generó mayores inquietudes fue las posibilidades para asistir a personas beneficiarias que tenían necesidades de atención médica.

6.4 Enfoque diferenciado

“No entender los impactos diferenciales es grave; la lectura transversal es necesaria”
Persona beneficiaria¹²⁶

La desigualdad y discriminación estructurales que persisten en la sociedad mexicana pueden provocar que acciones públicas aparentemente neutras tengan un impacto discriminatorio en la práctica al dificultar el acceso al disfrute efectivo de derechos humanos por parte de personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad¹²⁷.

La noción de enfoque diferenciado está intrínsecamente vinculada al concepto de igualdad sustantiva. El principio general de igualdad promueve el criterio de que ante situaciones iguales se otorgue el

¹²⁶ Entrevista núm. 15 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 28 de mayo de 2019.

¹²⁷ La SCJN consideró que: “la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.” Semanario Judicial de la Federación, Tesis: 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), No. Tesis Aislada 2007798 (Primera Sala SCJN octubre de 2014). Semanario Judicial de la Federación, Tesis: 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), No. Tesis Aislada 2007798 (Primera Sala SCJN octubre de 2014), [https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=1a.%2520CCCLXXIV%2F2014%2520\(10a.\)&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2007798&Hit=2&IDs=2015528,2007798&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=](https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=1a.%2520CCCLXXIV%2F2014%2520(10a.)&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2007798&Hit=2&IDs=2015528,2007798&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=), accedido 26 de junio de 2019 .

mismo trato a las personas y que en situaciones desiguales se favorezca un trato diferenciado que, tomando en cuenta factores históricos de discriminación, trate de restaurar una situación de igualdad.

El enfoque diferenciado –o diferencial– tiene un doble significado: es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. Por un lado, promueve una evaluación de la realidad que visibiliza las discriminaciones ejercidas por parte de los grupos hegemónicos en contra de otros grupos poblacionales. Por otro lado, utiliza ese análisis para determinar las formas idóneas para la atención y protección de la población en situación de desventaja.

Bajo este contexto, la operación del Mecanismo debe adecuarse:

- I. Al contexto específico – y no al estándar;
- II. Al riesgo identificado – y no al catálogo;
- III. A la persona en concreto – y no al tipo promedio;
- IV. Y, a un colectivo como conjunto – y no como una suma de personas.

La importancia del enfoque diferenciado en la actuación del Mecanismo se refleja en las recomendaciones que le han formulado varios mecanismos internacionales de derechos humanos sobre su funcionamiento. Por ejemplo, en una de las revisiones más recientes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU recomendó al Estado mexicano que “asegure el funcionamiento efectivo del Mecanismo nacional de protección, entre otros, mediante la revisión y mejoramiento de las actuales estrategias de protección, tomando en cuenta las diferencias culturales, regionales y de género y mediante la asignación de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados.”¹²⁸

La necesidad de un enfoque diferenciado pasa, sobre todo, por generar la capacidad del Mecanismo para distinguir los casos y las poblaciones que tiene que atender, incluidas las posibles personas aledañas que ameritasen protección y saber adaptar su actuación en función de las especificidades identificadas.

Es decir, no se trata sólo de separar periodistas y personas defensoras de derechos humanos, sino de entender que por las labores que realizan tienen diferentes características que nutren sus capacidades y vulnerabilidades y, subsecuentemente, adecuar la estrategia de protección.

El Mecanismo tiene el deber de proteger a personas defensoras de derechos humanos y periodistas que pertenecen a grupos poblacionales que pueden ser objeto de discriminación o enfrentar otros tipos particulares de desventaja. Algunos ejemplos son las mujeres, migrantes, indígenas, personas privadas de la libertad, LGBT¹²⁹, adultas mayores, con discapacidad y menores de edad, entre otros grupos de relevancia. Estas características pueden ser acumulativas por lo que requieren de la correspondiente interseccionalidad.

¹²⁸ CESCR, «Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México» (ONU, marzo de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/E_C-12_MEX_CO_5-6_30800_S.pdf, accedido 10 de junio de 2019, párr.8.(d).

¹²⁹ Las personas, comunidades y poblaciones lesbianas, homosexuales, bisexuales y trans (LGBT).

Por ejemplo, la CIDH ha reiterado en diversas ocasiones la importancia de prestar mayor atención a los periodistas y personas defensoras indígenas, quienes a menudo son blanco de hostigamiento y estigmatización por parte de funcionarios públicos y enfrentan condiciones especialmente arduas para el ejercicio de su labor; destacando la urgencia de tomar en cuenta sus necesidades específicas tanto a nivel federal como local a través del Mecanismo¹³⁰.

Este enfoque diferenciado debe ser transversal a toda la operación del Mecanismo y por tanto estar presente al momento de capturar la información y registrarla, en la interacción con las personas beneficiarias, en el proceso de consulta para la toma de decisiones, en el análisis de riesgo, en la definición del plan de protección, en la implementación de las medidas y en el monitoreo y seguimiento a los mismos. En otras palabras, la aplicación de un enfoque diferenciado va mucho más allá de la inclusión de algunos elementos en el proceso de evaluación de riesgo. Este aspecto debería ser parte de una estrategia de Coordinación institucional porque varias instituciones pueden aportar conocimientos y experiencia de acuerdo a sus competencias¹³¹.

La nueva metodología, aprobada por la Junta de Gobierno, pero aún en fase de pre implementación, propone procedimientos que potencian el análisis diferencial y la adecuación de los diferentes momentos del proceso.

6.5 Perspectiva de género

“Tenía que explicar que los derechos sexuales son derechos humanos, estaba cansada del proceso, de siempre explicar lo mismo”
Beneficiaria¹³²

En 2012, poco antes del inicio de operación del Mecanismo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) instó al Estado mexicano a dar

¹³⁰ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión. Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión» (OEA, 31 de octubre de 2018), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párrs. 11 y 51.

¹³¹ Por citar algunas:

- El Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS);
- El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED);
- El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI);
- Y, El Instituto Nacional de las Mujeres.

¹³² Entrevista núm. 17 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 28 de abril de 2019.

prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección y asegurar que incluya un enfoque de género¹³³.

En 2018, tras una nueva revisión, CEDAW recomendó al Estado que “tome medidas concretas y efectivas para aplicar plenamente en todos los estados, teniendo en cuenta las cuestiones de género, el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de prevenir, investigar y enjuiciar las agresiones y otras formas de abuso contra periodistas y defensoras de los derechos humanos y castigar a sus autores y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.”¹³⁴

De igual manera, en el Examen Periódico Universal, cuyo último ciclo terminó en marzo de 2019, varios países recomendaron fortalecer el Mecanismo y priorizar la perspectiva de género¹³⁵.

La necesidad de aplicar de una perspectiva de género no es exclusiva del Mecanismo, sino que debería permear todo el sistema de política pública¹³⁶. A través de un informe presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos consideró que a nivel internacional la violencia que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos y quienes se dedican a la defensa y promoción de los derechos de las mujeres, así como a cuestiones de género, han merecido una atención insuficiente por parte de las autoridades. Y agregó que “a menudo se considera que las defensoras ponen en cuestión los conceptos tradicionales de familia y los papeles asignados a cada género en la sociedad, percepción que puede

¹³³ CEDAW, «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer», CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (7 de agosto de 2012), <https://undocs.org/es/CEDAW/C/MEX/CO/7-8>, accedido 26 de junio de 2019, párr. 25.b.

¹³⁴ CEDAW, «Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México», CEDAW/C/MEX/CO/9 (25 de julio de 2018), <https://undocs.org/es/CEDAW/C/MEX/CO/9>, accedido 26 de junio de 2019, párr.28.

¹³⁵ En particular véase la recomendación 132.124 Utilizar de manera eficaz y transparente el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas, en particular desde una perspectiva de género (Lituania) y véase también la recomendación 132.134 Reforzar el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y seguridad de los periodistas, en particular de las mujeres y asegurarse de que disponga de recursos y facultades suficientes para llevar a cabo su labor, especialmente a nivel de los estados y los municipios (Suecia). Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México», A/HRC/40/8 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de diciembre de 2018), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/02/PDF/G1844702.pdf>, accedido 26 de junio de 2019.

¹³⁶ Por ejemplo, en el informe “Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión” la CIDH recomienda a los Estados “integrar la perspectiva de género en todas las iniciativas dirigidas a crear y mantener un entorno seguro y propicio para el periodismo libre e independiente. En particular, garantizar que las políticas y programas estatales dirigidos a prevenir, proteger y procurar justicia en casos de crímenes contra periodistas atiendan adecuadamente los riesgos adicionales o específicos que enfrentan las mujeres periodistas por razones de género”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión. Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión» (OEA, 31 de octubre de 2018), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 167.

provocar la hostilidad de agentes estatales y de la opinión pública, los medios de comunicación y otros agentes no estatales.”¹³⁷

Asimismo, se debe comprender que los riesgos y el contexto que enfrentan las mujeres defensoras y quienes trabajan en relación con los derechos de las mujeres o en cuestiones de género, son diferentes a los de otras personas defensoras, por lo que necesitan de acciones específicas que garanticen la seguridad e integridad de dichos grupos. En este sentido, la CIDH ha reconocido que la violencia contra las mujeres periodistas y defensoras por el trabajo que realizan tiene particularidades, como resultado de construcciones sociales de género y la discriminación a la que tradicionalmente se enfrentan¹³⁸.

Por ejemplo, no solamente se enfrentan a riesgos específicos como la violencia sexual, sino también con situaciones específicas que incrementan su vulnerabilidad, tales como la desigualdad económica, política y social que las coloca en una clara desventaja frente a otros. Además, pueden enfrentar violencia al interior de OSCs, empresas o colectivos.

Las mujeres, los miembros de la comunidad LGBT y en general las personas defensoras de los derechos de las mujeres, en particular por una vida libre de violencia y por derechos sexuales y reproductivos, enfrentan riesgos añadidos y caracterizados por componentes de género. Este desafío se manifiesta tanto en la ocupación del espacio público, en la exposición social del liderazgo asumido como en el cuestionamiento de los contenidos que sustentan la inferioridad histórica que les han atribuido y la reivindicación de derechos. Las agresiones sufridas por las mujeres defensoras adquieren a menudo un tinte de género: desde la desacreditación por no encajar en el papel socialmente pre asignado, pasando por amenazas de violación y agresiones físicas con rasgos sexuales.

Además, es preciso hacer referencia a que las defensoras también se enfrentan a tipos de agresiones diferentes a las que encaran sus compañeros hombres y esto se observa no solo con los sectores conservadores que violentan a las mujeres que defienden derechos sexuales y reproductivos y de la diversidad sexual, sino también con otros sectores¹³⁹. Las defensoras también se ven afectadas por la

¹³⁷ Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Situación de las defensoras de los derechos humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos» A/HRC/40/60 (ONU, 10 de enero de 2019), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/005/00/PDF/G1900500.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 28.

¹³⁸ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión. Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión» (OEA, 31 de octubre de 2018), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 29.

¹³⁹ En su comunicado del Día Internacional de las Defensoras de Derechos Humanos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas hizo referencia a las defensoras de derechos sexuales y reproductivos y su confrontación con los grupos fundamentalistas. Comunicado disponible en: Consejo de Derechos Humanos, «Día Internacional de las Defensoras de Derechos Humanos 29 de noviembre de 2016» (29 de noviembre de 2016),

violencia que ejercen en su contra los agresores de las mujeres violentadas a las que acompañan y esto implica hacer frente a una importante multiplicidad de actores, algunos tan preocupantes como el crimen organizado.

La Resolución 68/181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, destaca como esos riesgos se pueden traducir en agresiones perpetradas tanto “por parte de agentes estatales, incluidos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y fuerzas de seguridad y no estatales, como los relacionados con la familia y la comunidad, en las esferas pública y privada”¹⁴⁰.

Efectivamente, uno de los retos principales en la integración de la perspectiva de género en las medidas de protección a personas defensoras de derechos humanos radica en las convicciones personales y los factores psicosociales de cada individuo. La discriminación por motivos de género tiene una profunda raigambre social en México y en ocasiones pueden ser personas con convicciones discriminatorias las que participen, por ejemplo, en la implementación de las medidas, poniendo en riesgo la calidad de las mismas¹⁴¹.

La ONU-DH, a través de la realización de 26 entrevistas con mujeres beneficiarias, ha recibido información de casos en los que resulta evidente la falta de integración de la perspectiva de género en diferentes procesos del Mecanismo, destacándose aquellas situaciones en donde se presentan grupos con una mayor vulnerabilidad, como es el caso de periodistas y defensoras en condición de desplazamiento. Sería fundamental garantizar que las personas que trabajan en el Mecanismo tengan los perfiles adecuados para atender víctimas de diferentes tipos de discriminación.

<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20936&LangID=S>, accedido 25 de junio de 2019.

¹⁴⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, «Promoción de 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: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer», A/RES/68/181 (ONU, 18 de diciembre de 2013), <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/181>, accedido 27 de junio de 2019.

¹⁴¹ Al respecto:

- Sobre este tema en particular el Comentario a la Declaración señala que: “Un factor reportado como un obstáculo para el desarrollo o para la implementación de políticas o prácticas estatales para la protección de las defensoras y de las personas que trabajan en derechos de la mujer o en cuestiones de género, es la falta de voluntad por parte de las autoridades gubernamentales, incluyendo a la policía. Los funcionarios de gobierno o la policía pueden, incluso, compartir las opiniones conservadoras y patriarcales que prevalecen en la comunidad en general hacia las defensoras y las personas que trabajan en derechos de la mujer o en cuestiones de género; y, por lo tanto, podría haber poco o nulo entusiasmo para intervenir de manera eficaz para su protección, a pesar de su obligación de hacerlo” (A/HRC/16/44, párr. 96).”
- ONU-DH, «Comentario a la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos» (Segunda Edición, 2016), <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/HRDCommentarySpanishVersion.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 22.

Es importante hacer especial énfasis en el hecho que las labores de periodismo y defensa por sí mismas son factores que acentúan el riesgo de las mujeres. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que la perspectiva de género, como instrumento de análisis de las relaciones desiguales, así como de los roles tradicionales, debe ser integrada en todos los análisis y no sólo cuando se refieren a mujeres periodistas o defensoras. En este sentido, la ONU-DH conoció algunos casos de beneficiarios hombres donde la falta de atención a las necesidades derivadas de su rol tradicional de proveedor de recursos para el hogar pudo contribuir de manera determinante a la decisión de no aceptar ciertas medidas de protección, tales como la extracción.

A este respecto, en un informe elaborado por el CEJIL, JASS, Protection International y ONU Mujeres México se identificó, por ejemplo, que el trabajo del Mecanismo de Protección no se encuentra vinculado normativamente con las políticas públicas que existen para la protección de los derechos de las mujeres, situación que da lugar a que no haya un abordaje completo, integral y sostenible de la violencia estructural¹⁴². En este sentido, la incorporación de la perspectiva de género a una política articulada de protección involucraría diseñar medidas específicas para hacer frente a la violencia sexual y la protección de las familias de defensoras y periodistas, incluyendo los sistemas de cuidado, así como prestar mayor atención a las acciones de reconocimiento de la labor de las mujeres defensoras y de condena pública a la violencia y la discriminación contra ellas.

De manera global se ha destacado repetidamente la necesidad de integrar la perspectiva de género desde una concepción amplia e integral y no como un añadido a las acciones del Mecanismo, sino como una parte esencial en la incorporación, el análisis de riesgo, definición de medidas,

Una de las 20 mujeres defensoras entrevistadas por la ONU-DH manifestó haberse sentido discriminada por la persona funcionaria de la CEN que la atendió y que detectó grandes dificultades para que se comprendiera su rol como defensora de derechos humanos, particularmente en el ámbito de derechos sexuales y reproductivos.

Además de los aparentes obstáculos para reconocer una persona defensora de un grupo particularmente vulnerable –perfil que el mismo Mecanismo ha reconocido públicamente– a la defensora se le habría solicitado de manera insistente presentar denuncia ante el Ministerio Público, algo que ella consideraba que aumentaría su vulnerabilidad.

Ante las trabas que percibió en el proceso de incorporación, la defensora desistió de la solicitud de protección.

¹⁴² CEJIL, JASS, IP y ONU Mujeres «Los Mecanismos de Protección en México a la Luz de la Resolución de las Naciones Unidas sobre Protección de las Defensoras de los Derechos Humanos y las Personas Defensoras de los Derechos de la Mujer» (2018).

implementación, seguimiento, revisión y evaluación¹⁴³. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha reiterado que la nueva metodología pretende también responder a esta necesidad, al contemplar las vulnerabilidades en los distintos entornos que componen las esferas pública y privada de las personas.

En el mismo tenor, se identifica que además es necesario generar información desagregada por sexo sobre los ataques a personas defensoras, las respuestas adoptadas por el Mecanismo de Protección y el impacto de éstas, de tal forma que se profundice en el estudio de la realidad de la violencia en contra de las personas defensoras y periodistas y su impacto diferenciado en las mujeres¹⁴⁴. Este análisis debe ser alimentado por investigaciones específicas sobre tipo de ataques, incluidos los tipos de violencia en línea contra mujeres.

Finalmente, otro aspecto que ha destacado es que en la actualidad existe una población de mujeres desplazadas que no cuentan con medidas suficientes para atender sus necesidades específicas. La implementación de medidas en estos casos debería tomar en cuenta elementos como: la falta de acceso a servicios básicos de salud, la pérdida del patrimonio, el abandono del núcleo familiar, la falta de medios de subsistencia y su condición de víctimas de violaciones a derechos humanos.

Respecto a las mujeres periodistas, la organización CIMAC destacó como “las reporteras hacen un doble esfuerzo para ganar prestigio y credibilidad por lo que obligarlas a abandonar su trabajo no sólo les genera un entorno de miedo, también provoca un efecto negativo para la incursión de las mujeres en el periodismo.”¹⁴⁵

¹⁴³ Por ejemplo, la CIDH ha destacado la necesidad de integrar la perspectiva de género en la evaluación de riesgos para identificar los elementos que en el contexto de cada caso pueden llevar a efectos y riesgos diferenciados: “La CIDH estima de particular importancia que durante la evaluación del riesgo sea observada una perspectiva de género en relación a los solicitantes de la protección. En este sentido, los Estados deben evaluar el contexto particular en que realizan sus funciones las defensoras y defensores de derechos humanos que pudiera traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo en atención a su género. CIDH, «Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas», OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 512.

¹⁴⁴ La Relatoría de Libertad de Expresión de la CIDH destacó que: “Las periodistas conforman uno de los grupos de mujeres particularmente afectados por esta forma de violencia de género”. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión. Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión» (OEA, 31 de octubre de 2018), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 45.

¹⁴⁵ Para este informe CIMAC documentó 422 casos de violencia contra mujeres periodistas durante el último sexenio, un aumento de 22% en relación al sexenio anterior. CIMAC, «Herencia de un sexenio: simulación y desplazamiento. Violencia contra mujeres periodistas 2012-2018», <https://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/Herenciadeunsexenio%20%281%29.pdf>, accedido 30 de mayo de 2019, pág. 90.

6.6 Perspectiva multicultural

“Contexto de profunda desigualdad, pobreza y discriminación de los pueblos indígenas que limitan su acceso a la justicia, educación, salud y otros servicios básicos”

Relatora sobre Pueblos Indígenas¹⁴⁶

Tras su revisión de la “Situación de Derechos Humanos en México”, la CIDH recomendó “fortalecer las instancias encargadas de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para que éstas puedan garantizar adecuadamente su vida e integridad. A su vez, se insta al Estado mexicano a incorporar las perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensores y periodistas.”¹⁴⁷

En el mismo sentido, el Espacio OSC, consorcio de organizaciones que monitorean la actuación del Mecanismo y dan seguimiento a su fortalecimiento, recomendó: “responder a las necesidades particulares de colectivos a partir de las características que presenten los distintos grupos y reconociendo su diversidad cultural.”¹⁴⁸

Sin embargo, este aspecto del enfoque diferenciado e interseccional necesita todavía ser percibido como un tema prioritario. Las cuatro bases de datos que las tres Unidades compartieron con la ONU-DH no incluyen el registro de la pertenencia de las personas beneficiarias a comunidades o pueblos indígenas, lo que impide recoger dicha variable en las estadísticas¹⁴⁹, cuestión que fomenta la invisibilización aún mayor de la problemática. Si al momento del primer acercamiento al Mecanismo no se indaga sobre su auto adscripción, el resultado es una limitante para la aplicación de un enfoque diferenciado a partir de las características particulares de los solicitantes.

Este aspecto, al igual que los demás tipos de enfoque diferenciado, debe ser trabajado de manera transversal y, por ende, incluido como parte esencial en la incorporación, el análisis de riesgo, la definición de medidas, la implementación, el seguimiento, la revisión y la evaluación. Sin embargo, el Mecanismo se encuentra limitado al no contar con personal capacitado en materia indígena, razón por la que el Consejo Consultivo ha sido quien ha aportado el conocimiento y experiencia en esta materia.

¹⁴⁶ Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, «Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México», 28 de junio de 2018, https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf, accedido 30 de mayo de 2019, pág. 1.

¹⁴⁷ CIDH, «Situación de los derechos humanos en México» (OEA, 31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>, accedido 30 de mayo de 2019, párr. 60.

¹⁴⁸ Espacio OSC, «Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano» (Ciudad de México, 7 de abril de 2017), <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 65.

¹⁴⁹ La base de datos de la UPSA incluye ya un rubro para el efecto, pero la información no ha sido todavía agregada.

Desde el análisis, hay que considerar que las situaciones de riesgo para las personas defensoras indígenas provienen principalmente de la defensa de los derechos colectivos, como la tierra y el territorio y que las condiciones de desigualdad estructural que dificultan su acceso a la justicia aumentan el riesgo para ellos y sus comunidades.

A menudo el riesgo que enfrentan las comunidades indígenas se encuentra vinculado con la protección de sus territorios ancestrales. Al respecto, la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, consideró en el informe sobre su visita a México que “los procedimientos disponibles para el reconocimiento de derechos territoriales no son sencillos, ni accesibles y pueden implicar largos procesos legales.”¹⁵⁰ Por ello, concluyó que “es necesario desarrollar medidas de protección colectivas y culturalmente adecuadas para pueblos e individuos indígenas en situaciones de riesgo por la defensa de sus derechos. Estas deben ser desarrolladas en diálogo con las personas beneficiarias indígenas y contemplar medidas coordinadas con las instituciones pertinentes para abordar los factores subyacentes de riesgo.”¹⁵¹ Ese diálogo debe respetar las formas y tiempos de toma de decisión de las comunidades.

Por ejemplo, la implementación de medidas de vigilancia permanente o rondines en comunidades que tienen un régimen político de usos y costumbres generan un impacto en la comunidad y hasta pueden afectar a su estructura en su conjunto o a la persona beneficiaria en lo particular porque muchas veces el régimen comunitario no suele aceptar la presencia policial del Estado.

Adicionalmente, es fundamental considerar el impacto de los megaproyectos en las comunidades indígenas, particularmente las divisiones intracomunitarias provocadas por la falta de respeto a la consulta previa libre e informada. Igualmente, cabe destacar la necesidad de considerar la interseccionalidad de distintas perspectivas, particularmente en los casos de mujeres indígenas.

6.7 Casos de elevada complejidad

“El Mecanismo está absorbiendo la responsabilidad de toda la Federación y todas las entidades federativas”
Persona funcionaria del Mecanismo¹⁵²

Algunos casos que entran en la esfera de actuación del Mecanismo tienen características de particular complejidad, mismas que no deben ser subestimadas al momento de determinar cómo abordarlos,

¹⁵⁰ Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, «Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México» (28 de junio de 2018), párr. 19. https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf, accedido 30 de mayo de 2019.

¹⁵¹ *Ibid.*, párr.114

¹⁵² Entrevista núm. 86 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 19 de junio de 2019.

tanto en la planeación del trabajo, como en el tipo de respuestas que se deben dar. Poder adecuarse a las dificultades específicas de cada caso es una parte fundamental para la idoneidad de los planes de protección.

Entre los factores que generan estas particulares complejidades están la débil presencia del Estado en la zona de actuación de la persona beneficiaria, la desconfianza en el aparato del Estado propia de personas beneficiarias que son víctimas de violaciones de derechos humanos, personas beneficiarias cuya salud mental se encuentra severamente afectada o situaciones de divisiones intracomunitarias provocadas por la actuación de autoridades federales.

Algunas situaciones que la ONU-DH ha podido observar en reiteradas ocasiones, pero que no necesariamente reciben un abordaje particular, son los casos de personas beneficiarias que residen y/o laboran en territorios donde el Estado tiene una baja capacidad de reacción. Ante esas realidades, el Mecanismo podría fomentar la coordinación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales con las autoridades locales y construir herramientas idóneas para ofrecer protección.

Por ejemplo, un contexto que ameritó un análisis específico de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH fue el estado de Tamaulipas, considerado como una “Zona Silenciada”, región de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión¹⁵³. En ese sentido, es importante considerar que actualmente el Mecanismo tiene 57 personas beneficiarias de Tamaulipas¹⁵⁴.

Otro ejemplo paradigmático es el caso de Coloradas de la Virgen, comunidad del municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, ubicada en la región conocida como “Triángulo Dorado”¹⁵⁵. Se trata de una comunidad indígena profundamente aislada, a la cual las autoridades del Estado acuden con muy baja frecuencia. Históricamente las distintas autoridades han sido incapaces de brindar respuestas a diferentes problemáticas, incluida la falta de gobernabilidad generada por la fuerte presencia de grupos de delincuencia organizada. El Mecanismo aceptó incorporar a las personas defensoras de derechos humanos de la comunidad, pero fue incapaz de impedir ulteriores agresiones, como el asesinato de Julián Carrillo¹⁵⁶. Estas limitaciones del Estado mexicano para brindar

¹⁵³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión» OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17 (15 de marzo de 2017), https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ZONAS_SILENCIADAS_ESP.pdf, accedido 30 de mayo de 2019, párr. 57.

¹⁵⁴ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Abril 2019».

¹⁵⁵ Sobre el “Triángulo Dorado” como ejemplo véase Redacción BBC Mundo, «Qué es el “Triángulo Dorado” la región mexicana donde se teme está escondido el Chapo Guzmán» (BBC News Mundo, 17 de octubre de 2015), https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151017_mexico_chapo_trianguulo_dorado_sinaloa_mexico_amv, accedido 10 de junio de 2019.

¹⁵⁶ A raíz del homicidio de Julián Carrillo, el 24 de octubre de 2018, surgió el compromiso de un análisis que resultaría en un informe que permitiese a la Junta de Gobierno identificar las causas de las fallas y proponer soluciones. Dicho informe todavía no se ha presentado. Sobre el caso de Julián Carrillo véase, por ejemplo: CNDH y ONU-DH, «CNDH y ONU-DH condenan el asesinato de Julián Carrillo, defensor indígena de los derechos humanos del pueblo rarámuri de Chihuahua» (26 de octubre de 2018),

protección efectiva han afectado casi exclusivamente al Mecanismo en términos de desgaste reputacional.

Este tipo de casos debe ser objeto de un análisis profundo, participado por toda la Junta de Gobierno, para generar estrategias y criterios sobre la viabilidad y sobre el cómo abordar situaciones extraordinarias, particularmente para determinar los alcances del Mecanismo y la distribución de responsabilidades entre las distintas autoridades pertinentes.

Julián Carrillo Martínez era un reconocido defensor de derechos humanos e integrante de la comunidad de Coloradas de la Virgen, Chihuahua. Fue asesinado el 24 de octubre de 2018. Desde 2015 era beneficiario del Mecanismo de Protección.

Debido a la defensa de los derechos humanos, particularmente del medio ambiente, que Julián Carrillo y otros defensores comunitarios de Coloradas de la Virgen realizaban, había sido víctima de reiteradas agresiones, incluidos los homicidios de sus familiares: Francisco Chaparro Carrillo, yerno, en julio de 2018; Alberto Quiñones Carrillo, sobrino, en septiembre de 2017; Guadalupe Carrillo Polanco, sobrino, en Julio de 2016; y Víctor Carrillo Carrillo, hijo, en febrero de 2016. Derivado de las amenazas recibidas y del riesgo que enfrentaba, el Sr. Carrillo Martínez se había desplazado de la comunidad en diferentes momentos.

Otros casos de elevada complejidad son los que tienen un perfil muy mediático. La exposición pública puede atraer riesgos específicos y dificultar la adopción de ciertas medidas, como el refugio al ser la persona beneficiaria fácilmente reconocida o volver muy pertinente reforzar las medidas de infraestructura de su domicilio laboral por la facilidad para ubicarlo.

En estos casos, el éxito o el fracaso del sistema de protección tendrá un impacto significativo en la percepción social del Mecanismo lo que, a su vez, influye en la capacidad de prevención general del Mecanismo. Se debe construir una percepción generalizada de la eficacia del Mecanismo – acompañada de un firme combate a la impunidad – que funcione como elemento de disuasión.

Otra situación muy común, que debería implicar una reflexión particular y la adopción de criterios específicos, son los casos de agresiones por parte de funcionarios públicos quienes están sujetos a un grado de responsabilidad superior, incluido en el deber de respeto a las labores del periodismo y la defensa de los derechos humanos. Según la estadística disponible, la mayoría de los perpetradores identificados en los casos de agresiones en contra de personas beneficiarias son funcionarios

http://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2018/20181026_Comunicado_conjunto_UNU-DH_CNDH_Julia%C3%ACn_Carrillo.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

públicos¹⁵⁷. Al respecto sería pertinente que el Mecanismo desarrollara criterios de actuación que, entre otros aspectos, exploren la pertinencia de:

- I. Condenar públicamente cualquier ataque por parte de servidores públicos;
- II. Dar vista a la fiscalía correspondiente para que se inicie una investigación criminal;
- III. Y de iniciar el procedimiento correspondiente de control y sanción administrativa.

La ONU-DH también ha observado que personas beneficiarias del Mecanismo han sido víctimas de ataques por parte de empresas. Sin embargo, el Mecanismo no cuenta con lineamientos que orienten su actuación ante este tipo de situaciones.

El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sr. Michel Forst, dedicó un informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos al análisis de la situación de las personas defensoras de derechos humanos que trabajan en el ámbito de las empresas y los derechos humanos¹⁵⁸. Una de las conclusiones de esa investigación global fue que “una gran parte de la agenda en materia de empresas y derechos humanos, incluida la protección de los defensores que documentan consecuencias negativas y emprenden acciones, sigue dependiendo mucho de lo que los Estados estén dispuestos o no a hacer.”¹⁵⁹ En ese sentido el Mecanismo deberá guiarse por la recomendación del Relator a los Estados para que “adopten directrices nacionales sobre los defensores de los derechos humanos y planes de acción nacionales sobre las empresas y los derechos humanos para garantizar la coherencia de las políticas y determinar las consecuencias claras cuando se descubre que una empresa está vinculada a ataques contra defensores”.¹⁶⁰

Muchas de las empresas que atacan personas defensoras de derechos humanos y periodistas desarrollan actividades bajo un marco normativo específico, tal como el que regula las empresas de seguridad privada. Dichos marcos deberían hacerse valer para sancionar a las empresas responsables, acción que hasta el momento no ha sucedido de acuerdo a la información brindada por la SEGOB.

Finalmente, otra situación que amerita una reflexión específica son los casos en los que las personas beneficiarias están involucradas en agresiones a otras beneficiarias. Son situaciones sumamente complejas en las que el rol del Mecanismo no es el de juzgar o sancionar – deberían retirarse las medidas cuando se comprueba su mal uso – sino el de poder operar de manera adecuada sin contribuir a su estigmatización.

¹⁵⁷ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Marzo 2019» (31 de marzo de 2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/461599/Informe_Estadistico_2019_03.pdf, accedido 30 de mayo de 2019.

¹⁵⁸ Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos» A/72/170 (19 de julio de 2017) <https://undocs.org/pdf?symbol=es/a/72/170>, accedido 25 de junio de 2019.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párr. 87.

¹⁶⁰ *Ibid.*, párr. 90 f).

7 ¿Cómo opera el Mecanismo?

7.1 Coordinación Ejecutiva Nacional

La Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN), tal como determina el artículo 17 de la Ley, “es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo”. La CEN opera desde la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos (UDDH), de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, de la Secretaría de Gobernación (la Subsecretaría).

La Ley y el Reglamento determinan la estructura de la CEN que actualmente cuenta con 36 funcionarios, distribuidos entre tres unidades auxiliares¹⁶¹.

7.1.1 Estructura de la CEN

Dado que el Reglamento no especifica las áreas de cada Unidad, el Mecanismo ha ido paulatinamente precisando la distribución de actividades por áreas o direcciones en función de las responsabilidades definidas para cada Unidad. Actualmente se divide en:

- I. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida;
- II. La Unidad de Evaluación de Riesgos;
 - a. Dirección de Elaboración de Estudios de Riesgo
 - b. Dirección de Seguimiento e implementación de medidas preventivas y de protección
- III. Y, la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

El reciente cambio en el Gobierno federal proporciona una oportunidad para fortalecer la estructura con la contratación de más personal y el replanteamiento del diseño de la institución. En esa reestructuración sería importante considerar que actualmente la Subsecretaría concentra las funciones que anteriormente estaban repartidas entre dos subsecretarías¹⁶² y que existe una tendencia creciente de las agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas y de las solicitudes de incorporación al Mecanismo¹⁶³. Estos incrementos obligan a considerar la creación o fortalecimiento

¹⁶¹ Artículo 36 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

¹⁶² La nueva administración federal concentró en la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración las funciones que anteriormente realizaban la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos y la Subsecretaría de Derechos Humanos.

¹⁶³ En conferencia de prensa, el Subsecretario de Derechos Humanos sobre este punto expresó que: “en la medida que se ha venido incrementando cerca de 20 por ciento más el número de solicitudes para incorporar a este Mecanismo, tanto de defensores de derechos humanos como de periodistas, se va a requerir de un incremento presupuestal, que pretendemos cubrir de manera muy importante con la eliminación del contrato que es oneroso y que con ello tendríamos recursos suficientes para la protección” «Versión estenográfica de

de ciertas áreas y unidades. La necesidad de fortalecimiento específico de las unidades y áreas ya existentes se abordará en los apartados que se les dedican a cada una de ellas, mientras que a continuación se hace referencia a la posibilidad de creación de áreas, departamentos o secciones específicas o contratación de personas para atender funciones relativas a:

I. Administración

Existe una importante carga administrativa para la CEN¹⁶⁴. Sólo la realización de la Junta de Gobierno supone, entre otras tareas:

- a. Coordinación de los traslados de aproximadamente 40 a 50 personas;
- b. Gestión el alojamiento para personas beneficiarias que vienen de otras zonas del país;
- c. Recepción de las personas beneficiarias en la puerta de SEGOB;
- d. Registro de asistentes;
- e. Elaboración y envío de oficios de notificación antes de la Junta;
- f. Preparación y envío de oficios de invitación a los integrantes de la Junta de Gobierno;
- g. Gestión de la logística para la reunión previa y para la Junta de Gobierno;
- h. Redacción y envío de oficios de notificación de acuerdos;
- i. Elaboración y envío de oficios a las autoridades como medida de protección;
- j. Y el envío de oficios a la empresa.

Actualmente esta carga de trabajo se distribuye entre las tres unidades, incluyendo al personal cuyas funciones principales deberían ser las de reacción a emergencias, realización de Estudios de Evaluación de Acción Inmediata o seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección. Es decir que las y los funcionarios que tienen una capacitación técnica especializada debe asumir tareas administrativas que le restan tiempo para el cumplimiento adecuado de sus funciones principales.

Las tareas administrativas son de gran relevancia, por la necesidad de prestar un trato adecuado a las personas beneficiarias y por la obligación de cumplir con los requisitos jurídicos inherentes a la actuación del Mecanismo y así poder responder mejor a posibles recursos de inconformidad y amparos y a la rendición de cuentas ante la Auditoría Superior de la Federación u otros mecanismos. Adicionalmente, la gestión de recursos humanos es una función importante que actualmente no se encuentra prevista de forma específica dentro de la estructura del Mecanismo.

la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador», 25 de marzo de 2019, <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/25/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-54/>, accedido 30 de mayo de 2019.

¹⁶⁴ Por ejemplo, en cada sesión de la Junta de Gobierno se determina enviar aproximadamente 80 oficios a diferentes autoridades.

Una adecuada atención a las funciones administrativas podría también apoyar de manera concreta el cumplimiento de otras funciones, tales como las respuestas a solicitudes de información¹⁶⁵ o el envío de oficios a juzgados u otras instituciones. En este sentido, es importante considerar que el Mecanismo es, en muchas ocasiones, la institución que contesta las solicitudes de información de organismos internacionales de derechos humanos.

Asimismo, sería importante considerar la necesidad de personal especializado que brinde soporte técnico en materia de tecnologías de la información porque actualmente las capacidades del Mecanismo en este rubro se encuentran muy limitadas.

II. Asuntos jurídicos

“Se necesita un equipo específico para atender temas jurídicos con exclusividad”
Persona funcionaria del Mecanismo¹⁶⁶

Si bien la SEGOB tiene un área central para asuntos jurídicos, la carga jurídica del Mecanismo es considerable. Al 31 de mayo de 2019, el Mecanismo tenía en trámite 16 recursos de inconformidad y siete amparos.

El trabajo reactivo se concentra en respuestas a solicitudes de información, auditorías, recursos de inconformidad, amparos y una amplia variedad de consultas, tanto por parte de la Junta de Gobierno, como por los mismos funcionarios de la CEN. En varios de los casos los tiempos disponibles para la respuesta son extremadamente cortos.

Por otro lado, este tema debe incluir un importante componente de trabajo proactivo o preventivo, revisando la redacción de acuerdos, criterios, oficios o actas de la Junta de Gobierno para evitar eventuales exposiciones a sanciones legales. Es algo fundamental para garantizar un funcionamiento adecuado del Mecanismo, pero también para proteger a las y los funcionarios de responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, siempre dentro de un marco de máxima protección que permita, por un lado, evitar posturas que obstaculicen cumplir con el mandato de protección de vidas y, por el otro, tener la capacidad de brindar alternativas en cuanto a cómo desempeñarse, de acuerdo al marco dispuesto en el artículo primero constitucional.

III. Vinculación con autoridades

La gran mayoría de los entrevistados por la ONU-DH consideró que las medidas más efectivas para disminuir el riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas son las de carácter político. A menudo, en mesas de trabajo de la Junta de Gobierno, las personas

¹⁶⁵ En 2019, hasta el día 20 de junio, el Mecanismo recibió y atendió 84 solicitudes de información.

¹⁶⁶ Entrevista núm. 85 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 29 de abril de 2019.

beneficiarias destacan como algunas de esas medidas tuvieron un impacto determinante en su situación de riesgo.

No obstante, esta relevancia, hasta la fecha el Mecanismo no cuenta con un área especializada en gestión política y vinculación que pueda concentrar las actividades tendientes a:

- a. Generar mayor conocimiento del Mecanismo y entendimiento del mismo como espacio de autoridad;
- b. Impulsar acuerdos entre potenciales aliados para la protección;
- c. Persuadir a las autoridades para implementar cabalmente las medidas de su competencia;
- d. Disuadir agresiones contra personas defensoras y periodistas;
- e. Y, fomentar la generación de un ambiente propicio para las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo.

IV. Comunicación

Las actuales necesidades del Mecanismo en cuanto a su estrategia comunicacional externa serán abordadas en el apartado sobre Comunicación pública del Mecanismo y las necesidades de comunicación interna en el apartado referente a Gestión de información y conocimiento. Sin embargo, en ambos aspectos destaca la carencia de personas cuyas funciones técnicas sean dedicadas a la comunicación.

Sería conveniente disponer de una coordinación de la comunicación pública del Mecanismo a través de las herramientas pertinentes, incluidas redes sociales, sitio web, participación en eventos públicos, radios comunitarias, comunicados y boletines de prensa, producción de contenido audiovisual y entrevistas, entre otros. De igual modo, promover la colaboración y coordinación con potenciales aliados para difundir los mensajes del Mecanismo, tales como medios públicos y empresas de medios interesadas en la protección de periodistas y personas defensoras.

Además, se debería contar con funcionarios que puedan fortalecer las herramientas de comunicación interna, entre la CEN y la Junta de Gobierno y dentro de la CEN, desarrollando los protocolos pertinentes y monitoreando su implementación. De esta manera se podrían solventar algunas de las dificultades identificadas en los apartados sobre la Gestión de información y conocimiento y sobre la Coordinación entre unidades.

V. Fortalecimiento Institucional

A lo largo de su recorrido, el Mecanismo ha ido implementando políticas, criterios y procedimientos que son fruto de la experiencia desarrollada y de la colaboración técnica de numerosos actores, principalmente la sociedad civil mexicana. Algunos ejemplos son:

- a. La reunión previa que se realiza un día antes de la Junta de Gobierno;

- b. Las reuniones periódicas con el Espacio OSC;
- c. La publicación de estadísticas mensuales;
- d. Las reuniones periódicas del Consejo Consultivo con el Subsecretario de Derechos Humanos de la SEGOB;
- e. Las juntas extraordinarias para debatir temas estructurales;
- f. La participación de la CEAV en la Junta de Gobierno, así como de otros invitados permanentes, particularmente del Senado de la República;
- g. La presencia de la empresa proveedora en algunas sesiones de la Junta de Gobierno para contestar dudas de las personas beneficiarias;
- h. Y, el acercamiento de la CEN a personas expertas nacionales e internacionales para consultar criterios.

Una persona funcionaria del Mecanismo explicó a la ONU-DH que “tiene que haber una mirada con más tranquilidad”¹⁶⁷, misma que esté separada de la emergencia, prácticamente constante, en la que viven sumergidos varios de las y los funcionarios del Mecanismo. En este sentido, contar con funcionarios que puedan dedicarse al fortalecimiento institucional sería muy importante para consolidar las buenas prácticas del Mecanismo y representaría una verdadera apuesta por programas constantes y transversales de capacitación de sus funcionarios, al mismo tiempo que permitiría explorar colaboraciones con actores claves como otras instituciones, el cuerpo diplomático o la sociedad civil mexicana.

7.1.2 Recursos humanos

7.1.2.1 Personal asignado

“Falta personal con visión de derechos humanos”

Persona funcionaria del Mecanismo¹⁶⁸

Los recursos humanos son indudablemente un pilar fundamental para alcanzar los objetivos de cualquier política pública o institución. Al 30 de marzo de 2019, laboraban en las tres unidades del Mecanismo 36 personas, 18 mujeres y 18 hombres, incluido personal técnico y administrativo, que deben atender directamente a 903 personas beneficiarias¹⁶⁹, así como tomar acciones tendientes a proteger a todas las personas defensoras de derechos humanos y periodistas que enfrenten riesgos en México. Según la información brindada por la SEGOB a la ONU-DH, el número de funcionarios

¹⁶⁷ Entrevista núm. 50 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 15 de febrero de 2019.

¹⁶⁸ Entrevista núm. 53 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

¹⁶⁹ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Abril 2019»

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/438601/Informe_Estadistico_Enero_2019.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

asignados se ha mantenido estable desde junio de 2014 a la fecha, aunque con una rotación considerable del mismo¹⁷⁰. En 2014 se atendieron 338 personas beneficiarias: 37% del total de personas actualmente beneficiarias del Mecanismo en 2019. Cabe destacar que el Mecanismo no dispone de una estructura independiente, sino que las plazas se encuentran dentro de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, aspecto que limita la autonomía y las posibilidades de decisión en materia de personal, según explicó la SEGOB. De manera positiva se resalta que hoy son menos las y los funcionarios comisionados por otras instituciones, algo que abona a la estabilidad del personal lo que a su vez contribuye a la especialización y aprendizaje constantes.

La cantidad de personas beneficiarias y la tendencia creciente de las agresiones y solicitudes de incorporación, versus los recursos humanos disponibles lleva a la conclusión que el personal actualmente asignado al Mecanismo es insuficiente para la demanda que debe enfrentar.

La carencia de personal tiene un impacto transversal en toda la operación del Mecanismo. Una persona funcionaria resumía a la ONU-DH como “sin tiempo no hay excelencia”.¹⁷¹ Las afectaciones identificadas son: la dificultad para un trato cuidadoso con las personas beneficiarias, omisiones en las evaluaciones de riesgo, incapacidad para brindar un seguimiento oportuno, negligencias en la supervisión de la implementación de medidas y hasta la imposibilidad de salir de una dinámica en que todo es urgente y se desatienden las cuestiones estructurales. La carga de trabajo tampoco parece estar distribuida de manera equitativa entre el funcionariado¹⁷².

La falta de perspectivas de fortalecimiento de recursos humanos es preocupante porque “el presupuesto federal que el Congreso mexicano aprobó para el año 2019 recortó fondos a la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)—que financia los sueldos del personal del Mecanismo—en más de 11.6 millones de pesos, lo que significa que probablemente no se contratará personal adicional en 2019”¹⁷³. Sería importante ver como el reglamento interno de SEGOB recientemente aprobado puede aportar vías de solución a este problema.

Ante la falta de personal, los horarios de trabajo son sumamente exigentes – en muchos casos las personas funcionarias atienden diferentes tipos de emergencias durante días no hábiles o incluso durante la madrugada – y, como explicó una persona funcionaria, “todos hacemos de todo”¹⁷⁴. Esta situación resulta en una exigencia de perfiles muy amplios, altamente capacitados, porque las y los funcionarios tienen que tratar directamente con víctimas, asumir interlocución con autoridades,

¹⁷⁰ La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, dentro de la cual se integra el Mecanismo, contaba con 69 plazas en 2014. Actualmente tiene 72, de las cuales 36 están dentro de la estructura del Mecanismo.

¹⁷¹ Entrevista núm. 49 realizada por la ONU-DH a ex funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

¹⁷² Sobre este aspecto, véase como ejemplo el apartado sobre los estudios de evaluación de riesgo y la distinta carga por analista.

¹⁷³ WOLA y PBI, «Cambiando el curso de la impunidad: Protección y acceso a la justicia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos en México» (marzo de 2019), <https://www.wola.org/es/analisis/informe-justicia-periodistas-defensoras-derechos-humanos-mexico/>, accedido 30 de mayo de 2019, pág. 4.

¹⁷⁴ Entrevista núm. 55 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

gestionar logística de diferentes tipos de actividades, realizar tareas administrativas, evaluar riesgo de personas beneficiarias, contestar solicitudes de información, etc.¹⁷⁵ Se destaca el compromiso de la mayoría de las y los funcionarios que priorizan la protección de las personas beneficiarias sobre su propio bienestar personal.

Un motivo de preocupación es la percepción al interior del Mecanismo de que “se arrastran perfiles poco idóneos”¹⁷⁶ debido a que en su inicio la institución se conformó a través de plazas comisionadas por otras áreas de SEGOB o de otras secretarías¹⁷⁷. En este sentido, la contratación de perfiles adecuados, con experiencia y una visión clara de derechos humanos debe ser una prioridad. Se ha podido observar como en algunas ocasiones los cambios en los liderazgos de la Subsecretaría, del Mecanismo y las direcciones de área han ofrecido oportunidades de mejora en este punto. Una opción podría ser involucrar a la Junta de Gobierno en el diseño de los procesos de contratación futuros.

7.1.2.2 Condiciones laborales

“Se ha agudizado la sobrecarga”
Persona funcionaria de la CNDH¹⁷⁸

Además de las afectaciones a la calidad del trabajo y por tanto a la protección de las personas beneficiarias, la falta de condiciones laborales adecuadas tiene también un impacto negativo sobre las y los funcionarios del Mecanismo que genera frustración, desmoralización y trauma por las agresiones que sufren las personas beneficiarias, ante la incapacidad de protegerlas adecuadamente en algunos casos. Al respecto, la ONU-DH fue informada que algunas personas funcionarias han solicitado activamente salir de la institución, pero no han encontrado alternativas hasta la fecha.

Asimismo, se recibió información sobre conductas que podrían constituir *mobbing* o acoso laboral por parte de colegas del trabajo, incluida la no asignación de tareas o éstas ser insignificantes o no relacionadas con su puesto, capacidades o intereses. Se recomienda investigar estas actuaciones y tomar medidas de prevención para evitar la desmoralización de las y los funcionarios y para utilizar los recursos humanos de la manera más eficiente posible.

¹⁷⁵ Véase como ejemplo los roles que asumen las y los funcionarios de la CEN en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno, descrito en el apartado sobre Construcción de acuerdos en la Junta del presente diagnóstico.

¹⁷⁶ Entrevista núm. 51 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 15 de febrero de 2019.

¹⁷⁷ Algunas personas entrevistadas refirieron que se trataban de “plazas prestadas, en algunos casos de personas castigadas de otras áreas”.

Entrevistas núm. 56 y 60 y realizadas por la ONU-DH a personas funcionarias del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

¹⁷⁸ Entrevista núm. 92 realizada por la ONU-DH a integrante de la CNDH, el 29 de marzo de 2019.

A su vez las condiciones laborales son precarias y provocan situaciones de hartazgo que a su vez derivan en una elevada rotación del personal¹⁷⁹. Recientes cambios en la política de recursos humanos en la Secretaría de Gobernación, sobre todo a nivel de remuneraciones, podrían incentivar nuevas rotaciones¹⁸⁰.

Las personas funcionarias perciben sueldos que se pueden considerar bajos¹⁸¹ frente a la responsabilidad que comparten para proteger vidas de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, sobre todo si se comparan con los sueldos percibidos en otras instituciones federales. Su labor implica además una exposición a eventuales responsabilidades administrativas y penales derivadas del desempeño de la función pública. Igualmente, se observa que los sueldos no están distribuidos dependiendo de las funciones y responsabilidades que tiene cada quien, sino que fueron asignados en función de la plaza disponible en el momento de la contratación.

Asimismo, las personas funcionarias que tienen que viajar para realizar sus funciones – evaluaciones de riesgo, gestiones políticas, incorporaciones, entre otras – pueden sufrir retrasos de meses en el pago de los viáticos y a menudo reciben pagos incompletos porque en muchas de las zonas a las que acuden es imposible obtener facturas para obtener los reembolsos. Un analista de riesgo refirió que “al menos 3,000 pesos salen de nuestra bolsa cada mes”¹⁸² debido a que, por ejemplo, las partidas presupuestales no prevén la renta de automóviles ni la carga de gasolina, lo que ocasiona que esos gastos deban ser cubiertos por las y los funcionarios.

Adicionalmente, las personas trabajadoras del Mecanismo sólo disponen de la seguridad social proporcionada por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)¹⁸³, no obteniendo otros beneficios, tales como seguro de gastos médicos mayores, seguro de vida o bonos de riesgo. Si una persona funcionaria padece una enfermedad grave que le impida seguir trabajando, no existe la posibilidad real de contratar temporalmente a alguien que pueda reemplazarla. Aunado a ello, se informó a la ONU-DH que en el caso de una persona que se ausentó varios meses por incapacidad a raíz de enfermedad grave, su sueldo fue suspendido.

Las personas que laboran en el Mecanismo tampoco disponen de apoyo psicosocial, a diferencia de lo que sucede con otras dependencias. Los esfuerzos que se hicieron en el pasado entre la CEN y la Junta de Gobierno para garantizar este apoyo no prosperaron, principalmente por dificultades administrativas.

Por otro lado, los anuncios de recorte de personal han generado una percepción de inseguridad en cuanto a los puestos de trabajo que se une al hecho de que, según lo expresado por una persona

¹⁷⁹ Esta rotación ha sido significativamente menor desde finales de 2016.

¹⁸⁰ Una persona funcionaria señaló que “con estas condiciones laborales vaticino a mucha gente yéndonos”. Entrevista núm. 83 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

¹⁸¹ El sueldo base promedio de la plantilla del Mecanismo es de 8.543,29 pesos mensuales, el cual se distingue de otras prestaciones que el Mecanismo denomina salarios. Considerando el total de sueldos y salarios, la gran mayoría del personal (27) recibe menos de 32.000 pesos mensuales, valor bruto antes de impuestos.

¹⁸² Entrevista núm. 75 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

¹⁸³ Situación idéntica a la de la mayoría de funcionarios públicos federales actualmente.

funcionaria del Mecanismo”, en general el esquema de puestos del Mecanismo no facilita o promueve los ascensos”¹⁸⁴.

Cabe destacar que la CIDH determinó que es un deber de los Estados proteger a las personas defensoras de derechos humanos y para tal fin éstos “deben brindar los recursos presupuestarios y logísticos necesarios para garantizar la efectividad del programa. En tal sentido, es recomendable que los Estados asignen los recursos correspondientes en sus partidas presupuestarias a efecto de cubrir los costos derivados de los gastos del personal que labora en el programa, así como de los gastos específicos relacionados con las medidas de protección asignadas a las personas en riesgo”¹⁸⁵.

7.1.2.3 Capacitaciones

“Recibí capacitación de Provokes, pero no me acuerdo bien de que era”
Persona funcionaria del Mecanismo¹⁸⁶

El plan de trabajo de la UDDH para 2019 prevé la “contratación de personal con perspectiva de derechos humanos, también la capacitación del personal para la aplicación de los análisis de riesgo”¹⁸⁷. Sería fundamental garantizar que estas contrataciones se lleven a cabo y que el fortalecimiento de capacidades de las y los funcionarios incluya también otros temas.

La gran mayoría de las personas que laboran en el Mecanismo manifestaron que no han recibido capacitaciones o que éstas no fueron direccionadas a las funciones que tienen. Las que han existido se han enfocado fundamentalmente en análisis de riesgo. Asimismo, se mencionó que algunas de las capacitaciones recibidas – cuando el Mecanismo iniciaba sus labores – en ocasiones fueron impartidas por personas que no tenían un conocimiento apropiado de la realidad del país, aspecto que generó dificultades y llevó a algunos funcionarios a referir que “no hemos recibido una verdadera capacitación”¹⁸⁸. De manera particular, se destacó la carencia de un programa de inducción y que a raíz de ello “vamos aprendiendo sobre la marcha”¹⁸⁹.

La información brindada por la SEGOB a la ONU-DH refiere cuatro iniciativas de capacitación durante el año de 2018, mismas que totalizaron aproximadamente 42 horas y a las cuales asistieron

¹⁸⁴ Entrevista núm. 86 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 19 de junio de 2019.

¹⁸⁵ CIDH, «Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 495.

¹⁸⁶ Entrevista núm. 72 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

¹⁸⁷ Plan de Trabajo de la Unidad para la defensa de los Derechos Humanos para 2019.

¹⁸⁸ Entrevistas núm. 60, 69, 70 y 72 realizadas por la ONU-DH a personas funcionarias del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

¹⁸⁹ Entrevista núm. 72 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

diferentes funcionarias y funcionarios del Mecanismo. Los principales enfoques fueron perspectiva de género, idoneidad de los planes de protección y evaluación de riesgo.

La elevada rotación de personal tiene un gran impacto por diferentes razones, entre otras: la eficacia de las capacitaciones disminuye por la pérdida del conocimiento adquirido¹⁹⁰; la inexistencia de guías claras de procedimientos para varias actuaciones; la falta de procesos de inducción para las nuevas contrataciones; la experiencia práctica adquirida en materias que no son del dominio académico, tales y como evaluaciones de riesgo. Todas estas circunstancias implican que la capacitación a las personas funcionarias tenga que ser permanente y no establecida de manera puntual o aislada.

Adicionalmente, se detectó que no existe una cultura de transferencia de conocimiento por la dinámica de trabajo aislado lo que impide multiplicar el capital de conocimiento existente. Al mismo tiempo, resultó evidente que organizar capacitaciones puede ser un reto enorme por la sobrecarga de trabajo y la necesidad constante de atender situaciones urgentes.

Todas y todos los funcionarios entrevistados por la ONU-DH expresaron su deseo por recibir capacitación en diferentes materias, entre las cuales destacan:

- I. Evaluación de riesgo;
- II. Medidas de protección, particularmente las del catálogo, a través de muestras (*showrooms*) de la empresa proveedora de las medidas;
- III. Contención emocional;
- IV. Victimología y trato con víctimas;
- V. Técnicas de entrevista, especialmente sobre cómo abordar temas sensibles;
- VI. Derecho penal y análisis de expedientes;
- VII. Redacción y argumentación;
- VIII. Autoprotección y medidas de seguridad, tanto para personas funcionarias como beneficiarias;
- IX. Seguridad digital, tanto para personas funcionarias como beneficiarias
- X. Interlocución e incidencia política;
- XI. Marco internacional de derechos humanos y, particularmente, libertad de expresión y derecho a defender derechos humanos;
- XII. Recolección de datos y gestión de la información;
- XIII. Como identificar y atender extorsiones;
- XIV. Técnicas de presentación y visualización;
- XV. Facilitación y moderación del diálogo;
- XVI. Priorización;
- XVII. Trabajo en equipo;
- XVIII. Y los deberes y responsabilidades de las y los funcionarios públicos

¹⁹⁰ Una persona funcionaria entrevistada destacó como “de los actuales analistas solo dos han recibido capacitaciones” y sintetizó que “cuando se va una persona el impacto es muy grande”. Entrevista núm. 68 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

Sería importante considerar la posibilidad de promover intercambio de conocimientos y capacitaciones:

- I. Dentro de las unidades, como parte del proceso de inducción y capacitación permanente;
- II. Entre las diferentes unidades, en las materias de sus respectivas especialidades;
- III. Por parte de los mismos funcionarios, sobre temas que dominan – existen personas comisionadas de otras instituciones o con experiencia en temáticas altamente relevantes para el Mecanismo, que pueden contribuir para el fortalecimiento colectivo;
- IV. Por parte de las instituciones que conforman la Junta de Gobierno, en las materias de su competencia;
- V. Por parte de los integrantes del Consejo Consultivo;
- VI. Por parte de las organizaciones sociales que componen el Espacio OSC y otras pertinentes;
- VII. Por parte de otras instituciones relevantes, con el objeto de agilizar las posibilidades de vinculación en los temas de su competencia, como por ejemplo salud, empleo, atención victimal, educación, discriminación, entre otros;
- VIII. A través de la firma de convenios con instituciones académicas para conseguir facilidades de acceso a oportunidades educativas, tales como talleres, cursos en línea, diplomados u otros formatos relevantes;
- IX. Y, mediante acuerdos de colaboración con organismos de cooperación internacional.

7.1.3 Recursos materiales para la operación

“Los beneficiarios reportan emergencias a mi celular personal”

Persona funcionaria del Mecanismo¹⁹¹

Otro aspecto fundamental a considerar en el análisis del funcionamiento del Mecanismo se refiere a los recursos materiales necesarios para que las personas funcionarias puedan cumplir con sus funciones. Durante las entrevistas con la ONU-DH, la gran mayoría de ellas manifestó que no contaba con todas las herramientas necesarias para realizar su trabajo adecuadamente. Por ejemplo, se informó que no existe una herramienta de gestión de información que les permita tener una base de datos compartida, razón por la cual cada área maneja su propia base de datos¹⁹².

Adicionalmente, explicaron que “casi todo el trabajo que hacemos es vía internet”¹⁹³. Sin embargo, se enfrentan con retos sustanciales para poder utilizar dicha herramienta de manera apropiada, porque no se dispone de un servicio de internet con la velocidad suficiente, ni tienen acceso a varias páginas

¹⁹¹ Entrevista núm. 53 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

¹⁹² Aspecto que se detallará de manera más detenida en el apartado sobre Gestión de información y conocimiento.

¹⁹³ Entrevista núm. 82 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

de internet, como las redes sociales, principal fuente de información tanto para el análisis de contexto y monitoreo de agresiones, como para la preparación de estudios de evaluación de riesgo. El nivel de acceso o de páginas bloqueadas variaría de acuerdo al puesto del funcionario. Ante estas dificultades, las y los funcionarios utilizan sus dispositivos personales para poder acceder a información fundamental. Adicionalmente, mencionaron que no cuentan con el apoyo de un técnico de tecnologías de la información que pueda dar soporte y mantenimiento al equipo electrónico.

Asimismo, las personas funcionarias refirieron que no tienen acceso a sus correos laborales fuera de la oficina, lo que es un impedimento importante, dado que varias de ellas pasan numerosos días al mes fuera de las instalaciones para poder cumplir con sus funciones. Por ejemplo, esta limitación puede provocar que información sobre una agresión recibida en el correo demore varios días en ser procesada.

Las personas funcionarias del Mecanismo tampoco reciben celulares de trabajo, hecho que los obliga a comunicarse con personas beneficiarias, personas peticionarias, autoridades, OSCs y cualquier otro actor desde sus aparatos personales. Además, no existe un sistema de guardias que pudiese distribuir la carga de los contactos. Esto implica que, por ejemplo: atiendan diferentes temas fuera de horario laboral; no puedan separar horarios de descanso y de trabajo; se exponga a riesgos por información sensible – sea personal o laboral; tengan que gastar sus recursos económicos para poder atender temas laborales; cuando una persona deja de laborar en el Mecanismo se puede perder el vínculo con la persona beneficiaria.

La ONU-DH también recibió información sobre una persona funcionaria que no tiene extensión de teléfono fijo desde el cambio de instalaciones, en noviembre de 2017.

En sentido positivo, se destaca que los y las analistas de riesgo ya cuentan con computadoras portátiles que les permiten trabajar en sus casos durante las comisiones. Sin embargo, todavía carecen de conexiones móviles de internet para dichas computadoras, lo que en algunos casos se vuelve una limitante.

7.1.4 Instalaciones

“[La sede del Mecanismo] no es un ambiente adecuado y puede generar una revictimización¹⁹⁴”

Integrante Espacio OSC

Desde finales de 2017, tras el terremoto que inhabilitó las instalaciones del Mecanismo en la Colonia Juárez de la Ciudad de México, el Mecanismo cambió su sede a las instalaciones de la Comisión

¹⁹⁴ Entrevista núm. 87 realizada por la ONU-DH a personas representantes de la sociedad civil, el 1 de abril de 2019.

Nacional de Seguridad. Diferentes actores entrevistados por la ONU-DH expresaron su disconformidad con esta situación por varias razones.

Se considera que compartir instalaciones con la Policía Federal resulta impropio para una estancia de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, en la medida que varias de ellas han sido víctimas de agresiones cometidas por autoridades policiales. Tener que pasar un riguroso filtro de seguridad, caminar entre policías y patrullas y escuchar las detonaciones del campo de tiro puede resultar en una experiencia particularmente victimizante. Esa cohabitación ha potenciado confusiones y llevado a que personas beneficiarias cuestionen si el Mecanismo es parte de la Policía Federal.

Adicionalmente, la ubicación de las oficinas y la escasez de transporte público en la zona es poco adecuada para una institución que tiene un elevado componente de vinculación con víctimas, sociedad civil y otras autoridades. La distancia en relación a otras dependencias y, especialmente, a las oficinas centrales de SEGOB en Bucareli no fomenta la coordinación con autoridades e, incluso, con otras áreas de la misma Subsecretaría de Derechos Humanos, Migración y Población.

7.1.5 Seguridad de las personas funcionarias

Cuando las personas funcionarias del Mecanismo realizan misiones a campo (comisiones) visitan zonas de riesgo. Sin embargo, a pesar de ser un órgano especializado en protección, el Mecanismo carece de protocolos, herramientas y medidas que protejan a sus propios funcionarios y funcionarias en estas coyunturas. La ONU-DH expresa su preocupación por la situación de seguridad que enfrentan las personas funcionarias del Mecanismo cuando realizan dichas comisiones.

Funcionarias y funcionarios relataron a la ONU-DH que han tenido que desplazarse durante la noche en regiones de alto riesgo de Tamaulipas, Veracruz o Sonora y enfrentarse a diferentes incidentes de seguridad, incluidos vigilancia, seguimientos, personas agresivas y retenes ilegales, entre otros. Ser funcionario público y en particular de la SEGOB, puede ser un factor de riesgo en varias zonas. Una persona funcionaria explicó a la ONU-DH que “lo que ha salvado a que le pase algo a gente de aquí ha sido suerte”¹⁹⁵.

Si bien es cierto que el Mecanismo otorga diferentes medidas de protección a las personas beneficiarias, sus funcionarios y funcionarias no cuentan con herramientas tales como botones de asistencia, monitoreo GPS de sus desplazamientos, teléfonos satelitales o radios. Las personas funcionarias señalaron también que no se mantiene una bitácora de incidentes para las y los funcionarios de la CEN y que a menudo no disponen de oficios de comisión que puedan ser utilizados en casos de retenes u otras situaciones con autoridades.

A pesar de no haber recibido capacitación en la materia, varias personas funcionarias demostraron aplicar algunas medidas de autoprotección, sobre todo al informar a sus compañeras y compañeros

¹⁹⁵ Entrevista núm. 67 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 15 de marzo de 2019.

de trabajo sobre sus movimientos. Una buena práctica detectada en este sentido es que los analistas viajan en parejas cuando tienen comisiones en zonas de particular riesgo. En general, las y los funcionarios del Mecanismo no tienen expectativas ni interés en medidas que puedan resultar inadecuadas para el desempeño de sus funciones, como podrían ser acompañamientos de fuerzas policíacas, pero sí solicitan obtener medidas discretas que les permitan tener mayor seguridad en el ejercicio de funciones.

Es urgente la capacitación sobre autoprotección, acompañada de la adopción de protocolos de seguridad y de la dotación de herramientas mínimas que refuercen la seguridad de los integrantes del Mecanismo. A pesar de que en 2014 surgió una propuesta de protocolo de seguridad para los analistas¹⁹⁶, que mencionaba que algunos de los analistas entrevistados han vivido situaciones de riesgo extraordinario o riesgo extremo, la ONU-DH desconoce una aplicación o incluso conocimiento del mismo por parte de las y los funcionarios del Mecanismo. En dicho documento se menciona también que se firmarían convenios con entidades especializadas para brindar atención psicosocial a los funcionarios y consultores, compromiso sin una implementación conocida.

7.2 Operación de la CEN

7.2.1 Planeación y establecimiento de metas y objetivos

La principal herramienta de planeación del Mecanismo es el Plan Anual de Trabajo de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos. Entre otros elementos, este documento recupera algunas recomendaciones, tanto de la sociedad civil mexicana, como de mecanismos internacionales de derechos humanos, al momento de contextualizar el funcionamiento de las diferentes unidades del Mecanismo.

Tras identificar algunos logros y retos, el Plan de Trabajo define las metas, objetivos específicos e indicadores correspondientes, ejercicio que debe realizarse en alineación con lo establecido en el Programa Nacional de Derechos Humanos. Aun cuando sería un reto de coordinación, podría ser útil la definición de objetivos que vayan más allá de la CEN e incluir los otros órganos del Mecanismo.

A pesar de que el Plan Anual de Trabajo es bastante amplio, los informes anuales presentados por el Mecanismo, que también deberían ser el resultado de la evaluación de los planes de trabajo, no hacen referencia a los objetivos y metas definidos para el período¹⁹⁷. Aun cuando sería un reto para la

¹⁹⁶ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Propuesta de manual de seguridad del personal (funcionarios y consultores) para el trabajo en terreno y de la información física y electrónica del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (mayo de 2014), págs. 7 y 8. Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

¹⁹⁷ Véase, por ejemplo, el Informe Anual de 2017. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe de Actividades. Ejercicio 2017»,

coordinación, podría ser útil la definición de objetivos que vayan más allá de la CEN e incluir los otros órganos del Mecanismo.

Durante estos años, el Mecanismo ha demostrado capacidad para adaptar sus objetivos de trabajo en función del diálogo con la sociedad civil o, incluso, de oportunidades que surgen puntualmente. En particular, como resultado de la interlocución con el Espacio OSC o el Consejo Consultivo y de las recomendaciones de Relatorías Especiales de la ONU y de la CIDH, se han generado proyectos de fortalecimiento de ciertos procesos y procedimientos. Asimismo, se han aprovechado las posibilidades de actores interesados en el buen funcionamiento del Mecanismo para promover algunas capacitaciones para las y los funcionarios.

7.2.2 Toma de decisiones en la CEN

El Mecanismo es una institución que requiere por su naturaleza de una gran agilidad y rapidez en su actuación y, al ser la CEN su brazo operativo, su proceso de toma de decisiones es particularmente importante.

El artículo 4 de la Ley define que la Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y el principal órgano de toma de decisiones. No obstante, la CEN mantiene la autonomía para tomar decisiones de gran relevancia, principalmente las de carácter apremiante, tales como la decisión de “emitir e implementar de manera inmediata las Medidas Urgentes de Protección”¹⁹⁸, las cuales mantienen un estatus provisional y “estarán vigentes hasta que la Junta de Gobierno decida sobre las mismas”¹⁹⁹.

En la operación cotidiana de la CEN – entiéndase fuera de las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno – el rol de la persona coordinadora es fundamental, particularmente para garantizar la comunicación fluida entre las unidades, entre la CEN y la Junta de Gobierno y entre el Mecanismo y las distintas autoridades pertinentes. Igualmente, para lograr la reacción inmediata de las autoridades involucradas en la protección, tanto federales como estatales y municipales.

Desde luego el perfil seleccionado por la Secretaría de Gobernación para la CEN envía un mensaje importante sobre el grado de priorización del Mecanismo dentro del aparato del Estado. La persona coordinadora debe gozar del respaldo de los titulares de la Secretaría de Gobernación y de la Subsecretaría de Derechos Humanos para disponer del capital político necesario para liderar y

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337951/Informe_de_Actividades_Ejercicio_2017.pdf,
accedido 28 de mayo de 2019.

¹⁹⁸ Artículo 19 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

¹⁹⁹ Artículo 62 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

cumplir con la atribución principal del Mecanismo de “establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas”²⁰⁰.

Ante los retos que implica la Coordinación entre unidades, el papel de la persona coordinadora gana especial relevancia, sobre todo considerando la cultura jerárquica de la administración pública. Dada la dinámica actual de funcionamiento, la presencia constante de la persona Titular parece necesaria para impedir el estancamiento de ciertos procesos y la deficiente comunicación entre las unidades. Igualmente, su presencia en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno envía un claro mensaje de la prioridad de esta actividad y puede incentivar a las demás instituciones a subir el nivel de involucramiento y compromiso.

Asimismo, la presencia y participación de la persona coordinadora y de la persona titular de la Subsecretaría en las actuaciones de carácter más político son importantes. El involucramiento directo de los titulares de la Secretaría de Gobernación y de la Subsecretaría de Derechos Humanos transmitiría que el Mecanismo es una institución esencial de una política pública prioritaria y que sus decisiones deben ser respetadas e implementadas por las autoridades de todos los niveles de gobierno.

7.2.3 Límites y alcances

La ONU-DH ha podido observar que persiste, por un lado, la ausencia de una visión unificada sobre los límites y alcances del Mecanismo y, al mismo tiempo, una resistencia considerable a realizar determinadas acciones que algunas personas funcionarias consideran que extralimitan sus funciones. Poder distinguir acciones legítimas y apegadas a la Ley de acciones que exceden los alcances del Mecanismo es un deber fundamental y discusiones sobre esta problemática se han generado en varias ocasiones.

Por ejemplo, en algunos casos no se ha querido entablar comunicación directa con autoridades señaladas como agresoras – ya sea a través de oficios, contactos telefónicos o reuniones. En otros casos no se registraron como medidas, resultado de un acuerdo de la Junta de Gobierno ciertas acciones tales como llamadas telefónicas de la persona Titular a una autoridad señalada como agresora. En otras ocasiones se ha sostenido que no es competencia del Mecanismo comunicarse con autoridades de otros poderes para fomentar acciones en el ámbito de las competencias de dichas autoridades.

Esa postura restrictiva ha impedido que se adoptasen o implementasen las medidas idóneas para el caso específico. Adicionalmente, esta postura ha sido el principal obstáculo para que el Mecanismo no haya transitado de un esquema de medidas paliativas que abordan los síntomas del riesgo, hacia

²⁰⁰ Es importante considerar que además de la coordinación del Mecanismo, la persona titular de la UDDH asume varias otras responsabilidades, incluidos deberes de representación del Estado ante organismos internacionales de derechos humanos.

una estrategia que busque verdaderamente afrontar las causas del riesgo y, en ciertos casos, poder desactivarlo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación razonó que “del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general.”²⁰¹

Al mismo tiempo, para garantizar el cumplimiento de los Principios orientadores²⁰², al definir las medidas de protección, las medidas de protección urgentes y las medidas preventivas la Ley da algunos ejemplos – es decir un listado enunciativo mas no limitativo – y determina que se deberán aplicar “las demás que se requieran”²⁰³.

La combinación del principio de legalidad con los principios del Mecanismo implica que se definan criterios orientadores claros sobre qué tipo de gestiones se pueden realizar y cuáles no; así como sistematizar los procedimientos mediante protocolos de actuación que permitan dar un seguimiento formal entre unidades. La adopción de estas medidas evitará tanto el desgaste del equipo de trabajo como la desigualdad en el tema.

7.2.4 Gestión de información y conocimiento

La gestión de información y conocimiento es el proceso organizacional que comprende la creación y obtención, el intercambio, la combinación y depuración, el archivo y el uso del conocimiento e información. En una estructura como el Mecanismo esta función debe ser una prioridad absoluta, considerando que la protección que se brinda a las personas beneficiarias se determina en función de la información y análisis que se presentan.

²⁰¹ Semanario Judicial de la Federación, Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), No. Tesis Aislada 2005766 (Tribunales Colegiados de Circuito febrero de 2014).

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=principio%2520de%2520legalidad%2520doble%2520funcionalidad&Dominio=Rubro,Texo&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2005766&Hit=1&IDs=2005766&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

²⁰² Particularmente los de máxima protección; Idoneidad, pertinencia y oportunidad; y de protección integral. Véase el capítulo 5.4 Principios orientadores del presente diagnóstico.

²⁰³ Artículos 32, 33 y 34 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Al respecto, el Mecanismo enfrenta importantes retos, no obstante los avances que se dieron, sobre todo gracias al acompañamiento de la organización Freedom House que permitió fortalecer la documentación oportuna de los procesos y acciones del Mecanismo.

En primer lugar, al momento de capturar información el Mecanismo no actúa de manera uniforme, variando en función de las y los funcionarios de turno la forma de interacción con la persona beneficiaria, la autoridad relevante o la sociedad civil. Muchos de esos contactos no se registran solo se hace parcialmente, lo que genera lagunas de conocimiento relevantes para actuaciones posteriores del Mecanismo – tales como la evaluación de riesgo o la reacción a emergencias – y fomenta en varios casos la revictimización de las personas beneficiarias. Esta dificultad es maximizada por la falta de recursos materiales adecuados, tales como la posibilidad de acceder a los correos institucionales del Mecanismo desde afuera de la oficina o las reiteradas fallas con el servidor de correos electrónicos.

Personal del Mecanismo explicó a la ONU-DH que no existe un protocolo específico en cuanto al manejo y almacenamiento de la información²⁰⁴. Al mismo tiempo existe un “Manual de procesos y procedimientos de las Unidades de Recepción de Casos y Reacción Rápida y de Evaluación de Riesgos”, de agosto de 2015, que algunas y algunos funcionarios de la primera unidad refirieron no aplicarlo porque no lo conocían.

En segundo lugar, actualmente existen al menos cuatro bases de datos distintas en el Mecanismo para recepción de casos, evaluación de riesgos, seguimiento y prevención, que están desvinculadas entre ellas. Además, éstas han sido generadas de manera empírica en programas de cómputo que no fueron concebidos para estas funciones, imposibilitando el acceso simultáneo y/o remoto a las mismas. A pesar de los esfuerzos para crear una base de datos única, ésta sigue sin existir: el proyecto de un Sistema de Registro, Control y Seguimiento de los Expedientes (SIRECSE) se podría recuperar tras la implementación de la nueva metodología de evaluación de riesgo. Además, los formatos y métodos que se utilizan para registrar la información no están homologados lo que dificulta los procesos de captura de información, análisis y contrastación de la misma²⁰⁵.

No existe una cultura de transparencia y flujo de información, lo que dificulta la obtención de la misma y resta eficacia a los procedimientos. En este sentido, tener una base de datos segura –con diferentes grados de acceso y que garantice la protección de la información sensible²⁰⁶– que pueda ser compartida y actualizada de manera pertinente por cada una de las unidades contribuiría al mejor

²⁰⁴ Una persona funcionaria informó a la ONU-DH que “a veces la información se archiva seis meses después”. Entrevista núm. 77 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

²⁰⁵ Funcionarios del Mecanismo explicaron a la ONU-DH que la dificultad de contrastación de la información implica, por ejemplo, que las respuestas a solicitudes de información se vuelvan sumamente complejas. Entrevista núm. 70 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019

²⁰⁶ Los grados de acceso a la información deben ser distintos para resguardar la información sensible y respetar las disposiciones de protección de datos personales, reserva y confidencialidad de la información previstas en las leyes de la materia, referidas por el Reglamento.

En un futuro se podría valorar la pertinencia de otorgar cierto grado de acceso a otras autoridades para facilitar el intercambio de información y coordinación.

flujo de información y por tanto al mejor funcionamiento del Mecanismo. Esto debe ser un punto prioritario del proceso de fortalecimiento del Mecanismo.

Adicionalmente, no se han establecido de manera periódica espacios para que el equipo de la CEN pueda compartir el conocimiento o análisis de las prácticas de las diversas áreas del Mecanismo. Anteriormente se habían dado dichas oportunidades.

En tercer lugar, diversas personas beneficiarias entrevistadas por ONU-DH manifestaron preocupación por el hecho de que una empresa privada maneje información sensible sobre ellas y sus familiares. Esa inquietud es entendible ante el desconocimiento de una política de protección de información que asegure el pleno respeto por lo que el artículo 30 del Reglamento considera “información reservada”.

Al ser la empresa quien activa parte de los protocolos para la atención de emergencias es importante que tengan una matriz con información de las personas beneficiarias. Sin embargo, la falta de información específica con respecto a las autoridades que deben o no ser contactadas dependiendo de lo manifestado por la persona beneficiaria ha conllevado que en algunas ocasiones la empresa, al solicitar atención por parte de autoridades con la capacidad de reacción más rápida, contacte policías que pertenecen a la misma corporación a la que están adscritos él o los agresores de las personas beneficiarias.

La ONU-DH destaca que la información que el Mecanismo tiene puede interesar a los agresores de las personas beneficiarias. No obstante, el Mecanismo no cuenta con una política específica de protección de la información sensible, incluidos los datos personales de las personas beneficiarias²⁰⁷. La ONU-DH ha señalado en varias ocasiones que algunos de los documentos que se comparten con la Junta de Gobierno contienen datos innecesarios para el objetivo a que se propone. Por ejemplo, los actuales formatos de los estudios de evaluación de riesgo que se comparten incluyen datos como números de teléfono, direcciones detalladas, nombres de menores y otros elementos innecesarios para poder analizar el riesgo y determinar el plan de protección. En este sentido, el Espacio OSC recomendó “Generar mecanismos para proteger la privacidad y la identidad de las personas beneficiarias en cada etapa del proceso. Debe existir un manejo confidencial adecuado de la información”²⁰⁸.

Finalmente, cabe destacar que actualmente no existe un registro accesible para todas las personas que integran la Junta de Gobierno que permita emplear el conocimiento generado previamente para

²⁰⁷ Se debería valorar la pertinencia de adopción de protocolos específicos o de estrategias para cumplimiento de normas ISO sobre la materia, particularmente los estándares de seguridad publicados por la Organización Internacional para la Estandarización y la Comisión Electrotécnica Internacional, a través de la serie de normas ISO/IEC 27000. Para mayor información puede consultar: <https://www.iso.org/standard/73906.html>.

²⁰⁸ Espacio OSC, «Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (México, julio de 2015), http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/03/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf, accedido 10 de junio de 2019, pág. 73.

orientar la toma de decisiones u otras actuaciones relevantes. Sería importante poner a disposición el directorio de acuerdos, actas, criterios y otros documentos pertinentes.

7.2.5 Coordinación entre unidades

“Yo quiero una buena coordinación y comunicación entre las unidades”

Persona funcionaria del Mecanismo²⁰⁹

Uno de los principales retos que la ONU-DH encontró al interior de la CEN es la falta de una coordinación constante, ágil y eficaz entre las tres unidades. Además del limitado intercambio de información, pareciera existir una disociación interna que, en varios casos, impide el funcionamiento adecuado del Mecanismo.

Por ejemplo, la Dirección de Seguimiento y la Dirección de evaluación de riesgo, pese a que están dentro de la misma Unidad, no mantienen una comunicación fluida que permita estar en sintonía en las mesas de la Junta de Gobierno y en la atención de los casos. Esta debilidad provocó que en un caso reciente la persona analista – integrante de la Dirección de evaluación de riesgos – presentó a la Junta de Gobierno un reporte por incomunicación, es decir por la imposibilidad de contactar a la persona beneficiaria que tenía pendiente la elaboración del estudio, mientras la Dirección de Seguimiento mantenía comunicación regular con la persona beneficiaria. Estos retos, más allá de provocar errores, no potencian sinergias, ni permiten aprovechar el importante capital que suponen los conocimientos y experiencias acumulados.

Retomar reuniones de coordinación entre todo o parte del personal, como en el pasado, podría ser un paso útil, distinguiéndose la periodicidad y los formatos en función de los propósitos, tales como: presentación de avances y retroalimentación sobre las diferentes acciones de las unidades, planeación estratégica y reflexiones sobre el funcionamiento del Mecanismo que puedan alimentar procesos de evaluación y reajuste. Dinámicas de este tipo permiten desarrollar espíritu de equipo y superar la percepción de que “se actúa por islas, celdas”²¹⁰. Algunas personas entrevistadas consideraron que el problema radica principalmente en la falta de comunicación entre los titulares de las áreas y en la diferencia de visiones sobre el funcionamiento y los alcances del Mecanismo.²¹¹

La nueva metodología de evaluación de riesgo determina un flujo de información que abona a la comunicación entre las unidades. Sería fundamental aprovechar su proceso de implementación para que las personas funcionarias del Mecanismo encuentren espacios de diálogo para construir criterios

²⁰⁹ Entrevista núm. 81 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

²¹⁰ Entrevista núm. 54 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

²¹¹ Entre otras, las entrevistas 65 y 67 realizadas por la ONU-DH a personas funcionarias del Mecanismo, el 15 de marzo de 2019

adecuados y uniformes promoviendo el trabajo coordinado que potencie las distintas especialidades por áreas.

7.2.6 Comunicación pública del Mecanismo

“No hay difusión en medios del Mecanismo”
Persona beneficiaria²¹²

La comunicación pública debe ser reconocida como un eje fundamental del funcionamiento del Mecanismo y parte integrante de la estrategia global de protección a quienes defienden derechos humanos y ejercen el periodismo. Sin embargo, como se analizaba en el apartado sobre la Estructura de la CEN, ésta no cuenta con personas cuyas funciones se enfoquen formalmente en la comunicación pública del Mecanismo, como tampoco se dispone de canales adecuados para emitir dichas comunicaciones²¹³.

El Mecanismo ha venido avanzando en diferentes rubros, destacándose la elaboración de la página web a finales de 2016, la publicación periódica de informes, la participación en algunas publicaciones²¹⁴, un creciente número de comunicados de reconocimiento, la plataforma de transparencia sobre el Fideicomiso o el fortalecimiento de la imagen institucional. No obstante, persisten necesidades importantes. Por ejemplo, la página web del Mecanismo es un blog de gob.mx lo cual implica que no tiene los suficientes permisos para albergar cierto tipo y tamaño de materiales, como tampoco dispone de la exposición o el tráfico suficiente. Cualquier operación para la alimentación de la misma debe ser tramitada a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA) y la Dirección de Comunicación de SEGOB. Sería importante instituir canales con mayor autonomía y capacidad, así como garantizar cierta independencia para diseñar contenidos que contribuyan a fortalecer, si no es que brindarle, al Mecanismo una personalidad pública²¹⁵.

Varias de las acciones que el Mecanismo realiza o debería realizar contienen un componente intrínseco vinculado a la comunicación pública:

I. Reconocimiento de las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo²¹⁶.

²¹² Entrevista núm. 13 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 25 de abril de 2019.

²¹³ El artículo 45 del Reglamento atribuye a la UPSA las atribuciones de difusión y enlace institucional.

²¹⁴ Un ejemplo es: CNDH, «En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo» (Tirant lo Blanch, 2016), <https://www.tirant.com/mailling/mexico/9788491430612.pdf>, accedido 4 de julio de 2019.

²¹⁵ La SEGOB ha reiterado que el marco normativo es poco permisivo en ese sentido.

²¹⁶ Artículo 72.- La Federación y las entidades federativas (...) promoverán el reconocimiento público y social de la labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas como actores fundamentales en la consolidación del Estado democrático de derecho. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

En el apartado “Reconocimiento de la defensa de derechos humanos y del periodismo” se aborda el reconocimiento como una de las medidas de prevención más importantes y que se debe ampliar;

II. Conocimiento del Mecanismo

La ONU-DH entrevistó a personas expertas en materia de protección que consideraron que “muchas personas requieren acercarse al Mecanismo, pero no tienen ni idea de que existe”²¹⁷. Este desconocimiento persiste entre las mismas autoridades que deben colaborar con el Mecanismo, incluidas las que tienen a su cargo la implementación de medidas. Además, se mantienen numerosos mitos y desinformaciones respecto a la realidad del Mecanismo, que en general tienden a denostarlo. Informar debidamente abonará a la construcción de confianza y a aclarar expectativas.

En ese sentido, el Espacio OSC recomendó “difundir, a través de diversos medios y estrategias de comunicación, el Mecanismo de Protección, su objetivo y las formas de acceder a él en todas las entidades federativas, para que quienes defienden los derechos humanos y la libertad de expresión lo consideren un instrumento de salvaguarda para su labor”²¹⁸;

III. Difusión de herramientas para prevención²¹⁹

El Mecanismo concentra un gran capital de experiencia y conocimiento en materia de protección y en cuanto a patrones y tendencias de agresiones. Compartir esa información, incluidos los diagnósticos que se realizan sobre la situación en los diferentes estados, resultaría de gran utilidad para orientar las políticas públicas de prevención, tanto a nivel federal como estatal;

IV. Condena y disuasión de los ataques²²⁰

En el Caso Ríos y otros vs. Venezuela, la CoIDH resaltó que “la conducta apropiada de altas autoridades públicas frente a actos de agresión contra periodistas, en razón de su rol de

²¹⁷ Entrevista núm. 87 realizada por la ONU-DH a personas representantes de la sociedad civil, el 1 de abril de 2019.

²¹⁸ Espacio OSC, «Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (México, julio de 2015), http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/03/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf, accedido 10 de junio de 2019, pág. 73.

²¹⁹ Artículo 8.- La Junta de Gobierno contará con las siguientes atribuciones: (...) IX. Presentar públicamente informes anuales sobre la situación nacional en materia de seguridad de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con datos desagregados y con perspectiva de género. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

²²⁰ Artículo 44.- La Federación y las Entidades Federativas (...) condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

comunicadores en una sociedad democrática, hubiese sido la manifestación pública de reprobación de tales hechos”²²¹.

El Mecanismo debería liderar el mensaje de rechazo del Estado mexicano ante cualquier tipo de agresión, además de posicionarse ante ciertas coyunturas. El Mecanismo podría ser una plataforma que contribuya a difundir y ampliar mensajes que legitimen la defensa de los derechos humanos y el periodismo. El Mecanismo tiene un rol característico por cuanto debe mantener una imparcialidad a la vez que formula señalamientos en casos específicos cuando hacerlo puede contribuir a desactivar un riesgo;

V. Transparencia y rendición de cuentas²²²

El Mecanismo es una institución que genera un elevado grado de interés social, mismo que exige un alto nivel de transparencia proactiva, informando a las personas beneficiarias y las demás partes interesadas sobre diferentes aspectos de su operación y sus resultados. Que el Mecanismo logre adquirir una voz propia debe ser una prioridad y una herramienta de política pública, siempre respetando el principio de confidencialidad en relación a la información sensible que pudiese poner en riesgo a las personas beneficiarias.

Para aprovechar éstas y otras funciones, sería importante fortalecer la comunicación pública del Mecanismo a través de las herramientas pertinentes, incluidas redes sociales, sitio web, incidencia política, participación en eventos públicos, comunicados y boletines de prensa, producción de contenido audiovisual, discursos o pronunciamientos de autoridades de alto nivel, entrevistas, campañas, etc.

De igual modo sería oportuno encargarse de promover la colaboración con potenciales aliados para difundir los mensajes del Mecanismo, tales como otras instituciones, OSCs, medios públicos, empresas de medios interesadas en la protección de periodistas y personas defensoras, comunidad internacional, para garantizar que los mensajes lleguen a la población en general.

En este sentido, sería pertinente generar una política de comunicación que aborde tanto temas de estrategia como de método, incluido un protocolo específico para comunicación interactiva en redes sociales que permita recibir información sobre contextos de riesgo y orientar a personas en riesgo contribuyendo a la estrategia preventiva y de construcción de una cultura de derechos.

²²¹ Caso Ríos y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 194, 28 de enero de 2009), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf, párr. 142.

²²² Capítulo XII: Transparencia y Acceso a la Información, artículo 64.- Los informes a los que se refieren los artículos 8, 16 y 18 serán de carácter público. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

7.3 Externalización de la protección

“La privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos”²²³

CIDH

Uno de los puntos más recurrentes, pero también más sensibles de abordar en las varias entrevistas que la ONU-DH llevó a cabo se refiere al modelo de externalización de la protección y, en gran medida, la operación de la empresa contratada para implementar varias medidas.

Durante las entrevistas, una de las principales interrogantes que plantearon muchos de los actores que tienen interés en un buen funcionamiento del Mecanismo, se relacionó con la preferencia por un modelo en el que se externaliza o privatiza una parte significativa de la protección. Esta externalización genera preocupaciones en cuanto a la posibilidad de una cierta desvinculación del deber primordial del Estado de proteger a las personas defensoras y periodistas.

Por un lado, la contratación con una empresa privada de ciertas medidas resulta sumamente práctico para la CEN porque desde el Estado sería muy difícil tener la capacidad para operar la instalación y mantenimiento de medidas de carácter estructural o tecnológico como son los equipos de telefonía satelital y de radio, las luminarias o cercas. La gran mayoría de las medidas entraría dentro de esta categoría.

Por el otro, en relación a algunas medidas concretas, la privatización de su implementación genera dificultades que no deberán soslayarse²²⁴. Privatizar el trato con personas beneficiarias y, particularmente, la reacción a emergencias resulta preocupante y debe ser objeto de una revisión especializada, principalmente en la medida en que pueda representar una sustracción de responsabilidades del Estado. En el apartado dedicado a Reacción a agresiones y otras emergencias se abordará con mayor detenimiento esa necesidad.

²²³ “La privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo.” CIDH, «Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II.Doc.57 (OEA, 2009), <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 72.

²²⁴ “La protección física de los defensores y las defensoras no debería ser subcontratada a terceros, a menos que estén debidamente capacitados. La selección y contratación de éstos debería hacerse en consulta con las y los defensores de los derechos humanos”. Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Comentario acerca de la Declaración sobre defensoras y defensores de los derechos humanos» (julio de 2011), <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/HRDCommentarySpanishVersion.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 36.

7.4 Fideicomiso

“Reforzar el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas suministrando recursos suficientes”

Recomendación de España en el EPU²²⁵

El contrato con la empresa incluye un Anexo Técnico que detalla los componentes del “Servicio integral de protección y seguridad técnica del Mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas”. Este documento explica los términos del servicio contratado y presenta un catálogo de 44 medidas de protección, las cuales se describen individualmente. Dicha información está clasificada como reservada y confidencial.

Este contrato es financiado a través de un fondo específico creado en 2012, en la modalidad de fideicomiso público de administración y pago, denominado “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”²²⁶. Es importante destacar que este Fondo se reserva exclusivamente para costear la implementación y operación de las medidas dictadas por el Mecanismo para la Protección. Esto significa que el presupuesto destinado a las medidas de protección se encuentra totalmente desvinculado del presupuesto operativo de la CEN.

El presupuesto asignado para el Fondo²²⁷ y las recurrentes situaciones de falta de recursos son un aspecto de elevado interés para la opinión pública y que ha generado discusiones relevantes. Tras la más reciente, a finales de 2018, la CNDH solicitó a las Secretarías de Gobernación (SEGOB) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la implementación de medidas cautelares para impedir la desprotección por falta de recursos económicos de las 727 personas entonces beneficiarias del Mecanismo²²⁸.

²²⁵ Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de diciembre de 2018), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/02/PDF/G1844702.pdf?>, accedido 26 de junio de 2019, párr. 132.

²²⁶ A través de los artículos 48 a 54 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas se crea el Fondo y determina las bases de su operación.

²²⁷ Se puede obtener mayor detalle en la página sobre el Fideicomiso: Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Fideicomiso 10232. Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas», <http://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/fideicomiso-1032>, accedido 28 de mayo de 2019.

²²⁸ CNDH, «Solicita CNDH a SEGOB y SHCP implementar medidas cautelares para impedir la desprotección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (8 de octubre de 2018), http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_299.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

A pesar de esta preocupación y del interés que genera el Mecanismo, tanto a nivel nacional como internacional²²⁹, el presupuesto asignado para las medidas a través del fideicomiso parece seguir siendo insuficiente. La tendencia creciente en el número de personas beneficiarias implica, al menos²³⁰, un aumento proporcional del presupuesto disponible para medidas de protección.

Adicionalmente se necesitan medidas que permitan eficientar los recursos, principalmente a través de un monitoreo más estricto de su adecuada implementación por parte de la empresa proveedora y haciendo uso de las disposiciones ya existentes sobre penas convencionales y deducciones por causas imputables al proveedor. De hecho, el propio contrato prevé acciones de verificación y supervisión de los servicios que deben ser llevadas a cabo por el Mecanismo.

Año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Numero de beneficiarios (al 31 de diciembre)	48	262	338	453	493	644	800	1131*****
Ingresos	40.8	127.5	118.0	102.0	88.9	15.5	275.0	207.6
Rendimientos del Fideicomiso	0.1	2.9	6.1	8.3	12.1	12.1	10.3	5.6***
Disponibilidad de fondos al 1 de enero	41**	170.1	276.9	332.7	296.4	100.8	48.8	236.4
Fondos ejercidos en el año fiscal	-	1.3	17.3	54.6	137.3	223.2	337.3	92.8***
Honorarios Fiduciaria	-	1.31	1.44	1.50	1.54	1.59	1.68	0.87***
Honorarios Auditoria externa	-	-	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.01***
Gasto en medidas por año*	-	-	20.8	119.5	171.1	213.6	257.8	71****
Aumento anual del gasto en medidas	-	-	-	475%	43%	25%	21%	26%

Cifras en millones de pesos

*A menudo el pago de facturas se realiza durante el año fiscal subsecuente

** Octubre de 2012

*** Al 15 de junio de 2019

**** Hasta marzo de 2019. La previsión de gasto anual es de 325 MDP.

***** Previsión de la SEGOB

*Ilustración 3 - Presupuesto asignado, disponible y ejercido por año
(Fuente: SEGOB)*

²²⁹ De las 264 recomendaciones realizadas a México en el marco del EPU, 17 abordaban directamente la necesidad de asignar recursos suficientes al Mecanismo. Véase Consejo de Derechos Humanos, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México» (Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de diciembre de 2018), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/02/PDF/G1844702.pdf?OpenElement>, accedido 26 de junio de 2019.

²³⁰ Sería importante también contemplar otros factores. Por ejemplo, una eventual ampliación del catálogo de medidas puede representar un aumento significativo de los costos para su implementación.

Como se puede observar en la tabla de arriba, en 2017 se ejercieron 213.6 millones de pesos (MDP) para un total de 644 personas beneficiarias. En 2018 se ejercieron 257.8 MDP para proteger un total de 800 personas.

Para el final del año de 2019 la SEGOB prevé que estará protegiendo 1131 personas²³¹ y que el gasto asociado será de 325 MDP. Sin embargo, el presupuesto asignado para 2019 fue solamente del 64% (207.6 MDP). Ante la evidente insuficiencia, la SEGOB presentó el 4 de abril de 2019 una solicitud adicional de 150 MDP que todavía no ha recibido respuesta.

En resumen, se prevé un aumento significativo de la población beneficiaria del Mecanismo, pero el presupuesto disponible para 2019 es inferior a lo ejercido en 2018 y 2017. De no resolverse la falta de recursos se vería afectada la atención a las personas beneficiarias.

La ONU-DH ha observado como en diferentes momentos de la historia del Mecanismo, la Junta de Gobierno no ha recibido información de manera proactiva sobre los aspectos presupuestales, a pesar de la existencia de un Comité Técnico del Fondo que cuenta con la participación del Consejo Consultivo²³². Sería importante fortalecer una política que promueva la entrega de información a la Junta de Gobierno sobre este tema para que pueda desarrollar estrategias concertadas que garanticen los recursos suficientes para la operación del Mecanismo.

Por otro lado, la tendencia al aumento de solicitudes y de incorporaciones de personas en riesgo al Mecanismo debe generar una ineludible reflexión sobre la sostenibilidad del mismo. Si se mantuviera la actual tendencia al aumento de personas beneficiarias prevista por la SEGOB, para el año 2024 habría más de 3000 personas protegidas con un gasto anual de aproximadamente 1000 MDP en medidas de protección²³³.

²³¹ Esta previsión podrá quedarse corta porque, según información brindada por la SEGOB, se ha registrado un 70% de aumento de las solicitudes de incorporación si se comparan los períodos entre enero y mayo de 2018 y 2019.

²³² Sobre el Comité ver artículos 52 y siguientes de la Ley.

²³³ Esta reflexión se detalla en el apartado sobre Sostenibilidad.

7.5 Funcionamiento de la Junta de Gobierno

7.5.1 Composición de la Junta de Gobierno

“El diseño de la legislación permite decisiones más inclinadas hacia el principio pro persona”

Persona funcionaria de la CNDH²³⁴

El artículo 5 de la Ley determina la conformación de la Junta de Gobierno, con un total de nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto:

- I. Una representación de la Secretaría de Gobernación;
- II. Una representación de la Fiscalía General de la República (antes Procuraduría General de la República);
- III. Una representación de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (antes Comisión Nacional de Seguridad);
- IV. Una representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- V. Una representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- VI. Y, cuatro representaciones del Consejo Consultivo elegidas entre sus nueve miembros.

A través de artículo 6 de la Ley se prevé también la participación de invitados permanentes, con derecho a voz, pero sin voto:

- I. Una representación de la ONU-DH;
- II. Una representación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO);
- III. Una representación del Poder Judicial de la Federación;
- IV. La Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República;
- V. Y, la Presidencia de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

²³⁴ Entrevista núm. 92 realizada por la ONU-DH a integrante de la CNDH, el 29 de marzo de 2019.

9 miembros permanentes con derecho a voz y voto	5 invitados permanentes con derecho a voz, pero sin voto
Secretaría de Gobernación	ONU-DH
Fiscalía General de la República	CONAGO
Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Poder Judicial de la Federación
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República
Secretaría de Relaciones Exteriores	Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados
4 representantes del Consejo Consultivo	

Ilustración 4 - Composición de la Junta de Gobierno

Adicionalmente, el artículo 8 establece la posibilidad de que la Junta de Gobierno invite a las personas o autoridades que juzgue conveniente, con el consentimiento de la persona beneficiaria o peticionaria, a las sesiones donde se discuta su caso. Sería valioso difundir esta posibilidad a las personas beneficiarias para fomentar su uso.

7.5.2 Dinámica de la Junta de Gobierno

Cada día de trabajo de la Junta de Gobierno dura entre 7 y 13 horas y por la importancia de los temas que se discuten son jornadas exigentes para todas las personas que participan. El funcionamiento del proceso de toma de decisiones ha evolucionado de manera positiva desde el inicio del Mecanismo. Entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013 se revisaban entre uno y seis casos en cada Junta de Gobierno²³⁵ y actualmente se llegan a atender más de 60 casos en cada Junta de Gobierno gracias al fortalecimiento metodológico. Sin embargo, persisten algunos aspectos que se pueden fortalecer en dicho proceso. La CEN juega un papel primordial porque asume múltiples roles en las mesas de

²³⁵ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe de Actividades 2012-2013», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162133/Informe_Actividades_Mecanismo_2012_2013_VF.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

trabajo: toda la parte logística, la presentación de casos, la moderación de las discusiones, la representación de la SEGOB y la redacción de las minutas de los acuerdos.

Actualmente, la Junta de Gobierno se lleva a cabo mediante cuatro mesas de trabajo simultáneas con una representación de cada uno de los organismos que componen la Junta²³⁶. La dinámica empieza con la presentación del caso por la persona analista y la correspondiente propuesta de un plan de protección, una intervención de la persona beneficiaria – y eventualmente de sus acompañantes – seguida de una discusión en la que participa toda la mesa, permitiéndose presentar las cuestiones relevantes a los diferentes intervinientes. Agotada la discusión, se vota el plan de protección que podrá incluir adecuaciones en virtud de la discusión. En el caso de consenso dentro de la mesa se da por cerrada la discusión y se ratifica la decisión en plenaria. En los casos en que no se alcanza consenso, la discusión se sube a La plenaria.

La ONU-DH ha observado como la efectividad del funcionamiento de las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno puede fluctuar de manera determinante en función de las personas funcionarias que estén liderando los trabajos. Algunas mesas se han bloqueado por falta de una moderación adecuada, fruto de un desconocimiento de técnicas de facilitación que puedan aportar herramientas sencillas como priorizar los puntos a discutir en función del grado de complejidad para de esa manera abonar a la construcción de confianza entre las partes y evitar que asuntos menores se mezclen con asuntos principales.

En algunos casos la redacción de minutas ha mejorado significativamente, incluyendo un relato de los puntos principales de discusión y un repaso riguroso de los acuerdos para evitar malentendidos y prevenir una implementación deficiente de los planes de protección. No obstante, en la mayoría de las mesas de trabajo esta buena práctica todavía no se implementa. La UPSA resaltó la necesidad de “consignar de una mejor manera en las minutas de trabajo que se elaboran, las discusiones generadas en los casos y que sirven de base para la toma de decisiones”²³⁷. En ciertos casos se evidencia la falta de criterios claros y homologados en cuanto a formas de redacción e incluso las tipologías aplicadas – por ejemplo, si cierto tipo de acuerdo queda registrado como medida de protección o como nota. Las personas funcionarias del Mecanismo no han recibido capacitación sobre técnicas de moderación, presentación y redacción.

7.5.2.1 Construcción de acuerdos en la Junta

En las mesas de trabajo se discuten los planes y estrategias para salvaguardar la vida, la integridad y la libertad de las personas beneficiarias. Son temas sensibles e importantes que, naturalmente generan diferentes opiniones entre los participantes en las mesas. Sin embargo, en algunos casos se escala de

²³⁶ Este cambio metodológico – de una a cuatro mesas de trabajo simultáneas – se adoptó en la Décima Cuarta Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, celebrada los días 17 y 18 de julio de 2014.

²³⁷ Entrevista núm. 75 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

un diálogo sano y constructivo a un grado de conflictividad que imposibilita u obstaculiza los acuerdos, además de promover en algunas ocasiones una revictimización de las personas beneficiarias. Normalmente, la tensión que se llega a registrar va direccionada a las y los funcionarios del Mecanismo y, de manera particular, a las personas analistas. Esta dinámica – que necesita una respuesta que pueda mitigar la conflictividad – genera un sentimiento de frustración que permea entre el equipo de la CEN, los integrantes de la Junta de Gobierno, las personas beneficiarias y sus acompañantes. Asimismo, otro elemento que contribuye a esta situación es en ocasiones la posición defensiva que se tiende a adoptar, a veces de forma comprensible, ante los ataques al trabajo realizado por las personas funcionarias de la CEN, particularmente las analistas.

Otro aspecto que tampoco abona a la construcción de acuerdos y que en ocasiones ocurre son las discusiones de carácter interno de la CEN o de la misma Junta de Gobierno frente a las personas beneficiarias, lo que puede provocar desconfianza o una impresión desagradable sobre el funcionamiento del Mecanismo en la medida que evidencian una falta de preparación sobre los casos. Las personas que participan en cada mesa, principalmente quienes moderan, deben estar alerta para frenar y evitar estas situaciones.

Varias de las 147 personas entrevistadas mencionaron la falta de previsión de contención para las personas beneficiarias antes y después de las mesas de trabajo. Una mención recurrente fue la necesidad de un espacio previo en el que la Junta de Gobierno pueda analizar con detenimiento suficiente los casos particularmente complejos o en los que se pueden prever dificultades en la discusión. La buena práctica de la reunión previa a la sesión de la Junta de Gobierno ha contribuido a reducir este problema, pero no lo ha solventado totalmente.

Otro factor que se debería considerar es la ausencia de espacios entre los analistas y la Junta de Gobierno para intercambiar criterios, porque la interlocución se concentra, sobre todo, en las direcciones de las Unidades y, en ocasiones, con la persona Titular.

Uno de los momentos en los que se puede prever una mayor dificultad en las mesas de trabajo es cuando se propone el retiro de medidas o incluso el cierre del caso. Esa circunstancia particular se abordará más detenidamente en el apartado sobre Plan de salida.

La mayoría de los acuerdos se alcanzan por consenso en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno, muchos de ellos tras alteraciones a la propuesta de plan de protección, debidamente acordadas por todas las representaciones. Cuando no se logra alcanzar un consenso en la discusión, lo que sucede en un promedio de 2 a 5 casos por cada reunión mensual, los casos se discuten en la mesa plenaria de la Junta de Gobierno.

7.5.2.2 La plenaria

La plenaria de la Junta de Gobierno es el espacio en el que se toman decisiones sobre el Mecanismo de Protección. Además de ratificar los consensos obtenidos en las mesas de trabajo y decidir en

aquellos casos en que no se alcanzó en la plenaria se adoptan las decisiones sobre los temas estructurales del Mecanismo.

Un aspecto que está pendiente importante de definir es el derecho de audiencia y participación de las personas beneficiarias. La costumbre y la practicidad fue dictando que las personas beneficiarias no participaran en las discusiones en plenaria, a diferencia de lo que sucede en las mesas de trabajo. Sin embargo, en varios casos se ha observado la necesidad de poder ampliar la información disponible para tomar una decisión informada y por lo tanto se podrían plantear alternativas de participación de las personas beneficiarias, incluso a través de llamadas telefónicas.

7.5.2.3 Dinámica de la reunión previa

La “reunión previa” o “junta previa” es una reunión periódica que tiene lugar el día anterior al inicio de la sesión de la Junta de Gobierno y que no se encuentra prevista ni en la Ley del Mecanismo ni en su Reglamento. Se trata de una buena práctica que, aunque carezca de cierta institucionalidad, es sumamente importante para el buen funcionamiento del Mecanismo.

Es un espacio en el que la Junta de Gobierno aborda varias problemáticas estructurales del Mecanismo – procesos de fortalecimiento institucional, ejercicio de presupuesto o definición de procedimientos –, se discuten criterios generales y se analizan los casos de particular complejidad que se discutirán en la Junta de Gobierno de los siguientes días, como pueden ser los que se proponen para conclusión.

En diferentes momentos han participado tanto los invitados permanentes como personas expertas en diferentes temáticas relevantes que ayudan a orientar la toma de decisiones, práctica que ha contribuido a la construcción de acuerdos de manera más informada y al fortalecimiento de la coordinación con distintas autoridades.

A pesar de la importancia que tiene esta reunión previa en el funcionamiento del Mecanismo no se cuenta con criterios y procedimientos establecidos. En particular, faltan definiciones sobre cómo compartir información sensible sobre los casos; qué tipo de temas se abordan en la reunión previa y cuáles no; qué roles asumen los diferentes intervinientes en la reunión previa; la existencia o necesidad de una moderación eficiente; la necesidad de respetar el orden del día y la necesidad de una relatoría y de compartir los acuerdos alcanzados.

La ONU-DH ha observado como a menudo el desarrollo de la reunión previa necesita tener una mayor eficacia o mejor metodología para evitar que puntos de la agenda terminen sin acuerdos, se mezclen distintos temas, no se establezca una priorización de los asuntos a tratar o se permitan intervenciones repetitivas. Cabe mencionar que algunas reuniones han durado más de doce horas.

En ese sentido se recomienda fortalecer los siguientes puntos:

I. Construcción de agenda

- I. Definir y comunicar los puntos de la agenda con antelación;

- II. Recibir solicitudes de modificaciones por los participantes a los puntos de agenda propuesto;
- III. Entregar material relevante que pueda orientar las discusiones antes de la reunión previa (informes, reportes, presentaciones, etc.).

II. Claridad en cuanto al contenido

- I. Compartir la agenda y establecer tiempos máximos para cada punto,
- II. Definir criterios sobre qué tipo de temas se abordan en la reunión previa y cuales no;
- III. Establecer qué puntos sobrevenidos, no previstos en la agenda, se ven al final;
- IV. Disponer de un repositorio de criterios y acuerdos previos;
- V. Registrar y transmitir los acuerdos alcanzados.

III. Desarrollo

- a. Definir claramente el rol de moderación (puede no ser asumido por la CEN);
- b. Determinar tiempos máximos razonables para las intervenciones;
- c. Al final de cada punto resumir acuerdos.

7.5.2.4 Participación de personas beneficiarias y sus representantes o acompañantes

“Está en juego nuestra vida”
Persona beneficiaria²³⁸

Las personas beneficiarias son el centro de la dinámica de la Junta de Gobierno. El artículo 9 del Reglamento señala que “la Junta de Gobierno se asegurará de que el beneficiario o peticionaria sea convocado con suficiente antelación, procurando, cuando ello sea posible, que le sean facilitados los medios que requiera para su asistencia a la sesión.”

Las personas beneficiarias pueden hacerse acompañar de sus representantes legales o de acompañantes que puedan apoyarlas y asesorarlas durante el diálogo y el proceso de toma de decisiones. Esta posibilidad ha sido reconocida por las personas beneficiarias como fundamental ante la complejidad del aparato del Estado. Del mismo modo, la opción de que las personas acudan físicamente a la Junta en la que se toman importantes decisiones sobre su seguridad, es un elemento claramente positivo. Al respecto, una persona beneficiaria comentó a la ONU-DH su valoración positiva de ese aspecto al afirmar que “tenemos capacidad de estar proponiendo constantemente acciones para nuestra seguridad”²³⁹.

²³⁸ Entrevista núm. 21 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 25 de abril de 2019.

²³⁹ Entrevista núm. 21 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 25 de abril de 2019.

Tras la presentación oral de la evaluación de riesgo para su caso, las personas beneficiarias tienen la posibilidad de señalar lo que consideren relevante sobre el análisis de riesgo y el plan de protección, agregar información, solicitar información a las autoridades presentes o proponer ajustes al plan de protección propuesto por la CEN²⁴⁰. Una persona entrevistada resaltó que el Mecanismo ha ido avanzando en este rubro y que actualmente el enfoque sería menos paternalista.

Sin embargo, la percepción recabada por la ONU-DH es que, a pesar de los avances que se han registrado en la materia, el Mecanismo no brinda a las personas beneficiarias información suficiente para poder utilizar el espacio de la Junta de Gobierno de la manera más efectiva. En este sentido, se recomienda construir una guía para las personas beneficiarias, con el fin de contribuir al fortalecimiento de su participación informada y empoderada. Asimismo, el Mecanismo deberá incluir en sus comunicaciones con personas peticionarias y beneficiarias información relativa a la existencia de manuales desarrollados por la sociedad civil para orientarlas²⁴¹.

Algunas personas beneficiarias son auxiliadas por acompañantes, frecuentemente representantes de OSCs que se dedican a las temáticas de libertad de expresión y defensa de los derechos humanos. Se trata de un elemento que demuestra como la representación del rol de sociedad civil a lo largo del funcionamiento no se agota con el Consejo.

Esta figura de acompañante suele ser de gran utilidad para las personas beneficiarias, sobre todo al momento del primer acercamiento al Mecanismo o cuando se trata de personas que han estado más alejadas de las autoridades y que tienen un mayor grado de desconfianza frente al aparato del Estado. Este rol debe ser reconocido por el Mecanismo en diferentes momentos, promoviendo una mayor participación de las personas acompañantes en distintos espacios como la incorporación y la evaluación de riesgo, incluso a través de entrevistas específicas a terceros. Por otro lado, sería importante entender y adecuar la operación de la Junta de Gobierno cuando no existen estos acompañamientos, fomentándose un abordaje didáctico que pueda suplir el desconocimiento sobre los alcances y funcionamiento del Mecanismo.

En la eventualidad de no poder acudir a la sesión de la Junta de Gobierno, el artículo 9 del Reglamento determina que la persona peticionaria o beneficiaria podrá participar de manera remota por cualquier medio tecnológico. Estas ocasiones se dan con cierta frecuencia, pero siempre generan una situación de desventaja derivada principalmente de la falta de condiciones técnicas adecuadas. Normalmente el resultado es que se utiliza la función de alta voz del celular de la persona analista, lo que no

²⁴⁰ Es importante destacar que la falta de consulta sobre las evaluaciones de riesgo resulta en que se pueden promover modificaciones al plan de protección decidido por la Junta de Gobierno mas no a la evaluación de riesgo que puede a menudo quedar incompleta e incluso contener inconsistencias entre lo previsto en el plan de protección (alimentado por la mayor información aportada) y el texto de la evaluación de riesgo.

²⁴¹ Dos ejemplos son los documentos creados por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia y por el Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica.

garantiza que todos los participantes de la mesa puedan participar exitosamente en la interacción con la persona beneficiaria porque se realizan cuatro mesas de trabajo simultáneas en el mismo salón²⁴².

7.5.2.5 Participación de las autoridades

“Las autoridades en la Junta de Gobierno son muy apáticas”

Persona funcionaria del Mecanismo²⁴³

La Ley establece que “los cuatro representantes del Poder Ejecutivo Federal deberán tener un nivel mínimo de Subsecretario y el de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el de Visitador o sus equivalentes.”²⁴⁴ Sin embargo, rara vez se cumple esta circunstancia en las sesiones de la Junta de Gobierno y lo que se define en el artículo 7 del Reglamento como una suplencia extraordinaria es en realidad la práctica²⁴⁵.

La gran mayoría de las personas beneficiarias, funcionarias de la CEN, representantes de autoridades o representantes de sociedad civil entrevistadas por la ONU-DH coinciden en que es importante promover una participación activa y constructiva de todas las autoridades asistentes. Se resaltó también la necesidad de que la FGR participe de manera más amplia y no solamente a través de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), que solamente tiene competencia para atender casos relacionados con la libertad de expresión atraídos por la FGR.

Los analistas entrevistados solicitan que las autoridades demuestren mayor compromiso en cuanto a la discusión de los planes de protección, revisando la información brindada por la CEN para que el proceso de toma de decisiones sea lo más informado posible.

En numerosos casos, la Junta de Gobierno simboliza para las personas beneficiarias un espacio que va más allá de la ocasión para discutir e incidir en la definición de sus medidas de protección y supone una oportunidad singular para:

- I. Obtener información sobre la investigación de los delitos cometidos en su contra;

²⁴² Tener cuatro mesas simultáneas en el mismo salón también dificulta la protección de datos relativos a cada caso.

²⁴³ Entrevista núm. 74 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

²⁴⁴ Artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

²⁴⁵ Artículo 7 de la Ley de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas “Los miembros de la Junta de Gobierno nombrarán a sus respectivos suplentes en caso de ausencias, para casos extraordinarios, los cuales deberán tener cuando menos el nivel o rango jerárquico de director general o equivalente y deberán contar con facultades para tomar decisiones. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.”

- II. Acceder al sistema de atención victimal, incluida la asesoría jurídica, apoyo psicosocial y atención de salud;
- III. Presentar las fallas en la implementación de las medidas que les fueron otorgadas y establecer acuerdos para su adecuación;
- IV. Coordinar acciones con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- V. Y, solicitar intervenciones de carácter más estructural a través de gestiones políticas con las autoridades de su estado y/o municipio.

En ese sentido es importante que los perfiles de quienes representan a las instituciones en las mesas sean los más idóneos, es decir, que estén preparados para tomar decisiones que respetan la vida de las personas beneficiarias y que tengan la capacidad para brindar la información pertinente sobre los casos en función de sus competencias.

Un aspecto importante a desarrollar tiene que ver con los procedimientos adecuados de participación de las autoridades cuando existan posibles incompatibilidades o conflictos de interés, particularmente cuando la autoridad representada en la Junta de Gobierno es señalada como posible agresora de la persona beneficiaria.

7.5.2.6 Participación de la CNDH

En virtud del diseño paritario de la Junta de Gobierno, la CNDH en ocasiones tiene el voto decisivo en las discusiones, lo que le atribuye una gran responsabilidad porque el sentido de su voto a menudo determina la adopción o no de una medida de protección. Por consiguiente, este sentido de responsabilidad debe ser acompañado por la garantía de que todos sus representantes tengan conocimiento de los casos y el perfil más idóneo para tomar decisiones informadas y objetivas.

En varios momentos la CNDH ha sido una voz destacada en relación a la necesidad de protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Las recomendaciones generales 24 y 25²⁴⁶ analizan la problemática y recomiendan al Mecanismo “garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para impedir poner en riesgo su seguridad e integridad personal.”²⁴⁷

Asimismo, la CNDH ha presentado ante la Junta de Gobierno diferentes campañas y materiales lanzados para promover el reconocimiento de la labor de defensa de los derechos humanos y el

²⁴⁶ CNDH, «Recomendación General No. 25 Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15002/RecGral_025.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

²⁴⁷ CNDH, «Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15004/RecGral_024.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 78.

periodismo. Sería importante potenciar la colaboración entre el Mecanismo y la CNDH principalmente sobre las estrategias de comunicación pública.

7.5.2.7 Participación del Consejo Consultivo

“El Consejo equilibra, lleva la batuta de las mesas”

Persona funcionaria del Mecanismo²⁴⁸

De acuerdo a las opiniones recogidas por la ONU-DH durante este análisis, existe una coincidencia unánime en cuanto al rol principal que juega el Consejo Consultivo en el proceso de toma de decisiones de la Junta de Gobierno²⁴⁹. Se reconoce ampliamente que los integrantes del Consejo son quienes más preparan su participación a través de la lectura de las evaluaciones de riesgo y quienes más intervienen solicitando información a las partes, proponiendo adecuaciones a las propuestas de planes de protección e incentivando la participación de las autoridades en la Junta de Gobierno.

En pocos espacios la sociedad civil juega un rol tan determinante en la construcción de política pública y toma de decisiones en cuanto a medidas y acciones concretas por parte de la autoridad. La participación del Consejo Consultivo en la Junta ha sido señalada como una buena práctica de participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y ha tenido un claro efecto positivo en la consolidación del Mecanismo.

7.5.2.8 Participación de los invitados

La asistencia de la mayoría de los invitados permanentes se da de manera muy ocasional, a pesar de su consideración en la Ley del Mecanismo. Las personas entrevistadas consideran que sería importante alentar una mayor participación por parte de las autoridades invitadas, considerando que en varios asuntos podrían jugar un rol decisivo.

Con la participación activa de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en el Mecanismo se robustecerían las posibilidades de colaboración en relación con las medidas de carácter estructural que fomenten un ambiente seguro y propicio para las labores de defensa de los derechos humanos y el periodismo. De igual modo, aumentaría la conciencia dentro del poder legislativo en cuanto a la necesidad de reforzar el presupuesto operativo del Mecanismo, así como del Fideicomiso. En algunas ocasiones esta

²⁴⁸ Entrevista núm. 56 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

²⁴⁹ Por la importancia de la representación ciudadana con derecho a voz y voto en un órgano plural, se analiza el Consejo Consultivo con mayor detalle en el apartado dedicado al Consejo Consultivo.

participación se ha dado en el pasado, ha permitido trasladar problemáticas de fondo al Senado y ha contribuido a la visión de máxima protección. Sería cuestión de recuperarla.

Asimismo, con una contribución más constante y proactiva de la Conferencia Nacional de Gobernadores el Mecanismo podría fortalecer su coordinación con las entidades federativas en materia de protección y prevención.

A su vez, el involucramiento del Poder Judicial de la Federación y de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia nutriría discusiones de gran relevancia como, por ejemplo, las relativas a acciones que puedan contribuir para la prevención de la criminalización y para fortalecer los procesos investigativos de los delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos.

Por otro lado, la CEAV, a pesar de no tener directamente prevista su participación en la Ley del Mecanismo²⁵⁰, ha venido incrementando significativamente su involucramiento en las sesiones de la Junta. Esta iniciativa se ha vuelto una buena práctica que se debería institucionalizar. Su participación ha fomentado una mejor coordinación con el Mecanismo en materia de atención victimal y ha contribuido de manera decisiva para lograr una mayor claridad en cuanto a los procesos correspondientes. Sin embargo, persiste un grado significativo de desconocimiento en cuanto a las atribuciones y alcances de la CEAV que sería importante subsanar. Adicionalmente, la CEAV y el Mecanismo no tienen un registro completo de los casos en los que comparten responsabilidades.

7.5.2.9 Logística de la Junta de Gobierno

Toda la logística que implica la realización de la Junta de Gobierno recae en la CEN y en las y los funcionarios. Además del reto inherente a la organización de dos días en los que se discute la protección a personas beneficiarias de varias zonas del país – se analizan de 40 a 60 casos cada mes – es importante destacar que dicha reunión se da en una dinámica en la que “todo lo demás no para”²⁵¹. Junto con la realización de la sesión de la Junta de Gobierno, la CEN sigue teniendo que reaccionar a emergencias, incorporar a personas peticionarias, dar seguimiento a necesidades de adecuación de medidas, realizar gestiones políticas y otras actividades. De hecho, la Junta de Gobierno suele ser una oportunidad para varias actividades paralelas que, naturalmente, significan una carga adicional de trabajo. Es importante reconocer este esfuerzo, que sería imposible de llevar a cabo sin el compromiso de las y los funcionarios de la CEN.

En la preparación de la Junta de Gobierno y en el seguimiento a la misma participan equipos de las tres unidades, con una carga particularmente intensa para la URCRR antes de la Junta y para el área de seguimiento después. Sin embargo, parece no existir una distribución óptima de las tareas porque diferentes personas con cargos administrativos no participan en este proceso a pesar de su

²⁵⁰ El artículo 8, fracción V permite a la Junta “invitar a las personas o autoridades que juzgue conveniente, con el consentimiento del peticionario o beneficiario a las sesiones donde se discuta su caso”. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

²⁵¹ Entrevista núm. 53 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

disponibilidad para hacerlo. Por otro lado, responsabilidades administrativas para la preparación de la Junta de Gobierno se asignan a personal técnico cuyas funciones incluyen evaluaciones de riesgo o reacción a emergencias.

Unidad de recepción de casos y reacción rápida	Unidad de evaluación de riesgos	Unidad de prevención, seguimiento y análisis
- Logística y organización de sesiones previa y ordinaria - Recolección de firma de los nueve integrantes con voz y voto - Registro (3 personas) - Representación de SEGOB en la mesa - Distribución del informe mensual de solicitudes de incorporación al Mecanismo - Recolección de las firmas del Acta de acuerdos de la sesión celebrada con anterioridad	Dirección de análisis - Reparto de casos por mes - Análisis de riesgo - Control de calidad - Asignación de casos por mesa - Convocatoria a personas beneficiarias (cada analista y administrativo) - Representación en mesa Dirección de implementación y seguimiento - Relatorías (4 personas) - Verificación del seguimiento de las medidas - Redacción de acuerdos para posterior notificación. Previamente se preparan minutas con insumos que brindan las y los analistas. - Notificación de acuerdos y planes de protección a autoridades y personas beneficiarias (al menos 270 por sesión de la Junta de Gobierno) - Conformación del acta de la Junta de Gobierno	- Representación en la mesa - Intervención jurídica

Ilustración 5 - Repartición de tareas para la Junta de Gobierno

Asimismo, en algunos momentos la falta de herramientas tecnológicas dificulta los procedimientos. Por ejemplo, cuando las personas beneficiarias no pueden acudir físicamente a la Junta de Gobierno y la solución es usar un teléfono celular en modo de altavoz, siendo muy difícil el cabal entendimiento de lo expresado por parte de la mesa y de la persona beneficiaria porque se llevan a cabo cuatro mesas de trabajo simultáneas en el mismo salón. La ONU-DH ha constatado como el grado y la calidad de la participación se ven seriamente afectados en estas situaciones.

Otro aspecto que podría ser objeto de mejora es la distribución de los casos entre las cuatro mesas existentes. Con frecuencia las mesas presentan retrasos que pueden alcanzar hasta cuatro o cinco horas en relación a la agenda prevista, aunado en ocasiones a circunstancias que podrían preverse, como lo es la complejidad de los casos o la naturaleza de las decisiones a adoptar. A menudo la carga es claramente desigual, con mesas de trabajo que terminan varias horas antes que otras. De igual modo, un pendiente que persiste en la planeación de la Junta tiene que ver con la necesidad de prever tiempos realistas para la exposición y discusión de los casos con características particulares, sobre todo en los casos de primer acercamiento al Mecanismo – en que debe haber un mayor enfoque pedagógico con la persona beneficiaria – y en los casos colectivos, porque el grado de complejidad seguramente será más elevado y también podrán intervenir más personas. Por otro lado, también es importante considerar la posibilidad de imprevistos (por ejemplo, retrasos de personas beneficiarias o discusiones que se complejizan) y poder tener la flexibilidad para hacer los ajustes necesarios.

La atención recibida por las personas beneficiarias para preparar su participación en la Junta de Gobierno fue valorada como mejorable. Algunas de las personas beneficiarias entrevistadas manifestaron ciertas dificultades para obtener opciones de transporte que fuesen de su conveniencia, así como aspectos negativos en cuanto al alojamiento y alimentación²⁵², resaltándose que en varios casos la asistencia a la Junta de Gobierno ha representado un gasto extra significativo para las personas beneficiarias.

La ONU-DH recibió relatos preocupantes sobre opciones de transporte que podrían someter a las personas beneficiarias a riesgos ulteriores innecesarios, incluidas situaciones en que tuvieron que viajar en autobús junto con personas agresoras, desplazarse en zonas de alta peligrosidad durante la madrugada porque su vuelo aterrizaba a media noche o falta de información adecuada para realizar el trayecto. Aun conscientes de las limitaciones administrativas y presupuestales hay que intentar hacer las adecuaciones que eviten poner a las personas beneficiarias en mayor riesgo.

7.5.3 Comunicación entre la CEN, el Consejo y la Junta de Gobierno

Indudablemente las sesiones de la Junta de Gobierno son el principal momento para la adopción de decisiones. Sin embargo, el Mecanismo, por la naturaleza de su operación que incluye un elevado

²⁵² La ONU-DH ha observado como en las sesiones de 2019 se ha ido mejorando progresivamente el servicio de alimentación para las personas beneficiarias a pesar de la tendencia a la disminución del costo promedio de cada Junta de Gobierno.

número de urgencias, necesita prever la posibilidad de tomar decisiones fuera de ese espacio privilegiado que sesiona una vez al mes. Esta necesidad, aunque pueda ser percibida como de carácter extraordinario, se manifiesta con considerable frecuencia y carece de protocolos claros en cuanto al proceso de toma de decisiones.

En la comunicación que se lleva a cabo entre la Junta de Gobierno y la CEN no existe actualmente una distinción entre: a) los medios para informar de emergencias y coordinar la reacción; y b) los intercambios de información y debate sobre temas no urgentes. Los principales canales de comunicación entre los órganos del Mecanismo son las reuniones mensuales (incluida la reunión previa), el correo electrónico y las aplicaciones celulares de mensajería, sin que se hayan definido criterios claros sobre qué temas y qué decisiones se pueden tomar en cada canal. En varios momentos la información no ha fluído de manera adecuada y las personas que integran la Junta de Gobierno no recibieron respuestas a sus solicitudes sobre casos y temas urgentes.

Por otro lado, la ausencia de una base de datos u otro sistema de almacenamiento de información que recopile las minutas de la Junta de Gobierno, protocolos adoptados, acuerdos sobre criterios y otros documentos de interés – como pueden ser el presupuesto, el catálogo de medidas, informes producidos, etc. – fomenta incertidumbre en las discusiones y propicia diferentes versiones sobre el mismo hecho, situación que a su vez dificulta que las y los funcionarios del Mecanismo operen según criterios claros y homologados.

Sería importante mejorar el acceso a la información histórica del Mecanismo²⁵³ y determinar protocolos de comunicación que permitan distinguir las emergencias de los temas estructurales o puntos informativos que requieren una decisión colectiva de la Junta de Gobierno.

7.6 Consejo Consultivo

7.6.1 Composición

La presencia de la sociedad civil con garantías de independencia resulta esencial para lograr el buen funcionamiento del Mecanismo. El Consejo Consultivo es precisamente el principal instrumento de participación de sociedad civil y su labor ha sido fundamental para equilibrar la toma de decisiones en la Junta de Gobierno y promover el principio de máxima protección.

Como determina la Ley, el Consejo Consultivo está compuesto por nueve personas²⁵⁴ y cuatro de sus miembros participan en la Junta de Gobierno como integrantes de la misma. Los consejeros y consejeras son elegidos por cuatro años y pueden ser reelegidos una vez para un período equivalente.

²⁵³ Véase sobre este tema de manera más particular el apartado sobre Gestión de información y conocimiento.

²⁵⁴ Cuatro representan a personas defensoras de derechos humanos, cuatro a periodistas y una a la academia.

Gracias a su composición variada, el Consejo Consultivo ofrece a la Junta de Gobierno una importante diversidad de perfiles que traen miradas propias de diferentes zonas del país y temas de trabajo²⁵⁵. De manera muy particular, en el momento del análisis de los estudios de evaluación de riesgo y de las propuestas de planes de protección, el Consejo juega un rol fundamental de Control de Calidad.

Adicionalmente, el Consejo Consultivo ha realizado un esfuerzo notable para crear una estructura institucional y tener una voz pública, emitiendo puntualmente en sus redes sociales comunicados sobre temas relacionados con el funcionamiento del Mecanismo²⁵⁶. Este posicionamiento ha abonado a la confianza por parte de varias personas beneficiarias para utilizar el Consejo Consultivo como canal para comunicar preocupaciones sobre problemas que enfrentan en sus procesos en el Mecanismo.

7.6.2 Necesidades de fortalecimiento

En el apartado sobre la Participación del Consejo se destacó la importancia del trabajo de los y las integrantes del Consejo y la necesidad de fortalecer su actuación para robustecer el Mecanismo.

El Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y el Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, resaltaron la necesidad de priorizar el fortalecimiento de la participación del Consejo Consultivo “con aspectos más claros en relación a la facilitación del funcionamiento, el pago de gastos y erogaciones de traslados”²⁵⁷. Los Relatores consideraron igualmente que es fundamental garantizar una interlocución constante, fluida e informada entre el Consejo Consultivo, la CEN y las demás autoridades integrantes de la Junta de Gobierno, promoviéndose así un sentido de pertenencia y contribución efectiva de todas las partes involucradas acorde a sus distintas atribuciones y roles.

La exigencia es bastante grande tanto en relación a los perfiles que se buscan²⁵⁸ como a la disponibilidad de tiempo que se requiere para cumplir efectivamente con las funciones que tienen asignadas los integrantes del Consejo Consultivo. Por ejemplo, la participación en la Junta de

²⁵⁵ Actualmente el Consejo tiene como representantes cinco mujeres y cuatro hombres, provenientes de seis estados de la República.

²⁵⁶ El Consejo tiene cuentas en Twitter y Facebook, así como página de Internet y correo electrónico.

²⁵⁷ Comentarios recibidos por la ONU-DH el 18 de junio de 2019, al ser consultados en el proceso de elaboración del presente diagnóstico.

²⁵⁸ Véase el artículo 29 del Reglamento que determina como requisitos: I. No desempeñar ningún cargo como servidor público; II. Para el caso de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, tener experiencia comprobable en México o a nivel internacional en la defensa o promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo; III. Para el caso de integrantes del sector académico, tener experiencia académica comprobable en la investigación de temas relativos a la defensa y promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo y la libertad de expresión; y, IV. Preferentemente, contar con experiencia comprobable en el campo de la evaluación de riesgo o en la protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodistas. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Gobierno implica tres días completos de reunión y para quienes no viven en la Ciudad de México dos días más de viaje, porque dada la larga duración de las reuniones y la imposibilidad de prever su hora exacta de terminación difícilmente pueden viajar el mismo día. Esto supone entre tres días y una semana laboral al mes dedicada en exclusividad a las labores del Mecanismo, sin considerar la preparación y todas las gestiones previas y posteriores a la reunión mensual y eventuales juntas extraordinarias o actividades de fortalecimiento del Mecanismo²⁵⁹.

A pesar de esto, el artículo 14 de la Ley estipula que los “consejeros no recibirán retribución, emolumento o compensación alguna por su participación tanto en la Junta de Gobierno como en el Consejo, porque su carácter es honorífico.” Aunado a ello, la ONU-DH recibió información de que la participación en las actividades del Mecanismo a menudo representa una carga económica significativa para los consejeros, a raíz de que no todos los gastos de viaje, alojamiento y alimentación son efectivamente cubiertos.

Se trata entonces de una labor voluntaria y no remunerada, pero con un elevado grado de exigencia a nivel de conocimientos, experiencia y disponibilidad de tiempo, que frecuentemente compite con las demás obligaciones profesionales y personales de los integrantes del Consejo. Las y los consejeros explicaron a la ONU-DH que, ante las diferentes responsabilidades de cada uno de los integrantes, no han podido reunirse los nueve más que en dos ocasiones desde que se ha conformado la actual composición del Consejo Consultivo.

A todas luces, asumir ser parte del Consejo difícilmente puede ser considerado una responsabilidad atractiva, sino el resultado de un compromiso real por la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. En ese sentido, es fundamental que la CEN apoye la operación del Consejo, incluida la facilitación de herramientas que promuevan mayor y mejor comunicación entre la Junta de Gobierno. Asimismo, la CEN debe asegurar espacios de comunicación periódica y directa entre la persona Titular del Mecanismo y el Consejo Consultivo.

De igual modo, una mejor comunicación entre las y los consejeros, incluida la posibilidad para que sesionen periódicamente y cuenten con facilitación y relatoría de las reuniones, abonaría a la toma de

²⁵⁹ El artículo 16 define como atribuciones del Consejo Consultivo: I. Atender las consultas y formular las opiniones que le sean solicitadas por la Junta de Gobierno; II. Formular a la Junta de Gobierno recomendaciones sobre los programas y actividades que realice la Coordinación; III. Colaborar con la Coordinación en el diseño de su plan anual de trabajo; IV. Remitir a la Junta de Gobierno inconformidades presentadas por peticionarios o beneficiarios sobre implementación de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección; V. Comisionar Estudios de Evaluación de Riesgo independientes solicitados por la Junta de Gobierno para resolver las inconformidades presentadas; VI. Contribuir en la promoción de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos relacionados con el objeto de esta Ley; VII. Participar en eventos nacionales o internacionales para intercambiar experiencias e información sobre temas relacionados con la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; VIII. Realizar labores de difusión acerca de la operación del Mecanismo y de cómo solicitar las Medidas Preventivas, Medidas de Protección o Medidas Urgentes de Protección; IX. Presentar ante la Junta de Gobierno su informe anual de las actividades; y X. Elaborar y aprobar la guía de procedimientos del Consejo. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

posiciones conjuntas del Consejo Consultivo ante temas de especial trascendencia. El Consejo elaboró una guía básica de procedimientos²⁶⁰ que podría ser fortalecida y complementada con otros manuales que apoyarían el proceso de inducción de las y los nuevos integrantes, sobre todo considerando la considerable rotación de integrantes del Consejo Consultivo y la necesidad de un entendimiento transversal del rol objetivo que deben jugar. Reforzar las capacidades para la comunicación interna y la transmisión de experiencias y conocimientos entre las y los integrantes del Consejo sería de gran importancia. La creación de la figura de secretaria técnica del Consejo Consultivo constituiría una oportunidad para un fortalecimiento decidido del órgano y que abonaría a la participación de las y los integrantes del Consejo en las actividades del Mecanismo y al desarrollo de las acciones previstas en el marco normativo, tales como formular opiniones y recomendaciones sobre los programas de la CEN.

Asimismo, la Junta de Gobierno en su conjunto deberá unir esfuerzos para fomentar la participación de personas expertas en las convocatorias para ocupar los puestos del Consejo Consultivo. Esto difícilmente sucederá si no se mejoran las condiciones para quienes se comprometen con esa labor.

En el mismo sentido, es fundamental garantizar una interlocución constante, fluida e informada entre el Consejo Consultivo, la CEN y las demás autoridades integrantes de la Junta de Gobierno, promoviéndose así un sentido de pertenencia y contribución efectiva de todas las partes involucradas acorde a sus distintas atribuciones y roles. Asimismo, es recomendable facilitar el diálogo directo entre el Consejo Consultivo y las Unidades de la CEN, incluido el acompañamiento y la participación en la elaboración de estudios de evaluación de riesgo. Esta colaboración se puede explorar también en los momentos de incidencia política con otras autoridades, particularmente las autoridades federativas en materia de prevención.

En cuanto al fortalecimiento del Consejo, existen también otras áreas de oportunidad, particularmente a nivel de capacitación. Sería importante garantizar que las personas que integran el Consejo Consultivo reciban una formación adecuada en materias tales como seguridad, protección y funcionamiento del Mecanismo, sobre todo al momento de incorporarse. Además de esta capacitación inicial, un programa de capacitación constante tanto para el Consejo Consultivo como para otros integrantes de la Junta podría incluir aportes de:

- I. La Fiscalía General de la República;
- II. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- III. La Policía Federal;
- IV. Las tres Unidades del Mecanismo;
- V. Las organizaciones que integran el Espacio OSC;
- VI. La empresa privada que implementa las medidas;

²⁶⁰ De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 33: “La participación en la Junta de Gobierno de los consejeros electos se hará de conformidad a la Guía de Procedimientos que emita el Consejo Consultivo.” Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Las personas integrantes del Consejo entrevistadas por la ONU-DH manifestaron que esta guía se podría fortalecer y usar más.

- VII. Y las personas expertas invitadas en materias relevantes, como seguridad y protección, contención psicosocial, género, derechos de los pueblos indígenas, entre otras.

8 ¿Cómo protege el Mecanismo?

8.1 Ciclo del Mecanismo

Para una persona beneficiaria el acercamiento al Mecanismo es una experiencia que puede llegar a ser relativamente compleja. Los apartados siguientes de este diagnóstico se estructuran de manera cronológica desde la perspectiva de la persona peticionaria o beneficiaria, para analizar y ayudar a comprender los diferentes aspectos de los distintos momentos del ciclo del Mecanismo, incluidos los procesos de incorporación, evaluación de riesgo, discusión del caso en la Junta de Gobierno, definición del plan de protección, implementación del plan, seguimiento a la situación de riesgo y a la implementación de las medidas y reevaluación. En algunos casos, por ejemplo, con las reevaluaciones se quiebra esta perspectiva cronológica. Asimismo, se va tratando de ilustrar las responsabilidades para cada una de las unidades del Mecanismo.

8.2 Incorporación al Mecanismo

8.2.1 Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida

La Ley determina que la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (URCRR) es un órgano técnico y auxiliar de la Coordinación para la recepción de las solicitudes de incorporación al Mecanismo que determina si los casos seguirán un procedimiento ordinario o extraordinario. Cuando se trate de un procedimiento extraordinario, le compete a la URCRR realizar un Estudio de Evaluación de Acción Inmediata, que la Ley define como un análisis de factores para determinar el nivel de riesgo y las Medidas Urgentes de Protección en los casos en que la vida o integridad física de la persona peticionaria o potencial beneficiaria estén en peligro inminente.

La Ley determina que la URCRR deberá estar compuesta al menos por “cinco personas expertas en materia de evaluación de riesgo y protección”, entre las cuales se incluirían un “representante de la Secretaría de Gobernación, un representante de la Procuraduría [ahora Fiscalía] General de la República y un representante de la Secretaría de Seguridad Pública”²⁶¹. El Reglamento explica que “Dichos servidores públicos estarán comisionados por parte de sus dependencias para participar en los trabajos y en la toma de decisiones que requiera la Unidad, siempre y cuando dicha dependencia no esté involucrada en los hechos referidos por el peticionario o beneficiario”²⁶². Adicionalmente, el

²⁶¹ Artículo 20 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

²⁶² Artículo 43 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Reglamento determina en el mismo artículo que “se deberá comprobar también su capacidad de brindar asistencia psicológica especializada, orientación y asesoría jurídica”²⁶³.

Actualmente, la URCRR cuenta con un total de siete personas en su estructura, una de las cuales realiza funciones administrativas. A pesar de lo señalado en la Ley, ninguno de los integrantes está comisionado por la Secretaría de Seguridad Pública²⁶⁴ o por la Fiscalía General de la República²⁶⁵, mientras que una persona se encuentra comisionada por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM). La URCRR atendió 422 casos durante 2018, 110 de los cuales resultaron en incorporaciones al Mecanismo²⁶⁶.

Además de sus funciones propias, la URCRR también asume otras tareas, como es el trabajo con las otras unidades en la organización de la Junta de Gobierno²⁶⁷.

La ONU-DH pudo constatar cómo, ante la sobrecarga de trabajo, en algunas ocasiones la URCRR se está socorriendo de la persona administrativa para realizar labores técnicas como son las incorporaciones, si bien con tareas delimitadas.

El trabajo de la URCRR es fundamental. Al ser la vía de acceso y primer contacto de las personas en riesgo con el Mecanismo, es a menudo esta Unidad la que establece la primera impresión de las personas peticionarias, misma que suele ser bastante estable e influenciar de manera determinante las percepciones en relación con el trato, capacidad y eficacia del Mecanismo.

Además, su trabajo es de enorme responsabilidad porque tiene la facultad para otorgar medidas urgentes de protección de manera inmediata. Esto implica tomar decisiones con un gran impacto, pero con poco tiempo para la valoración. También es tarea de la URCRR procurar alternativas y complementos a la incorporación buscando soluciones para una adecuada atención a necesidades como salud o acceso a la justicia.

Asimismo, la URCRR es la primera en sentir los efectos del creciente aumento en el número de personas que sea acercan al Mecanismo. La ONU-DH ha observado como en algunos casos las personas peticionarias esperan meses antes de ser incorporadas. Según la información brindada por la SEGOB, desde el 1 de enero hasta el 25 de marzo de 2019 se atendieron 139 casos nuevos, 36 de los cuales se incorporaron y 90 siguen en trámite, es decir que no han sido todavía incorporados, ni

²⁶³ *Ibid.*, artículo 43, segundo párrafo.

²⁶⁴ Ahora Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

²⁶⁵ Ahora Fiscalía General de la República.

²⁶⁶ Las estadísticas que el Mecanismo publica reflejan solamente las solicitudes formales de incorporación y no el total de casos atendidos. Sería importante compartir datos relativos a los casos atendidos y que finalmente no se incorporan porque son un importante porcentaje de la carga de trabajo del Mecanismo. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Enero 2019» (31 de enero de 2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/438601/Informe_Estadistico_Enero_2019.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

²⁶⁷ Véase la Figura Ilustración 5 - Repartición de tareas para la Junta de Gobierno

canalizados exitosamente a través de alguna alternativa. Cabe destacar que muchos de esos 90 casos en trámite se deben a la falta de interés de la persona peticionaria, es decir que no se dio seguimiento a la solicitud inicial por parte de la persona defensora o periodista.

8.2.2 Proceso de incorporación

“Llegan con total desconocimiento, con espanto”

Persona funcionaria del Mecanismo²⁶⁸

El primer acercamiento al Mecanismo es un momento clave en todo el proceso y debe ser entendido como tal. La gran mayoría de las personas que se incorporan al Mecanismo ya son víctimas de algún tipo de agresión. Además, según datos proporcionados por el Mecanismo, la mayoría de las agresiones en las que se puede identificar un probable agresor, éste sería un servidor público²⁶⁹.

La ONU-DH ha comprobado como el Mecanismo ha simplificado el proceso de solicitud de incorporación, demostrando mayor capacidad para entender y adaptarse a las características de las personas peticionarias. Sin embargo, este aspecto puede ser fortalecido en diferentes vertientes, como la disponibilidad de mayor información pública, incluidos los formatos de incorporación y guías, para las personas que se acercan por primera vez al Mecanismo.

Cuando el Mecanismo recibe una solicitud de incorporación, el procedimiento a seguir se determina a través de una evaluación preliminar por parte de la URCRR. Según la Ley será extraordinario cuando la persona peticionaria declare que su vida o integridad física está en peligro inminente. Igualmente, cuando se identifique peligro inminente para sus familiares, compañeras y compañeros de profesión o el Mecanismo así lo advierta²⁷⁰. Cuando no se señale peligro inminente, el proceso de

²⁶⁸ Entrevista núm. 63 realizada por la ONU-DH a persona integrante de la junta de gobierno, el 15 de marzo de 2019.

²⁶⁹ En 2018 fueron 54 de 98 casos. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Enero 2019» (31 de enero de 2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/438601/Informe_Estadistico_Enero_2019.pdf, accedido 10 de junio de 2019.

²⁷⁰ Al respecto véanse los siguientes artículos de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.:

- Artículo 24.- Las agresiones se configurarán cuando por acción u omisión o en aquiescencia se dañe la integridad física, psicológica, moral o económica de: I. Persona Defensora de Derechos Humanos o Periodista; II. Cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodista; III. Personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización o movimiento social; IV. Los bienes de la persona, el grupo, organización o movimiento social y V. Las demás personas que se determine en la evaluación de riesgo;
- Y, Artículo 26.- En el supuesto que el peticionario declare que su vida, integridad física o la de los señalados en el artículo 24 está en peligro inminente, el caso será considerado de riesgo alto y se iniciará el procedimiento extraordinario.

incorporación será ordinario. A través de las entrevistas realizadas, la ONU-DH constató que la URCRR desconoce y por ende no aplica el protocolo aprobado en agosto de 2015 por la Junta de Gobierno para la determinación del procedimiento²⁷¹.

El proceso extraordinario es particularmente exigente. La URCRR tiene solamente 3 horas para realizar un estudio de evaluación de acción inmediata y emitir Medidas Urgentes de Protección, las cuales deben ser implementadas en menos de 9 horas, es decir que en menos de 12 horas desde la recepción de la solicitud la persona peticionaria debe contar con las medidas ya en estado de implementación²⁷². La ONU-DH ha constatado como en algunos casos los integrantes de la URCRR trabajan en parejas para agilizar el proceso de incorporación.

Si bien para la mayoría de los casos menos complejos se cumplen los requisitos legales, en otros de mayor complejidad –por ejemplo, los casos colectivos– no es posible cumplir con lo dispuesto a cabalidad. Ante estas situaciones las personas funcionarias determinan la incorporación y van completando el expediente *a posteriori*. Como se expone en el apartado sobre Casos colectivos, este tipo de situaciones implica un abordaje bastante distinto desde el proceso de incorporación. Por ejemplo, se tienen que contactar varios peticionarios y otros actores relevantes, lo que en muchos casos implica ir a campo para poder incorporarlos. Funcionarios del Mecanismo explicaron a la ONU-DH como en algunos casos colectivos tardaron más de dos semanas en terminar el proceso de incorporación²⁷³.

Cuando no se dan las circunstancias necesarias para que se inicie un procedimiento extraordinario, es decir que la evaluación preliminar no determina un peligro inminente²⁷⁴, se sigue el procedimiento ordinario, en el que la URCRR debe enviar inmediatamente el caso a la Unidad de Evaluación de Riesgos tras decidir la incorporación.

Sobre todo en los casos que fueron clasificados como de procedimiento ordinario, la ONU-DH ha observado como el proceso de incorporación se ha llegado a dilatar por varios meses en algunas situaciones²⁷⁵.

Esta información debe leerse a la luz de una tendencia creciente de solicitudes de incorporación, motivada por diferentes factores, entre los cuales están un aumento de la violencia letal contra

²⁷¹ Es un requisito del artículo 79 del Reglamento: “El titular de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida determinará el procedimiento correspondiente con base en los protocolos aprobados por la Junta de Gobierno”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

²⁷² Artículo 26 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

²⁷³ Particularmente en casos de comunidades indígenas.

²⁷⁴ Si bien el artículo 91 del Reglamento se refiere a “alto riesgo”, el artículo 26 de la Ley menciona “peligro inminente” como factor para la determinación del procedimiento.

²⁷⁵ Por ejemplo, en un caso de una organización del centro del país que solicitó formalmente la incorporación en noviembre de 2018, pero cuyo caso solamente pasó a la Junta de Gobierno hasta abril de 2019. La ONU-DH ha podido observar otros casos similares.

personas defensoras y periodistas,²⁷⁶ un mayor conocimiento público sobre la existencia del Mecanismo y un probable incremento de confianza en cuanto a la eficacia del Mecanismo²⁷⁷. En ese sentido, se verifica una situación en la que las capacidades del Mecanismo son, al día de hoy, insuficientes para dar respuesta a los requisitos legales y las exigencias reales para las solicitudes de incorporación y se prevé que esa insuficiencia se agudice debido al creciente aumento de solicitudes.

Otro aspecto que merece un enfoque particular es como el trabajo de la URCRR, al ser la puerta de entrada al Mecanismo, tiene también la función de preparar y orientar la intervención de las demás áreas, especialmente hacia la evaluación de riesgo. La Unidad de Evaluación de Riesgos manifestó que, en algunos casos remitidos por la URCRR, la información enviada fue considerada incompleta o insuficiente, lo que debería ser subrayado²⁷⁸.

Asimismo, como se constataba en el apartado sobre Percepciones, muchas de las personas que se acercan al Mecanismo desconocen su funcionamiento, sus alcances y limitaciones. En este sentido, es fundamental entender el momento de incorporación también como un proceso informativo, incluso de inducción a las personas peticionarias.

La SEGOB informó a la ONU-DH que la mayoría de los casos en los que el contacto inicial con el Mecanismo no resultó en una incorporación fue debido a la falta de interés por parte de la persona peticionaria en seguir con el proceso. Asimismo, otros casos no terminan en una incorporación porque se priorizan otras posibilidades, como se explica en el apartado sobre Alternativas a la incorporación.

Personas entrevistadas por la ONU-DH manifestaron su preocupación porque, en algunos casos, las incorporaciones parecerían “demasiado fáciles”²⁷⁹, refiriéndose a que podría a veces ser discrecional la decisión de incorporación y el otorgamiento de medidas urgentes, algo que originaría cierta expectativa y sentimiento de dependencia por parte de las personas beneficiarias. Esto, a su vez, genera dificultades para poder adecuar los planes de protección iniciales al riesgo de las personas beneficiarias. Esta reflexión resalta la necesidad de observar en los diferentes momentos del proceso un criterio estricto de igualdad en el trato, pero no puede dejar de considerarse la complejidad de tomar decisiones de manera urgente – la URCRR tiene solamente tres horas para decidir – sin que evidentemente se pueda tener gran parte de la información disponible.

²⁷⁶ Al 30 de mayo de 2019, la ONU-DH registró al menos 10 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y 6 de periodistas.

²⁷⁷ Opinión expresada también por los Relatores de Libertad de Expresión. Véase ONU-DH y CIDH «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 32.

²⁷⁸ Para mayor información al respecto ver los apartados sobre Coordinación entre unidades y Gestión de información y conocimiento.

²⁷⁹ Entrevista núm. 59 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

8.2.3 Reacción rápida

“El Mecanismo puede actuar en situaciones de peligro inminente. Los demás no”

Persona funcionaria del Mecanismo²⁸⁰

Personas entrevistadas por la ONU-DH resaltaron como el Mecanismo puede actuar de manera inmediata en situaciones de peligro inminente. La Ley no contiene una definición de emergencia o urgencia mientras que el Reglamento sólo incluye una mención a “urgencia” refiriéndose a los temas a tratar en la Junta de Gobierno y no a los casos²⁸¹. La ONU-DH no ha podido constatar la existencia de otros documentos aprobados por la Junta de Gobierno que contrarresten esta laguna y por lo tanto considera necesario dotar de contenido específico a estos conceptos para ayudar a la correcta gestión del riesgo por parte del Mecanismo.

El artículo 3 del Reglamento define el concepto de “Situación de riesgo inminente: Contexto que rodea a un riesgo que puede materializarse en un breve periodo de tiempo y causar graves daños. Para determinar dicho riesgo se deberá valorar, entre otras, la existencia de ciclos de amenazas y agresiones que demuestren la necesidad de actuar en forma inmediata, la continuidad y proximidad temporal de las amenazas y la irreparabilidad del daño.”

Sería importante ofrecer claridad en cuanto a algunos conceptos para poder, con mayor certeza, delimitar los alcances de la actuación de la URCRR²⁸². Sobre todo, para distinguir la reacción rápida entendida como la necesidad de intervención urgente en casos de personas no incorporadas al Mecanismo de las urgencias relacionadas con el seguimiento a la situación de personas incorporadas²⁸³. Las primeras ocurrencias cabrían dentro de las atribuciones de la URCRR mientras que las segundas tocarían a la Unidad de Evaluación de Riesgos (UER)²⁸⁴. La ONU-DH ha observado, en varias ocasiones, como la URCRR ha atendido situaciones urgentes de personas beneficiarias ya incorporadas en el Mecanismo.

En las entrevistas realizadas por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, varias resaltaron de manera positiva la capacidad de actuación rápida en casos extremos tras el primer contacto. Algunas destacaron que esa capacidad es el principal factor para que sigan vivas y

²⁸⁰ Entrevista núm. 85 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 29 de abril de 2019.

²⁸¹ Artículo 12: “La Presidencia deberá convocar a sesiones extraordinarias cuando por la relevancia o urgencia del tema a tratar se estime necesario, o a solicitud de alguno de los integrantes de la Junta de Gobierno o de la Coordinación Ejecutiva Nacional”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

²⁸² Para profundizar esta reflexión véase también el capítulo dedicado al Concepto de emergencia.

²⁸³ Esas segundas situaciones se analizan en el apartado sobre Reacción a agresiones y otras emergencias.

²⁸⁴ En virtud de lo dispuesto en el artículo 21, fracción III: “Dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión”. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

manifestaron una percepción positiva en cuanto a la eficacia de las medidas urgentes de protección que les fueron otorgadas. Por su lado, integrantes de la Junta de Gobierno, además de coincidir en la apreciación positiva de las respuestas rápidas ante casos extremos, manifestaron una valoración menos positiva en relación a los casos en los que el riesgo no es tan extremo.

A través del constante acompañamiento de las labores del Mecanismo, la ONU-DH ha observado como la URCRR ha ofrecido la asistencia en casos de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas que todavía no estaban bajo su protección. Esta proactividad es un elemento a mantener, porque muchas personas que enfrentan riesgos y sufren agresiones vinculadas con su labor de defensa de los derechos humanos o periodismo desconocen la existencia del Mecanismo o los procedimientos para solicitar apoyo.

Como se mencionaba anteriormente, en 2018 la URCRR atendió 422 casos que solicitaban una reacción. Sería importante que las estadísticas publicadas por el Mecanismo incluyan este aspecto y no solamente las solicitudes de incorporación que se formalizan.

A pesar de esta actitud proactiva, funcionarios de la URCRR manifestaron no tener procedimientos claros de actuación en los casos de su competencia, es decir que no disponen de una clara línea procedimental que oriente para ponderar qué tipo de medidas otorgar frente a una amenaza o agresión²⁸⁵.

Además, no existe al momento un sistema de guardias o turnos que permita distribuir la carga de trabajo, fomentar una mejor atención a las situaciones urgentes y evitar que las urgencias impidan cualquier otra tarea.

8.2.4 Alternativas a la incorporación

La URCRR determina qué casos necesitan una incorporación –a través de procedimiento ordinario o extraordinario– y cuáles pueden ser atendidos a través de gestiones alternativas. Ante la situación actual en la que el Mecanismo no logra procesar todas las solicitudes que recibe, esta función de filtro es crucial.

Desde el 1 de enero al 22 de abril de 2019, la URCRR atendió 156 casos. De este universo, 95 casos están en trámite, 42 fueron incorporados y 11 fueron objeto de una gestión alterna. Según la información brindada por la SEGOB a la ONU-DH, varios de los casos que se encuentran en trámite se refieren en realidad a asuntos que están recibiendo gestiones alternas cuyos procesos no han terminado o a situaciones en que las personas inicialmente contactadas no habrían dado un seguimiento puntual a su solicitud.

²⁸⁵ Es importante mencionar que como parte de la revisión documental histórica la ONU-DH pudo constatar la existencia de un “Manual de procesos y procedimientos de las Unidades de Recepción de Casos y Reacción Rápida y de Evaluación de Riesgos”, de agosto de 2015. Sin embargo, algunos funcionarios refirieron desconocerlo.

Año	2017		2018		2019 ²⁸⁶ (22 de abril)	
En Trámite	0	0%	0	0%	95	61%
Incorporados	142	38%	110	26%	42	27%
Gestión Alternativa/UEP	48	13%	136	33%	11	7%
Falta de Interés	163	43%	154	36%	6	4%
Negativa	22	6%	22	5%	2	1%
TOTALES	375	100%	422	100%	156	100%

Ilustración 6 - Casos atendidos por la URCRR entre 2017 y 2019

El concepto de gestiones alternas incluye un universo amplio de posibilidades. En algunos casos la persona defensora o periodista que fue víctima de alguna agresión manifiesta no tener interés en incorporarse al Mecanismo y solicita solamente apoyo con la vinculación hacia la autoridad encargada de procuración de justicia o garantías de una atención de su salud. En otros casos (5 de los 11 recogidos en la Ilustración 6 - Casos atendidos por la URCRR entre 2017 y 2019), la Unidad Estatal de Protección asumió los asuntos sin un involucramiento ulterior por parte del Mecanismo²⁸⁶. En otros se envían oficios a autoridades para disuadir agresiones por parte de funcionarios públicos o solicitar medidas puntuales de protección²⁸⁷ o se realizan gestiones políticas puntuales que pueden ir desde una llamada telefónica hasta reuniones con diferentes autoridades.

Esta posibilidad de gestionar situaciones puntuales de riesgo con alternativas a la incorporación es una necesidad clara para garantizar la sostenibilidad del Mecanismo y, en algunos casos, puede incluso ser más efectiva que iniciar todo el proceso de incorporación. Estas alternativas a la incorporación se deciden de acuerdo con la voluntad de la persona peticionaria. Sin embargo, la ONU-DH no ha podido observar un criterio o procedimientos claros para distinguir las distintas situaciones y poder determinar la ruta más adecuada en función de las particularidades de cada caso. Sería importante construir protocolos que orienten esas decisiones y que garanticen que la opción por las gestiones alternas se hace porque es la más adecuada y no solamente como respuesta inevitable ante el rezago existente o la imposibilidad institucional para asumir todos los casos.

²⁸⁶ La posibilidad de apoyarse en las Unidades Estatales de Protección depende fundamentalmente del nivel de compromiso de los gobiernos estatales, como se analiza en el apartado sobre Coordinación con autoridades estatales.

²⁸⁷ Un ejemplo recurrente son los rondines policiacos.

8.2.5 Complementos a la incorporación

Además de poder brindar alternativas a la incorporación, la URCRR tiene también un rol preponderante en la gestión de complementos a la incorporación. La Ley define las Medidas Urgentes de Protección como un “conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario.”²⁸⁸ En el apartado sobre Protección integral se detalla como el Mecanismo ha adoptado y promovido una interpretación limitada de los tipos de acciones y medios disponibles para resguardar la vida y la integridad. Sin embargo, sería importante, como se menciona en ese apartado, fomentar un entendimiento amplio de las acciones y medios necesarios.

Por ejemplo, si una persona defensora es agredida y necesita atención médica urgente, puede estar resguardada por varios escoltas, pero realmente la acción necesaria es el cuidado urgente de su salud. La URCRR ha integrado esta visión en su actuación de manera más presente que cualquier otra área del Mecanismo. No obstante, persiste la preocupación señalada por varias de las 37 personas funcionarias entrevistadas por la ONU-DH—de que los “buenos oficios” pueden representar en algunos casos extralimitarse.²⁸⁹ Otras áreas manifestaron que la URCRR, al impulsar una atención de carácter más integral, podría generar expectativas irreales que generan dificultades para las otras unidades en el trato con las personas beneficiarias. Al respecto sería importante construir interpretaciones homogéneas —con un enfoque de derechos humanos que priorice los principios pro persona y de máxima protección— dentro de las áreas para evitar este tipo de percepciones, tanto por parte de las y los funcionarios como de las personas beneficiarias.

8.3 Evaluación del riesgo

8.3.1 Unidad de Evaluación de Riesgos

“Hay un ritmo que agobia”
Persona funcionaria de la CNDH²⁹⁰

La Unidad de Evaluación de Riesgos, también conocida como Segunda Unidad, tiene encomendadas algunas de las funciones más desafiantes del Mecanismo como son: elaborar el Estudio de Evaluación de Riesgo, definir las Medidas Preventivas o las Medidas de Protección y dar seguimiento periódico a la implementación de las Medidas Preventivas o de Protección para, posteriormente, recomendar su continuidad, adecuación o conclusión.

La Unidad de Evaluación de Riesgos es la más grande del Mecanismo, totalizando 21 personas, prácticamente el 60% de toda la estructura. Para cumplir con dichas atribuciones la Unidad de

²⁸⁸ Artículo 2 de la Ley.

²⁸⁹ Cuestión que se abordó en el apartado sobre límites y alcances.

²⁹⁰ Entrevista núm. 71 realizada por la ONU-DH a personas integrantes de la junta de gobierno, el 8 de marzo de 2019.

Evaluación de Riesgos se subdivide en dos áreas: la Dirección de Elaboración de Estudios de Riesgo y la Dirección de Seguimiento e implementación de medidas.

8.3.2 Dirección de Elaboración de Estudios de Riesgo

“Como área operativa la falta de personal nos está afectando muchísimo. Nos afecta en la calidad”²⁹¹

Persona funcionaria del Mecanismo

Como se puede observar en la siguiente tabla, desde la creación del Mecanismo esta Dirección ha realizado 1.679 estudios de evaluación de riesgo. Su composición es de solamente nueve personas – ocho analistas y una persona encargada del Control de Calidad– quienes en 2018 realizaron más de 400 evaluaciones de riesgo. De hecho, actualmente laboran solamente ocho personas debido a que uno de los funcionarios se encuentra de baja médica desde septiembre de 2018.

Año	Evaluaciones Realizadas
2012	4
2013	43
2014	170
2015	296
2016	292
2017	375
2018	429
2019 (ene-feb)	70

Ilustración 7 - Evaluaciones realizadas por la UER²⁹²

En 2018 cada analista realizó, en promedio, 4.5 estudios de evaluación de riesgo cada mes. En los dos primeros meses de 2019 se elevó a un promedio de 5 por mes. Sin embargo, es interesante observar una desigualdad significativa en la carga que asume cada analista: mientras algunos tienen un promedio inferior a 4 evaluaciones por mes, otros realizan 6 al mes, con una analista registrando un promedio de 7 evaluaciones al mes en 2018. Estas diferencias se pueden dar debido a varios

²⁹¹ Entrevista núm. 71 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

²⁹² Los datos incluyen solamente cifras de enero y febrero de 2019. Se puede consultar mayor información sobre las estadísticas de evaluaciones realizadas en el Anexo IV.

factores, incluida la distinta carga que supone hacer un estudio de evaluación de riesgo individual o colectivo (en este último el número de entrevistas y otras acciones a realizar puede ser muy superior.)

Por otro lado, cabe destacar también que el Mecanismo actualmente realiza estudios de evaluación de riesgo para otras instituciones a pesar de la sobrecarga que tiene la UER. La SEGOB informó a la ONU-DH que hasta el 24 de junio de 2019 habían realizado 30 evaluaciones para otras dependencias en menos de un año, destacando que estas solicitudes han ido en aumento.²⁹³

8.3.3 Metodología de evaluación de riesgo

“La nueva metodología exige otro grado de argumentación y eso sustenta más el trabajo y apoya en casos de controversias”²⁹⁴

Persona funcionaria del Mecanismo

De acuerdo a la Ley, los estudios de evaluación de riesgo consisten en “un análisis de factores para determinar el nivel de riesgo en que se encuentra el peticionario o potencial beneficiario”²⁹⁵. Este análisis obedece a una metodología que se ha ido trabajando y ajustando a lo largo de los seis años de operación del Mecanismo, misma que ha guiado las más de 1.500 evaluaciones que se han realizado.

Sin embargo, esta metodología y los análisis que ha producido han sido frecuentemente cuestionados por diversos actores, incluido en uno de los casos el Poder Judicial de la Federación cuando tuvo que decidir un amparo²⁹⁶. La ONU-DH, a través de las consultas realizadas y también de la observación

²⁹³ La SEGOB destacó que la mayoría se dan debido a un convenio interinstitucional en contra de la violencia política hacia las mujeres, siendo principalmente el Tribunal Electoral quien solicita dichas evaluaciones. Adicionalmente, se elaboran evaluaciones para la Dirección General Adjunta para la Atención de casos en Organismos Internacionales de Derechos Humanos, que no cuenta con personal especializado en la materia.

²⁹⁴ Entrevista núm. 77 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

²⁹⁵ Artículo 2 de la Ley.

²⁹⁶ Al respecto:

- En el juicio de amparo indirecto 743/2016, el juez consideró para el acaso que analizaba que no se advertía “que la autoridad responsable haya efectuado un análisis objetivo y razonado sobre el impacto que tiene o pudiera tener la actividad que desempeña como periodista y activista en relación con las amenazas e incidentes que reportó la periodista, así como de los factores de riesgo particulares en relación con la línea editorial que maneja y de las investigaciones que, en el caso, haya o esté efectuando.” Amparo indirecto 743/2016 (Juez Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, 31 de enero de 2017), foja 4 y ss.;
- Y esta preocupación fue expresada también por los Relatores sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y sobre libertad de expresión. ONU-DH y CIDH «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México»,

realizada en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno, pudo constatar la desconfianza que en algunos momentos persiste en relación a las evaluaciones de riesgo presentadas, tanto por parte de las personas beneficiarias, como por integrantes de la Junta de Gobierno.

Entre los elementos de preocupación se encuentran, por ejemplo: la ausencia de un análisis de contexto y de un mapeo de actores relevantes para el caso concreto; la falta de vínculo, en muchos casos, entre las debilidades identificadas y las medidas propuestas para aumentar las capacidades de la persona protegida; debilidades al momento de considerar la interseccionalidad de los elementos propios del enfoque diferencial y perspectiva de género; y la carencia de entendimiento de la estrategia de protección como algo sistémico con medidas relacionadas entre ellas.

Ante la necesidad, reiterada por el Espacio OSC, de fortalecer el proceso de construcción de los estudios de evaluación de riesgo, la CEN acordó con la Junta de Gobierno en noviembre de 2017 iniciar una serie de consultas que pudieran guiar la revisión de la metodología utilizada. Desde entonces se han realizado varias actividades de construcción colectiva junto con personas expertas y organizaciones de la sociedad civil, algunas de las cuales se pudieron llevar a cabo gracias al apoyo de la cooperación internacional, con un particular enfoque en la necesidad de incorporar efectivamente la perspectiva de género en las evaluaciones de riesgo.

Asimismo, la CEN contó con la asistencia de un reconocido experto internacional en materia de protección, Enrique Eguren, que junto con las y los funcionarios del Mecanismo hizo una serie de propuestas para una nueva metodología que la Junta de Gobierno decidió adoptar en la sesión de diciembre de 2018. Dicha metodología pretende responder a las necesidades de fortalecimiento en materia de enfoque diferenciado, integralidad del plan de protección y vinculación del riesgo específico con las medidas propuestas, entre otros elementos.

A pesar de los avances que ya se registraron, este proceso de renovación de la metodología todavía necesita robustecerse antes de que se pueda poner en práctica la nueva herramienta metodológica. Uno de los desafíos urgentes es pilotear la metodología que se fue trabajando y reajustar donde sea pertinente su funcionamiento para garantizar mejores resultados de tal manera que se evolucione de una de medidas aisladas hacia planes de protección con un enfoque sistémico, vinculados directamente con el riesgo específico. Sería importante reconocer este proceso como uno de constante intercambio entre las y los funcionarios del Mecanismo, personas expertas independientes, académicas, OSCs y personas beneficiarias, en el que se garanticen aspectos como la necesidad de que la metodología permita contrastar información de diferentes fuentes y adaptarse para casos colectivos. Sin un acompañamiento permanente a este proceso, es posible que no se logre la deseada apropiación de la nueva metodología por parte de los integrantes de la UER.

Este proceso de reformulación es un tema fundamental porque parte de un cambio de paradigma hacia un modelo de protección del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión,

http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 33 y 78.

enfocado en las actividades y funciones respectivas y no en las personas defensoras de derechos humanos o periodistas como sujetas de protección.

Es importante mencionar que algunos analistas manifestaron sentirse aislados de este proceso, aspecto primordial a revisar porque no es posible una metodología exitosa sin un fuerte involucramiento de quienes la tendrán que aplicar. Es fundamental incluir a todas las personas analistas en el proceso de construcción y pilotaje de la metodología.

El establecimiento de una nueva metodología es un proceso complejo y para que sea exitoso se necesitará garantizar, al menos:

- I. Un proceso de pilotaje de la metodología, con participación de toda la Junta de Gobierno, que permita ir ajustándola en función de lo que se vaya observando;
- II. Consultas a personas beneficiarias;
- III. Consultas a sociedad civil;
- IV. Programa de capacitación a la CEN que tendrá que operar la metodología – no solamente a los analistas de riesgo, sino todos los funcionarios²⁹⁷;
- V. Y, capacitación a la Junta de Gobierno que tendrá que decidir de acuerdo a la nueva metodología.

8.3.4 Estudios de evaluación de riesgo

La realización de los estudios de evaluación de riesgo es una actividad que, además de implicar una gran responsabilidad en virtud de su impacto sobre la vida, libertad, seguridad e integridad de las personas evaluadas, se destaca por su complejidad. A lo largo del mes, los analistas establecen un plan de trabajo exhaustivo que empieza con la preparación del estudio de evaluación de riesgo y termina con la presentación del mismo en Junta de Gobierno. Este proceso se desarrolla en aproximadamente 20 días.

La SEGOB proporcionó información sobre la distribución de actividades de la UER, que se podría resumir de la siguiente forma:

Primera semana

1. Envío del formato de planes de trabajo al Control de Calidad
2. Realización de correcciones en función de los comentarios recibidos del Control de Calidad
3. Envío de oficios solicitando información a las fuentes identificadas en los planes de trabajo

²⁹⁷ Dicha capacitación debe ser exhaustiva e incluir simultáneamente al personal de las diferentes áreas del Mecanismo, de manera que fomente entendimientos y criterios compartidos entre las áreas y potencie un flujo de comunicación ágil y adecuado a la metodología que se está aplicando.

4. Revisión de fuentes abiertas
5. Revisión del expediente
6. Gestión logística y administrativa para poder realizar la visita a las personas beneficiarias

Segunda y tercera semanas

1. Envío del formato de consentimiento
2. Envío del formato de entrevista al Control de Calidad
3. Envío del formato de inspección de entornos al Control de calidad
4. Envío del formato de verificación de desplazamientos al Control de Calidad
5. Visita a la persona beneficiaria
 - a. Entrevista
 - b. Inspección de entornos
 - c. Verificación de desplazamientos
6. Realización de entrevista o solicitud de información por escrito al esquema de seguridad
7. Entrevistas a terceros
8. Envío de oficios a las fuentes identificadas en el trabajo de terreno
9. Procesamiento de las respuestas a los oficios de solicitud de información
10. Análisis de contexto
11. Envío del formato de reporte de actividades (en casos de no ubicación o falta de interés)
12. Realización de correcciones en función de los comentarios recibidos del Control de Calidad
13. Presentación de solicitudes de reembolso de gastos del mes anterior
14. Después de la entrevista se vuelven a revisar las fuentes abiertas, derivado de la información que se obtuvo en la entrevista a la persona beneficiaria.
15. Notificación a seguimiento sobre eventuales necesidades de adecuación de medidas.

Cuarta semana

1. Envío del formato de análisis de entornos al Control de Calidad
2. Envío del formato de análisis de desplazamientos al Control de Calidad
3. Envío del borrador inicial de la matriz de valoración de riesgo al Control de Calidad
4. Envío del borrador inicial del formato de evaluación de riesgo al Control de Calidad
5. Revisión de fuentes abiertas
6. Revisión del borrador final del formato de evaluación de riesgo
7. Revisión del borrador final del instrumento técnico de valoración de riesgo (matriz)
8. Revisión final del formato de reporte de actividades (en casos de no ubicación o falta de interés)
9. Realización de correcciones en función de los comentarios recibidos del Control de Calidad
10. Envío de las evaluaciones de riesgo a las personas beneficiarias
11. Envío de las evaluaciones de riesgo a las y los integrantes de la Junta de Gobierno
12. Se continúa procesando la información recibida de los oficios de solicitud de información

Junta de Gobierno

1. Elaboración y ajuste del formato de presentación del caso ante la Junta de Gobierno
2. Logística de traslado de las personas beneficiarias a la Junta de Gobierno.
3. Reunión previa a la Junta de Gobierno
4. Presentación del caso en Junta de Gobierno
5. Impresión y entrega de expedientes.

Algunas de las actividades mencionadas arriba exigen bastante tiempo de las personas analistas, particularmente los traslados hasta el domicilio personal o laboral de las personas beneficiarias, viajes que pueden llegar a tardar varias horas. Por ejemplo, en un caso reciente el plan de viaje de la persona analista era de más de 24 horas de trayectos efectivos, es decir, no incluyendo tiempos de descanso, tiempos para entrevistas, tiempos de espera entre los distintos traslados o cualquier otra situación. Algunas personas beneficiarias reconocieron ese aspecto y una refirió incluso que valoraba el hecho de que “vinieron a verme, donde vivo, mis condiciones”²⁹⁸.

Analistas del Mecanismo explicaron a la ONU-DH como en ciertos casos las personas beneficiarias no se han presentado para las entrevistas o las han cancelado en el último momento, cuando los analistas ya estaban en su domicilio personal o laboral.

Algunas actividades, al involucrar a otros actores, como las entrevistas con personas beneficiarias o autoridades, pueden volverse gestiones logísticas extremadamente complejas. Por ejemplo, coordinarse con la agenda de la persona beneficiaria – también por la eventual desconfianza que existe hacia las autoridades, particularmente en los casos en los que el perpetrador es funcionario público. Igualmente, se complejiza esa logística al tener que visitar cualquier región del país y tener que utilizar, sobre todo, transportes públicos. Ante estas dificultades prácticas y las carencias de recursos humanos y materiales, la principal fortaleza de los analistas del Mecanismo es el mismo grupo de analistas. Varios de ellos refirieron a la ONU-DH como les ha apoyado el trabajo en equipo, la contención colectiva, la orientación técnica entre pares y el hecho de viajar en parejas como medida de autoprotección.

Asimismo, ante la evidente sobrecarga y consecuente rezago de casos, se destaca como buena práctica la existencia de un criterio de priorización para la realización de los estudios, que anticipa las incorporaciones extraordinarias ante los casos de incorporación ordinaria y las reevaluaciones.

Como resultado de esta sobrecarga, es recurrente que se incumplan los 10 días que determina la Ley para realizar la evaluación de riesgo²⁹⁹. Esto puede tener un impacto, *a priori* jurídico-formal, pero principalmente en la situación de seguridad de las personas peticionarias que tienen que esperar para

²⁹⁸ Entrevista núm. 37 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 30 de mayo de 2019.

²⁹⁹ Véase el artículo 27 de la Ley y el artículo 91 del Reglamento que establecen que “el estudio de evaluación de riesgo deberá elaborarse en un plazo no mayor a diez días naturales a partir de la recepción de la solicitud o de la remisión del expediente por parte de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.” Este aspecto puede suscitar reflexiones en cuanto a si se habría dimensionado correctamente la exigencia del proceso de evaluación de riesgo al momento de redacción de la Ley.

que se analice su situación y se discuta su caso en la Junta de Gobierno antes que las medidas sean finalmente implementadas. En general, según las y los funcionarios del Mecanismo, se demoran unos tres meses entre que se presenta un caso a la Unidad de Evaluación de Riesgos y el estudio de evaluación de riesgo se expone a la Junta de Gobierno – esto sin contabilizar el tiempo de rezago para la incorporación, que se analizó anteriormente.

Otro aspecto es la imposibilidad material para cumplir con la obligación que deriva del artículo 18 inciso I de la Ley, que determina la necesidad de remitir a la Junta de Gobierno las evaluaciones de riesgo “con al menos cinco días naturales previo a su reunión”. Para la mayoría de las Juntas de Gobierno, los casos se envían con menos de 48 horas de antelación, aspecto que naturalmente dificulta las posibilidades de un intercambio informado entre los integrantes de la Junta y las personas beneficiarias que a menudo tienen comentarios de fondo sobre el contenido de la evaluación³⁰⁰. También se han verificado varios casos – incluidos algunos recientes – en los que la evaluación de riesgo se envía a la Junta de Gobierno mientras ésta se lleva a cabo.

El proceso empieza con la investigación previa al contacto con las personas beneficiarias, consultándose los expedientes y fuentes abiertas oportunas para ir orientando el estudio. Igualmente, se solicita información a las instituciones que componen la Junta de Gobierno, al Consejo Consultivo, y a otras autoridades pertinentes. Sin embargo, a menudo esas solicitudes no tienen respuesta, la respuesta llega demasiado tarde o la información que envían no aporta elementos relevantes para el estudio. Se destaca que, en el caso de la FGR particularmente la FEADLE, se ha ido construyendo una buena sinergia de colaboración en ese sentido. Por otro lado, en algunos casos se ha detectado que, aunque las personas o instituciones contactadas hayan enviado información a la SEGOB, la misma no se integra en las evaluaciones de riesgo presentadas a la Junta de Gobierno.

Si bien los análisis de contexto presentados en las evaluaciones de riesgo han ido mejorando paulatinamente, no siempre son adecuados al caso concreto y a veces se quedan en valoraciones demasiado genéricas. Se pudo constatar que pese al *expertise* que tiene la FGR en materia de análisis de contexto no existe colaboración compartiendo información en ese rubro. Esto a pesar de que el Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión establece que “en aquellos casos en que la víctima o persona ofendida se encuentre incorporada al MPPDDHP [Mecanismo], la o el aMP [agente del Ministerio Público] mantendrá comunicación constante con la Unidad de Análisis de Riesgo y Seguimiento de Medidas, a efecto de colaborar y proporcionar aquella información necesaria para valorar el riesgo y el buen funcionamiento de las medidas”³⁰¹.

³⁰⁰ En diciembre de 2018 el primer caso fue recibido menos de 48 horas antes del inicio de la Junta. En enero de 2019 menos de 72 horas, en febrero menos de 24 horas y en marzo menos de 48 horas antes.

³⁰¹ PGR, «Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión» (octubre de 2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigaci_n_de_d_elitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresi_n.pdf, accedido 31 de mayo de 2019, pág. 55.

Además, la ONU-DH fue informada que en los últimos meses la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis – que lleva un monitoreo nacional de agresiones y realiza análisis de contexto– no ha recibido por parte de los analistas solicitudes para aportar información. La SEGOB resaltó que ni la Ley ni el Reglamento prevén el procedimiento de socialización de la información obtenida por la UPSA, por lo que sería importante establecer criterios que determinen dicho procedimiento.

Esta ausencia de un flujo de información apropiado con la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis se verifica también con otras áreas del Mecanismo y de la Subsecretaría. La información brindada por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida parece ser insuficiente en varias situaciones y expone a las personas beneficiarias a la repetición de preguntas y transmite la percepción de que el Mecanismo no conoce su caso. Asimismo, hay que superar situaciones que se presenten, como las evaluaciones de riesgo que no incluyen información sobre incidentes de riesgo que se han comunicado previa y adecuadamente al Mecanismo.

Un aspecto ausente de las evaluaciones de riesgo es el registro de las minutas de acuerdos de las mesas de trabajo con autoridades que resulten relevantes para la protección – principal pero no exclusivamente las que derivan de los planes de protección. Esta información, así como la actualización en cuanto a la implementación de esos acuerdos, es relevante y debe ser transmitida a la Junta de Gobierno a través de las evaluaciones de riesgo.

Este deficiente flujo de información al interior del Mecanismo, también motivado por la falta de formatos homologados para recopilar y almacenar información, no abona a que las evaluaciones de riesgo cuenten con toda la información necesaria para poder realizar los análisis de riesgo y proponer los planes de protección adecuados. Un aspecto a considerar es la necesidad de generar o fortalecer una dinámica de mayor comunicación entre oficinas que, en ocasiones, están en el mismo edificio, sin que eso menoscabe el cumplimiento de las obligaciones legales en cuanto al proceso adecuado para obtener información.

Tras la preparación inicial sigue el trabajo de campo y el contacto directo con las personas beneficiarias. Las entrevistas son un momento fundamental del proceso de evaluación de riesgo y se rigen bajo el principio de buena fe, que es básico para generar confianza con las personas beneficiarias y que se traduce de manera muy práctica en la ausencia de un requisito de verificación de la información brindada por las personas beneficiarias a través de denuncia penal u otro método potencialmente revictimizante. Tanto personas beneficiarias como personas acompañantes han referido que en ocasiones las entrevistas se convierten en algo similar a procesos inquisitivos, con una sucesión de preguntas que pueden generar incomodidad. La sensibilidad de la persona analista al momento de contrastar la información sobre los distintos hechos debe ser un punto fundamental a fortalecer.

En algunos casos la evaluación de riesgo se podría fortalecer si antes de las entrevistas se envíasen guías de preguntas, modelos de bitácoras de incidentes, información sobre los objetivos de la consulta, explicación sobre el Mecanismo, un formato de mapeo de actores y otros materiales que permitan prepararse con mayor detalle a las personas que valoren útil este ejercicio previo. Entre otros aspectos potenciales, este detalle puede fomentar mayor participación en casos de grupos o colectivos y

posibilitar la asesoría por organizaciones acompañantes. No se ignora que esta propuesta implica ciertos riesgos, por lo que se tendrá que valorar en qué casos aplicarla, porque no en todos será conveniente.

El Reglamento determina que el “estudio de evaluación de riesgo se elaborará con la participación y opinión de la persona beneficiaria”³⁰². Sin embargo, la ONU-DH ha podido constatar que rara vez se produce este intercambio participativo con las personas beneficiarias, particularmente en lo relativo a la construcción del plan de protección. Uno de los obstáculos es que las personas beneficiarias suelen recibir los estudios con muy poca antelación a su presentación en la Junta de Gobierno³⁰³. En algunos casos en que la ONU-DH observó que la persona beneficiaria pudo enviar comentarios de fondo a la evaluación de riesgo, dichos aportes no se vieron reflejados en el texto final, sin que se sepa el motivo.

Una buena práctica que se ha identificado en algunos casos durante el desarrollo de las entrevistas a peticionarios y otros trabajos de campo es el involucramiento y colaboración activa de las OSCs acompañantes. Desafortunadamente esta situación no pasa con la frecuencia necesaria y en algunos casos las OSCs acompañantes perciben incluso una deliberada ausencia de consulta que podría aportar información de gran relevancia para la evaluación de riesgo.

Algunos criterios del proceso de evaluación de riesgo no son objeto de discusiones más profundas.

A pesar de las mejoras en la realización de los estudios de evaluación de riesgo, se siguen observando errores técnicos graves. Por ejemplo, una persona beneficiaria sufrió el allanamiento de su vivienda por parte de individuos no identificados, que ingresaron por la azotea de su departamento. Aunque esta debilidad estructural – la facilidad con la que un potencial agresor podía acceder a la azotea y de allí entrar al domicilio – era fácilmente identificable, el análisis de vulnerabilidades realizado en el marco de la reevaluación de riesgo no la contempló. Incluso refirió una serie de fortalezas en cuanto a cerraduras seguras y control adecuado sobre el acceso a las llaves de la puerta principal de la planta baja como elementos para argumentar la seguridad del domicilio.

Por ejemplo, a menudo se propone el retiro de medidas de protección porque no se han registrado incidentes, agresiones o amenazas durante el periodo evaluado. Sin embargo, no se problematiza si el riesgo se mantiene y la amenaza de una agresión sigue latente y no se ha materializado precisamente porque las medidas de protección vigentes disuaden al potencial agresor.

³⁰² Artículo 90 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

³⁰³ En muchos casos 24 horas antes, situación semejante a la abordada en la nota de pie 300.

Sería fundamental ir construyendo o fortaleciendo junto con la Junta de Gobierno una narrativa a través de la cual se entienda el riesgo como una realidad vinculada con sus manifestaciones – agresiones, incidentes y amenazas – pero a su vez distinta de las mismas. Es decir, que no sufrir manifestaciones del riesgo no implica necesariamente que éste no exista. Fortalecer este aspecto es fundamental para combatir la falta de confianza que persiste en relación a las evaluaciones de riesgo que se presentan.

Asimismo, las evaluaciones de riesgo, tanto en el momento de la ponderación como en todo el proceso que lo antecede, deben adecuarse al individuo, grupo o colectivo que se evalúa de acuerdo a sus características. Sobre esta necesidad se presentan algunas reflexiones en los apartados sobre Enfoque diferenciado y Casos colectivos.

En el informe “Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano”, el Espacio OSC destacó el caso del periodista Cecilio Pineda Birto: “El 18 de septiembre del 2015 inició una serie de graves agresiones en contra del periodista Cecilio Pineda Birto. En esa fecha, descubrió a unos sujetos que privaron de la libertad a dos de sus familiares que estaban dentro del que entonces era su domicilio, en Coyuca de Catalán, Guerrero. Aunque en este incidente él y sus familiares fueron amenazados con un arma de fuego, lograron salir ilesos. Posteriormente, en febrero de 2016, Cecilio fue víctima de agresiones por parte del presidente municipal de Ajuchitlán del Progreso, por expresar críticas sobre acciones y obras públicas en el municipio. Ante esto, el periodista indicó a organizaciones de la sociedad civil que hacer periodismo en Tierra Caliente es muy difícil, aseverando temer por la vida de sus familiares. (...) mediante el oficio CEN/091/2016 de fecha 2 de febrero de 2016, se le otorgaron medidas de protección por 6 meses, calificando su riesgo como “ordinario”. Entre estas medidas se le ofreció la reubicación de domicilio, pero el beneficiario no aceptó. Aunque esta situación no excluye la obligación que tiene el Mecanismo de brindar protección al periodista, en la Junta de Gobierno en octubre de 2016 se le notificó que dejaría de recibir medidas de protección.

Meses después de esta decisión, el periodista Cecilio Pineda Birto fue asesinado el jueves 2 de marzo de 2017 por un sujeto desconocido, quien le disparó con un arma de fuego mientras se encontraba en un auto lavado de la Ciudad Altamirano, en la zona de Tierra Caliente, Guerrero.”¹

Sobre el mismo caso, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH consideró que “las medidas de protección no solo deben ser idóneas para enfrentar el riesgo a la vida e integridad personal del periodista, sino que deben adecuarse a las necesidades y circunstancias individuales, sociales y económicas del beneficiario, incluidas la necesidad o el deseo de continuar llevando a cabo las mismas actividades profesionales. En ese sentido es necesario que las medidas de protección se diseñen e implementen con la participación del potencial beneficiario.”²

¹ Espacio OSC, «Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano» (Ciudad de México, 7 de abril de 2017), <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Relatoría Especial condena el asesinato del periodista Cecilio Pineda en México e insta al Estado a revisar actuación del Mecanismo Federal de Protección en el caso» (10 de marzo de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1058&IID=2>, accedido 29 de mayo de 2019.

8.3.5 Control de calidad

El Control de Calidad es indiscutiblemente una de las funciones primordiales dentro del Mecanismo, pero no cuenta actualmente con los recursos, sobre todo de personal y de tiempo, que permitan realizar su función de manera adecuada. Adicionalmente, está la falta de tiempo que los analistas tienen para incorporar a los estudios de evaluación de riesgo las observaciones desarrolladas por el Control de Calidad. La ONU-DH recibió información sobre como la falta de control de calidad expone a la Junta de Gobierno a inconformidades.

El Control de Calidad de los estudios de evaluación de riesgo se lleva a cabo por una sola persona que tiene de 3 a 4 días para analizar 50 casos³⁰⁴, brindar retroalimentación a los analistas y garantizar que se incorporen los cambios necesarios para fortalecer los estudios a presentar en la reunión de la Junta de Gobierno.

Si se considerase que para revisar material técnico – como lo es una evaluación de riesgo – una persona puede tardar en promedio aproximadamente 5 minutos por página y que el formato de estudio de riesgo (sin contar la matriz) tiene alrededor de 20 páginas – en algunos casos ligeramente menos en otros un poco más – esto implicaría que solamente considerando el tiempo para lectura una persona tardaría un poco más de una hora y media por caso. Para 50 casos el total sería de prácticamente tres días y medio sin ningún descanso (83.3 horas), es decir dos semanas de tiempo laboral efectivo.

La nueva metodología prevé una reducción de la extensión de los informes de riesgo, lo que representa un cambio positivo para este proceso.

Varios de los actores entrevistados por la ONU-DH expresaron su preocupación por la falta de una orientación clara e inequívoca del Control de Calidad hacia el fortalecimiento de los estudios y el cumplimiento del principio de máxima protección. Algunas de las personas mencionaron que su percepción del rol del Control de Calidad era que la “tendencia es quitar”³⁰⁵, es decir disminuir las medidas del plan de protección, sin atender al principio de máxima protección. Al respecto, la CNDH destacó a la ONU-DH que “gran parte de las evaluaciones de riesgo son copias entre sí, sobre todo, respecto del contexto, el cual es un rubro de suma importancia por la diversidad del país y diversidad de actores involucrados en cada caso.”³⁰⁶ La implementación de la nueva metodología deberá brindar las herramientas para que las personas analistas puedan analizar los actores relevantes para el caso concreto y evitar contextos genéricos poco pertinentes para la situación concreta.

Si bien actualmente el Control de Calidad ya incorpora otras actividades – como revisar los planes de trabajo o el acompañamiento puntual a los estudios de evaluación de riesgo – es importante que la

³⁰⁴ La persona encargada de la función de Control de Calidad narró a la ONU-DH como en algunos casos los borradores de los estudios se reciben menos de 24 horas antes de la Junta de Gobierno.

³⁰⁵ Por ejemplo, la entrevista núm. 73 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019

³⁰⁶ Entrevista núm. 92 realizada por la ONU-DH a integrante de la CNDH, el 29 de marzo de 2019

función del Control de Calidad pueda transitar también hacia un modelo de capacitación continua a los elementos de la CEN, proponiendo discusiones de criterios, análisis colectivo de casos complejos y otras acciones que puedan impactar positivamente en el funcionamiento del área de evaluación de riesgo.

8.3.6 Temporalidad y reevaluaciones

Los casos de las personas beneficiarias del Mecanismo se reevalúan periódicamente. En cada caso, se determina el periodo de duración del plan de protección, al término del cual se procederá a una nueva evaluación. Dicha temporalidad puede verse alterada en función de cualquier cambio que afecte su situación de riesgo.

Si bien no existe un criterio claramente definido para la determinación de la temporalidad del plan de protección, en la mayoría de los casos analizados en los que se identificaba una posibilidad de cambio en la situación de riesgo – por ejemplo, cuando el actor agresor estaba a punto de abandonar su posición de poder – la temporalidad propuesta obedeció a la previsibilidad de ese cambio y se propuso un plazo menor del promedio (3 o 6 meses normalmente).

Sin embargo, debido a la sobrecarga de trabajo de la CEN, a menudo no se cumplen los plazos establecidos para la reevaluación, lo que lleva necesariamente a una extensión automática del plan de protección otorgado. Cabe destacar que según la información proporcionada por la SEGOB en casi todos los meses se presentan más reevaluaciones que evaluaciones iniciales³⁰⁷. Al respecto, sería útil realizar una revisión que permita verificar si existen formas para aligerar la carga que suponen las reevaluaciones sin que esto implique descuidar la obligación de evaluar el riesgo de manera periódica.

Según la información proporcionada por la SEGOB, al 24 de abril de 2019 estaban pendientes 114 reevaluaciones y 22 evaluaciones, equivalente a un poco más de tres meses de trabajo³⁰⁸.

A pesar de las inevitables similitudes, el proceso de reevaluación tiene algunos aspectos que lo distinguen del proceso de evaluación. En primer lugar, debido a la carga de revisión documental que implica, suele tomar más tiempo el proceso de reevaluación que el de primera evaluación.

Por otro lado, puede ser complejo distinguir la ausencia de incidentes, amenazas y agresiones de la ausencia de riesgo; sin embargo, es fundamental poder diferenciar ambas situaciones porque la ausencia de agresiones puede permitir una reducción de las medidas mientras que la persistencia del

³⁰⁷ Se puede consultar con mayor detalle en el Anexo sobre Información estadística.

³⁰⁸ En cuanto a las reevaluaciones, están pendientes cuatro de 2018, cuatro de enero de 2019, 13 de febrero de 2019, 56 de marzo de 2019 y 37 de abril de 2019.

riesgo³⁰⁹ exige mantener las mismas – además de un enfoque que permita impactar las causas del riesgo y no solamente sus posibles formas de consumación.

Por supuesto que se trata de un ejercicio de reflexión sumamente complejo, pero es el principal desafío de cualquier reevaluación. Para hacerlo, se debe atender a factores como la persistencia de las causas, la posición de los actores presuntamente involucrados y los cambios en el contexto, entre otros elementos.

Con gran frecuencia, la CEN cambia la persona analista a la que se asigna la reevaluación, política que puede ser entendida como buena práctica si se garantiza un adecuado traspaso de información, porque fomenta que diferentes miradas puedan analizar la situación de riesgo que enfrenta la persona beneficiaria.

Finalmente, el efectivo Monitoreo de la implementación adecuada de los planes de protección y el Seguimiento constante a la situación de las personas beneficiarias deberían nutrir las reevaluaciones de riesgo de todas las personas beneficiarias. La persona analista tendría que contar con un reporte detallado de esas dos actividades para realizar la reevaluación. Sin embargo, este intercambio de información no siempre se realiza de la manera adecuada.

8.4 Planes de protección y medidas

8.4.1 Posibles respuestas ante el riesgo

Evaluar y determinar el riesgo es un ejercicio fundamental porque permite crear planes de protección integrales y otorgar medidas que respondan concretamente al riesgo específico que se observa, considerando las vulnerabilidades y capacidades identificadas. En ese sentido, la preocupación que la ONU-DH y las OSCs han manifestado de manera reiterada consiste en que las medidas del Mecanismo están enfocadas principalmente en evitar la consumación de un daño – elemento muy importante –, pero no así en abordar las causas que originan la situación de riesgo. Esto conduce a una tendencia peligrosa de afrontar las consecuencias y no las causas, razón por la cual, tras su visita a México, la Alta Comisionada consideró “que, siendo útil, no es suficiente, porque en realidad es un paliativo y eso le impide poder proteger a todos.”³¹⁰

³⁰⁹ Por ejemplo, el riesgo puede no manifestarse a través de agresiones o amenazas gracias precisamente a la eficacia del plan de protección que disuade la actuación del agresor, pero no desactiva la intencionalidad de causar un daño.

³¹⁰ Respuestas dadas a la prensa por parte de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet en el marco de las Declaraciones con motivo de su visita a México, el 9 de abril de 2019 en la Ciudad de México. CINU, «Conferencia de Prensa Michelle Bachelet» (video de YouTube, transmitido en vivo el 9 de abril de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=kkzjlrJs1Ng>, accedido 24 de julio de 2019.

En varias ocasiones, impedir la materialización de un daño no solo es necesario sino la única ruta de actuación. Sin embargo, si no se complementa un abordaje de las causas del riesgo, puede producirse a mediano plazo una situación insostenible por la cantidad de personas a proteger.

El objetivo global del Mecanismo es, como señala la Ley, implementar y operar las medidas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, de manera que permita que esas labores se mantengan³¹¹. Teniendo este objetivo general hay que definir los objetivos específicos que se buscan con los planes de protección, sin dejar de considerar que una medida puede, simultáneamente, responder a distintos objetivos³¹² y que las medidas se combinan entre sí en planes de protección, porque ninguna medida por sí sola va a lograr una protección efectiva.

Los objetivos de los planes de protección pueden ser cinco puntos principales:

I. Disuadir agresiones

Algunos ejemplos de medidas que pueden tener principalmente el objetivo de disuadir agresiones son: el reconocimiento público por parte de las autoridades; los oficios a autoridades potencialmente agresoras; la instalación de cámaras de CCTV y/o medidas de infraestructura porque de manera visible aumentan la dificultad de una intrusión, la probabilidad de detección del perpetrador y de eventual sanción; la vigilancia perimetral periódica que demuestra el ímpetu de la autoridad en proteger a la persona beneficiaria y la probabilidad de una reacción rápida y contundente en caso de agresión; y la instalación de mesas de trabajo con reuniones regulares, que impulsen la actuación de las autoridades federales y estatales, pero también su rendición de cuentas y la supervisión de los resultados de las actuaciones.

Particularmente en este rubro sería importante considerar el concepto de “desplazamiento del riesgo”. Esta noción se refiere a que, si se instalan capacidades en una determinada zona, el riesgo se puede trasladar a otra que esté menos protegida. Un ejemplo puede surgir cuando se instalan una serie de medidas de infraestructura en el domicilio laboral de la persona que tiene una amenaza latente, pero no se considera el domicilio residencial – quizás porque no hay (todavía) registro de incidentes en esa zona. Un agresor inteligente y con intención de causar daño buscará la alternativa más viable para

³¹¹ Artículo 1.- La presente Ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

³¹² Un ejemplo sería la medida de escoltas que al mismo tiempo que disuade de un ataque -lo cual demuestra una mayor capacidad de la persona beneficiaria- permite una reacción si se produjera porque los escoltas están entrenados para repeler estas agresiones y estar en capacidad de mitigar los impactos porque tienen formación en primeros auxilios.

operar. En ese sentido, se debe considerar que uno de los resultados de una estrategia exitosa para la protección de una zona de riesgo puede ser el que surjan nuevas zonas de riesgo. La estrategia de protección sería entonces como una cadena que resulta tan fuerte como su eslabón más débil.

II. Evitar los riesgos

Algunos ejemplos de medidas que pueden tener principalmente el objetivo de evitar los riesgos son: recopilar información que permita la elaboración de mapas de riesgo y procurar rutas alternas que eluden las zonas de mayor riesgo o la extracción de la zona de riesgo ante la imposibilidad de proveer alternativas de protección.

III. Reaccionar y escapar de amenazas consumadas

Algunos ejemplos de medidas que pueden tener principalmente el objetivo de permitir una reacción ante amenazas consumadas son: la asignación de un vehículo que permita huir rápidamente en la eventualidad de una agresión; servicio de escoltas armados que pueden repeler una agresión y orientar una fuga rápida; los botones de asistencia que permiten avisar a las autoridades con capacidad de reacción; o aparatos como sensores de detección que permiten obtener alarmas de intrusiones indeseadas y brindar el tiempo necesario para una reacción efectiva de las fuerzas de seguridad o, incluso, una fuga.

IV. Mitigar impactos de un eventual ataque

Algunos ejemplos de medidas que pueden tener principalmente el objetivo de mitigar el impacto de un ataque son: adoptar una política de respaldos periódicos de la información de trabajo que permita recuperar datos importantes en la eventualidad de un robo o destrucción del material; la asistencia médica y psicológica tras un ataque; o chalecos antibala que aumentan la probabilidad de supervivencia ante un ataque armado.

V. Anular las causas del riesgo

Algunos ejemplos de medidas que abordan directamente las causas del riesgo son: la adecuación del marco normativo en la medida que ya no permita la criminalización de personas defensoras de derechos humanos y periodistas; la resolución sólida e inequívoca de situaciones jurídicas inciertas que generan riesgo, incluidas las relativas a la tenencia de tierras por comunidades indígenas; un esfuerzo decidido para combatir la estigmatización y desprestigio, a través de la condena inequívoca de los ataques y el reconocimiento público de la labor; o un proceso adecuado en el que se investiga, juzga y sanciona a los autores materiales e intelectuales de las agresiones a fin de no alentar su repetición y generar un marco de prevención general.

Considerando que este abordaje es el que efectivamente afronta y elimina las causas del riesgo debería priorizarse sobre otros que solamente atienden los síntomas. Este cambio de paradigma – que implica una priorización de las medidas preventivas – será la única garantía de sostenibilidad a largo plazo de la política de protección.

Además, abordar el riesgo con el objetivo de anularlo contribuye a un enfoque sobre la amenaza específica y sobre el tipo de actor concreto, lo que posibilita que se aumenten las capacidades y disminuyan las vulnerabilidades más relevantes. Por ejemplo, si se trata de un presidente municipal que con múltiples recursos³¹³ amenaza a un periodista con denunciarlo penalmente por difamación puede ser poco idónea la estrategia de instalar medidas de infraestructura. Al contrario, serían más eficaces gestiones políticas, incluso de carácter privado.

8.4.2 Concepto de planes de protección

El Reglamento define como atribuciones de la UER definir “un plan de protección integral de acuerdo a las características del Peticionario o Beneficiario”³¹⁴. Asimismo, el Reglamento explica que el plan de protección incluye tanto medidas de protección como medidas de prevención³¹⁵.

El plan de protección debe atender los riesgos, identificando medidas idóneas que se combinen de acuerdo a las nociones de integralidad, indivisibilidad e interdependencia. Es decir, las medidas no deben ser observadas de manera aislada sino como parte de un plan integral, indivisible en el que éstas son interdependientes y complementarias.

Así, el plan de protección integral debe ser entendido como el conjunto de acciones y medidas idóneas interdependientes aplicadas al caso para reducir la amenaza, aumentar las capacidades y disminuir las vulnerabilidades relevantes ante la amenaza y la tipología del agresor, de modo que las personas o colectivos afectados en el caso puedan continuar con su labor en las mejores condiciones posibles.

8.4.3 Definición del plan de protección

Tras la realización del estudio de evaluación de riesgo, la UER elabora una propuesta de plan de protección y presenta el caso a la Junta de Gobierno que analiza la evaluación de riesgo y discute la

³¹³ Alguien que en criminología se llamaría agresor con múltiples recursos. Traducción libre del concepto de “resourceful offender”. Sobre esa noción vale la pena consultar: Paul Ekblom y Nick Tilley, “Going Equipped” (The British Journal of Criminology, Volume 40, Issue 3, June 2000), <https://doi.org/10.1093/bjc/40.3.376>, págs. 376–398

³¹⁴ Artículo 44 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

³¹⁵ Artículo 58.- En la toma de decisiones y en la operación del Mecanismo se deberá priorizar la protección de la persona en riesgo. El Mecanismo contemplará el diseño e implementación de un Plan de Protección Integral, que incluya Medidas de Protección y Medidas de Prevención. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

propuesta de plan de protección con la participación directa de las personas peticionarias o beneficiarias. La decisión final es notificada a la persona beneficiaria y a las autoridades encargadas de implementar las medidas acordadas.

La participación directa de las personas beneficiarias y el conocimiento temático y territorial de las personas que integran la Junta de Gobierno enriquece el análisis y permite un fortalecimiento de las propuestas elaboradas por la CEN. La SEGOB informó a la ONU-DH que no cuenta con el registro de cuantas propuestas de planes de protección sufren cambios en función del intercambio en las mesas de trabajo, pero la ONU-DH ha podido observar que en varios casos se han producido dichos cambios.

Es importante fortalecer la forma como se presentan los estudios de evaluación de riesgo en la Junta de Gobierno, generando contenidos que faciliten la comprensión del análisis y de la propuesta de plan de protección, tales como gráficos con líneas de tiempo de las agresiones, mapeo de actores o ponderación de capacidades y vulnerabilidades. Además, se debe fortalecer el conocimiento de los tomadores de decisión en cuanto a las características técnicas de las medidas, tales como modelos de cámaras, tipos de chalecos, opciones de vehículo, número de escoltas, entre otros aspectos.

8.4.4 Medidas

La Ley determina que el Mecanismo puede otorgar Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección. A pesar de no detallar varios aspectos, el Reglamento menciona como ejemplos de posibles medidas preventivas: cursos de autoprotección, tanto individuales como colectivos; instructivos y manuales y acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas³¹⁶.

Como ejemplo – enunciativo y no limitativo – de medidas de protección refiere: entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital; seguridad de inmuebles e instalación de sistemas de seguridad; vigilancia a través de patrullajes; chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados y otros medios físicos de protección; resguardo de la persona beneficiaria y, en su caso, los medios necesarios para su subsistencia durante la implementación de esta medida.

Como ejemplos de medidas de prevención, el Reglamento enumera: difusión a nivel federal, estatal y municipal del Mecanismo y las obligaciones de las autoridades con las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en cuanto a su protección; cursos de capacitación dirigidos a las y los funcionarios de las entidades federativas sobre personas defensoras de derechos humanos y periodistas, respecto de la Ley, el Reglamento, evaluación de riesgo y demás documentos derivados del Mecanismo; difusión de las declaraciones públicas de los funcionarios sobre la importancia del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, criterios nacionales e internacionales en la materia, así como otros documentos afines; creación de conciencia pública sobre la importancia del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, así como de

³¹⁶ Artículo 64, Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

los instrumentos internacionales relevantes sobre el derecho y la responsabilidad de los individuos, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente; y recabar, analizar y publicar los datos relativos a las agresiones que sufren las personas beneficiarias.

Como se abordará en el capítulo sobre Implementación oportuna y adecuada de las medidas, estas pueden ser ejecutadas por:

- I. La CEN;
- II. Autoridades federales;
- III. Autoridades estatales;
- IV. Autoridades municipales;
- V. Y, la empresa contratada.

Adicionalmente, el Mecanismo cuenta con un catálogo de 44 medidas cuya implementación puede solicitar como prestación de servicios a una empresa con la que tiene el respectivo contrato. Dicho catálogo contractual circunscribe las posibilidades de actuación de la empresa por lo que sería conveniente contar con ese catálogo en las mesas de trabajo para lograr una construcción más informada de los acuerdos de la Junta.

Asimismo, sería importante crear un catálogo no exhaustivo³¹⁷ sino orientador – o manual de orientación con ejemplos enunciativos – que enumere algunas de las posibles medidas que pueden ser otorgadas por la Junta de Gobierno para ser implementadas por las diferentes autoridades.

De manera general, la ONU-DH percibe que sería oportuno disponer de más información por todos los involucrados ya sea analistas, tomadores de decisión, implementadores y personas beneficiarias sobre las posibles medidas de protección. Otros estudios previos también resaltaron esta necesidad. Por ejemplo, el Espacio OSC recomendó que “al momento de entregar un número de teléfono de emergencia, el Mecanismo debe asegurarse que el interlocutor detrás de ese número telefónico conozca la existencia del Mecanismo y de la persona beneficiaria.”³¹⁸ Asimismo, Front Line Defenders explicaba que “algunas limitaciones del CCTV se pueden resolver mediante la activación funciones existentes que actualmente se encuentran deshabilitadas”³¹⁹.

³¹⁷ Una reflexión más profunda sobre este tema se puede observar en el apartado sobre la necesidad de revisión del catálogo de medidas.

³¹⁸ Espacio OSC, «Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (México, julio de 2015), http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/03/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf, accedido 10 de junio de 2019, pág. 74.

³¹⁹ Front Line Defenders, «A review of the Mexican Government’s Protection Mechanism physical security measures» (abril de 2018). Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

Se debe resaltar el trabajo realizado por la CEN para la construcción de un Manual de medidas de protección, aprobado por la Junta de Gobierno en diciembre de 2018, que presenta las principales medidas – un total de 17 – y determina criterios y consideraciones para la asignación. Sin embargo, dicha herramienta no es pública y no se ha podido socializar ampliamente con los tomadores de decisión y las personas beneficiarias. Será importante difundir este trabajo y garantizar que esté disponible en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno.

A continuación, se realizará un análisis muy breve de algunas de las medidas – o tipos de medidas – normalmente propuestas en la Junta de Gobierno con el objetivo de identificar posibles buenas o malas prácticas que se puedan fortalecer o rectificar para obtener resultados más idóneos y eficaces.

8.4.4.1 Medidas políticas

“A veces con una llamada se resuelven cosas”
Integrante del Consejo Consultivo³²⁰

A lo largo de este documento se resalta reiteradamente como la mayoría de las agresiones registradas por el Mecanismo son perpetradas por servidores públicos. Asimismo, quienes cometen omisiones en relación a las diferentes dimensiones del deber de proteger – prevenir, implementar medidas, investigar y respetar – también son servidores públicos. Además, algunos actores que atacan a personas defensoras de derechos humanos y periodistas también responden a incentivos políticos. En ese sentido, como decía un analista a la ONU-DH, en varios casos las “medidas políticas son las más eficaces.”³²¹

El Mecanismo ha mantenido un enfoque en las medidas de carácter policiaco o securitista. Si bien esta parte debe seguir siendo un elemento principal, también hay que priorizar medidas de carácter político, que tienen en muchos casos otro potencial de solución eficaz y sostenible para las causas del riesgo.

Paulatinamente, el Mecanismo ha ido desarrollando experiencias positivas en ese sentido, en particular: oficios o cartas a autoridades con el objetivo de persuadir o disuadir, mesas de trabajo de diferentes tipos, pronunciamientos públicos, buenos oficios y otro tipo de gestiones puntuales.

Sin embargo, parece que no se entiende o no se acepta que las medidas políticas también necesitan recursos, particularmente humanos para poder ser llevadas a cabo. Es decir, el tiempo de personas con los perfiles y las capacidades necesarias para realizar estas actividades. Sin un fortalecimiento del personal del Mecanismo y de sus condiciones de trabajo difícilmente se podrán esperar mayores resultados de las medidas políticas.

³²⁰ Entrevista núm. 63 realizada por la ONU-DH a personas integrantes de la junta de gobierno, el 15 de marzo de 2019.

³²¹ Entrevista núm. 74 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

A través de los oficios que se envían formalmente a autoridades de diferentes niveles y poderes, el Mecanismo contribuye a: el reconocimiento de las personas beneficiarias; la disuasión de ataques por parte de funcionarios públicos; la implementación efectiva de medidas de protección; lograr avances en procesos de investigación; y un entendimiento más amplio del Mecanismo. Recientemente se adoptó la práctica de no enviar todos los oficios directamente a las autoridades pertinentes, sino enviarlos a la UEP y que, a su vez ésta envíe comunicaciones a las distintas autoridades estatales o municipales. Sería importante analizar si esta decisión no disminuirá el impacto que se persigue con la medida, porque la percepción de recibir una comunicación directa del gobierno federal y de una entidad local puede ser significativamente distinta, particularmente cuando se trata de un agresor. Por otro lado, sería importante garantizar que dichos oficios llegan efectivamente al destinatario deseado, confirmando la recepción y lectura de los mismos.

En algunos casos, el Mecanismo define como medida idónea la instalación de mesas de trabajo con diversas autoridades pertinentes, muchas veces como forma de abordar las causas estructurales del riesgo. La Dirección General Adjunta de Investigación y Atención a Casos (DGAIC) de la UDDH reportó a la ONU-DH haber liderado 58 mesas de trabajo definidas por el Mecanismo entre 2016 y 2019, de las cuales 33 habrán sido concluidas y 25 permanecen activas. Se desconoce un proceso de evaluación de los resultados de estas mesas y un mapeo sobre los casos en que estos no se llevaron a cabo. La ONU-DH ha podido observar como en distintos casos las mesas han sido francamente exitosas y permitieron evitar conflictos. Sin embargo, persisten algunas preocupaciones relativas a la implementación de estas medidas porque en varios casos las mesas nunca se llevaron a cabo, sobre todo por la falta de capacidad operativa, ya sea del Mecanismo o de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos³²² y por la falta de voluntad de las autoridades convocadas.

Adicionalmente, la Junta de Gobierno no tiene acceso a un registro de las mesas de trabajo definidas como medida, ni de su estado de implementación. La CEN debería presentar esta información tanto a la Junta de Gobierno como a las personas analistas y complementarla con las minutas de las reuniones que se llevaron a cabo, porque dicha información puede ser de gran relevancia para el análisis de riesgo y la definición de los planes de protección.

Por otro lado, la ONU-DH ha podido constatar como la asignación de responsabilidades en cuanto a la implementación de dichas mesas de trabajo parece variar entre la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, la URCRR, la UER, la UPSA o la Dirección de Seguimiento. Si bien pueda ser pertinente esta diversidad en función de los diferentes objetivos que se persigan, sería importante garantizar que esa decisión está basada en criterios objetivos y que las personas encargadas de liderar las mesas cuentan con las capacidades necesarias para hacerlo.

Finalmente, sería oportuno sistematizar los avances y resultados de estas mesas de trabajo para permitir un monitoreo y evaluación de su implementación.

³²² La Dirección General Adjunta de Investigación y Atención a Casos de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, lleva a cabo, a solicitud de la CEN, mesas de trabajo con autoridades como medidas políticas adoptadas por el Mecanismo.

El artículo 44 de la Ley señala que la Federación y las Entidades Federativas “condenarán [...] las agresiones de las que sean objeto” las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Los lineamientos para el reconocimiento prevén varias posibilidades para que el Mecanismo directa o indirectamente contrarreste acciones de desprestigio³²³. Un ejemplo de reacción pública es el comunicado que reconoce a las personas defensoras de derechos sexuales y reproductivos³²⁴. El Mecanismo debería fortalecer estas acciones sobre todo cuando sean casos de ataques por parte de funcionarios públicos.

Además de este trabajo, desde la oficina de la persona Titular de la CEN se realizan múltiples gestiones de interlocución política que pueden tener efectos positivos³²⁵. La ONU-DH ha podido observar como la actuación directa de la persona Titular ha resultado sumamente importante para garantizar una atención inmediata y contundente a emergencias graves, tales como desapariciones y detenciones arbitrarias o para asegurar que ciertas autoridades participen en espacios para la toma de decisiones estratégicas en materia de prevención.

Sería importante extender estos buenos oficios a comunicaciones puntuales de la persona Titular del Mecanismo o del Subsecretario exhortando a funcionarios municipales, estatales o federales a abstenerse de acciones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

³²³ Entre ellas, facilitar una vía pública de rectificación para que la persona u organización defensora o periodista pueda responder a las declaraciones que ha recibido en su contra, condenar públicamente las acciones de desprestigio y hacer un extrañamiento público a las autoridades responsables de las agresiones. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297580/Lineamientos_para_el_Reconocimiento_a_la_Labor_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

³²⁴ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Reconocimiento a personas defensoras de derechos sexuales y reproductivos», accedido 29 de mayo de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409586/Reconocimiento_a_personas_defensoras_de_derechos_sexuales_y_reproductivos-30_octubre.pdf.

³²⁵ Un momento clave durante el anterior sexenio fue la convocatoria que el Secretario de Gobernación realizó a todos los secretarios generales de gobierno de las entidades federativas.

8.4.4.2 Botón de asistencia y central de monitoreo

“Tardaron 40 minutos en llegar”
Persona beneficiaria³²⁶

El botón de asistencia, anteriormente conocido como botón de pánico, es la medida que se implementa con mayor frecuencia – de un total de 3,832 medidas implementadas en la historia del Mecanismo, 960 fueron el botón³²⁷ – y es una de las más controversiales.

Las entrevistas conducidas por la ONU-DH a personas beneficiarias confirmaron que la percepción sobre la eficacia de esta medida es muy negativa. Sin embargo, en varios de los casos se detectaron inconsistencias en cuanto al entendimiento de las funciones de esta medida, tanto por parte de personas beneficiarias, como por integrantes de la Junta de Gobierno y del personal de la CEN³²⁸.

El nombre oficial de la medida es “arrendamiento de botón de asistencia con aplicación de localización para Sistema de Reacción Inmediata”, concepto que ayuda a explicar su objetivo de emitir alertas que permitan una reacción rápida ante una emergencia. El manual de medidas recientemente aprobado contiene consideraciones muy importantes, particularmente en cuanto a los criterios de asignación.

El referido Manual explica que la medida “es pertinente en casos en que se ha evidenciado la probabilidad de causar daño, pero no la inminencia de un ataque, en contra de la persona beneficiaria; se adopta para ser utilizada como medida preventiva con el propósito de emitir alertas.” Asimismo, por sus características técnicas “esta medida es idónea en zonas donde haya cobertura de la señal de telefonía celular y una autoridad que pueda reaccionar tan rápido como sea posible.”³²⁹ Es decir, no es una medida idónea si las personas defensoras se mueven principalmente por zonas sin señal de telefonía o no existe capacidad de reacción de las autoridades policíacas de la región. Sin embargo, se observa que se ha otorgado la medida sin tener en cuenta estas limitaciones.

Sin un entendimiento unificado del objeto y alcance de la medida – por parte de quien la propone en la CEN, de quien toma las decisiones respectivas en la Junta de Gobierno, de quien es beneficiario de la medida y de quien tiene la tarea de reaccionar a las emergencias – difícilmente podrá volverse una medida idónea y creará la falsa expectativa de una capacidad de reacción inmediata contundente ante una emergencia.

³²⁶ Afirmación registrada durante la observación de mesas de trabajo de la Junta de Gobierno.

³²⁷ Información brindada por la SEGOB.

³²⁸ Por ejemplo, una persona funcionaria mencionó a la ONU-DH que consideraba “el botón un apoyo moral”. Entrevista núm. 72 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

³²⁹ En el mismo sentido, la UPSA recomendó en 2017 que “en contextos en los que la señal telefónica no es viable o no existen condiciones óptimas (zonas rurales o de difícil acceso), deben considerarse otras alternativas de protección”. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe de Segunda Evaluación: Equipo de Telefonía Celular con Aplicación de Localización para Sistema de Reacción Rápida (Botón de Asistencia)» (enero de 2017). Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente diagnóstico.

Las preocupaciones que se transmitieron a la ONU-DH se pueden sistematizar en tres grupos:

- I. Mal funcionamiento de la terminal: particularmente la poca duración de la batería, dificultades para prender el equipo, recepción de llamadas extrañas y GPS indicando una ubicación distinta a la real, entre otros;
- II. Cobertura deficiente del servicio: de manera evidente en zonas donde no hay señal de telefonía celular, pero también en lugares donde los celulares tienen plena cobertura³³⁰;
- III. Y en la reacción ante la activación de la alerta: inquietudes sobre la forma como reaccionó la empresa y las dificultades para una reacción inmediata y/o adecuada de las autoridades policiacas.

Asimismo, según la información recabada en las entrevistas realizadas por la ONU-DH una función de esta medida que ha resultado de particular utilidad ha sido la posibilidad de realizar un monitoreo remoto de los desplazamientos de las personas beneficiarias. Por ejemplo, en un caso que acompañó personal del Mecanismo fue precisamente esta función la que permitió la localización con vida de una persona beneficiaria que había sido desaparecida. No obstante, esta posibilidad de utilizar el servicio de monitoreo no se encuentra reflejada en el Manual de Medidas.

Adicionalmente, la empresa refiere que “el botón de asistencia es un procedimiento que cuenta con funcionamiento sencillo y versátil. La persona que lo porta recibe una capacitación previa y se realizan entrenamientos y actualizaciones constantes.”³³¹ Sin embargo, varias de las 62 personas beneficiarias entrevistadas por la ONU-DH manifestaron no haber recibido ninguna capacitación en cuanto a la operación y alcances de la medida o la información recibida fue insuficiente. Esto constituiría un incumplimiento de la recomendación de “realizar la entrega del botón de asistencia de manera personalísima y con el tiempo suficiente para capacitar a la persona beneficiaria con respecto a la funcionalidad y alcances del aparato” que la UPSA formuló a inicios de 2017 a través de la evaluación de la medida³³².

Según la información brindada por la SEGOB a la ONU-DH, al 15 de marzo del 2019 existían 816 botones de asistencia asignados a las personas beneficiarias³³³. De estos, 308 tienen más de un mes de estar apagados y otros 133 más de una semana. Resulta evidente que más de la mitad de los botones otorgados no están siendo utilizados. En este sentido, urge una revisión que permita identificar los casos de falta de información, fallas técnicas y falta de interés para valorar la pertinencia de mantener

³³⁰ La ONU-DH ha podido observar directamente como en el centro de la Ciudad de México el aparato reportaba no tener señal de telefonía celular.

³³¹ Información brindada por la SEGOB a la ONU-DH.

³³² Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe de Segunda Evaluación. Equipo de Telefonía Celular con Aplicación de Localización para Sistema de Reacción Rápida (Botón de Asistencia)» (enero de 2017), pág. 42. Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

³³³ Registro de botones de asistencia facilitado por la SEGOB. A inicios de 2017, la UPSA propuso que “Si después de llevar a cabo todas estas propuestas, en el plazo de un trimestre, no logramos que la persona beneficiaria utilice el botón, se presentarán los casos a la Junta de Gobierno, a fin de que valore si procede el retiro de la medida.” Sin embargo, esta presentación no se ha realizado.

dicha medida cuando no se utiliza³³⁴. En esa tarea debe haber un involucramiento de la Dirección de Seguimiento e implementación de medidas, incluido cuando se discuten los casos en la Junta de Gobierno.

El botón es, actualmente, la condición de acceso a la central de monitoreo operada por la empresa contratada por el Mecanismo, de tal suerte que:

- I. Quienes no tienen botón de asistencia no tienen acceso a la central que opera las 24 horas, tanto para reacción a emergencias como para el monitoreo de traslados;
- II. Y, la central de monitoreo que funciona como principal plataforma de recepción de emergencias del Mecanismo es operada por una empresa privada.

El primer punto genera preocupación en la medida en que si alguien es incorporado al Mecanismo es porque se ha evidenciado la probabilidad de sufrir un daño y por lo tanto todas las personas beneficiarias deberían tener acceso directo a la posibilidad de una reacción efectiva a emergencias a cualquier hora.

En el segundo punto es motivo de reflexión la opción por privatizar el trato con personas beneficiarias y, particularmente, la reacción a emergencias. El personal de la empresa contratada no tiene el mismo grado de preparación para reaccionar a emergencias, ni el mismo conocimiento de los casos que las y los funcionarios del Mecanismo³³⁵. Tampoco disponen de la misma capacidad de incidencia con las autoridades que puedan ser relevantes para actuar de manera inmediata en una situación de emergencia.

La empresa compartió con la ONU-DH que cuenta con protocolos de atención y respuesta para al menos tres de las medidas que opera. Si bien los procedimientos orientan a las personas funcionarias sobre cómo actuar ante situaciones en las que se confirma la situación de riesgo, omite orientar a las personas operadoras sobre como determinar si efectivamente existe un riesgo o no. Este dato cobra particular relevancia si se considera que, durante todo el año de 2018, la empresa sólo catalogó 28 activaciones como “emergencia verdadera” de un total de 2.625 eventos registrados – es decir el 1.07% de las ocasiones en que una persona beneficiaria oprimió el botón.

Estos aspectos deben ser objeto de una revisión especializada y si es pertinente promover un cambio de modelo en el que la CEN asuma de manera plena la responsabilidad de reaccionar a emergencias, lo que implicaría crear un *call center* – disponible 24/7 – que sume capacidades en materia de

³³⁴ Por ejemplo, en un caso reciente, en que la persona beneficiaria tenía el botón apagado hacía dos meses y mencionó que no le ve utilidad, la ONU-DH observó cómo no hubo por parte de la CEN un acercamiento específico para discernir si la medida era idónea, si estaba funcionando o si la persona beneficiaria había recibido capacitación adecuada sobre su operación.

³³⁵ Front Line Defenders destacó en el estudio que realizaron sobre algunas medidas del Mecanismo el caso de una beneficiaria que solicitó asistencia urgente y que ésta llegó dos días después y por parte de la corporación policiaca que estaba señalada previamente como agresora. Front Line Defenders, «A review of the Mexican Government’s Protection Mechanism physical security measures» (abril de 2018). Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

coordinación con autoridades, recepción de casos, monitoreo de momentos de particular riesgo, seguimiento, reacción a emergencias y contención psicosocial. Este paso, fundamental, tiene que estar acompañado por un decidido reforzamiento del personal del Mecanismo. Una vez en marcha este modelo se podría revalorar la pertinencia de varios de los botones asignados actualmente y considerar alternativas. También se podría analizar si este “call center” podría atender llamadas de otras instancias de la Subsecretaría de Derechos Humanos que requieren atención 24/7, a efectos de optimizar costos y tener un flujo de solicitudes y llamadas que justifica el servicio.

Sería oportuno realizar un estudio sobre las mejores opciones de atención y monitoreo a las personas beneficiarias y considerar que el costo operativo – no considerando la inversión inicial para la adquisición del equipo adecuado – de una central de monitoreo con 26 personas de tiempo completo³³⁶ podría representar significativamente menos de lo que actualmente gasta el Mecanismo cada mes con la medida del botón de asistencia. Para ello se debe recuperar el análisis que la UPSA llevó a cabo sobre la eficacia de la medida³³⁷.

8.4.4.3 Servicio de escoltas

A lo largo de su existencia, el Mecanismo ha otorgado el servicio de escoltas 150 veces a través de autoridades policíacas o por la empresa contratada por SEGOB. La medida consiste en acompañamiento permanente, las 24 horas, de profesionales de seguridad armados y capacitados en protección personal. Al 20 de junio de 2019, estaban activos 39 servicios permanentes y 2 temporales implementados por la empresa y otros 11 servicios permanentes implementados por diferentes corporaciones policíacas³³⁸.

Al poder ser implementada por entidades distintas – empresa, policía estatal, fiscalías, policía federal, policía municipal, etc. – se complejiza la estandarización de la protección. Por ejemplo, en algunos casos la protección no se brinda las 24 horas sino durante períodos preestablecidos. En otros varía de manera significativa el equipamiento disponible para los escoltas, incluido armamento, chalecos antibalas y aparatos de comunicación.

El servicio de escolta es una medida para casos de riesgo especialmente elevado “en que se ha evidenciado una alta probabilidad de materialización del riesgo, relacionado con la intención de causar daño a la persona beneficiaria o ante la inminencia de un ataque en su contra.”³³⁹ El objeto de

³³⁶ Cálculo efectuado para 16 personas con grado de jefe de departamento, 8 con grado de subdirector de área y 2 con grado de director de área.

³³⁷ En el apartado dedicado a Reacción a agresiones y otras emergencias se abordarán otros aspectos relacionados con la necesidad de implementación de una central de monitoreo.

³³⁸ Información brindada por SEGOB.

³³⁹ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Manual de medidas de protección». Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

la medida es, simultáneamente, disuadir agresiones, repeler las mismas si se producen y facilitar la huida ante ataques inminentes.

Esta medida ha salvado las vidas de personas defensoras y periodistas. Por ejemplo, un periodista contó cómo “por la destreza y preparación del personal del esquema de seguridad lograron salir de la zona de riesgo” cuando durante una cobertura de un caso en una región de elevados índices de delincuencia se vieron confrontados por un grupo de personas agresivas que rodeó el vehículo y empezó a golpearlo.³⁴⁰

Muestra del riesgo que enfrentan las personas beneficiarias, los escoltas han tenido que repeler agresiones y operar huidas, en dos casos resultando fallecidos los escoltas que brindaban protección³⁴¹.

Es una medida particularmente invasiva, que limita significativamente la privacidad de la persona beneficiaria y que puede llegar a tener un impacto en la forma en que desarrolla su labor de defensa de los derechos humanos o periodismo. Por ello debe ser objeto de consideraciones particularmente cuidadosas al momento de ponderar su idoneidad y durante la implementación de la medida.

La CIDH explicó que “como garantía de la idoneidad y efectividad de las medidas resulta esencial que las personas que intervienen en la protección a defensoras y defensores (como lo son quienes participan en las escoltas personales, patrullajes o quienes realicen actividades de seguridad en las sedes de las organizaciones) cuenten con la capacitación y entrenamiento necesarios para desempeñar sus funciones. Las medidas de protección no deben ser brindadas por los funcionarios de seguridad que, según las personas beneficiarias, estarían involucrados en los hechos denunciados, de modo que la designación de los mismos debe hacerse con la participación de las personas beneficiarias”³⁴².

Algunas personas beneficiarias entrevistadas hicieron un reconocimiento positivo a los elementos que las protegen, mencionando que son “sumamente disciplinados, respetuosos, (...) personas de suma confianza”.³⁴³ No obstante, la ONU-DH ha recibido información sobre varias dificultades en la implementación de la medida de escoltas, tanto con escoltas privados como de seguridad pública, como cuando las personas beneficiarias se han tenido que hacer cargo del alojamiento o alimentación de las personas escoltas o de la gasolina y casetas, porque la entidad a la que pertenecen no habría

³⁴⁰ Afirmación registrada durante observación de mesas de trabajo de la Junta de Gobierno.

³⁴¹ El 22 de marzo de 2017 se registró un atentado al vehículo asignado a una persona beneficiaria por al menos tres personas con armas largas. El elemento de escolta RHL fue herido y posteriormente falleció. En el otro caso, el 28 de marzo de 2017, los escoltas se percataron de la intención de incendiar la casa y el vehículo del beneficiario (quien se encontraba en el interior de su domicilio). Al accionar sus armas contra los agresores, estos reaccionaron y resultó herido el escolta ACV, quien momentos después falleció.

³⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 525.

³⁴³ Entrevista núm. 22 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 25 de abril de 2019.

provisto los viáticos y gastos para sus desplazamientos³⁴⁴. Según la información recabada existiría una mayor tendencia para que se genere esta situación cuando las personas beneficiarias son mujeres.

También se recibieron reportes de actuaciones y reacciones por parte de las personas escoltas que no serían congruentes con el actuar que se espera de quien ha recibido las oportunas capacitaciones.³⁴⁵ Por ejemplo, en un caso, un escolta se preparó para desenfundar su arma cuando estaba protegiendo a un periodista que cubría una manifestación. Esta situación ocurrió sin que existiese una amenaza dirigida al periodista y pudo incluso haberle colocado en mayor riesgo.

Además, no existe claridad en cuanto a protocolos de interacción y decisión en la relación entre la persona protegida y los escoltas³⁴⁶. La empresa informó que los escoltas realizan reportes diarios del servicio, los cuales se transmiten al Mecanismo en caso de alguna ocurrencia relevante.

Adicionalmente, en el caso del servicio de escoltas privado, se verificó que durante un tiempo la empresa y las personas que brindaban el servicio no contaban con las licencias y registros necesarios para portar armas y brindar el servicio de protección personal. Dicho asunto ya está resuelto según la información proporcionada por la SEGOB y la empresa.

La empresa informó a la ONU-DH que cuenta con un total de 148 elementos preparados para brindar servicio de escolta, de los cuales solamente tres son mujeres. Sería importante verificar si con el Servicio Federal de Protección (SFP) esta falta de personal femenino cambiará.

En los casos de acompañamiento permanente por parte de autoridades policiacas se han registrado otras dificultades, como la aparente falta de criterio sobre la posibilidad de que la persona beneficiaria se pueda subir o no a la patrulla policial, lo que provocó tener una persona beneficiaria viajando en transporte público, seguido por una patrulla con sus escoltas. Sería importante determinar de manera previa todos los alcances y criterios asociados para fomentar decisiones más informadas por la Junta de Gobierno y, en caso de ser necesario, adoptar medidas complementarias como la asignación de un vehículo³⁴⁷. Asimismo, en algunos casos se otorga la medida de escolta ante la imposibilidad de otorgar otras medidas que serían más idóneas, tales como ambulancias o servicio de transporte.

³⁴⁴ La evaluación de la medida realizada por la UPSA omite este aspecto.

³⁴⁵ La empresa refirió que “el área de escoltas al igual que el resto de los integrantes de la empresa, han sido capacitados en materia de derechos humanos, con la finalidad de sensibilizar y visibilizar la labor de las personas beneficiarias. Asimismo, en el reclutamiento de los elementos siempre se observa que éstos cuenten con experiencia previa, conocimiento en primeros auxilios, manejo ofensivo y defensivo y en especial protección de personas, entre otros elementos.”

Comunicación interna emitida por la empresa al Mecanismo, junio de 2018.

³⁴⁶ Al respecto, Front Line Defenders consideró que “There is an absence of, or at best a very unclear Memorandum of Understanding process between HRDs and guards”. Front Line Defenders, «A review of the Mexican Government’s Protection Mechanism physical security measures» (abril de 2018), pág. 6. Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

³⁴⁷ Se detecta la necesidad de prever la medida de vehículo con chofer en los casos en que la persona beneficiaria no maneje.

Se recupera la reflexión propuesta en el apartado sobre Externalización de la protección y, especialmente, la valoración de la CIDH cuando se afirmó que “la privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos.”³⁴⁸ De manera particular cuando se analiza la medida de escoltas se debería problematizar la responsabilidad del Estado en casos de actuación dolosa, negligente o insuficiente de las y los escoltas privados.

En este sentido se observa de manera positiva la decisión recientemente adoptada de promover un nuevo modelo en el que predomine la protección por parte de las autoridades, posiblemente por parte del Servicio de Protección Federal (SPF), “órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrito al Comisionado Nacional de Seguridad, que tiene a su cargo la prestación de servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten”³⁴⁹. Sin embargo, sería importante comprender el futuro del SPF con la instalación de la Guardia Nacional y garantizar que la protección se brinde de manera adecuada.

Al mismo tiempo, se ha recibido información relativa a la reducción por parte de la FGR de los servicios de protección otorgados a víctimas de delitos en el marco de sus competencias de investigación, que ya ha afectado a personas defensoras de derechos humanos y que podría derivar en una mayor demanda hacia el Mecanismo.

Por la particularidad que reviste la protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, sería muy oportuno evaluar la posibilidad de crear un cuerpo de seguridad específico, ya sea autónomo o como una especialidad dentro de una corporación policial existente, con entrenamiento especializado y con un proceso de contratación que garantice perfiles adecuados.

Dado el impacto que tienen las escoltas en la vida de las personas beneficiarias, la necesidad de generar condiciones de confianza y la propia dinámica del SPF, la transición entre escoltas proporcionados por la empresa y los miembros del SPF se debería realizar de manera paulatina e ir acompañada de medidas de monitoreo para garantizar que el cambio además de una transformación en la fórmula de prestación del servicio, suponga también una mejoría en su funcionamiento.

³⁴⁸ “La privatización de las funciones de seguridad ciudadana tiene como consecuencia que ésta se desvincule de la noción de derechos humanos, cuya defensa, protección y garantía competen al Estado, para transformarse en un mero producto que puede adquirirse en el mercado, y, en la generalidad de los casos, exclusivamente por aquellos sectores de la sociedad que cuentan con los recursos económicos para hacerlo”. CIDH, «Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II.Doc.57 (OEA, 2009), <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 72.

³⁴⁹ Esta descripción fue recuperada del sitio web del SPF. Secretaría de Gobernación, «Conoce el Servicio de Protección Federal», 14 de febrero de 2017, <http://www.gob.mx/segob/documentos/conoce-el-sistema-penitenciario-federal-y-servicio-de-proteccion-federal>.

No obstante, sería importante mantener – si bien de manera secundaria – la posibilidad de contratación de escoltas privados para las situaciones en las que:

- I. No existe confianza en la institución – incluido cuando el presunto agresor de la persona beneficiaria sea la Policía Federal o integrante de la Guardia Nacional – y no sea posible contar con otra fuerza pública que brinde la medida;
- II. No sea idónea la asignación de protección pública;³⁵⁰
- III. Y, no haya disponibilidad del Servicio de Protección Federal para prestar el servicio de escolta.

En esa eventualidad, sería importante prever una supervisión por parte del Servicio de Protección Federal, misma que debería ser estructurada de forma que no se vulnere la información sobre la persona beneficiaria.

8.4.4.4 Desplazamiento de personas beneficiarias

“El desplazamiento interno de periodistas también se ha convertido en una característica predominante de la situación en el país”

Relatores de Libertad de Expresión³⁵¹

El artículo 66 del Reglamento se refiere a la medida como “Resguardo del Beneficiario y, en su caso, los medios necesarios para su subsistencia durante la implementación de la medida”. En la práctica, consiste en su evacuación rápida y la reubicación temporal de las personas peticionarias o beneficiarias, medida que las coloca en una situación de desplazamiento interno forzado.

Esta medida se implementa cuando existen elementos que sustentan la convicción por parte de la CEN de que coexisten la intención y la capacidad para generar un daño irreversible de manera inminente a la persona beneficiaria y no se observan condiciones para que medidas de otro tipo puedan evitar ese daño. Cuando se verifican estas premisas, la CEN opera una evacuación inmediata y reubica a la persona beneficiaria en una zona segura.

En este momento hay que implementar las medidas de “Arrendamiento de inmuebles amueblados (refugios de seguridad)” y “Servicio de alimentación, insumos de limpieza e higiene personal del

³⁵⁰ En algunas regiones del país, viajar con protección visiblemente identificada como autoridades federales o de cualquier otra autoridad policiaca, puede suponer un incremento del riesgo para la persona ante la posibilidad de un ataque por parte de grupos del crimen organizado en contra de los elementos policiales y no de la persona beneficiaria.

³⁵¹ ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 22.

beneficiario (s)”³⁵². Dichas medidas también se pueden implementar cuando el Mecanismo no ha operado la evacuación, sino otra institución³⁵³ o la persona en riesgo directamente se desplaza y se verifica una situación equivalente, es decir un desplazamiento interno forzado motivado por una incapacidad de protección por medio de otros esquemas de protección.

El Mecanismo es una de las pocas autoridades a nivel nacional que atiende de manera específica la problemática del desplazamiento.

La medida de extracción – como es conocida al interior del Mecanismo – es la que tiene el impacto más extremo para las personas beneficiarias y su red de apoyo, especialmente la familia, razón por la cual amerita una reflexión particular. En la mayoría de los casos, separa a la persona beneficiaria de su labor, de su red de apoyo y de su zona de conocimiento, obligándola al reto de adaptarse a un nuevo entorno. Significa en muchos casos que niños y niñas tienen que cambiar sus escuelas, que personas defensoras o periodistas tienen que dejar su fuente de ingresos, que familias enteras tienen que abandonar sus tierras, sus usos y costumbres y a sus compañeras y compañeros de profesión, amistades y familiares. Y, por otro lado, las comunidades que tuvieron que abandonar se quedaron menos informadas y más desprotegidas ante violaciones de derechos humanos.

Este desplazamiento genera un grave impacto para la situación global de salud de la persona beneficiaria, entendida como “un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedades”³⁵⁴. La ONU-DH ha conocido de casos de personas desplazadas que han desarrollado pensamientos suicidas.

Los Relatores David Kaye y Edison Lanza manifestaron a la ONU-DH que el Mecanismo no solamente tendría que brindar apoyo psicológico integral a los periodistas desplazados y sus familias, sino que también debería de brindar un apoyo que permita a los periodistas seguir trabajando desde su nueva ubicación e impulsar estrategias que faciliten el retorno de los periodistas en las condiciones de seguridad necesarias o cuando esto no sea posible, el reasentamiento en una nueva comunidad³⁵⁵.

En muchos de los casos, provocar el desplazamiento y con ello impedir la labor de la persona defensora de derechos humanos o periodista significa en realidad un resultado exitoso para el perpetrador que buscaba silenciar las voces inconvenientes. Simultáneamente, en el fondo la extracción implica un fracaso del objetivo central de la Ley.

Algunas de las 20 personas desplazadas entrevistadas por la ONU-DH reconocieron la capacidad de evacuación rápida por parte de la CEN y manifestaron que esa misma rapidez permitió resguardar sus vidas. En aquellos casos donde la extracción se demoró más el elemento común fue el desconocimiento previo de la existencia del Mecanismo por parte de las personas peticionarias.

³⁵² Redacción del Anexo técnico del contrato con la empresa proveedora.

³⁵³ En algunos casos que la ONU-DH conoció, la evacuación se llevó a cabo con el apoyo de la CEAV.

³⁵⁴ Concepto desarrollado por la Organización Mundial de la Salud. Véase: World Health Organization, «Constitution», accedido 29 de mayo de 2019, <https://www.who.int/about/who-we-are/constitution>.

³⁵⁵ Comentarios recibidos por la ONU-DH el 18 de junio de 2019.

Al 24 de junio de 2019, el Mecanismo había otorgado 63 refugios, estando vigentes en esa fecha 38, beneficiando a 115 personas y con un acumulado histórico de 167. Los 38 vigentes en esa fecha beneficiaban a 24 mujeres, 41 hombres, 17 niños y 14 niñas³⁵⁶.

La Ciudad de México es el principal punto de destino de las personas desplazadas por el Mecanismo, concentrando 50 de los 63 refugios otorgados. El Mecanismo ha ido explorando las posibilidades de otorgar la medida en otras regiones, tendencia progresiva que gana particular relevancia al conocer que en los últimos 12 meses 9 de los 13 refugios otorgados fueron fuera de la Ciudad de México.

Es importante mencionar que el Mecanismo protege a otras personas desplazadas, pero a las cuales no se ha otorgado la medida de refugio porque lo hace otra institución o la persona beneficiaria dispone de alojamiento por otros medios.

Por principio, todas las medidas de protección del Mecanismo deberían ser temporales. Sin embargo, esta premisa debe estar especialmente presente cuando se pondera otorgar la medida del refugio³⁵⁷, se da seguimiento a su implementación y se evalúa el riesgo de la persona beneficiaria que se encuentra desplazada. Una visión clara y amplia de que la medida es temporal ayudará a comprender la necesidad de aplicar los Principios Rectores de los desplazamientos internos, aprobados en 1998³⁵⁸. Sin embargo, en algunos casos las personas llevan más de dos años con la medida de refugio sin que se haya encontrado una solución duradera para su situación³⁵⁹.

El Principio 28 define que “las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte”.³⁶⁰ La medida de desplazamiento no se puede terminar porque “pasó mucho tiempo” sino que debe existir un plan sustentado de retorno seguro o, en caso de que las personas decidan no regresar, de reasentamiento. Estos planes deben ser contruidos a través de la coordinación con las instituciones pertinentes con una efectiva participación de las personas desplazadas, algo que al día de hoy todavía no se ha logrado de manera eficiente.

³⁵⁶ Datos facultados por la SEGOB el 24 de junio de 2019.

³⁵⁷ El Principio 7 señala que “Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo”. Consejo Económico y Social, «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos», E/CN.4/1998/53/Add.2 (ONU, 11 de febrero de 1998), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

³⁵⁸ Consejo Económico y Social, «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos» E/CN.4/1998/53/Add.2 (ONU, 11 de febrero de 1998), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

³⁵⁹ Tras evaluar la eficacia de la medida en 2017, la UPSA recomendó que la temporalidad máxima de la medida fuese de tres meses, pudiendo renovarse por otro período de igual duración.

³⁶⁰ Consejo Económico y Social, «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos» E/CN.4/1998/53/Add.2 (ONU, 11 de febrero de 1998), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

Por otro lado, el Principio 7 define que “las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.”³⁶¹ Sin embargo, tras su misión oficial conjunta a México en 2017, el Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Sr. David Kaye, y el Relator Especial de la CIDH para la libertad de expresión, Sr. Edison Lanza, mencionaron que “diversos periodistas que cuentan con medidas de protección informaron a los Relatores Especiales que tales medidas suelen ser inadecuadas y no responden de manera integral a la situación de sus familias.”³⁶² Adicionalmente, consideraron que “la falta de coordinación entre las autoridades federales y entre éstas y las estatales provoca que no se considere adecuadamente su situación de salud, las necesidades educativas de sus hijos y su empleo y los expone a una situación constante de inseguridad. En consecuencia, numerosos periodistas no consideran que el desplazamiento sea una alternativa realista y muchos sencillamente evitan presentar solicitudes de protección.”³⁶³

En ese sentido, los Relatores recomendaron al Estado mexicano que “se deben atender en particular los riesgos y las amenazas que sufren los periodistas desplazados e incluir medidas para un regreso seguro o, cuando este no sea viable, la integración en una nueva comunidad.”³⁶⁴

En la misma línea, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, quien también realizó una misión oficial en 2017 recomendó al Estado mexicano que “apruebe políticas públicas para la protección de los defensores de los derechos humanos desplazados dentro del país que atiendan a sus necesidades socioeconómicas y estén coordinadas con los planes de apoyo a las víctimas”³⁶⁵.

La ONU-DH ha podido observar como desde las visitas de 2017 el Mecanismo ha asumido el objetivo de mejorar su atención a las personas beneficiarias desplazadas, habiendo realizado diferentes consultas a sociedad civil y otros actores, incluida la Relatora Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sra. Cecilia Jimenez-Damary. En un documento que analiza el tema y propone algunos lineamientos para la construcción de una estrategia integral, la CEN asume que “el Mecanismo únicamente puede adoptar y asegurar medidas de protección consistentes en alojamiento, alimentación, servicios básicos tales como cobertura de luz, internet y agua, sin

³⁶¹ *Ídem*.

³⁶² ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 22.

³⁶³ *Ídem*.

³⁶⁴ *Ibíd.*, párr. 77.

³⁶⁵ Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 115. k).

embargo, no cuenta con los alcances normativos para brindar asistencia social en la que se incluiría atención médica y psicoemocional, generación de actividades de esparcimiento, empleo, educación, vestido y oportunidades laborales, entre otras.”³⁶⁶

Además, dicho documento establece que “el andamiaje normativo faculta a una gama de instituciones en el ámbito federal y local para dar cobertura a los anteriores satisfactores mínimos, por tal motivo, resulta indispensable generar una mesa de coordinación interinstitucional permanente con las siguientes dependencias: Instituto Nacional de las Mujeres, Comisión Ejecutiva de Atención de Víctimas, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría del Trabajo, Desarrollo Integral para la Familia -DIF Nacional- entidades federativas, cuando sea el caso.”³⁶⁷

La ONU-DH considera que sería pertinente considerar también otras autoridades, especialmente el Gobierno de la Ciudad de México y su Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas porque la mayoría de las reubicaciones se dan en la capital.

Algunos aspectos particulares de la Ciudad de México pueden ser benéficos en este sentido: existen algunas clínicas que atienden a toda la población indistintamente de si son residentes o no y varias instituciones federales tienen sus oficinas principales en la Ciudad. En ese sentido, la ONU-DH reconoce positivamente la iniciativa liderada por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para generar un espacio de coordinación entre las distintas autoridades pertinentes, la cual contó con la participación del Mecanismo federal, del Mecanismo local, OSCs y otros actores. Sería importante involucrar a las autoridades responsables de la procuración de justicia y atención a víctimas.

Ejercicios semejantes de valoración y coordinación deben ser ampliados a otras regiones del país en la medida que el Mecanismo empieza a buscar otras posibilidades de refugio, en zonas más cercanas a las redes de apoyo de las personas desplazadas o más adecuadas a sus costumbres.

A pesar de estas muestras de voluntad institucional, dicha coordinación todavía requiere fortalecimiento. Por ejemplo, la ONU-DH ha podido observar como al día de hoy, si una persona desplazada se enferma gravemente y necesita acceder a cuidados de salud urgentes, ninguna institución asume la función de acompañamiento, especialmente necesario por el desconocimiento de la ciudad, la falta de apoyo familiar o social y otros factores propios de la situación de desplazamiento.

Aunado a la necesaria implementación de la mesa permanente de coordinación, sería importante generar un protocolo específico de actuación y coordinación en esta materia. Dicha construcción debería, a la luz del Principio 28, “garantizar que los desplazados internos participen plenamente en

³⁶⁶ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Lineamientos para la atención y retorno de personas defensoras de derechos humanos y periodistas desplazadas incorporadas al Mecanismo de Protección Federal». Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico, pág. 4.

³⁶⁷ *Ídem*.

la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración.”³⁶⁸ Es decir, dicha herramienta tendría que desarrollar criterios claros en cuanto al procedimiento para el otorgamiento, distribución de responsabilidades entre las instituciones en función de sus competencias, tipo de alojamiento, especificaciones sobre la medida de alimentos, posibilidades de traslados a la zona de origen del riesgo, protección de los bienes en el lugar de origen, metodología de seguimiento, pertinencia cultural y enfoque diferenciado, acceso a apoyos sociales, entre otros elementos.

Uno de los aspectos particularmente controversiales que la ONU-DH pudo observar se refiere a la implementación de la medida de “servicio de alimentación, insumos de limpieza e higiene personal del beneficiario”.³⁶⁹ Actualmente este servicio es operado por la empresa en coordinación con la CEN y radica en la aportación periódica de una canasta de alimentos e insumos – según relatos de personas beneficiarias, cada 15 días. En algunos casos las personas beneficiarias han reportado que los alimentos se echaron a perder poco después de recibirlos – en otros reportaron que la comida estaba caducada – y que las cantidades serían insuficientes. Por otro lado, la ONU-DH ha constatado como la gestión de este servicio se vuelve una carga significativa para el área de seguimiento, en algunos casos no se adapta a las necesidades alimenticias de las personas beneficiarias y fomenta un esquema de desempoderamiento de la persona al retirarle este aspecto de su autonomía.

Finalmente, la mayoría de las 20 personas desplazadas entrevistadas por la ONU-DH manifestaron preocupación en cuanto a la seguridad de la zona donde se encuentra su refugio, algo que no debe ser obviado por la CEN al momento de elegir la zona del refugio y de dar seguimiento a la instalación de la persona desplazada.

Para evitar el desperdicio de alimentos, ineficiencias económicas, generación de gastos innecesarios a las personas beneficiarias y el desgaste de las y los funcionarios del Mecanismo, sería importante valorar la posibilidad de cambiar el sistema de prestación de esta medida hacia la entrega de tarjetas de alimentación o efectivo³⁷⁰ que permita a las personas beneficiarias decidir directamente cuándo y qué quieren adquirir. Igualmente, sería oportuno revisar la idoneidad de la medida, particularmente la idoneidad cultural en casos de personas indígenas desplazadas. La ONU-DH ha observado como en algunos casos las personas que fueron extraídas de su lugar de origen no pudieron soportar las condiciones del refugio y decidieron regresar sin que existieran las condiciones de seguridad para hacerlo. Un ejemplo claro es el del defensor Julián Carrillo, asesinado tras regresar a su comunidad

³⁶⁸ Consejo Económico y Social, «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos» E/CN.4/1998/53/Add.2 (ONU, 11 de febrero de 1998), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, Principio 28.2.

³⁶⁹ Redacción del Anexo técnico del contrato con la empresa proveedora.

³⁷⁰ Sería importante considerar que en algunos contextos las tarjetas de alimentación, vales de despensa u otras soluciones equivalentes podrían no ser idóneas. Por ejemplo, los casos de personas beneficiarias cuyo refugio se encuentre aislado de zonas urbanas. Igualmente, se deberá considerar la necesidad de evitar la estigmatización que pueda resultar del hecho de recibir este tipo de medidas.

de origen³⁷¹. Otro ejemplo muy relevante es el del periodista Cecilio Pineda, quien no aceptó desplazarse y fue asesinado en su lugar de origen³⁷².

Finalmente, la ONU-DH pudo constatar como los estudios de evaluación de riesgo realizados a personas desplazadas no pudieron discernir entre el riesgo que enfrenta la persona en el refugio y el riesgo que enfrenta en su lugar de origen – que debería orientar las ponderaciones de una decisión en cuanto a su retorno seguro o, siendo imposible, el reasentamiento sustentando con un nuevo proyecto de vida. Sería importante construir un enfoque diferenciado que permita que las evaluaciones de riesgo sean eficaces en estos casos y no se limiten a demostrar que en el refugio la persona se encuentra segura porque no ha sufrido nuevas agresiones.

8.4.4.5 Medidas de infraestructura

Las medidas de infraestructura física son las medidas que refuerzan las capacidades de los domicilios laborales o personales de las personas beneficiarias dificultando la realización de ataques en dichos entornos. Estas medidas son de elevada importancia porque disuaden ataques, facilitan la detección de intentos de ingreso y los obstaculizan. Sin embargo, tras un análisis de la implementación de estas medidas, la organización Front Line Defenders resaltó su apreciación de varios errores graves al momento de instalarlas y la falta de un seguimiento adecuado que permitiera identificar las fallas y su corrección en la muestra considerada para llevar a cabo su estudio.

Para este tipo de medidas, que son implementadas por la empresa –y en muchas ocasiones decididas por la empresa en las visitas técnicas³⁷³– sería importante considerar un método de seguimiento que además del contacto con la empresa incluya una verificación detallada por parte de la persona beneficiaria, incluida la capacitación recibida para poder utilizar las medidas de forma adecuada.

Como se mencionaba anteriormente, en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno no se dispone del catálogo de medidas, ni del manual para su utilización, lo que podría estar contribuyendo a la falta de uso de ciertas medidas y la concentración de las soluciones en un número reducido de posibilidades.

³⁷¹ Amnistía Internacional, «Entre balas y olvido. Ausencia de protección a personas defensoras del territorio en la Sierra Tarahumara», AMR 41/9554/2019 (enero de 2019), <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4195542019SPANISH.PDF>, accedido 29 de mayo de 2019.

³⁷² Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Relatoría Especial condena el asesinato del periodista Cecilio Pineda en México e insta al Estado a revisar actuación del Mecanismo Federal de Protección en el caso» (10 de marzo de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1058&IID=2>, accedido 29 de mayo de 2019.

³⁷³ El plan de protección sugerido por las analistas y que se decide en la Junta de Gobierno puede incluir la determinación de una visita técnica por parte de la empresa, lo cual reduce la carga de definir las medidas de infraestructura y posiblemente contribuye a que éstas sean más acordes a las posibilidades técnicas, pero amplía el grado de incertidumbre sobre lo que se aprueba e implementa finalmente.

Es interesante observar que entre 2014 y 2018 aumentó ligeramente el recurso a las medidas de video portero con chapa y cerradura de alta seguridad y aumentó más de cuatro veces la utilización de las medidas de protector de ventana de acero y malla ciclónica y concertina. En sentido inverso, disminuyó muy significativamente la instalación de medidas como cámaras de vigilancia, sensor de apertura de puertas, detector de movimiento, cerca electrificada, luminarias y reflectores. Sería importante verificar si estos cambios en la instalación de medidas se deben a un desconocimiento de la existencia de las mismas³⁷⁴.

Por otro lado, está pendiente de respuesta la solicitud de algunas personas beneficiarias para que se identifiquen las medidas instaladas por el Mecanismo como propiedad de la SEGOB o con algún tipo de referencia indique que el inmueble se encuentra protegido por el Gobierno Federal. Esa medida puede no ser pertinente en algunos casos – por ejemplo, en los que se identifican divisiones intracomunitarias o cuando se procura mantener un perfil bajo de la persona protegida – pero tendría un efecto útil de disuasión en otros.

Adicionalmente, al momento de decidir sobre la adopción de la medida y su implementación se deben considerar situaciones particulares, tales como:

- I. Instalación en inmuebles que no son propiedad de la persona beneficiaria (por ejemplo, casas alquiladas);
- II. Gastos generados por ciertas medidas (como los de electricidad), que pueden tener un impacto significativo en la economía de las personas beneficiarias;
- III. Falta de medidas de infraestructura adecuadas para las personas en una situación de extrema vulnerabilidad (por ejemplo, personas viviendo en casas de madera);
- IV. Y los riesgos asociados en algunos casos a la instalación de CCTV

8.4.4.6 Medidas digitales

El desarrollo del entorno digital y el mayor acceso a las tecnologías de información y comunicación ha ocasionado grandes cambios en la labor periodística y en el ejercicio de la defensa de los derechos humanos. Estos avances han facilitado una diversificación de las personas dedicadas a estas tareas, pero también las ha expuesto a nuevos retos y nuevas modalidades de amenazas en los entornos digitales tales como:

- I. El abaratamiento del coste de los ataques o amenazas. Puede resultar relativamente costoso realizar una amenaza en persona, pero en el mundo digital la inversión es

³⁷⁴ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Marzo 2019» (31 de marzo de 2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/461599/Informe_Estadistico_2019_03.pdf, accedido 30 de mayo de 2019.

- casi nula y el resultado puede ser la obstaculización de la labor de periodista o de defensa de los derechos humanos;
- II. La casi absoluta falta de investigación de los ataques que se producen en el entorno digital, lo cual contribuye a una impunidad prácticamente total;
 - III. La posibilidad de realizar ataques muy direccionados hacia personas e intereses muy concretos;
 - IV. La alta efectividad de los ataques, especialmente contra cierto tipo de personas defensoras o periodistas;
 - V. La dificultad de discernir el tipo de agresiones. Por ejemplo, si alguien afirma en redes sociales pertenecer a un grupo delictivo y realiza amenazas es muy difícil discernir si sus dichos tienen algo de fundamento o no;
 - VI. Y, la posibilidad de combinarse con otro tipo de agresiones.

Entre los tipos de ataques que se dan en el entorno digital, se pueden citar:

- I. Amenazas y hostigamiento;
- II. Campañas de desprestigio;
- III. Campañas de desinformación;
- IV. Vigilancia e intervención ilegal de comunicaciones;
- V. Suplantación de identidad;
- VI. Robo de información;
- VII. Y el bloqueo de páginas web y ataques de denegación de servicio.

Actualmente un porcentaje significativo de las agresiones contra personas defensoras y periodistas se da en el contexto digital. Los Relatores de Libertad de Expresión constataron en su informe que “los ataques digitales contra los periodistas y sus fuentes, el hostigamiento a través de medios sociales y la vigilancia secreta no supervisada están entre los desafíos más recientes y alarmantes”³⁷⁵. En ese sentido, consideraron que “el Gobierno debería además realizar acciones adicionales para incluir la seguridad digital entre las evaluaciones de riesgos que realiza el Mecanismo y brindar, cuando corresponda, medidas de protección digital, como la gestión segura de datos de comunicaciones personales.”³⁷⁶

Actualmente, el catálogo de medidas del Mecanismo no incluye ninguna que se pueda considerar específicamente de seguridad digital, aunque como explicaba una persona funcionaria “las agresiones digitales deben de tener la dimensión justa de las afectaciones que tiene el beneficiario”³⁷⁷. La UPSA

³⁷⁵ «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México» (OEA / ONU), http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 17.

³⁷⁶ *Ibid.*, párr. 33.

³⁷⁷ Entrevista núm. 86 realizada por la ONU-DH a una persona funcionaria del Mecanismo, el 19 de junio de 2019

está desarrollando un proyecto sobre este tema en el que además de incluir a otras autoridades pertinentes también ha consultado a la sociedad civil especializada en la materia. Se espera que el resultado tangible de este trabajo sea la elaboración de propuestas de medidas de seguridad digital para incluirlos tanto en el catálogo de medidas que se pueden contratar o en otras acciones que se pueden implementar. Considerando que algunos funcionarios de la CEN afirmaron desconocer que se estaba haciendo en esta materia, sería importante socializar estas iniciativas e invitar a la participación activa de las diferentes áreas a partir de las diferentes funciones que realizan.

También sería importante considerar las medidas que el Mecanismo debe adoptar para proteger la información de las personas beneficiarias y tener un protocolo de seguridad de la información sensible, particularmente para archivo, comunicación y transporte de la misma.

8.4.4.7 Actuación en casos de criminalización

La ONU-DH ha observado como recientemente el Mecanismo ha aumentado su apertura para abordar casos de criminalización o de potencial criminalización, entendida como el abuso “de marcos jurídicos, estrategias y acciones político-judiciales con la intención de dar un tratamiento de ilegítimo e ilegal”³⁷⁸ a las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo. Las actuaciones en este marco, al ser de carácter inherentemente político, se relacionan con las reflexiones del apartado sobre medidas políticas.

En algunos casos, la reacción del Mecanismo en conjunto con la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la FGR, ante detenciones arbitrarias de personas defensoras de derechos humanos y periodistas ha permitido la recuperación de la libertad y la prevención de procesos de ulterior criminalización.

Asimismo, en al menos dos casos, el Mecanismo ha enviado oficios al Poder Judicial expresando preocupación por la posibilidad de criminalización de la labor periodística y de defensa de los derechos humanos. En uno de estos casos incluyó también una sistematización de estándares internacionales en materia de debido proceso judicial. En ambos casos, uno de ellos particularmente complejo, los procesos criminalizantes terminaron siendo desechados y las personas defensoras acusadas fueron absueltas.

El compromiso expresado públicamente por el Gobierno Federal para combatir la criminalización de líderes sociales es una oportunidad para fortalecer esta política de combate a la criminalización. En ese sentido, el Mecanismo debería, con la colaboración específica de la FGR, definir estrategias para el seguimiento a procesos de investigación y judicialización que puedan constituir represalias por las

Actualmente lo más cercano serían las medidas previstas en el anexo técnico de Arrendamiento de servicio de sistema de almacenamiento en la nube y de Arrendamiento de equipo especial para transmisión inalámbrica de servicio de datos (Internet).

³⁷⁸ CIJ, «Criminalización de la protesta social» (diciembre de 2012), <https://www.refworld.org/pdfid/530ef99b4.pdf>, accedido 10 de julio de 2019, pág. 3.

labores de defensa de los derechos humanos y periodísticas. Estas acciones no deben menoscabar las competencias de las autoridades de procuración y administración de justicia, sino alimentarlos con información sobre la labor de la persona presuntamente criminalizada y los estándares internacionales en la materia.

Las respuestas positivas recibidas no impiden señalar que, en otras situaciones, personas beneficiarias manifestaron haber recibido amenazas de criminalización en su contra, ante las cuales el Mecanismo no supo reaccionar, por ejemplo, buscando información proactivamente con las autoridades de procuración de justicia o resaltando que la persona en cuestión era defensora o periodista y se

En un caso documentado por la ONU-DH en el estado de Hidalgo, una persona defensora de derechos humanos fue criminalizada por haber hecho denuncias públicas de corrupción por parte de funcionarios públicos. A pesar que su libertad se encontraba en peligro inminente – situación que la ONU-DH comunicó de inmediato a la CEN – el Mecanismo no reaccionó de manera urgente, presumiblemente debido a la falta de claridad en cuanto a cómo actuar en estas situaciones, porque el riesgo inminente no era el de una agresión física.

La incorporación de la persona en cuestión tardó varios meses, dejándola desprotegida ante una escalada de ataques y el deterioro de su salud consecuencia de esta situación. Actualmente el proceso en su contra todavía continúa.

encontraba bajo protección del Mecanismo. Sería importante considerar los diferentes impactos de la criminalización, tanto de carácter individual como colectivo³⁷⁹.

8.4.5 Necesidad de revisión del catálogo de medidas

8.4.5.1 Catálogo de medidas contratadas externamente

Parte de las medidas otorgadas por el Mecanismo son implementadas a través de un proveedor externo, aspecto abordado en el apartado sobre Externalización de la protección. Tratándose de un sistema de contratación pública, ésta se sujeta a una normativa específica que establece que debe existir un catálogo predefinido de los servicios que puede contratar el Mecanismo y financiar a través de un Fideicomiso. Dicho catálogo cuenta con 44 medidas que son insuficientes para hacer frente a las necesidades de protección que se verifican en los casos de personas beneficiarias del Mecanismo, de manera particular en contextos rurales o de regiones aisladas y casos de protección comunitaria.

³⁷⁹ Sobre los impactos de la criminalización véase CIDH, «Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15 (OEA, 31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Criminalizacion2016.pdf>, accedido 10 de julio de 2019.

Además, algunas de las medidas recogidas en el catálogo son aparentemente innecesarias porque no se han utilizado en absoluto³⁸⁰.

En este sentido, tal como han solicitado en diferentes ocasiones el Consejo Consultivo y el Espacio OSC, es urgente revisar el catálogo de medidas, particularmente considerando que dicho catálogo fue construido por personas que se dedicaban a tareas administrativas y no poseían experiencia en materia de protección. La revisión debería realizarse con la participación de las personas beneficiarias y de la sociedad civil y debería ser alimentada por las evaluaciones que se han realizado sobre la eficacia de las medidas. Con posterioridad sería oportuno realizar ejercicios de actualización.

8.4.5.2 Catálogo de medidas implementadas por las autoridades

Se ha mencionado en distintos momentos que el Mecanismo y sus alcances de protección deben ser mucho más amplios que las actuales 44 medidas del catálogo con la empresa. Ahora bien, la existencia por cuestiones administrativas de un catálogo de medidas de protección no supone que el proceso de definición de planes de protección se vuelva automatizado excluyendo medidas distintas a las 44 previstas en el catálogo y que no respete la realidad y necesidades de cada persona beneficiaria.

La construcción de un catálogo adicional sería de gran utilidad para orientar a las personas analistas y la ulterior definición de los planes de protección en la Junta de Gobierno. Esta herramienta debería incluir buenas prácticas y medidas de diferente índole – protección, prevención, atención victimal, salud, medidas sociales o políticas, etc. – con el fin de promover planes de protección que sean verdaderamente integrales. Este catálogo complementario no debe ser entendido como la creación de otro *numerus clausus* de medidas posibles, sino una guía orientadora que no cierra el espacio a la creatividad y flexibilidad, elementos fundamentales para la construcción de planes de protección idóneos con enfoque diferenciado.

8.4.6 Plan de salida

“Estamos dejando de ver la puerta de salida”

Persona funcionaria del Mecanismo³⁸¹

El Mecanismo es una respuesta extraordinaria a la situación excepcional que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. El Mecanismo se creó porque las respuestas ordinarias – es decir, las instituciones ya existentes – eran insuficientes ante el contexto de violencia que enfrentan quienes defienden derechos humanos o ejercen el periodismo. Ahora bien, al

³⁸⁰ Por ejemplo, en 2018 no se han utilizado medidas como micas para cristales o extintores.

³⁸¹ Entrevista núm. 31 realizada por la ONU-DH a personas funcionarias del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

ser una respuesta extraordinaria su vigencia no debe ser permanente sino temporal, por lo que los planes de protección deberían poder cerrarse y eventualmente, cambiadas las condiciones estructurales y contando con un ambiente propicio y seguro para las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, el mismo Mecanismo debería dejar de existir.

En este contexto, los planes de protección del Mecanismo se conciben como instrumentos temporales para garantizar la protección y contribuir a la reducción del riesgo hasta que las medidas del Mecanismo ya no sean necesarias y la persona pueda mantener su actividad sin ellas.

La conclusión de un caso puede darse cuando:

- I. Lo solicita la persona beneficiaria³⁸²;
- II. Se verifica la falta de interés de la persona beneficiaria o no se la puede ubicar³⁸³;
- III. Las medidas y el plan de protección pierden su objeto³⁸⁴;
- IV. Se retiran medidas ante un uso indebido de las mismas de manera deliberada y reiterada, según lo establecido en el artículo 37 de la Ley;
- V. Y, a través del análisis de riesgo, se verifica el fin del mismo o una reducción a niveles aceptables.

³⁸² El Reglamento determina en su artículo 101 que “Las medidas podrán darse por terminadas en cualquier momento cuando así lo exprese el Beneficiario o Peticionario, para ello, se requerirá que lo haga constar por escrito. En caso de que el riesgo no haya cesado, deberá manifestar que conoce dicha situación, pero que es su voluntad la terminación de las medidas.” Cabe destacar que en caso de que sean varias las personas beneficiarias la renuncia de una o varias a las medidas no afectará al resto hasta que no renuncien expresamente a las mismas, de ellas y pervivirán respecto a esas personas mientras no se den otras circunstancias que determinen su fin. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

³⁸³ Criterios adoptados por la Junta de Gobierno en julio de 2014 determinan que: Se concluye un caso por no ubicación cuando a pesar de la debida diligencia por parte del Mecanismo para contactar al peticionario, no se logra tener comunicación. Se concluye un caso por falta de interés cuando el Mecanismo ha logrado contactar por cualquier medio de comunicación al peticionario y éste, en al menos tres oportunidades, se muestra renuente a conceder la entrevista o a cumplir las citas acordadas sin acreditar causa que justifique dicha negativa. Se prevé la posibilidad que, tras la presentación de falta de interés a la Junta de Gobierno, ésta determine que por una nueva ocasión se procure el contacto con la persona peticionaria o beneficiaria.

³⁸⁴ Por ejemplo, si la persona beneficiaria decide dejar de manera definitiva el país y no quedan otras personas que deberían ser protegidas. Si esa salida del país no fuese definitiva se daría una suspensión en la implementación de las medidas, de acuerdo al artículo 104 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Año	Desistimiento	No ubicación	Falta de interés	Disminución de riesgo	Otras razones	Totales
2012 (oct-dic)	1	1	0	4	0	6
2013	7	5	6	29	4	51
2014	6	3	8	19	2	38
2015	8	1	9	39	2	59
2016	6	2	5	14	1	28
2017	6	0	7	10	3	26
2018	4	0	0	0	0	4
Total	38	12	35	115	12	212

Ilustración 8 - Conclusiones de casos

El riesgo es una dinámica cambiante y puede variar por factores coyunturales (por ejemplo, si el Presidente Municipal que amenaza a una periodista deja su cargo y con ello pierde su esfera de influencia para agredir) o reducirse por factores provocados, ya sean estos directos – por ejemplo, cuando el Mecanismo disuade definitivamente a un potencial agresor – o indirectos – por ejemplo, cuando la FGR obtiene una sanción que imposibilita al agresor consumir su acción.

Ante la posible reducción del riesgo y con ello la disminución o retiro de las medidas de protección es necesario considerar un plan de salida. Si bien el cierre de un caso por la reducción del riesgo debería ser una buena noticia para todos los involucrados, sobre todo para la persona beneficiaria, normalmente ésta es una experiencia difícil para la persona beneficiaria y, en muchos casos, la ONU-DH ha observado como es necesario trabajar para generar un entendimiento y percepción compartidos de la disminución del riesgo³⁸⁵. Esta situación se explica, sobre todo, por tres factores interdependientes: la desconfianza hacia la actuación del Mecanismo, la falta de seguimiento del Mecanismo a los casos y la dependencia que en ciertos casos se genera por parte de las personas beneficiarias hacia las medidas del Mecanismo.

En primer lugar, persiste un importante grado de desconfianza hacia las evaluaciones de riesgo cuando la conclusión es que éste ha disminuido y consecuentemente se puede reducir la intensidad de las medidas. Esta desconfianza, entendible si la persona beneficiaria no comparte la misma percepción sobre su riesgo, genera en muchos casos situaciones de tensión e incluso conflictividad en las mesas de la Junta de Gobierno. Este escenario se podría contrarrestar a través del fortalecimiento de los métodos de presentación de los estudios de evaluación de riesgo en la Junta de Gobierno, incluyendo la construcción de propuestas de planes de protección sustentadas y dialogadas previamente con la persona beneficiaria y evitando el “efecto sorpresa”, tanto para la persona beneficiaria, como para los integrantes de la Junta de Gobierno. Ante la perspectiva de reducción de

³⁸⁵ Esas dificultades también se verifican en otros ámbitos, como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde las medidas se basan en el mismo criterio de temporalidad, pero en algunos casos llevan más de una década implementándose.

las medidas es necesario entablar diálogo con la persona beneficiaria y presentar esa posibilidad a la Junta de Gobierno en la reunión previa.

Una buena práctica que desafortunadamente no siempre se verifica, es la presentación del listado de casos propuestos para conclusión en la Reunión previa. Sería importante garantizar el cumplimiento de ese criterio y, además, ampliar el listado informativo a los casos en los que se argumenta una disminución del riesgo.

Otro aspecto fundamental que hoy no se está implementando en varios casos es la adopción de una metodología de disminución paulatina de las medidas. En general la reducción del riesgo no es algo repentino, sino que sigue una tendencia a la reducción hasta llegar a niveles aceptables. Sin embargo, el Mecanismo no parece equipado para seguir esta tendencia, adaptando progresivamente el plan de protección de acuerdo con la persona beneficiaria. Esta limitación provoca que se termine dando un desajuste entre las medidas y el nivel de riesgo y que, en lugar de una retirada paulatina, se observen intentos de retiro total de planes de protección robustos con varias medidas.

En segundo lugar, la falta de capacidad del Mecanismo para brindar seguimiento constante y cercano a las personas beneficiarias contribuye a la falta de confianza. La Dirección de Seguimiento debería participar también en la preparación de las personas beneficiarias para la eventualidad de la reducción de medidas, de manera coordinada con la Dirección de elaboración de estudios de riesgo, algo que actualmente no se observa. Esto incluye la necesidad de un acompañamiento psicosocial y de empoderamiento de las víctimas, con herramientas que den certeza a las personas beneficiarias de los objetivos de su incorporación y de su temporalidad. En este sentido, personas beneficiarias han manifestado en las mesas de trabajo en las que se propone la conclusión de su caso que la perspectiva de desprotección y falta de seguimiento les genera miedo e incertidumbre.

En tercer lugar, en algunos casos se genera lo que se puede caracterizar como dependencia de las medidas de protección. Para algunas personas beneficiarias, habituarse a ciertas medidas de protección es un resultado natural de un proceso que debe ser presentado claramente como temporal, pero que muchas veces no lo es en la práctica. Esta noción de temporalidad de los planes de protección y de las medidas debe ser asumida constantemente por el Mecanismo e incluida en el manual de medidas.

En otros casos el Mecanismo y en particular las mesas de la Junta de Gobierno, son la única oportunidad de las personas beneficiarias para abordar sus problemáticas directamente con las autoridades responsables.

Asimismo, para preparar la salida y contrarrestar una eventual dependencia de las medidas, se deben fortalecer las capacidades de la persona beneficiaria, mejorando la vinculación con autoridades para evitar que posteriormente tomen acciones contra la persona y facilitar la reacción en caso de necesidad o, incluso, brindando oportunidades de capacitación, por ejemplo, en materia de autoprotección o identificación de riesgos e incidentes.

Finalmente, es importante seguir reflexionando sobre la conclusión de los casos, teniendo en cuenta que 2018 fue el año con menor número de casos concluidos en la historia del Mecanismo, seis veces

menos que en 2017 y ninguno por disminución del riesgo, como se puede observar en la Ilustración 8 - Conclusiones de casos. Esta también muestra una tendencia decreciente del número de conclusiones.

8.5 Implementación oportuna y adecuada de las medidas

“Garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas [...] sean realizados de manera adecuada y atendiendo la urgencia de los asuntos”

CIDH³⁸⁶

Aunque los planes de protección incluyan medidas oportunas e idóneas, si sus medidas no se implementan o no lo hacen adecuadamente la amenaza no se reduce, no aumentan las capacidades para enfrentarla, ni disminuyen las vulnerabilidades existentes. De hecho, pueden suceder casos dónde una incorrecta implementación cause un aumento del riesgo (por ejemplo, al compartir información con los perpetradores). Además, la decisión de otorgar las medidas responde a un contexto específico que puede haber cambiado si se retrasa la implementación de las mismas. Por otro lado, el plan de protección debería ser un engranaje de medidas interdependientes y si una medida falla porque no fue implementada de manera adecuada y oportuna, las demás pueden no surtir el efecto deseado.

Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos han mostrado su preocupación por la falta de implementación. Por ejemplo, el Comité contra la Desaparición Forzada recomendó en 2018 “fortalecer el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas garantizando que cuente con personal capacitado suficiente para el desarrollo de sus actividades, presupuesto y capacidades jurídicas suficientes para que sus decisiones sean efectivamente implementadas por todas las autoridades relevantes”³⁸⁷. Y en 2019, el Comité contra la Tortura recomendó “garantizar que el Mecanismo de Protección cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para su correcto funcionamiento y asegurar que las medidas de protección decididas por este órgano sean efectivamente implementadas”³⁸⁸.

³⁸⁶ CIDH, «Situación de los derechos humanos en México» OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15 (OEA, 31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>, accedido 29 de mayo de 2019, párr. 74.

³⁸⁷ CED, «Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención», CED/C/MEX/FU/1 (ONU, 19 de noviembre de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

³⁸⁸ CAT, «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México» (17 de mayo 2019), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CAT_C_MEX_CO_7_34944_S.pdf, accedido 29 de mayo de 2019, párr. 64.a).

8.5.1 Medidas implementadas por el Mecanismo

El Mecanismo, a través de la CEN, implementa numerosas medidas de forma directa o a través de una empresa contratada. La ONU-DH pudo constatar que actualmente persisten varias fallas en la implementación de las medidas por parte de la empresa. La ausencia de un sistema de monitoreo eficaz, acompañado de sanciones para los casos de incumplimiento, podría ser uno de los principales factores para esta implementación inadecuada de las medidas.

Por otro lado, la ONU-DH recibió información de situaciones que de confirmarse constituirían diversas formas de maltrato y deficiente atención por parte del personal de la empresa hacia personas beneficiarias, como se adelantaba en el apartado sobre Trato a las personas beneficiarias. En un caso que la ONU-DH conoció la persona beneficiaria del Mecanismo, una mujer indígena que se encontraba en situación de desplazamiento, renunció al servicio de alimentación por percibir un trato insensible y discriminatorio por parte del personal de la empresa.

Estas situaciones generan preocupaciones en cuanto a los criterios de selección y los perfiles contratados por la empresa, pese a que ésta ha informado que su personal “se encuentra en un proceso constante de capacitación y profesionalización [...] en materia de derechos humanos.”³⁸⁹ Además, en el informe reservado que Front Line Defenders presentó al Mecanismo sobre la implementación de medidas, narró un caso en que personal de la empresa solicitó a la persona beneficiaria firmar que había recibido la instalación de cuatro cámaras cuando en realidad habían sido tres. Destacó que podría ser un error no intencional, pero recomendó fortalecer las medidas de control sobre este tipo de situaciones. La ONU-DH ha recibido otras denuncias similares en relación a la operación de la empresa.

En este sentido, sería importante reforzar la capacidad del Mecanismo para dar seguimiento a la implementación de medidas y sancionar las situaciones de incumplimiento por parte de la empresa – una prerrogativa que hasta la fecha no se ha activado. Tratándose de un esquema de contratación pública podría ser pertinente considerar, además un servicio externo de auditoría.

³⁸⁹ Comunicación interna emitida por la empresa al Mecanismo, junio de 2018.

8.5.2 Medidas implementadas por otras autoridades

“Se necesita compromiso real de las otras autoridades”

Persona beneficiaria³⁹⁰

Cuando la responsabilidad de implementar las medidas recae sobre otras autoridades diferentes al Mecanismo su grado de implementación es muy variable. La ONU-DH ha podido observar distintas situaciones, tales como:

- I. Negativas a implementar;
- II. Ausencia total de implementación sin que exista explicación al respecto;
- III. Implementación deficiente;
 - a. Vehículos policiales que no funcionan
 - b. Servicios de escoltas con personal no equipado adecuadamente
 - c. Servicios de escoltas con personal no capacitado
 - d. Escoltas sin viáticos
 - e. Rondines con escasa o nula frecuencia
 - f. Mesas de trabajo con personas sin poder de toma de decisión
- IV. Transmisión de información de las autoridades responsables de la implementación hacia supuestos perpetradores o hacia autoridades a las que la persona beneficiaria había solicitado no compartir información;
- V. Presiones para que las personas beneficiarias reconozcan que se están implementando medidas que no se implementan;
- VI. Y, confusión por parte de las autoridades locales sobre sus responsabilidades.

Las decisiones de la Junta de Gobierno son obligatorias para las autoridades federales³⁹¹, pero hasta la fecha el Mecanismo no ha intentado impulsar una acción de sanción por el incumplimiento de esa obligación³⁹² según se informó a la ONU-DH. En cuanto a la implementación de medidas por parte de las autoridades estatales o municipales ésta recae en el ámbito de la cooperación y colaboración. En este sentido, una persona beneficiaria entrevistada por la ONU-DH resumía que para la entrada al

³⁹⁰ Entrevista núm. 43 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 30 de mayo de 2019.

³⁹¹ Artículo 4.- La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección previstas en esta Ley. Ley Federal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

³⁹² Artículo 65.- Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley se sancionarán conforme a lo que establezca la legislación aplicable, con independencia de las del orden civil o penal que procedan. Ley Federal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Mecanismo “la puerta es muy amplia, eso es muy bueno, poder acercarnos. Pero no es vinculante”.³⁹³ Al respecto, en el capítulo sobre Coordinación institucional, se aborda con mayor detalle la importancia de reforzar la vigencia del Protocolo de Coordinación Nacional y de los convenios de colaboración firmados con diferentes estados.

8.6 Uso de las medidas

“Las medidas son un arma de doble filo. Si las sabes usar te protegen. Si no las sabes usar te vulneran”
Persona beneficiaria³⁹⁴

La protección es un deber del Estado, pero la seguridad es una responsabilidad de todos los que intervienen en la estrategia de protección. Por consiguiente, para que un plan de protección efectivamente resulte es necesario que:

- I. El plan de protección y las medidas propuestas por la CEN y otorgadas por la Junta de Gobierno sean las idóneas para la situación concreta de la persona beneficiaria;
- II. La implementación por las instituciones correspondientes debe ser adecuada;
- III. Y, la utilización por parte de las personas beneficiarias debe ser conforme a los criterios específicos de cada medida.

Para lograr esto, es necesario:

- I. Definir cuál sería el uso idóneo de una medida;
- II. Comunicar esta información a la persona beneficiaria de forma comprensible y adecuada;
- III. Y, dar seguimiento a que la medida está en funcionamiento y es usada de forma adecuada.

Sin embargo, en algunos casos se ha detectado un probable mal uso de las medidas otorgadas³⁹⁵. En varios de ellos las personas beneficiarias han manifestado no saber utilizar las medidas que les fueron proporcionadas. Por ello, el Mecanismo ha desarrollado un Manual de medidas de protección – que responde parcialmente a una recomendación del Espacio OSC³⁹⁶. No obstante, ese manual no incluye

³⁹³ Entrevista núm. 3 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

³⁹⁴ Entrevista núm. 40 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 30 de mayo de 2019.

³⁹⁵ Por ejemplo, una persona beneficiaria que cuenta con la medida de vehículo tendría 18 multas por exceso de velocidad, conducta que evidentemente aumenta el riesgo de un accidente y que es incompatible con la noción de uso adecuado de la medida de protección. Otra persona habría tenido 37 cambios en los elementos de su servicio de escolta, debido sobre todo a incompatibilidades con los efectivos asignados.

³⁹⁶ “Asegurar que de la evaluación de medidas resulte una mejora en su implementación. Para ello, deben diseñarse y publicarse manuales de uso, redactados en forma accesible, en un lenguaje claro y sencillo, además de otros métodos de difusión y capacitación, como audiovisuales o cursos, para cada una de las

todas las medidas que el Mecanismo puede otorgar – ni siquiera contiene la totalidad de las 44 medidas del catálogo que la empresa implementa – y no ha sido todavía distribuido a las personas beneficiarias. En este sentido, sería importante ampliarlo, prever otras formas de transmisión de la información y distribuirlo proactivamente con todas las personas beneficiarias del Mecanismo. Asimismo, sería oportuno verificar si cada vez que se le proporciona una medida a la persona beneficiaria se le da un manual de uso de la misma junto con información sobre el procedimiento de retiro por uso indebido.

El Manual establece criterios de uso de las medidas que las personas beneficiarias deben observar. Por ejemplo, para el servicio de escoltas determina que “la persona beneficiaria y la autoridad deberán respetar los horarios establecidos en los turnos del personal del esquema, todo cambio o abuso puede incidir en la eficiencia del plan de seguridad”³⁹⁷ y agrega que “el servicio de escolta es para brindar acompañamiento y seguridad a la persona beneficiaria por lo cual las y los elementos no están autorizados para realizar actividades ajenas a las establecidas para la protección (realizar compras, cuidar o llevar a terceras personas a diversos lugares, realizar pagos de diversos servicios, etc.)”.³⁹⁸ Sobre la medida de refugio temporal se explica que “la divulgación o publicación en redes sociales a familiares, amigos y/o conocidos de la ubicación del alojamiento temporal en donde se encuentra la persona beneficiaria incrementa el nivel de riesgo, por lo cual debe ser restringida.”³⁹⁹

Además de los criterios establecidos específicamente para cada medida, deben existir también criterios generales sobre el comportamiento de la persona beneficiaria de un plan de protección tales como el respeto a la ley no tomar riesgos innecesarios cuando existen alternativas seguras que permiten igualmente desempeñar la labor que se pretende, entre otros.

El uso inadecuado de las medidas no sólo puede generar más riesgo para la persona o terceros, sino que en caso de mal uso reiterado y deliberado pueden retirarse. para terceros.

El artículo 37 de la Ley prevé que las medidas “podrán ser retiradas por decisión de la Junta de Gobierno cuando la persona beneficiaria realice un uso indebido de las mismas de manera deliberada y reiterada”. Y el artículo 103 del Reglamento determina que previo al retiro de medidas se “deberá apercebir al Beneficiario o Peticionario de la situación de irregularidad detectada y deberá escuchar las explicaciones de la persona beneficiaria o peticionaria. Sólo se darán por terminadas de manera definitiva cuando se repita el uso indebido de las medidas después de este apercebimiento.”

medidas de protección física implementadas por el Mecanismo de Protección con un enfoque de derechos humanos y de género en estricto respeto al principio pro persona”. Espacio OSC, «Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano» (Ciudad de México, 7 de abril de 2017), <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 65.

³⁹⁷ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Manual de medidas de protección». Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

³⁹⁸ *Ibíd.*

³⁹⁹ *Ibíd.*

Para poder operar esa disposición, la Junta de Gobierno aprobó en abril de 2018 el “Procedimiento para el apercibimiento y retiro de medidas de protección por un uso indebido”⁴⁰⁰. Dicho procedimiento determina que “cada vez que a una persona beneficiaria le sea otorgada una nueva medida de protección, la Junta de Gobierno entregará en la sesión en la que se apruebe dicha medida en el Plan de Protección, el manual de utilización de dicha medida, los datos de contacto de seguimiento, así como una copia de este procedimiento”⁴⁰¹, lo que todavía no se implementa e impide que se haya aplicado el procedimiento de apercibimiento hasta la fecha.

Igualmente, el Procedimiento define que cuando la UER verifique el mal uso de una medida “el reporte será turnado a la Junta de Gobierno para valorar su retiro”⁴⁰², si se trata de un mal uso reiterado.

El derecho de audiencia de las personas beneficiarias es fundamental para este tipo de situaciones y el Procedimiento lo prevé:

- I. En un primer momento “para manifestar, por escrito, por sí o por medio de sus representantes, lo que considere necesario en relación con los hechos alegados, anexando la información y documentación que estime relevantes.”⁴⁰³
- II. Y, en caso de repetición de mal uso “la persona beneficiaria será invitada en la siguiente sesión ordinaria de la Junta de Gobierno, la cual podrá estar acompañada por su representante. Cuando no sea posible la asistencia de la persona beneficiaria, podrá comparecer de manera remota por cualquier medio tecnológico, para lo cual se garantizará la seguridad de la comunicación o podrá participar la persona que designe como su representante.”⁴⁰⁴

8.7 Seguimiento y monitoreo de los planes de protección

La CIDH determinó que “los Estados deben diseñar políticas que les permitan monitorear la efectividad de las medidas seleccionadas para proteger al defensor o defensora y que éstas permitan hacer frente a los obstáculos en contra de su labor, especialmente en los períodos en los cuales el nivel de riesgo podría incrementarse. De esta manera, si las medidas de protección no son efectivas deben ajustarse atendiendo a la situación concreta que atraviese el defensor o la defensora”⁴⁰⁵.

⁴⁰⁰ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Procedimiento para el apercibimiento y retiro de medidas de protección por un uso indebido» (abril de 2018). Documento interno compartido con la ONU-DH para la elaboración del presente Diagnóstico.

⁴⁰¹ *Ibid.*, artículo 2.

⁴⁰² *Ibid.*, artículo 9.

⁴⁰³ *Ibid.*, artículo 7.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, artículo 12.

⁴⁰⁵ CIDH, «Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 527.

Asimismo, tras su misión oficial a México, los Relatores de la ONU y de la CIDH sobre libertad de expresión recomendaron “reforzar la capacidad del Mecanismo federal de dar seguimiento a la situación de los periodistas que sean personas beneficiarias de medidas de protección y evaluar en forma crítica su eficacia. En este sentido, los Relatores Especiales consideran positivo el plan de efectuar un diagnóstico de la implementación de medidas y destacan que es necesario hacer partícipe a la sociedad civil en su diseño y evaluación.”⁴⁰⁶ Este compromiso, a casi dos años de su visita, aún no se ha cumplido por la UER.

8.7.1 Dirección de Seguimiento e implementación de medidas

El Reglamento determina que “corresponde a la Unidad de Evaluación de Riesgos dar seguimiento periódico a las medidas otorgadas, conforme a los resultados del estudio de evaluación de riesgo y presentar oportunamente a la Junta de Gobierno la propuesta de modificación. Para dicha propuesta, la Unidad deberá tomar en consideración los requerimientos del Beneficiario y se allegará de toda la información necesaria”⁴⁰⁷. Actualmente el seguimiento a la situación de las 903 personas beneficiarias es realizado por la Dirección de Seguimiento e implementación de medidas preventivas y de protección integrada por ocho personas en su estructura. Dada su función, la Dirección de Seguimiento se encarga de reaccionar a cambios de contexto y a fallas en la implementación de medidas para promover las adecuaciones pertinentes a los planes de protección, lo que exige mantener un contacto constante con las personas beneficiarias. Para facilitar la repartición de tareas dentro del equipo, la Dirección de Seguimiento distribuye los casos por tipo de sujeto (personas defensoras o periodistas) y por zonas territoriales (Zona Norte, Zona Centro y Zona Sur). Esto ha permitido a las personas beneficiarias tener un enlace constante y ha favorecido una cierta especialización porque los integrantes de la Dirección de Seguimiento van conociendo las dinámicas propias de las diferentes zonas y estableciendo contactos con sus contrapartes de las autoridades locales. Este vínculo se ve fortalecido por la buena práctica de tener a las personas de la Dirección de Seguimiento asumiendo las relatorías de las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno sobre los casos a los que dan seguimiento.

El número de comunicaciones diarias con el área es bastante exigente y la atención a dichos contactos se vuelve más complicada cuando el personal está fuera de la oficina, porque no tienen acceso a su correo electrónico.

Considerando que una de las personas integrantes es el vínculo con la empresa que implementa las medidas para el Mecanismo y otra tiene un rol de coordinación, las otras seis personas deben dar seguimiento mensualmente a un promedio de 155 personas cada una. Serían aproximadamente ocho

⁴⁰⁶ ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 77.

⁴⁰⁷ Artículo 99 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

personas beneficiarias por cada día de trabajo, que se suman a otras tareas como pueden ser el seguimiento a los acuerdos de la Junta de Gobierno, atender a la Junta de Gobierno, reacción a emergencias⁴⁰⁸ y respuestas a solicitudes administrativas.

Igualmente, durante la elaboración del presente diagnóstico se detectó la necesidad de promover sistemas de coordinación entre la Dirección de Seguimiento y la UPSA para la realización periódica y oportuna de evaluaciones sobre la eficacia de las medidas, que sirvan como un indicador del desempeño de las diferentes instancias implementadoras de medidas. Para ello, es fundamental que la Dirección de Seguimiento desarrolle una bitácora con la información relevante.

La ONU-DH no logró identificar la existencia de una metodología establecida que guíe a las personas funcionarias de la Dirección de Seguimiento sobre la forma como contactar a las personas beneficiarias y como recopilar información que pueda orientar las adecuaciones de los planes de protección u otras acciones por parte de las demás áreas del Mecanismo, como sería la elaboración de estudios de evaluación de riesgo. La SEGOB informó que no se cuenta con una bitácora de llamadas.

Asimismo, a través de las entrevistas con varias personas beneficiarias y de la participación en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno, la ONU-DH pudo constatar que además de un contacto proactivo insuficiente por parte del Mecanismo, falta también claridad para las personas beneficiarias sobre la importancia de reportar fallas en la implementación de las medidas y sobre las formas para hacerlo. Se requiere alentar que dichos reportes se hagan.

Otro problema identificado se relaciona con la externalización de parte de las actividades de seguimiento, abordado también en el apartado sobre Externalización de la protección. Otorgar dichas responsabilidades a una empresa genera varias preocupaciones, particularmente cuando parte de las medidas son implementadas por la misma empresa. A menudo las personas beneficiarias contactan directamente a la empresa cuando detectan fallas en el funcionamiento de las medidas.

Adicionalmente, la base de datos presentada por la Dirección de Seguimiento a la ONU-DH no incluye información fundamental, entre ella, en la mayoría de los casos, la relativa al plan de protección vigente⁴⁰⁹. Esto se relaciona con lo abordado en los apartados sobre Gestión de información y conocimiento y sobre Coordinación entre unidades, cuando se referían algunas dificultades para compartir información entre las unidades, particularmente la inexistencia de una base de datos conjunta. El monitoreo de la adecuada implementación de los planes de protección necesita claridad sobre el plan de protección vigente.

⁴⁰⁸ Los funcionarios de la Dirección de Seguimiento explicaron a la ONU-DH que su área gestiona aproximadamente cuatro emergencias diarias, con un tiempo mínimo de dos horas dedicadas a la atención de cada una y un promedio de ocho horas.

Por ejemplo, la entrevista núm. 53 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

⁴⁰⁹ Solamente en 316 casos de un total de 727 se incluyen referencias al plan de protección, sin garantías de que sea el actualmente vigente.

Otro aspecto que surgió en diferentes entrevistas con las y los funcionarios de la CEN fue la ausencia de un criterio claro en cuanto a las responsabilidades en el seguimiento de casos que, si bien ya fueron incorporados, todavía no fueron analizados por la Junta de Gobierno.⁴¹⁰ Este aspecto es muy importante, sobre todo a la luz de los retrasos para realizar la evaluación de riesgo. Es necesario definir de manera clara la responsabilidad de seguimiento en dichos casos.

La ONU-DH también ha podido observar como en varios casos la información es transmitida directamente por las personas beneficiarias a las y los funcionarios que han tenido anteriormente como enlace o en los cuales tienen más confianza. Igualmente ha conocido casos en los que se reportan fallas a la empresa, a personas de unidades diferentes, incluidos analistas o personas que ya no trabajan en el Mecanismo, sin que esa información resulte en la adecuación de las medidas o en un contacto más profundo por parte del Mecanismo. No se ha podido identificar un protocolo claro sobre como compartir esta información para garantizar que llegue a la Dirección de Seguimiento y se atienda adecuadamente.

8.7.2 Monitoreo de la implementación adecuada de los planes de protección

Un aspecto fundamental en la operación del Mecanismo es la garantía de una implementación adecuada de los planes de protección, cuyas medidas son interdependientes. Sin medidas idóneas e implementadas de manera adecuada el sistema de protección no es eficaz. Un rápido y eficaz proceso de incorporación, un estudio de evaluación de riesgo perfecto y la adopción por la Junta de Gobierno de un plan de protección idóneo no tienen ningún efecto si las medidas no son adecuadamente implementadas. En este sentido, el monitoreo de la adecuada implementación de las medidas otorgadas por el Mecanismo es una tarea primordial.

La ONU-DH ha recibido información sobre fallas en la implementación de medidas en numerosos casos. Esta información suele llegar directamente por parte de las personas beneficiarias, a menudo en el marco de las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno y no desde la CEN, ya sea por vía de reportes de la Dirección de Seguimiento o, al menos, como parte de la información incorporada en los estudios de evaluación de riesgo⁴¹¹. Existe un claro déficit de información en esta materia que se explicaría, sobre todo, por la falta de recursos humanos en la CEN y por la falta de una metodología clara para las tareas de seguimiento.

Una persona de la Dirección de Seguimiento reconoció que “no se está evaluando la implementación de las medidas”⁴¹² debido a la sobrecarga de trabajo que enfrentan. Sería importante avanzar hacia un

⁴¹⁰ El hecho que hasta la fecha en muy pocos casos se ha materializado el riesgo en ese periodo no debe minusvalorar la necesidad de definir las responsabilidades.

⁴¹¹ La SEGOB señaló como la nueva metodología prioriza el seguimiento a la implementación adecuada del plan de protección.

⁴¹² Entrevista núm. 53 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

sistema que informe periódicamente a la Junta de Gobierno sobre el estado de implementación de las medidas y que evite que esta información sólo se haga del conocimiento de la Junta cuando los casos de las personas beneficiarias se discuten en las mesas de trabajo. Una posibilidad sería la construcción de reportes periódicos sobre el estado de implementación de las medidas, por ejemplo a la mitad de la duración de los planes de protección⁴¹³. Asimismo, sería importante fortalecer la noción de que las personas beneficiarias deben reportar cualquier falla al Mecanismo.

En varios casos se han verificado otras fallas en la implementación de medidas, mismas que no han sido detectadas por la CEN. Un informe entregado por la organización Front Line Defenders a la CEN detalló algunos ejemplos.

En relación con un albergue de migrantes se decidió otorgar como medida de protección la instalación de malla ciclónica. Sin embargo, la empresa contratada por el Mecanismo para brindar ese servicio dejó un amplio espacio sin malla.

Poco después de esta instalación defectuosa de la medida, una persona que era perseguida por la policía por el presunto secuestro de una niña logró acceder al albergue y escapar de las autoridades junto con la niña por el lugar que no tenía malla.

Otros tipos de medidas también presentan fallas reiteradas en la implementación, particularmente las de carácter policiaco – como rondines, acompañamientos o servicio de vigilancia permanente – sobre todo cuando la implementación recae en las autoridades locales. Asimismo, en varios casos en los que se establecen mesas de trabajo como una medida política de protección pero que no se han llevado a cabo. En el apartado sobre Medidas políticas se resalta la necesidad de tener un registro del cumplimiento de dichas medidas otorgadas por la Junta de Gobierno. Dicho registro debería ser actualizado y compartido con la Junta de Gobierno periódicamente, no solamente para que la Junta cuente con la información pertinente para las decisiones de carácter estructural, sino también para promover que se utilicen las capacidades de los diferentes integrantes de la Junta de Gobierno. Por ejemplo, para un determinado caso en el que no se está realizando una mesa de trabajo, alguna institución o integrante de la Junta puede tener una buena comunicación con los actores convocados a la mesa y que no se están presentando y podrían, a través de sus canales, fortalecer la solicitud de asistencia.

Otro aspecto fundamental y que tiene un gran impacto en las tareas de seguimiento son los retos de Coordinación entre unidades. La Dirección de Seguimiento manifestó que no recibe información sobre el grado de implementación de las medidas por parte de los analistas que visitan a las personas beneficiarias con el propósito de realizar los estudios de evaluación de riesgo, a pesar de que ese

⁴¹³ Por ejemplo, si a una persona se le otorga un plan de protección con una temporalidad de 12 meses, a los 6 meses la Dirección de Seguimiento podría presentar un informe a la Junta de Gobierno, detallando el estado de implementación de las diferentes medidas.

momento es una excelente oportunidad para tal fin ya que ambas direcciones pertenecen a la misma Unidad. En este sentido, se necesitará promover una sinergia clara con los analistas que van a terreno y que deberían entregar en sus informes de reevaluaciones información precisa sobre el estado de implementación de medidas anteriores⁴¹⁴. Ya existen buenos ejemplos de detección de fallas por parte de los analistas⁴¹⁵.

Además de la comunicación con las personas beneficiarias, el área de seguimiento debe también mantener contacto con las diferentes entidades responsables por la Implementación oportuna y adecuada de las medidas a fin de que pueda fomentar su intervención de forma apropiada.

Otro aspecto que se debería fortalecer tiene que ver con la necesidad de establecer simulacros y pruebas que permitan entender si la medida es idónea y está operando correctamente o para generar una percepción adecuada sobre la eficacia de la misma⁴¹⁶.

Cuando se determina que una medida no está siendo implementada adecuadamente, la Dirección de Seguimiento debe valorar si esta situación se puede o no corregir y, si es el caso, requerir a la empresa que actúe de forma inmediata y aplicar las penalidades previstas en el contrato u otras disposiciones legales relevantes⁴¹⁷. Sin embargo, la SEGOB informó a la ONU-DH que hasta el momento no se han utilizado estas prerrogativas, ni impulsado sanciones contra las autoridades que no implementaron medidas de protección determinadas por la Junta de Gobierno. Esta información es preocupante porque en muchos casos la sanción – o la posibilidad creíble de una sanción – será el incentivo determinante para el cumplimiento adecuado de las diferentes obligaciones, tanto por parte de los servidores públicos, como por la empresa.

⁴¹⁴ Esta necesidad se aborda también en el apartado dedicado a Temporalidad y reevaluaciones.

⁴¹⁵ Por ejemplo, en un caso reciente, de un periodista de Tamaulipas, la persona analista reportó que la empresa había instalado la malla ciclónica de manera inadecuada y propuso la adecuación.

⁴¹⁶ En el apartado sobre el Principio de Transparencia se detalla la importancia de promover una percepción franca de la efectividad de los planes de protección.

⁴¹⁷ Al respecto véase:

- Particularmente la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- El proceso subsecuente se aborda en el apartado sobre Adecuación de los planes de protección.

8.7.3 Seguimiento a contextos de riesgo

“Para que las medidas de protección sean idóneas (...) deben poder ser modificadas con base en la variación en la intensidad de riesgo”⁴¹⁸

CIDH

Si bien la función de seguimiento a contextos de riesgo está íntimamente vinculada con la función de seguimiento a la implementación adecuada de planes de protección y puede incluso ser realizada simultáneamente, por su importancia y porque procura elementos diferentes debe ser entendida como distinta. Asimismo, esta función se vincula también estrechamente con la labor de Monitoreo nacional de las agresiones que recae en la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

El riesgo debe ser entendido como una dinámica cambiante y, ante esa realidad voluble, el seguimiento a las alteraciones en el contexto de riesgo de las personas beneficiarias se vuelve determinante. Por esta razón, el monitoreo nacional de las agresiones que realiza la UPSA es fundamental y debe ser efectivamente compartido y utilizado por las demás áreas.

Sin embargo, en muchas ocasiones, a pesar de darse cambios sustanciales en las condiciones de riesgo de una persona, no se modifica su plan de protección, ni se reevalúa su situación, por lo que es necesario profundizar en este ámbito para garantizar una reacción rápida y ágil que permita adecuar las medidas de protección a los cambios de circunstancias.

En algunos casos no se verifican las adecuaciones pertinentes porque el Mecanismo no tiene información sobre los cambios ocurridos, pero en otros casos, aún más preocupantes, el Mecanismo tiene elementos para valorar un probable cambio en la situación de riesgo, pero no realiza la adecuación pertinente.

A través del contacto constante con las personas beneficiarias, la Dirección de Seguimiento – en algunas materias con el apoyo de la UPSA – debe estar en capacidad de advertir posibles coyunturas de riesgo, el surgimiento de nuevos potenciales perpetradores, el aumento de capacidades por parte de los perpetradores, cambios al marco normativo que puedan obstaculizar las labores periodísticas y de defensa de los derechos humanos u otros elementos que tengan un impacto en la situación de riesgo. Algunos ejemplos recurrentes deben ser estudiados con particular atención por parte de la Dirección de Seguimiento:

⁴¹⁸ “Para que las medidas de protección sean idóneas deben corresponder a las necesidades del trabajo del sujeto protegido y deben poder ser modificadas con base en la variación en la intensidad de riesgo que ameriten las actividades de defensa y promoción de derechos humanos en distintos períodos, especialmente, deben ser fortalecidas cuando él o la defensora esté en una etapa crítica para la defensa de sus causas”. Véase: CIDH, «Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019, párr. 524.

- I. Lanzamientos de proyectos económicos con impactos en los territorios de comunidades indígenas u otras comunidades equiparables;
- II. Inicio de procesos de consulta en asuntos referentes a territorios de comunidades indígenas;
- III. Procesos electorales;
- IV. Iniciativas de cambios normativos que implican regresiones en materia de derechos humanos, incluidas las que restringen la libertad de expresión y el derecho a defender derechos humanos;
- V. Cambio de poderes;
- VI. Asunción de nuevos temas de trabajo por parte de las personas beneficiarias;
- VII. Y, avances en procesos judiciales que afecten intereses de los agresores.

8.7.4 Adecuación de los planes de protección

El artículo 98 del Reglamento determina que “las medidas serán modificadas cuando las que se apliquen no sean las adecuadas para proteger la vida, integridad, libertad y seguridad del Beneficiario o Peticionario.”

La operación de estos cambios puede ser sumamente urgente y no puede esperar en muchos casos una reunión presencial de la Junta de Gobierno. Sin embargo, se han expresado preocupaciones sobre la falta de claridad en cuanto al procedimiento correcto para las adecuaciones. Sería importante que la Junta de Gobierno determine un criterio inequívoco que permita una actuación acorde a las necesidades de los diferentes casos, determinando si la CEN podrá operar de manera ejecutiva y luego buscar la ratificación de la Junta de Gobierno o si la adecuación debe ser aprobada por la Junta de Gobierno antes de llevarse a cabo.

En caso de que se determine que una medida no está siendo implementada adecuadamente o no era la pertinente, la Dirección de Seguimiento debería promover su correcto funcionamiento o buscar alternativas idóneas. Asimismo, cuando se identifican cambios en el contexto de riesgo, dicha Dirección tendría que adecuar los planes de protección a la nueva realidad.

Si bien las situaciones que motivan adecuaciones a los planes de protección surgen con gran frecuencia, el Mecanismo no tiene actualmente la capacidad de actuar en todas las situaciones en las que sería deseable su intervención. El no hacerlo tiene como consecuencia que los planes de protección se implementan de manera deficiente y que las medidas que incluyen no son las más idóneas ante el riesgo concreto que enfrentan las personas beneficiarias en un momento dado⁴¹⁹.

⁴¹⁹ Se destaca que el ajuste puede ser para adecuar, aumentar o disminuir las medidas, según el artículo 98 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

8.8 Reacción a agresiones y otras emergencias

8.8.1 Concepto de emergencia

Por su naturaleza el Mecanismo hace frente a numerosas emergencias y su estructura y procedimientos deben estar preparados para ello. En este sentido, sería importante adoptar criterios que establezcan qué tipo de situaciones constituyen emergencias y cuáles no. El concepto de emergencia, para el Mecanismo, podría delimitarse a hechos inesperados que generan un riesgo inminente para la vida, la integridad, la seguridad o la libertad de la persona defensora o periodista y que requieren de una intervención inmediata de las autoridades para evitar su concreción o minimizar su impacto. Esto puede incluir ataques, accidentes, cambios repentinos al contexto de riesgo o fallas graves imprevistas en la implementación de medidas, entre otros eventos.

8.8.2 Conocimiento de las emergencias

Se requiere que el Mecanismo tenga capacidades para:

- a. Detectar ataques contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas que son beneficiarias del Mecanismo u otras situaciones de riesgo inminente;
- b. Detectar ataques contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas que no son beneficiarias del Mecanismo u otras situaciones de riesgo inminente;
- c. Detectar aquellos casos donde personas beneficiarias requieren una atención urgente de salud, incluida la psicoemocional;
- d. Detectar cambios sustanciales en las condiciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que son beneficiarias del Mecanismo;
- e. Detectar cambios sustanciales en las condiciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que no son beneficiarias del Mecanismo;
- f. Y para detectar fallas graves en la implementación de los planes de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas que son beneficiarias del Mecanismo.

Para cumplir con estas cinco funciones se necesita, sobre todo:

- I. Tener un sistema que incluya comunicaciones constantes con personas beneficiarias y autoridades de diferentes niveles;
- II. Monitoreo permanente de medios y redes sociales;
- III. Y tener facilidades para la recepción de información urgente de diferentes fuentes.

El punto I es asumido por la Dirección de Seguimiento e implementación de medidas, mientras que el punto II recae sobre la UPSA⁴²⁰. A su vez, el punto III se distribuye entre la Dirección de Seguimiento e implementación de medidas, la URCRR y la central de monitoreo de la empresa.

⁴²⁰ Esa función se analiza en el apartado sobre Monitoreo nacional de las agresiones.

Varias personas beneficiarias consultadas por la ONU-DH manifestaron desconocer el celular de emergencia de la CEN.

La CEN contaba con un celular de emergencias que ha estado sin servicio por un largo periodo desde que el aparato se extravió durante el terremoto del 19 septiembre de 2017. Posteriormente a ello, la CEN determinó como enlace para situaciones de emergencia las personas encargadas del seguimiento del caso. Varias personas beneficiarias consultadas por la ONU-DH manifestaron desconocer la forma idónea de comunicarse con el Mecanismo en caso de emergencia.

Por otro lado, dejar en manos de una empresa privada un proceso tan fundamental como la primera respuesta ante posibles emergencias ha demostrado en varios casos ser una solución poco idónea. Abundan los relatos de personas beneficiarias que dicen haber activado el botón de asistencia y no haber recibido la rápida reacción que esperaban.

Cuando es la empresa, a través de la central de monitoreo del botón de asistencia, la que recibe información sobre una posible emergencia se han detectado diversos problemas: respuesta lenta, falta de capacidad para coordinar una reacción a nivel local, la falta de preparación de los operadores de la empresa, falta de procedimientos de reacción detallados, falta de claridad para distinguir las emergencias de otros incidente y que un gran número de las llamadas recibidas termina siendo redirigida a la CEN, resultando esa dinámica en un filtro de reducida utilidad⁴²¹.

Sería también importante fortalecer las capacidades de reacción a emergencias por parte de las personas beneficiarias, incluyéndose en ese proceso la determinación de un protocolo específico sobre cómo comunicarse con la CEN cuando ocurran. El Mecanismo ha mejorado en ese sentido, desarrollando manuales, fortaleciendo la información brindada en las Juntas de Gobierno y simplificando el sitio web. Sin embargo, algunas personas beneficiarias han manifestado desconocer las mejores formas de reacción e, incluso, no tener claro con quién podrían y deberían comunicarse.

⁴²¹ Por ejemplo, la empresa habría pasado a la CEN una llamada en la que la persona beneficiaria explicaba que tenía una fuga de agua en el techo del refugio temporal, medida que era implementada por la misma empresa.

¿Has sufrido alguna agresión a causa de tu labor como defensor/a o periodista?

044 55 54 75 42 46

52 09 88 00 ext. 13224

mecanismo@segob.gob.mx

Ilustración 9 - Portada del sitio web del Mecanismo

8.8.3 Personas incorporadas y no incorporadas

La reacción a emergencias puede referirse tanto a casos de personas beneficiarias como no beneficiarias. Si la persona no se encuentra incorporada parece existir gran claridad sobre la atribución de responsabilidades a la URCRR. Posibles excepciones serían los casos de personas que son protegidas por otros sistemas – por ejemplo, medidas cautelares de la CIDH – en los que la reacción podría ser liderada por otras instituciones o áreas de la SEGOB.

Sin embargo, cuando la persona se encuentra incorporada, la ONU-DH ha podido observar falta de claridad en cuanto a quien debe coordinar la reacción y los criterios que permiten distinguir la reacción a emergencias de otros asuntos. La ONU-DH ha constatado que las y los funcionarios de áreas distintas a la de seguimiento atienden diferentes tipos de eventos relacionados con personas beneficiarias. Al respecto sería importante homologar criterios en esta materia y garantizar que el área encargada de reacción a emergencias esté debidamente equipada para hacerlo. Asimismo, es necesario esclarecer sobre quien recae esta responsabilidad cuando se trate de personas que han sido incorporadas, pero cuyo caso todavía no ha sido analizado por la Junta de Gobierno.

8.8.4 Respuesta ante emergencias

El Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad alienta “a los Estados Miembros a que [...] respondan con rapidez, cuando ocurra un ataque, mediante el establecimiento, por ejemplo, de mecanismos de emergencia nacionales que puedan ser adoptados por distintas partes interesadas.”⁴²²

⁴²² Asimismo, llama a elaborar mecanismos de respuesta en tiempo real en casos de emergencia que sean accesibles para los grupos y organizaciones de los medios de comunicación, incluyendo el establecimiento de

Sin embargo, la capacidad y los tiempos de respuesta ante una emergencia varían de manera considerable dependiendo del caso y de la zona donde acontece. Si bien en algunos casos se verificó la atención de manera inmediata, incluidas las situaciones en las que acudieron rápidamente corporaciones policíacas, esta no es necesariamente la norma porque en otros casos la central de monitoreo de la empresa ha tardado más de media hora en responder⁴²³ o las corporaciones policiales nunca llegaron.

La respuesta ante situaciones de emergencia debe ser planeada, practicada y evaluada. Para ello, es conveniente establecer protocolos o procedimientos de actuación de los que la CEN carece, que prevean posibles riesgos y cursos de acción, de forma que las y los funcionarios estén preparados para reaccionar a los riesgos que puedan presentarse. La preparación ante emergencias debe realizarse antes de la emergencia. Asimismo, es necesario garantizar que todo el personal relevante tenga claro su rol frente a las emergencias. Para ello, son muy importantes las capacitaciones y simulacros que permitan poner a prueba lo planeado y hacer las correcciones necesarias.

Las opciones de respuesta deben incluir las medidas y acciones necesarias para salvaguardar la vida, libertad e integridad de las personas beneficiarias, sus familias y compañeras y compañeros de profesión y evitar daños mayores a sus derechos o sus bienes.

Con posterioridad a la emergencia deben darse otra serie de acciones para garantizar los derechos de las personas beneficiarias en una fase de recuperación post emergencia que debe incluir las actividades necesarias para recobrar la situación anterior o idealmente una situación aún más segura. En caso de que no sea posible el regreso a la situación anterior a la emergencia, se deben establecer medidas que permitan generar alternativas aceptables para las personas beneficiarias.

Los protocolos u otros instrumentos para orientar la respuesta a emergencias también pueden ayudar a las personas beneficiarias a conocer qué esperar del Mecanismo. Igualmente, se debería brindar información sobre cómo actuar en caso de emergencia, cómo comunicarse con el Mecanismo y extender esa información a familiares – incluidos niños y niñas – y compañeros de profesión de la persona beneficiaria, porque podrían estar involucradas en el proceso de reacción. Esto debería estar presente durante los principales momentos de interacción, incluidas las ocasiones de primer contacto, seguimiento y evaluación de riesgo.

Idealmente podría proporcionarse a las personas beneficiarias capacitación para que definan sus propios planes de reacción y los pongan en práctica en coordinación con el Mecanismo⁴²⁴.

contacto con recursos y misiones de las Naciones Unidas y con otros grupos que trabajan sobre el terreno y la participación de éstos, véase: PIDC, «Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad», http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_ES_UN-Logo.pdf, accedido 29 de mayo de 2019, párr. 5.23.

⁴²³ Véase al respecto el apartado sobre el botón de asistencia.

⁴²⁴ Por las características particulares de los casos colectivos se deberían priorizar éstos.

8.8.5 Alcance de los instrumentos de respuesta a emergencias

Entre otros elementos, hay que considerar que:

- I. Se debe definir qué es una emergencia y trabajar en su identificación para poder distinguirlas de otros eventos;
- II. En los contextos de emergencias, la reacción inmediata es esencial, para lo cual se deberá reunir la información imprescindible sin destinar tiempo u otros recursos a la captación de información no relevante en el momento⁴²⁵;
- III. El Mecanismo deberá responder ante la emergencia incluso aunque la persona afectada no sea directamente la persona beneficiaria, sino familiares, escoltas, compañeros de profesión, etc. porque ante la emergencia resulta esencial la respuesta y con posterioridad determinar si la persona o personas afectadas lo fueron en relación con la actividad de la beneficiaria;
- IV. Los tipos de emergencias a los que puede tener que responder el Mecanismo son variados, entre ellos: agresiones violentas, privaciones de la libertad, desaparición de personas, incidentes de tránsito;
- V. Debe tenerse en cuenta el contexto en el que puede suceder la emergencia para definir la respuesta. Zonas urbanas o rurales, horario de ocurrencia, nivel de presencia de autoridades en la zona, grado de confiabilidad en autoridades locales;
- VI. La respuesta puede variar según el caso concreto, tanto en función de los antecedentes del caso, como de la información disponible⁴²⁶;
- VII. Durante la emergencia es importante evitar adoptar medidas o decisiones que aumenten de forma obvia el riesgo en el que se encuentra la persona, considerando de manera particular que en la mayoría de los casos la capacidad de reacción estará concentrada en autoridades locales que podrían desconocer el Mecanismo, sus alcances y protocolos de actuación;
- VIII. Y, durante la emergencia la persona que se encuentra sufriendo una experiencia traumática puede encontrarse en estado de shock o muy afectada por los hechos. Es necesario que la comunicación con la persona sea clara, sencilla, empática, que facilite la información necesaria para atender la respuesta y permita también captar la información que necesita el Mecanismo y otras autoridades.

⁴²⁵ Por ejemplo, intentar determinar ante una emergencia si la misma está o no relacionada con la labor de defensa de los derechos humanos o el ejercicio de la libertad de expresión difícilmente puede resultar adecuado. Se partirá de la atención de la emergencia y con posterioridad se recabará la información necesaria para esclarecer este u otros aspectos.

⁴²⁶ Por ejemplo, si se trata de una agresión por parte de agentes del estado, difícilmente se podría confiar en una reacción inmediata de la corporación a la que pertenezcan dichos agentes.

8.8.5.1 Contenido de los instrumentos de respuesta a emergencias

Los instrumentos de respuesta a emergencias deben:

- I. Prever vías por las que el Mecanismo puede tener conocimiento de una posible emergencia y responsabilidades de las personas que reciban la información⁴²⁷;
- II. Facilitar la identificación de la emergencia y la información mínima para promover una actuación oportuna (qué sucedió, dónde sucedió, cómo se sabe que sucedió, qué tan confiable es la información y qué otras fuentes de información pueden ayudar a completar lagunas, etc.);
- III. Acciones de reacción inmediata ante la emergencia que deben valorarse y decidirse según el tipo de emergencia y el contexto, en particular: presencia protectora de autoridades, atención médica, extracción, contacto con posibles agresores para ejercer presión, etc.;
- IV. Seguimiento de la situación con las personas afectadas, autoridades y otros actores relevantes mientras dure la situación de emergencia de forma que se puedan valorar la implementación de las medidas adoptadas y su eficacia y pertinencia y tomar medidas correctoras si es necesario;
- V. Y, la situación de emergencia podría definirse superada cuando el riesgo grave e inminente para la vida, la salud, la libertad o la seguridad de las personas afectadas haya sido controlado. El riesgo puede persistir para las personas beneficiarias, pero no en una forma de materialización inmediata de la amenaza en su contra.

Con posterioridad a la emergencia, el Mecanismo deberá realizar las acciones necesarias (de forma directa o vinculando a las personas afectadas con otras autoridades) para la recuperación y seguimiento, incluyendo: atención de salud en el largo plazo, seguimiento a las investigaciones, etc.

⁴²⁷ Por ejemplo, el Mecanismo puede tener conocimiento por la persona beneficiaria por sus escoltas, por sus representantes, por terceros, etc. y dicha información puede llegar al Mecanismo directamente o también a través de la empresa que presta el servicio de monitoreo de los botones de asistencia, otras autoridades, etc.

9 Prevención

“Falta prevención”

Persona funcionaria del Mecanismo⁴²⁸

La Declaración de las Naciones Unidas 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 determina que:

“1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.”⁴²⁹

Esta disposición se encuentra traducida en diferentes instrumentos normativos mexicanos, incluida la Constitución, que en su artículo primero establece que “el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”.

Se destaca que los Estados pueden incurrir en responsabilidades internacionales por los actos de terceros, cuando las autoridades incumplen, por acción u omisión de sus agentes, su obligación de garantía, atendiendo a “las circunstancias particulares del caso y la concreción de dichas obligaciones de garantía, considerando la previsibilidad de un riesgo real e inmediato”⁴³⁰.

⁴²⁸ Entrevista núm. 85 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 29 de abril de 2019.

⁴²⁹ Artículo 2 de 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.

⁴³⁰ Al respecto véase:

- CoIDH, Caso Ríos y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 194, 28 de enero de 2009), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf, párr. 110
- La CoIDH se basó también en el caso precedente de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia, en la que lanzó el concepto de “situación de riesgo razonablemente previsible. CoIDH, Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs Colombia, Sentencia de Fondo (Serie C No. 140, 31 de enero de 2006), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf, párr. 149”;

Y, también que la CoIDH ha reiterado que la “obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado”, por ejemplo, en el “Caso Godínez Cruz Vs. Honduras”. Véase CoIDH, Caso Ríos y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 194, 28 de enero de 2009). http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf, párr. 110; CoIDH, Caso Godínez Cruz vs

La prevención, en este contexto, puede ser entendida como la estrategia del Estado para aminorar los factores que causan el riesgo y fortalecer las instituciones para que puedan dar respuestas efectivas⁴³¹.

9.1 Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis

La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA) fue creada formalmente en octubre de 2015, con gran retraso respecto a las otras dos unidades del Mecanismo. Esta tardía inauguración de labores ilustra como las funciones de prevención del Mecanismo han quedado históricamente en un segundo plano.

Actualmente la UPSA cuenta con un total de ocho personas, dos de ellas dedicadas a tareas administrativas. La Ley define como atribuciones de la UPSA⁴³²:

- I. Proponer Medidas de Prevención;
- II. Realizar el monitoreo nacional de las agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales;
- III. Identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos;
- IV. Evaluar la eficacia de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección implementadas;
- V. Y, las demás que prevea esta Ley.”

Junto a estas funciones, la UPSA también apoya la atención a asuntos jurídicos.

A pesar de las atribuciones amplias que la Ley le dedica, la UPSA manifestó que el presupuesto actualmente asignado a la UDDH no prevé gastos operativos para la prevención, por ejemplo, para la adquisición de software que facilite la realización del monitoreo nacional de agresiones o de los mapas de riesgo.

Por otro lado, la ONU-DH pudo constatar que la percepción dentro de la CEN en cuanto al rol de la UPSA es negativa. Algunas personas funcionarias entrevistadas por la ONU-DH manifestaron que desconocían el trabajo de la UPSA y que no tenían claridad en cuanto a su rol más allá de la creación

Honduras, Sentencia de Fondo (Serie C No. 5, 20 de enero de 1989), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf.

⁴³¹ La CoIDH estableció en el “Caso Luna López vs. Honduras” que el “deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.” CoIDH, Caso Luna López vs Honduras, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 269, 10 de octubre de 2013), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf, párr. 118.

⁴³² Artículo 23 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

de estadísticas⁴³³. Dicho rol parece ser más conocido por la Junta de Gobierno que por las demás unidades de la CEN, por lo que se recomienda socializar las acciones llevadas a cabo por las diferentes unidades con todo el personal del Mecanismo.

A través de un relevante ejercicio de autoevaluación, la UPSA consideró que de sus 12 atribuciones definidas por la Ley y como por el Reglamento, solamente una se cumple satisfactoriamente⁴³⁴, diez parcialmente y otra no se cumple⁴³⁵. En ese sentido, es evidente que el Mecanismo debe ampliar sus capacidades para llevar a cabo acciones de prevención eficaces. Se debe considerar la falta de priorización de las actividades de la UPSA en varios aspectos, entre ellos la falta de involucramiento de la Junta de Gobierno en algunas acciones tales como las evaluaciones de eficacia de las medidas⁴³⁶, los diagnósticos estatales o el mismo Plan de Contingencia de Chihuahua.

9.2 Monitoreo nacional de las agresiones

La Ley determina que una de las principales funciones de la UPSA es “realizar el monitoreo nacional de las agresiones con el objeto de recopilar, sistematizar la información desagregada en una base de datos y elaborar reportes mensuales.”⁴³⁷ Este monitoreo se realiza a través de la consulta permanente de fuentes abiertas, tales como redes sociales y sitios de noticias.

El Mecanismo reporta públicamente un total de 780 agresiones entre 2012 y marzo de 2019⁴³⁸. Actualmente el monitoreo y las estadísticas resultantes no son fortalecidos con la información que reciben las otras unidades del Mecanismo, lo que significa que no se incluyen algunos de los casos atendidos por el Mecanismo, ya sea a través de la URCRR o detectados en el seguimiento. Sería de utilidad que la metodología se comparta públicamente y fortalecer los canales para la recepción de

⁴³³ Una persona funcionaria del Mecanismo refirió que “la tercera unidad está desconectada de la realidad cotidiana del Mecanismo”, opinión manifestada también por otras personas funcionarias del Mecanismo. Entrevista núm. 51 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 8 de marzo de 2019.

⁴³⁴ Identificar los patrones de agresiones y elaborar mapas de riesgos.

⁴³⁵ Cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios de las entidades federativas sobre derechos humanos y periodistas, respecto de la Ley, el Reglamento, evaluación de riesgo y demás documentos derivados del Mecanismo.

⁴³⁶ A la fecha la UPSA ha presentado evaluaciones sobre las medidas de reubicación, botón de asistencia y escoltas.

⁴³⁷ Artículo 23, fracción II de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁴³⁸ La SEGOB explicó a la ONU-DH que esta cifra se refiere a casos en los que intervino el Mecanismo. No obstante, el Mecanismo registró un total de 1,287 agresiones en el mismo período. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Marzo 2019» (31 de marzo de 2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/461599/Informe_Estadistico_2019_03.pdf, accedido 30 de mayo de 2019.

información, tanto internos como externos, con el fin de completar los datos que se registran y evitar un eventual subregistro⁴³⁹.

La UPSA también analiza patrones de agresiones y elabora mapas de riesgo al respecto, mismos que se han ido fortaleciendo⁴⁴⁰, sin embargo éstos no se hacen del conocimiento público. La CNDH, en sus recomendaciones generales 24 y 25 aborda la necesidad del diseño de mapas de riesgo confiables para poder implementar políticas efectivas de prevención⁴⁴¹. Considerando su elevado interés público, sería importante publicar esta información, particularmente para poder contribuir a la misión de la Junta de Gobierno de “proponer e impulsar, a través de la Coordinación, políticas públicas y reformas legislativas.”⁴⁴²

Aquí se ejemplifica el trabajo de la UPSA con un mapa de riesgo realizado recientemente, basado en información recopilada en fuentes abiertas. La UPSA manifestó a la ONU-DH el interés por recibir datos adicionales que puedan complementar estos ejercicios, tanto por parte de autoridades como de sociedad civil.

⁴³⁹ Por ejemplo, solamente en 2018 la OSC Artículo 19 documentó 544 agresiones y nada más contra la prensa. Artículo 19 «Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva. Informe Anual 2018» (Ciudad de México, 2 de abril de 2019), https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borron-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁴⁰ La CEN ha ido desarrollando colaboraciones con otras instituciones y ahora utiliza la estructura de Plataforma México para desarrollar los mapas de riesgo. Podría ser interesante explorar las posibilidades de colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI), particularmente su Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia.

⁴⁴¹ Al respecto véase:

- CNDH, «Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15004/RecGral_024.pdf, accedido 28 de mayo de 2019;
- CNDH, «Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15004/RecGral_024.pdf, accedido 28 de mayo de 2019;
- Y, CNDH, «Recomendación General No. 25 Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15002/RecGral_025.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

⁴⁴² Artículo 8 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

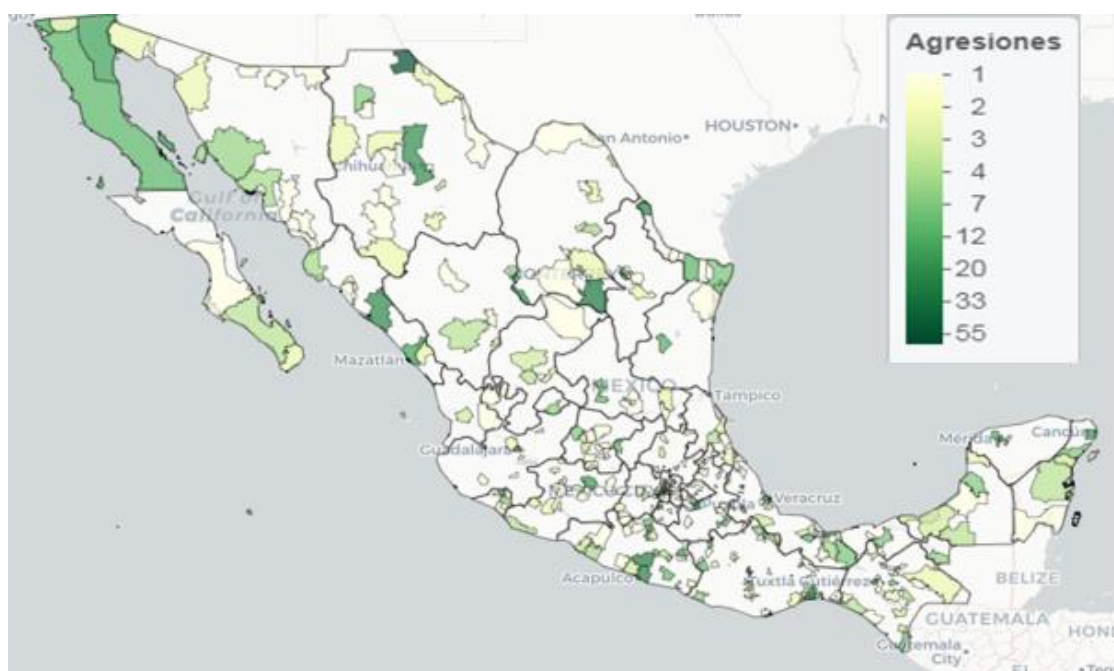


Ilustración 10 - Ejemplo de mapa de riesgo (agresiones registradas entre 2009 y 2018)

Además de la necesidad de publicar la información que se recopila y los análisis que se generan al respecto, los datos recabados son también de utilidad para la operación del Mecanismo en diferentes rubros. Sin embargo, la ONU-DH ha podido constatar que no se comparten periódicamente los resultados de este monitoreo con la Junta de Gobierno, las Unidades Estatales de Protección o incluso las otras unidades de la CEN. Al respecto, sería importante superar los obstáculos que actualmente impiden la socialización de esta información.

La metodología de monitoreo en fuentes abiertas de agresiones que actualmente opera la CEN fue desarrollada en el marco del proyecto Datalab, iniciativa encabezada por la Coordinación de Estrategia Digital Nacional⁴⁴³ y acompañada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Este sistema, que define las variables para el monitoreo, además de promover la recopilación de estadísticas que eventualmente se publican, permite también detectar de manera rápida ataques a personas defensoras de derechos humanos y otros eventos que constituyen emergencias.

La URCRR explicó a la ONU-DH que aproximadamente 30% de los casos que atiende llegan mediante la información que recoge y transmite la UPSA. En ocasiones esta detección de situaciones de riesgo ha sido determinante y ha permitido una reacción rápida. Sin embargo, no parece existir un procedimiento establecido de actuación en casos de riesgo extraordinario que requiere una

⁴⁴³ México Digital, «Datalab: análisis de datos para políticas públicas basadas en evidencia», <http://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/datalab-analisis-de-datos-para-politicas-publicas-basadas-en-evidencia>, accedido 29 de mayo de 2019.

intervención urgente por parte del Mecanismo. Los procedimientos relativos al monitoreo que la ONU-DH conoció son orientados hacia el registro adecuado de las agresiones, pero no incluyen instrucciones para una actuación inmediata ante las situaciones que podrían configurar una emergencia. Sería importante armonizar o incluir esa guía en el protocolo de reacción a emergencias.

En relación con la recopilación de información estadística, la UPSA no integra información sobre investigaciones y enjuiciamiento de las agresiones contra personas defensoras y periodistas⁴⁴⁴. Teniendo en cuenta la importancia de la justicia penal como medida de prevención general, sería fundamental incorporar este aspecto en la metodología de trabajo, idealmente con la colaboración de las autoridades de procuración y administración de justicia, así como considerar también los ámbitos de justicia administrativa y civil cuando sean relevantes.

9.3 Acciones de prevención

*“Para el Mecanismo Federal la prevención es la
mejor medida de protección”
Mecanismo⁴⁴⁵*

El Mecanismo también tiene dentro de sus atribuciones el mandato de establecer procesos tendientes a prevenir agresiones a través de medidas preventivas y de prevención⁴⁴⁶, rol particularmente relevante en el caso de México donde el sistema de justicia es ineficaz⁴⁴⁷ y, subsecuentemente, la sanción penal pierde su función de prevención general.

⁴⁴⁴ Los Relatores de libertad de expresión recomendaron a las autoridades mexicanas “recopilar y publicar estadísticas detalladas y desglosadas de ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos, incluidos datos relativos al enjuiciamiento penal de estos delitos.” ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 68.

⁴⁴⁵ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Declaratoria de reconocimiento a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del estado de Chihuahua», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/386328/DECLARATORIA_DE_RECONOCIMIENTO_CHIHUAHUA.pdf, accedido 29 de mayo de 2019, pág. 1.

⁴⁴⁶ La Ley distingue las medidas preventivas y las medidas de prevención, definiéndolas en su artículo 2: Las Medidas de Prevención serían el conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición. Mientras que las Medidas Preventivas se delimitan en el conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁴⁴⁷ Al respecto, el Relator de la ONU sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, destacó que: “Cerca del 98% de los delitos cometidos en México quedan sin resolver. En vista del elevado

En el “Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras”, la CoIDH determinó como el deber de prevenir comprende “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”⁴⁴⁸.

En el mismo sentido, la CIDH señaló que los Estados tienen “el deber de actuar sobre las causas estructurales que afectan su seguridad, con el fin de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención Americana”⁴⁴⁹, por ejemplo a través del establecimiento de una política integral de protección y la prevención de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos⁴⁵⁰. Es fundamental entender que sin un enfoque de prevención combinado con una actuación dirigida a anular las causas del riesgo⁴⁵¹, no se va a disminuir la necesidad de protección individual y finalmente el Mecanismo se volverá ineficaz e insostenible.

Algunos ejemplos de acciones de prevención que actualmente no se realizan, pero que podrían ser de gran utilidad son:

I. Monitoreo de contextos de riesgo

Además del monitoreo nacional de agresiones, la UPSA debería identificar probables contextos de riesgo para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluidas aquellas que no se encuentran incorporadas al Mecanismo. Este trabajo debería hacerse en coordinación con la Dirección de Seguimiento que puede obtener información directamente de las personas beneficiarias. Algunas situaciones en las que aumentan las agresiones son recurrentes, como el lanzamiento de megaproyectos, inicio de procesos de consulta o procesos electorales, incluido el periodo de cambio de poderes. Identificar

número de violaciones graves de los derechos humanos, el insignificante porcentaje de investigaciones y enjuiciamientos de delitos contra defensores de los derechos humanos que prosperan ha generado un sentimiento de impunidad generalizada y persistente.” Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 48.

⁴⁴⁸ CoIDH, Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, Sentencia de Fondo (Serie C No. 4, 29 de julio de 1988), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf, párr. 175.

⁴⁴⁹ CIDH, Caso José Rusbel Lara y otros vs Colombia, Informe de fondo No. 35/17 de 21 de marzo de 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2017/COPU12713ES.pdf>, accedido 29 de mayo de 2019, párr. 152.

⁴⁵⁰ CIDH, «Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (OEA, 30 de diciembre de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019.

⁴⁵¹ La necesidad de anular las causas del riesgo se aborda en el apartado sobre Posibles respuestas ante el riesgo.

esos contextos antes de que surja la probable ola de agresiones permitirá adoptar medidas preventivas que pueden ser determinantes.

II. Identificación de actores reincidentes

Algunos perpetradores de agresiones a personas defensoras y periodistas son particularmente reincidentes y su actuación nociva se puede ver reflejada en diferentes zonas de la República Mexicana. Un ejemplo pueden ser los conocidos como “grupos de choque”, normalmente vinculados a alguna fuerza política. Identificar y mapear estos actores permitiría diseñar estrategias integrales para impedir o disuadir agresiones y alimentar la definición de planes de protección adecuados. En otros casos se han observado agresiones reiteradas de ciertas corporaciones policiales contra periodistas.

III. Capacitación a entidades federativas

El Mecanismo recibe recurrentemente solicitudes de capacitación por parte los estados, particularmente de las Unidades Estatales de Protección (UEP)⁴⁵². Si se realizaran podrían servir para contribuir a fomentar y fortalecer los vínculos de cooperación entre las diferentes autoridades con responsabilidades en materia de protección. De hecho, la UPSA manifestó interés en poder contar con la certificación del personal que conforma la Unidad con la calidad de capacitadores.

El fortalecimiento de capacidades de actores interesados, particularmente las UEP, se podría realizar a través de la construcción de material informativo de carácter digital, que incluso es susceptible de ser distribuido a través de redes sociales.

Cualquier iniciativa de capacitación debería ser evaluada en función de su impacto⁴⁵³.

IV. Encuestas a personas beneficiarias para identificar patrones de fallas u omisiones

Estas se pueden realizar incluso mientras las personas beneficiarias esperan su turno en la Junta de Gobierno y sus hallazgos permitirán reestructurar ciertos aspectos del funcionamiento del Mecanismo según los resultados obtenidos. Dicha acción permitirá fortalecer las evaluaciones de medidas que actualmente se realizan.

V. Estudios de casos

El análisis de lo sucedido en la atención de ciertos casos puede ofrecer información valiosa sobre el funcionamiento del Mecanismo, identificando oportunidades de mejora,

⁴⁵² Artículo 47 de la Ley y artículo 68 del Reglamento prevén esa facultad de la UPSA. Sin embargo, la UPSA explicó a la ONU-DH que actualmente no se llevan a cabo estas capacitaciones debido a la falta de recursos humanos y materiales.

⁴⁵³ Equitas y ONU-DH, «Cómo evaluar las actividades de capacitación en derechos humanos. Manual para educadores en derechos humanos» (2010), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/EvaluationHandbookPT18_sp.pdf, accedido 10 de julio de 2019.

posibles problemas, etc. Estos análisis se han hecho en algunos casos, pero en otros la Junta de Gobierno acordó su realización sin que el análisis se llevase a cabo. Es importante determinar sobre que Unidad recae esta responsabilidad o si se realizarán de forma externa.

9.4 Alertas tempranas y planes de contingencia

El artículo 43 de la Ley determina como “las Medidas de Prevención estarán encaminadas al diseño de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia con la finalidad de evitar potenciales agresiones a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.”⁴⁵⁴ El artículo 3 del Reglamento define los sistemas de alerta temprana como “Programas y planes de acción de la Federación y de las entidades federativas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, se eviten agresiones potenciales a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”⁴⁵⁵.

La Junta de Gobierno y la CEN han asumido la tarea de ir construyendo de manera empírica criterios orientadores para el desarrollo de planes de contingencia. No obstante, la documentación producida en el marco de las dos alertas tempranas emitidas hasta el momento tampoco define los conceptos de alerta temprana y plan de contingencia por lo que, en la medida de lo posible, sería importante ir delimitando en qué consisten los ejercicios de alertas tempranas y planes de contingencia.

9.4.1 Las experiencias en Veracruz y Chihuahua

“Existe mayor avance en políticas públicas y programas preventivos”
OSC de Chihuahua⁴⁵⁶

Las dos experiencias de alertas tempranas y planes de contingencia que se han desarrollado hasta el momento, Veracruz y Chihuahua, son muy distintas entre ellas, tanto en el proceso como en sus resultados preliminares. Ambos casos son aún experiencias en curso, que motivaron a los Relatores de Libertad de Expresión a recomendar a las autoridades mexicanas: “asegurar que la implementación

⁴⁵⁴ El artículo 70 del Reglamento detalla poco más, mencionando que “Las Medidas de Prevención incentivarán la elaboración de sistemas de alerta temprana y planes de contingencia, con la finalidad de evitar potenciales agresiones a las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Corresponde a la Federación y a las entidades federativas, en el ámbito de su competencia, diseñar y elaborar los planes correspondientes, en términos del artículo 41 de la Ley. Para estos efectos, contarán con la colaboración de la Coordinación Ejecutiva Nacional, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis”.

⁴⁵⁵ Artículo 3 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁴⁵⁶ IMDHD, «Informe de Evaluación. Alerta y Plan de Contingencia» (enero de 2019), <http://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Evaluacio%CC%81n-proceso-20-febrero-2019-1-1.pdf>, accedido 29 de mayo de 2019, pág. 43.

de los planes de contingencia en Chihuahua y Veracruz incluya la participación efectiva de la sociedad civil, los periodistas y las autoridades a nivel federal y de las entidades federativas y garantizar la sostenibilidad de estos planes.”⁴⁵⁷

Tras su reciente visita a México, también la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, señaló en la declaración de cierre de su misión que “sería importante fortalecer a los mecanismos de alerta temprana”⁴⁵⁸. En la misma línea, la CIDH ha señalado la importancia de que dichos mecanismos sean adoptados, toda vez que a través de ellos se busca facilitar la coordinación interinstitucional de las autoridades encargadas de la prevención, protección y procuración de justicia en relación con los crímenes contra periodistas y personas defensoras. Por ello, la CIDH alentó al Estado mexicano a intensificar estas iniciativas, tomando en cuenta la naturaleza específica de los riesgos y sus contextos particulares⁴⁵⁹.

En Veracruz, el 27 de octubre de 2015 se firmó el Convenio de colaboración interinstitucional para instrumentar el “Programa de políticas públicas en favor de las y los periodistas que desarrollen el ejercicio de la libertad de expresión en el estado de Veracruz”⁴⁶⁰. Sin embargo, ante varios factores entre los cuales destaca la inestabilidad política en la entidad, el Plan de Contingencia no avanzó de acuerdo a lo esperado y *de facto* se suspendió. El Gobierno actual de Veracruz y periodistas locales han expresado a la ONU-DH la voluntad de retomar esta iniciativa y sumar los esfuerzos de diferentes instancias hacia la creación de estrategias de prevención efectivas.

⁴⁵⁷ ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 72.

⁴⁵⁸ ONU-DH, «Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México» (9 de abril de 2019), http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20190409_MexicoFinalStatementSP.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 5.

⁴⁵⁹ Al respecto véase:

- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, «Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión», OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17 (15 de marzo de 2017), https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ZONAS_SILENCIADAS_ESP.pdf, accedido 30 de mayo de 2019, párr. 215;
- Y, ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 41.

⁴⁶⁰ El Diagnóstico que orientó la firma de ese convenio se puede consultar en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131884/Diagno_stico_Situacio_n_Periodistas_Veracruz__Oct_2015.pdf

En Chihuahua, tras la solicitud de una alerta temprana por parte de la sociedad civil local en marzo de 2016⁴⁶¹ y un subsecuente proceso de diagnóstico⁴⁶², se firmó un convenio de colaboración⁴⁶³ para la realización de un plan de contingencia el 9 de junio de 2017. Al respecto se establecieron acciones de prevención para personas defensoras de derechos humanos y periodistas, mismas que fueron definidas y analizadas a través de cinco mesas de trabajo especializadas⁴⁶⁴.

Este proceso, aun en curso, está siendo una experiencia innovadora con algunos resultados valiosos. Por ejemplo, la mayoría de las OSCs que participaron en la evaluación del Plan de Contingencia⁴⁶⁵ valoraron que el Plan ha permitido mejorar la interlocución entre las organizaciones sociales, el gobierno estatal y el gobierno federal y mejorar la coordinación entre las autoridades⁴⁶⁶. Asimismo, se destacó el compromiso de descentralizar las acciones y hacerse valer de la experticia desarrollada por la sociedad civil para atender problemáticas estructurales en materia de derechos de las mujeres. Adicionalmente, el Plan de Contingencia ha permitido impulsar el reconocimiento de las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo, la creación de una fiscalía especializada en derechos humanos y la atención del fenómeno del desplazamiento interno forzado⁴⁶⁷.

⁴⁶¹ CEDEHM, «Solicitud de alerta preventiva para personas defensoras de derechos humanos en Chihuahua», (7 de marzo de 2016), <https://cedehm.blogspot.com/2016/03/solicitud-de-alerta-preventiva-para.html>, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁶² Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Diagnóstico sobre la situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Chihuahua. Alerta Temprana», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162134/Informe_Mecanismo_Chihuahua.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁶³ «Convenio de Coordinación entre el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y el Gobierno del Estado de Chihuahua» (9 de junio de 2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/361553/Conv._Coord_Plan_Contin_Chih.pdf.

⁴⁶⁴ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Medidas Preventivas para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Chihuahua. Plan de Contingencia», accedido 29 de mayo de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233420/PLAN_DE_CONTIGENCIA._CHIHUAHUA..pdf.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁶⁵ IMDHD, «Informe de Evaluación. Alerta y Plan de Contingencia» (enero de 2019), <http://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Evaluacio%CC%81n-proceso-20-febrero-2019-1-1.pdf>, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁶⁶ Ejemplo de ello es que autoridades con funciones relacionadas como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Registro Agrario Nacional (RAN) empezaron a vincular información que anteriormente no compartían para poder de manera concertada identificar potenciales irregularidades y así atender las causas estructurales del riesgo que enfrentan los defensores del agua en Chihuahua.

⁴⁶⁷ FGE, «Participa FGE en el Foro Internacional sobre Desplazamiento Forzado – Fiscalía General del Estado», <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?p=29900>, accedido 29 de mayo de 2019.

No obstante estos esperanzadores resultados, en distintas ocasiones se suspendieron los trabajos, en parte por la falta de un modelo de trabajo que brindara claridad sobre los alcances del proceso o los tiempos de intervención del Plan⁴⁶⁸.

La CEN, en conjunto con las OSCs, ha ido buscando las alternativas más idóneas para cumplir con los objetivos del Plan, adecuando la metodología de análisis, fomentando la participación de las autoridades competentes y coordinando la estrategia global con la Secretaría General de Gobierno. Además, se destaca que se construyó una metodología de monitoreo y evaluación participativa que incluye la publicación periódica de informes de seguimiento, misma que se ha podido fortalecer gracias al apoyo de un proyecto financiado por la Unión Europea⁴⁶⁹.

La ONU-DH reconoce el esfuerzo de las autoridades involucradas, especialmente de la SEGOB y del Gobierno del Estado de Chihuahua, para asumir el liderazgo de un proceso del cual no se conocen precedentes, tanto en México como en otros países de la región latinoamericana. Asimismo, los avances que ha permitido el Plan de Contingencia no hubiesen sido posibles sin el compromiso de las OSCs que, además de solicitar la alerta temprana, han acompañado todo el proceso asistiendo a las autoridades en la definición de criterios, creación de metodología y cumplimiento de las acciones acordadas. Las OSCs de Chihuahua destacaron la importancia del interés de la comunidad internacional y del acompañamiento – aunque intermitente – de la Junta de Gobierno.

Los Relatores de Libertad de Expresión estimaron en su informe que el “Plan de Contingencia de Chihuahua, si se desarrolla correctamente y de un modo transparente, tiene el potencial para convertirse en una de las mejores prácticas de la región en materia de medidas de prevención para

⁴⁶⁸ Por ejemplo, la mesa sobre libertad de expresión tuvo una participación muy reducida del gremio periodístico local y sus resultados fueron muy limitados, lo que llevó a su suspensión desde noviembre de 2018.

⁴⁶⁹ Al respecto véase:

- Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Plan de Contingencia Chihuahua. Primer Informe de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua, julio 2017-febrero 2018», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325806/INFORME_TRIMESTRAL_CHIHUAHUA_1er_SEMESTRE.pdf; Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Plan de Contingencia Chihuahua. Informe Trimestral de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua, marzo-mayo 2018», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343581/Segundo_Informe_de_Seguimiento_a_las_Medidas_preventivas_para_la_Proteccion_de_personas_defensoras_de_derechos_humanos_y_periodistas_de_Chihuahua.pdf;
- Y, Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Plan de Contingencia Chihuahua. Informe Trimestral de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua, junio-agosto 2018», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412848/INFORME_TRIMESTRAL_CHIH_01JUN-01SEP.pdf, accedidos 29 de mayo de 2019.

periodistas y defensores de derechos humanos”⁴⁷⁰. La ONU-DH coincide y considera que a través de las lecciones aprendidas de esta experiencia se puede generar un modelo de intervención para la prevención, que dependerá de la coordinación efectiva entre las autoridades a nivel estatal y federal. La evaluación conducida por el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia deberá ser un referente en este sentido⁴⁷¹.

9.4.2 Diagnósticos estatales

“El Relator Especial recomienda que [...] los sistemas se extiendan a otros estados, en función de la situación sobre el terreno”
Relator sobre la situación de defensores⁴⁷²

En línea con la recomendación del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, los Relatores de Libertad de expresión recomendaron que las autoridades mexicanas deberían “Identificar otras regiones y períodos que impliquen particular riesgo para los periodistas, sobre todo en casos de protesta social o cambios políticos y adoptar medidas adecuadas o nuevos planes de contingencia para prevenir ataques.”⁴⁷³

La CEN ha estado trabajando con distintas entidades federativas para potenciar las estrategias de prevención, incluyendo capacitación pertinente, proyecto que contó con financiamiento de la Embajada Británica en México. En 2018 Guerrero y Guanajuato desarrollaron sus diagnósticos estatales mientras que Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Querétaro, Sonora, Chiapas y Michoacán reportaron avances significativos en sus procesos. En 2019 se prevén nuevos ejercicios idénticos con las entidades que todavía no han participado.

⁴⁷⁰ ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 41.

⁴⁷¹ IMDHD, «Informe de Evaluación. Alerta y Plan de Contingencia» (enero de 2019), <http://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Evaluacio%CC%81n-proceso-20-febrero-2019-1-1.pdf>, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁷² Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 87.

⁴⁷³ ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 72.

Estos diagnósticos consisten en un análisis de la situación de la defensa de los derechos humanos y libertad de expresión en cada estado, a través de los cuales se pretende identificar riesgos específicos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, las principales causas de dichos riesgos y las necesidades de fortalecimiento del marco normativo e institucional para afrontar las causas de los riesgos.

Este proceso liderado por la UPSA es de suma importancia y, además de identificar y orientar las necesidades de intervención coordinada a través de los planes de contingencia, debería también alimentar el funcionamiento del Mecanismo, particularmente al momento de realizar estudios de evaluación de riesgo. La UPSA mencionó la necesidad de fortalecer el flujo de información entre las Unidades para enriquecer estos diagnósticos con la información recabada por la URCRR y la UER directamente con las personas beneficiarias. Asimismo, una participación en el proceso por parte de la Junta de Gobierno sería conveniente, incluso a través del conocimiento de la metodología que se está implementando y de las estrategias acordadas con las diferentes entidades.

9.4.3 Futuros planes de contingencia

*“La fortaleza del Plan de Chihuahua es que se haya formulado de la mano
con la sociedad civil”*

Persona funcionaria del Mecanismo⁴⁷⁴

Hacia el futuro sería importante considerar la posibilidad de implementar planes de contingencia no delimitados por criterios geográficos sino en función de otras variables como períodos específicos (como pueden ser los períodos electorales o los cambios de gobiernos⁴⁷⁵) o ámbitos temáticos⁴⁷⁶.

Intervenciones futuras, ya sea enmarcadas en la realidad de territorios, de temáticas, de períodos de particular riesgo u otros factores o una combinación de varios de ellos, deben diseñarse e implementarse tomando en cuenta los aprendizajes de las experiencias de Veracruz y Chihuahua.

En primer lugar, es necesario definir desde un inicio los objetivos, los recursos, los alcances y la temporalidad de la intervención – por definición un plan de contingencia debe ser temporal. A través

⁴⁷⁴ Entrevista núm. 85 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 29 de abril de 2019.

⁴⁷⁵ Los procesos electorales en México suelen estar asociados a aumentos de la violencia dirigida contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Por ejemplo, en 2018, Artículo 19 documentó 209 agresiones relacionadas con el contexto electoral. Véase: Artículo 19, «Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva. Informe Anual 2018» (Ciudad de México, 2 de abril de 2019), https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borrón-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁷⁶ Por ejemplo, si las personas defensoras de derechos humanos que buscan a personas desaparecidas reportan un aumento del hostigamiento o desprestigio por las autoridades, el Mecanismo debería considerar una intervención de prevención específica, no en función del territorio o periodo, sino de la temática.

de un diagnóstico se deben identificar las necesidades y con base en ellas desarrollar los elementos del plan, incluidos los indicadores para monitoreo y para su evaluación. De manera particular, el proceso de cierre se debe definir claramente.

En segundo lugar, aunque se pueda generar un modelo de intervención – que podría derivar en una guía o manual para estas iniciativas –, éste debe ser flexible y adecuarse a la realidad y necesidades concretas. Lo aplicado en Chihuahua no será necesariamente lo más idóneo para trabajar en otras entidades federativas, donde las problemáticas serán otras y las capacidades instaladas también. Hay también que ir resolviendo como el plan de contingencia coexiste con otras iniciativas simultáneas de política pública en materia de derechos humanos.

En tercer lugar, es muy difícil llevar a cabo una iniciativa de este tipo sin la participación de una sociedad civil fuerte y coordinada y sin la voluntad política de los poderes locales. El compromiso político es fundamental para garantizar una probabilidad de éxito, incluida la asistencia de las representaciones adecuadas de las diferentes instituciones. Igualmente, es importante considerar que las convocatorias deben ser realizadas con la antelación necesaria y contener la documentación que potencie una participación informada y efectiva, incluida una agenda clara y desglosada, todos los acuerdos previos, una ficha explicativa del plan y contactos a través de los cuales se puede obtener mayor información.

Asimismo, la sociedad civil debe ser invitada a participar y ser informada y consultada sobre los diferentes pasos del proceso. Esta participación debe obedecer a un enfoque diferenciado que permita discernir los métodos de comunicación y participación más adecuados para cada grupo. Por ejemplo, en Chihuahua se vio como la metodología utilizada para garantizar la participación de las personas defensoras de derechos humanos no fue exitosa con las periodistas⁴⁷⁷.

En cuarto lugar, se deben establecer métodos y canales de comunicación claros con los diferentes intervinientes. En lo que respecta a las instituciones, se deberían nombrar responsables dentro de cada dependencia y garantizar su participación constante en el proceso. Igualmente, desde un inicio se debe determinar el sistema de monitoreo y evaluación, mismo que debe prever la necesidad de elaborar un plan de seguimiento e incluir mecanismos de gestión de conflictos.

En quinto lugar, en función del tipo de intervención se debería también precisar el rol del Mecanismo, probablemente en un rol de convocante, facilitador, evaluador, pero no como operador principal de las acciones determinadas. Igualmente, sería importante fomentar una intervención del Mecanismo que no se limite a la UPSA, sino que involucre a las otras unidades – en los respectivos ámbitos de

⁴⁷⁷ A raíz de ello, el IMDHD recomendó “diseñar una metodología diferente para realizar el diagnóstico y los planes de contingencia con los periodistas”. Véase: IMDHD, «Informe de Evaluación. Alerta y Plan de Contingencia» (enero de 2019), <http://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Evaluacio%CC%81n-proceso-20-febrero-2019-1-1.pdf>, accedido 29 de mayo de 2019, pág. 52.

sus competencias y en el intercambio de información relevante – y a las diferentes instancias de la Junta de Gobierno⁴⁷⁸.

9.5 Atención a las causas estructurales y de política integral

9.5.1 Potencial para abordar las causas estructurales de los riesgos

“Somos de carne y hueso y damos la cara”
Persona funcionaria del Mecanismo⁴⁷⁹

Tras su misión oficial a México, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Sr. Michel Forst, consideró que “el Mecanismo se ha centrado en la adopción de medidas de seguridad fragmentarias en lugar de adoptar un enfoque más amplio con respecto a la protección y no ha prestado suficiente atención a las causas profundas de las amenazas”⁴⁸⁰. En este sentido recomendó al Estado mexicano que “elabore, apruebe y evalúe políticas públicas integrales orientadas a prevenir las violaciones de los derechos humanos cometidas contra las defensoras de los derechos humanos, así como medidas destinadas a eliminar las causas estructurales que contribuyen a generar los riesgos que corren y adaptadas a las necesidades de diferentes grupos, como los pueblos indígenas y las defensoras de los derechos humanos”⁴⁸¹.

El Mecanismo no es responsable de resolver todas las causas estructurales que subyacen a las situaciones de riesgo para las personas defensoras y periodistas, sin embargo, en muchos casos puede y debe identificar y abordar estas causas estructurales y contribuir a su resolución.

En ocasiones, algunas en coordinación con la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB, el Mecanismo ha logrado salir de un enfoque reactivo y abordar directamente las causas estructurales del riesgo. Por ejemplo, ha podido convocar mesas de trabajo para atender problemas como la falta de investigación y sanción; ha promovido adecuaciones legislativas para anular marcos normativos que permitían la criminalización; ha fomentado el reconocimiento para contrarrestar campañas de desprestigio; y ha impulsado políticas públicas en diferentes ámbitos para favorecer la creación de un ambiente propicio y seguro para las labores de defensa de los derechos humanos y

⁴⁷⁸ Citando de nuevo el ejemplo del Plan de Contingencia de Chihuahua, en algunos casos de personas beneficiarias de Chihuahua resultó evidente que los trabajos del Plan no alimentaron las evaluaciones de riesgo.

⁴⁷⁹ Entrevista núm. 50 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 15 de febrero de 2019.

⁴⁸⁰ Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 79.

⁴⁸¹ *Ibidem*, párr. 115, j).

periodismo. Sin embargo, para tener un rol más protagónico en relación con las causas estructurales del riesgo, sus capacidades operativas, particularmente los recursos humanos y materiales, deben ser reforzados de manera significativa.

9.5.2 Propuestas de cambios en marcos legislativos

“Con las capacidades actuales no es realista pensar que el Mecanismo pueda contribuir a la adecuación del marco normativo”

Persona funcionaria del Mecanismo⁴⁸²

La adecuación de la legislación puede contribuir a la generación de un ambiente seguro y propicio para personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Esto incluye promover la adecuación, derogación, creación o incluso la no adopción de ciertas normas. La Ley prevé precisamente la posibilidad de promover “las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.”⁴⁸³ Y el Reglamento agrega que la UPSA deberá “elaborar las propuestas de modificación a las leyes y demás disposiciones que rigen al Mecanismo con el fin de dar mayor eficiencia a su funcionamiento”⁴⁸⁴.

Además de las oportunidades legislativas para reforzar el funcionamiento del Mecanismo – que se abordan en el capítulo 11.4 – sería importante identificar otros campos de reforma a nivel federal o estatal que podrían contribuir a generar un ambiente más propicio y que pueden ser promovidos por el Mecanismo, tales como:

⁴⁸² Entrevista núm. 85 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 29 de abril de 2019.

⁴⁸³ Artículo 45 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁴⁸⁴ Artículo 45 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

- I. Derogación de los tipos penales de protección al honor⁴⁸⁵ y promoción de una legislación adecuada en el ámbito civil⁴⁸⁶, incluida la adopción de medidas que eviten la judicialización abusiva contra la participación pública (*anti-slapp*)⁴⁸⁷;
- II. Creación de un marco de protección a *whistleblowers*, fuentes y denunciantes de corrupción y otras irregularidades;
- III. Derogación de tipos penales amplios, comúnmente utilizados para criminalizar la protesta social y la defensa de los derechos humanos⁴⁸⁸;

⁴⁸⁵ El Comité de Derechos Humanos de la ONU –órgano que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos– declaró al Estado mexicano responsable de una violación de derechos humanos en el caso de la periodista Lydia Cacho. Su cumplimiento es obligatorio. Además de remarcar como un caso de criminalización se puede convertir en un escalón para ulteriores violaciones de derechos humanos, el Comité establece que México “tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, garantizando que todos los periodistas y defensores de derechos humanos puedan ejercer su derecho a la libertad de expresión en sus actividades, incluido mediante la despenalización de los delitos de difamación y calumnia en todos los estados federados”. DOF, «Extracto de la Decisión Final adoptada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Comunicación Individual No. 2767/2016 relativa al caso de la Periodista y Defensora de Derechos Humanos Lydia Cacho Ribeiro» (27 de febrero de 2019), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551345&fecha=27/02/2019, accedido 31 de mayo de 2019.

⁴⁸⁶ Al respecto:

- Los Relatores de libertad de expresión recomendaron “Derogar la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917 y reformar los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar delitos que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión y abstenerse de usar otras disposiciones del derecho penal para castigar el ejercicio legítimo de la libertad de expresión. En forma simultánea, reformar los códigos civiles de las entidades federativas para garantizar la protección del honor a través de procedimientos civiles, estipulando límites y criterios para las sanciones, conforme a los estándares internacionales.” Y resaltaron que “el rol de la SEGOB y el Mecanismo debería ser clave en este sentido.”;
- Y, SEGOB ha manifestado que se proyecta acercamiento con los gobiernos locales. Además, recomendaron también “Adoptar leyes para proteger a las fuentes y a quienes denuncian irregularidades. Incluir a la sociedad civil en el proceso y tomar en cuenta los informes de los Relatores Especiales sobre el tema”. Véase ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párrs. 93 (b) y (c).

⁴⁸⁷ Es importante lograr que se reconozca que las demandas contra periodistas pueden representar un acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo y con el fin de limitar la libertad de expresión. En este sentido se deben tomar medidas que corten la judicialización abusiva contra la participación pública (*anti-SLAPP*, *strategic lawsuits against public participation*). Entre los estándares a considerar se encuentran las posibilidades de: instaurar mecanismos para desestimar casos evidentemente improcedentes, determinar procesos expeditos cuando se acusa a una persona defensora o periodista, establecer límites a sanciones pecuniarias y priorizar reparaciones no pecuniarias, tales como la aclaración o la disculpa pública.

⁴⁸⁸ Al respecto:

- IV. Adecuación del marco normativo en materia de publicidad oficial, para combatir la asignación discrecional y opaca por parte de las instituciones públicas, como medio de control de los medios⁴⁸⁹;
- V. Armonización, en coordinación con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, del marco internacional sobre el derecho a la consulta indígena⁴⁹⁰;
- VI. Creación de un marco normativo que prevea sanciones administrativas para los servidores públicos que amenacen, desprestigien u obstaculicen indebidamente las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo⁴⁹¹;
- VII. Fortalecimiento de las políticas que promueven la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación, incluyendo las medidas destinadas a ampliar el acceso de pueblos indígenas y zonas rurales a la radiodifusión comunitaria;
- VIII. Adecuación de la legislación existente en materia de atención victimal para garantizar que todas las personas beneficiarias reciben la protección integral que requieren;

-
- Un ejemplo es lo que documenta el informe del Frente por la Libertad de Expresión y Protesta Social (FLEPS). Véase FLEPS, «El sexenio de la resistencia: Informe sobre la protesta social y la respuesta estatal 2012-2018» (Ciudad de México, diciembre de 2018), http://libertadyprotesta.org/wp-content/uploads/2018/12/el_sexenio_de_la_resistencia_sexenio_2012-2018_fleps.pdf, accedido 31 de mayo de 2019, pág. 32. En la misma línea el Relator Forst recomendó al Estado mexicano que “Evite la aprobación de instrumentos legislativos que restrinjan los derechos a la libertad de asociación, de expresión y de reunión pacífica y revise los ya existentes, incluidos los que establezcan definiciones ambiguas de delitos conexos como la “alteración del orden público”;
 - Y, Véase ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 115 i).

⁴⁸⁹ Como referencia consúltese el documento de “Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial”, publicado por el Colectivo Medios Libres o los Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión de la CIDH. Véase Colectivo Medios Libres, «Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial» (7 de febrero de 2018), http://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2018/02/Esta%CC%81ndares_para_la_elaboracio%CC%81n.pdf; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión» (2011), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>, accedidos 31 de mayo de 2019.

⁴⁹⁰ Sobre el tema véase Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, «Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México» OL MEX 2/2019 (5 de marzo de 2019), <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>, accedido 27 de junio de 2019.

⁴⁹¹ Véase el apartado sobre Sanciones administrativas para funcionarios públicos.

IX. Y, promover la adopción de instrumentos internacionales pertinentes, incluido el Acuerdo de Escazú, primer tratado vinculante que incluye disposiciones sobre personas defensoras del medio ambiente y su implementación⁴⁹².

9.5.3 Propuestas de cambios en políticas públicas

“Elaborar propuestas de políticas públicas dirigidas a la prevención y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas” es una de las atribuciones que el Reglamento otorga a la UPSA⁴⁹³. La Ley detalla que estas políticas públicas se desarrollarían “con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición”⁴⁹⁴.

Una buena práctica que se puede resaltar es el involucramiento directo del Mecanismo en la elaboración del “Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión”⁴⁹⁵ de la FGR.

Como ya se mencionó, en el marco del Plan de Contingencia de Chihuahua se pudieron impulsar políticas públicas valiosas a nivel estatal. Sin embargo, esta situación puede ser considerada excepcional, ante la incapacidad del Mecanismo para operar simultáneamente iniciativas análogas en otras entidades federativas o a otros niveles. En este sentido, sería importante reforzar la capacidad del Mecanismo para trabajar distintas estrategias. Se debe considerar que algunos temas pueden no tener vínculo aparente con el riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos o periodistas. Sin embargo, un análisis más atento puede revelar vínculos muy significativos.

Un ejemplo de medida de política pública que puede contribuir a generar mayores condiciones de seguridad es una política de información oficial más transparente, rápida y precisa para que quienes investigan asuntos de trascendencia pública no se conviertan en la única fuente de información y con ello aumenten su riesgo.

⁴⁹² CEPAL. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. (4 de marzo de 2018), <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>, accedido 29 de mayo de 2019.

⁴⁹³ Artículo 45 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁴⁹⁴ Artículo 2 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁴⁹⁵ PGR, «Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión», (octubre de 2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigaci_n_de_d_elitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresi_n.pdf, accedido 31 de mayo de 2019.

En este sentido, el Mecanismo debería involucrarse en diferentes esferas de decisión para la construcción de política pública a nivel federal y estatal como son la elaboración de los Planes de Desarrollo, de los Programas de Derechos Humanos o el Programa Nacional de Empresas y Derechos Humanos.

El Relator de la ONU sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos señaló que “la protección de los defensores debería considerarse una prioridad nacional”⁴⁹⁶. Un importante indicador de esa priorización es contar con una decidida participación del Mecanismo en la construcción de la política pública mexicana.

9.5.4 Reconocimiento de la defensa de derechos humanos y del periodismo

“Queremos que la autoridad sepa que no somos enemigos”
Persona beneficiaria⁴⁹⁷

El artículo 44 de la Ley determina que “la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto.”⁴⁹⁸

La CIDH recomendó a los Estados “trabajar de manera diligente para reconocer el rol importante que cumplen quienes defienden los derechos humanos en la construcción de la democracia y el estado de derecho y promover el reconocimiento de dicho rol por la sociedad en su conjunto.”⁴⁹⁹

Tras un proceso de consulta y trabajo conjunto con la sociedad civil mexicana, el Mecanismo adoptó en enero de 2018 los Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de

⁴⁹⁶ Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 113.

⁴⁹⁷ Entrevista núm. 5 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

⁴⁹⁸ Asimismo, el Reglamento complementa en su artículo 72 que “La Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con los convenios de cooperación que al efecto se suscriban, promoverán el reconocimiento público y social de la labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas como actores fundamentales en la consolidación del Estado democrático de derecho.”

⁴⁹⁹ CIDH, «Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (OEA, 30 de diciembre de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 344.

Derechos Humanos y Periodistas⁵⁰⁰. Desde entonces, el Mecanismo ha venido utilizando con frecuencia creciente la herramienta de pronunciamientos públicos de reconocimiento, suscritos por todas las instituciones que componen la Junta de Gobierno⁵⁰¹. Sin embargo, sería importante evaluar la eficacia de la estrategia de comunicación y valorar si los mensajes llegan con claridad a los destinatarios pretendidos. La percepción actual⁵⁰² es que el Mecanismo debería fortalecer su capacidad para transmitir los mensajes de reconocimiento de manera más amplia.

Otro aspecto a fortalecer son los procedimientos internos relacionados con la aprobación de un pronunciamiento. Se han observado momentos en que, a pesar de la decisión de la Junta de Gobierno de realizar cierto pronunciamiento, el proceso se ha bloqueado debido a consultas al interior de las diferentes instituciones que integran la Junta y que firman los pronunciamientos.

Por otro lado, los “lineamientos son una herramienta de política pública dirigidos principalmente a funcionarias y funcionarios públicos”⁵⁰³. En ese sentido, el Mecanismo ha tratado de promover declaraciones de reconocimiento por parte de otros actores, con éxito en algunas ocasiones, incluidas acciones por parte del entonces Secretario de Gobernación o Gobernadores de los estados⁵⁰⁴.

⁵⁰⁰ El documento puede ser consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297580/Lineamientos_para_el_Reconocimiento_a_la_Labor_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas.pdf

⁵⁰¹ Algunos ejemplos son los reconocimientos hechos a quienes defienden la tierra y el territorio, quienes promueven algún derecho como los derechos sexuales y reproductivos o quienes defienden alguna comunidad específica como el realizado a San Francisco Xochicuautila. Véase:

- Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Reconocimiento a las Personas Defensoras de los Pueblos y Comunidades Indígenas, al Derecho a la Tierra y el Territorio: MPPDDHYP» (14 de marzo de 2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/365929/Reconocimiento_Personas_defensoras_de_Tierra_y_Territorio_-_15_03_2018B.pdf;
- Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Reconocimiento a personas defensoras de derechos sexuales y reproductivos», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409586/Reconocimiento_a_personas_defensoras_de_derechos_sexuales_y_reproductivos-30_octubre.pdf;
- Y, Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Reconocimiento a las y los defensores de derechos humanos de la comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuautila», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427540/Reconocimiento_Xochicuautila_ene2019_consentimiento_colectivo.pdf, accedidos 29 de mayo de 2019.

⁵⁰² Véanse los apartados sobre Comunicación pública del Mecanismo y sobre Estructura de la CEN.

⁵⁰³ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297580/Lineamientos_para_el_Reconocimiento_a_la_Labor_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 9.

⁵⁰⁴ Al respecto se podrían destacar las siguientes acciones de reconocimiento:

1. El 17 de enero de 2017 se celebró el “Foro Internacional: Personas Defensoras de Derechos Humanos, Retos y Experiencias”, donde al inicio de su presentación, el entonces titular de la SEGOB, Miguel Ángel Osorio

Sería importante que la utilización de estos lineamientos y la iniciativa de reconocimiento se amplíe a todas las instituciones, de todos los niveles. Para tal fin, el Gobierno Federal debe demostrar su compromiso estableciendo el precedente positivo desde las más altas esferas y llamando a las diferentes instancias a seguir el ejemplo. Las autoridades que integran la Junta de Gobierno deberían garantizar que su propio personal tiene información sobre quienes son las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y su importante rol social.

El reconocimiento no tiene que darse exclusivamente a través de pronunciamientos públicos o campañas. La participación en eventos de sociedad civil, la cultura de participación ciudadana y la consulta a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos de interés público es un reconocimiento – implícito y muy importante – de que son actores fundamentales para la construcción democrática. Por ejemplo, en Honduras se asumió el objetivo de “Creación de conciencia pública sobre la importancia del trabajo de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, así como de los instrumentos internacionales relevantes sobre el derecho y la responsabilidad de los individuos, grupos y órganos de la sociedad de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente”⁵⁰⁵.

Parte del deber de respeto de los Estados hacia las labores de defensa de los derechos humanos y del periodismo pasa por garantizar que sus funcionarios y funcionarias se abstengan de realizar declaraciones que contribuyan a la estigmatización⁵⁰⁶. Así, la CoIDH señaló en el “Caso Perozo y

Chong, afirmó: “saludo a las y los defensores aquí presentes, quienes con gran entrega y compromiso dedican su vida a una de las tareas más nobles, que es sin duda, la defensa de los derechos humanos”: <https://www.gob.mx/segob/prensa/foro-internacional-personas-defensoras-de-derechos-humanos-retos-y-experiencias>;

2. El 17 de mayo de 2017 el entonces Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, durante una sesión extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores se comprometió a combatir la impunidad de los crímenes contra la prensa: https://www.youtube.com/watch?time_continue=39&v=BgaXbl0SL6A;

3. El 21 de agosto del 2018, el Gobernador Javier Corral y el Subsecretario de Derechos Humanos de la SEGOB, Rafael Avante, realizaron una declaratoria interinstitucional en la que el Gobernador destacó que “México sigue siendo uno de los países más peligrosos para defensores de derechos humanos, así como para los periodistas, tal como lo ha señalado apenas a inicios de este año Michel Forst, Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas, pero justo con acciones como las enlistadas en el Mecanismo de Protección queremos contribuir a generar un entorno seguro que permita que sus derechos estén a salvo y nunca más el ejercicio de su tarea sea una moneda de cambio para salvaguardar su integridad en Chihuahua”: <http://www.chihuahua.gob.mx/contenidos/chihuahua-tendra-el-mejor-mecanismo-de-proteccion-derechohumanistas-y-periodistas-javier>.

⁵⁰⁵ «Reglamento General de la Ley de Protección para las y los defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia», Pub. L. No. Acuerdo Ejecutivo No. 59-2016 (2016), https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento_Ley_proteccion_def_derechos_humanos_comunicadores.pdf.

⁵⁰⁶ Sobre el deber de funcionarios públicos de observar especial cuidado en declaraciones que puedan ser lesivas de los derechos y expongan a periodistas y trabajadores de medios de comunicación a un mayor riesgo de actos de violencia. Véase:

Otros vs. Venezuela” que “en una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber, que las autoridades estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidas a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la debida por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden llegar a tener en determinados sectores de la población, así como para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituirse en formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado”⁵⁰⁷. En dicho caso la Corte estableció que ciertos discursos oficiales y mensajes emitidos por altos funcionarios “por la alta investidura de quienes los pronunciaron y su reiteración, implica una omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística”⁵⁰⁸.

En este sentido, además de promover el reconocimiento positivo, el Mecanismo debe prevenir las declaraciones lesivas que puedan exponer a personas defensoras y periodistas a mayores riesgos. El Mecanismo debería monitorear las declaraciones de servidores públicos, analizarlas, condenar

-
- CoIDH, Caso Perozo y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 195, 28 de enero de 2009), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf;
 - Caso Ríos y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 194, 28 de enero de 2009), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf;
 - Y, Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018».

⁵⁰⁷ CoIDH, Caso Perozo y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 195, 28 de enero de 2009), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf, párr. 151.

⁵⁰⁸ *Ibidem*, párr. 160.

públicamente las que contribuyan a la estigmatización⁵⁰⁹ y promover la aplicación de las sanciones pertinentes cuando sea el caso⁵¹⁰.

9.5.5 Sanciones administrativas para funcionarios públicos

Una importante forma de prevenir los ataques contra las personas defensoras de derechos humanos y periodistas es sancionar dichos ataques, de forma que se inhiba al sujeto perpetrador de reincidir – prevención especial – y se envíe el mensaje de cero tolerancia del Estado con estas conductas de cara a otros potenciales perpetradores – prevención general.

Junto a la persecución penal de las conductas que constituyan hechos penalmente punibles, se debe identificar y proceder contra aquellas conductas que resulten sancionables administrativamente por parte de los servidores públicos que participan en las agresiones contra personas defensoras y periodistas. En este sentido, el artículo 65 de la Ley prevé que “las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley se sancionarán conforme a lo que establezca la legislación aplicable, con independencia de las del orden civil o penal que procedan.”⁵¹¹

Sin embargo, la SEGOB informó a la ONU-DH que hasta la fecha no se ha impulsado ninguna sanción contra algún servidor público por faltas administrativas por incumplimiento de las obligaciones que derivan de la operación del Mecanismo.

Además de las sanciones que puedan resultar del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco del Mecanismo, también se deben considerar sanciones por el incumplimiento general de las obligaciones de respeto a las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo. Efectivamente, atendiendo esa necesidad, los Relatores de Libertad de Expresión recomendaron que “a fin de asegurar una implementación adecuada de las medidas de protección, se debería establecer

⁵⁰⁹ Un ejemplo que puede orientar la reflexión sobre este aspecto son los extrañamientos que realiza la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Véase, por ejemplo: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=594&id_opcion=17&op=441

⁵¹⁰ En el mismo sentido, la Ley prevé en su artículo 44 que “La Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto”. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵¹¹ Este artículo debe leerse a la luz de lo dispuesto por el artículo 4 que determina que “Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección previstas en esta Ley”. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

un sistema que prevea sanciones administrativas para los funcionarios públicos que se desentiendan de sus obligaciones y que resulte accesible para todos los beneficiarios”⁵¹².

El artículo 45 de la Ley determina el mandato para procurar “las reformas y adiciones necesarias en la legislación para mejorar la situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas”. Bajo esta tesitura, un aspecto del marco normativo que debería ser fortalecido, tanto en su construcción como en la aplicación, es la previsión de sanciones administrativas a servidores públicos que en el marco de su actuación realicen acciones u omisiones que desprestigien, obstaculicen y coarten las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo.

La creación y aplicación de este marco administrativo – aunado a la aplicación efectiva del actual – podría tener un efecto disuasorio inmediato que contribuya de manera determinante a la disminución de los ataques perpetrados por servidores públicos. Esto es muy importante porque en un 55% de los casos en que se identificó un presunto perpetrador, éste era un servidor público, de acuerdo con las estadísticas publicadas por el Mecanismo⁵¹³.

Creado este marco administrativo el Mecanismo debería dar seguimiento a los procesos penales y administrativos en casos donde se hayan producido agresiones a personas beneficiarias o la destrucción o inutilización de medidas del Mecanismo, con el fin de transmitir el mensaje de que vulnerar la protección del Mecanismo tiene una consecuencia.

⁵¹² ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 75.

⁵¹³ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe Estadístico. Abril 2019».

10 Coordinación institucional

“Tienes el centro de mando, pero no tienes a quien mandar”

Ex Integrante del Consejo Consultivo⁵¹⁴

La protección integral, para que sea idónea, requiere la coordinación de autoridades encargadas de temas tan variados como seguridad, procuración de justicia, administración de justicia, salud, atención victimal, educación, comunicación social, trabajo, desarrollo, medio ambiente, energía, economía, entre otras⁵¹⁵. Y dicha coordinación debe existir entre los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, de los niveles municipal, estatal y federal.

El funcionamiento efectivo de un sistema tan amplio exige un elevado grado de compromiso institucional, que debe ser entendido como una política de Estado y el rol de coordinación gozar del capital político oportuno. En otras palabras, el compromiso institucional debe generarse y comunicarse desde la Presidencia de la República y la Secretaría de Gobernación y ser subsecuentemente adoptado y replicado por las gubernaturas estatales y los titulares de las instituciones federales.

Asimismo, la noción de protección integral, de la que forma parte el Mecanismo debe verse reflejada en la participación activa de las distintas autoridades en la Junta de Gobierno⁵¹⁶ y en el perfil de la persona nombrada como Coordinador Ejecutivo Nacional. Además, sería fundamental no pensar solamente en lo relativo a los planes de protección e implementación de medidas – que es lo esencial – sino también en generar las condiciones para que el Mecanismo pueda realizar su labor de manera adecuada, incluidas las necesarias facilidades para acceder a información.

⁵¹⁴ Entrevista núm. 48 realizada por la ONU-DH a ex integrantes del Consejo Consultivo, el 20 de mayo de 2019.

⁵¹⁵ El artículo 17 de la Ley señala que “La Coordinación es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo (...)”. Por otro lado, es interesante mencionar que el ánimo de resaltar esta función de coordinación quedó patente al momento de legislar, porque la Ley hace 32 referencias a variaciones de la palabra coordinación y menciona cooperación 6 veces.

⁵¹⁶ En el apartado sobre Participación de las autoridades, se explicaba como actualmente se incumple la disposición de la Ley que determina que los “representantes del Poder Ejecutivo Federal deberán tener un nivel mínimo de Subsecretario”.

Otro mensaje fundamental para que se entienda la protección integral como una prioridad incuestionable sería la asignación de los recursos necesarios para que se pueda garantizar la capacidad operativa del Mecanismo⁵¹⁷.

10.1 Coordinación con autoridades federales

“Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales”

Ley del Mecanismo⁵¹⁸

La protección integral requiere que además de la protección directa, se atiendan otros aspectos relacionados con la situación de riesgo como la procuración de justicia, seguridad y atención victimal. Actualmente, varias personas beneficiarias del Mecanismo encuentran serios obstáculos para obtener las medidas idóneas en esos rubros, aunque las instituciones con las principales responsabilidades sean federales y algunas incluso participen en la Junta de Gobierno del Mecanismo de protección.

La falta de acceso a la justicia en los casos de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas es una de las principales causas estructurales del riesgo que enfrentan⁵¹⁹. La CNDH ha destacado particularmente “la falta de coordinación entre las fiscalías y procuradurías locales con la Fiscalía General de la República en cuanto a las carpetas de investigación que se abren en la instancia federal y locales”⁵²⁰.

Además, como se mencionaba en el capítulo sobre la Participación de las autoridades en la Junta de Gobierno, la FGR se hace representar normalmente en la Junta de Gobierno por la FEADLE, fiscalía especializada que atiende solamente casos de delitos contra la libertad de expresión⁵²¹.

⁵¹⁷ Sobre las insuficiencias actuales véanse los apartados sobre Recursos humanos y sobre Recursos materiales para la operación.

⁵¹⁸ Artículo 4 de la Ley.

⁵¹⁹ Al respecto, véase, por ejemplo, el “Índice Global de Impunidad”, disponible en: https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017_esp.pdf

⁵²⁰ Al respecto véase:

- CNDH, «Denuncia CNDH vacíos legales en entidades federativas para proteger a periodistas y personas defensoras y presenta campañas de difusión y preventivas en esas materias», 8 de abril de 2019, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_136.pdf, pág. 1;
- Y, sobre el tema de descoordinación entre la FGR y fiscalías locales también véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, «Recomendación No. 91/2018 sobre el caso de violación al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, así como omisiones que afectan la libertad de expresión de V y a no ser víctima de desplazamiento forzado, en el estado de Baja California Sur.», 31 de diciembre de 2018, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_091.pdf, párr. 157.

⁵²¹ Al respecto véase:

Las personas funcionarias de la CEN entrevistadas por la ONU-DH mencionaron que la FEADLE mantiene un buen grado de colaboración, proporcionando en algunos casos información de utilidad para la operación del Mecanismo. Sin embargo, esa buena práctica no se verifica con otras fiscalías o unidades de la FGR y, aun menos, con las fiscalías o procuradurías estatales. Además de fortalecer el intercambio de información con todas las autoridades de procuración de justicia también se deberían generar esquemas para compartir análisis de contexto realizados por las diferentes instancias.

Sería importante que las autoridades de procuración sean entendidas como una parte fundamental de un sistema de protección integral y comprender que las medidas de protección que la Junta de Gobierno puede otorgar deben ir más allá de herramientas de carácter securitista e incluir medidas que abonen a la justicia en los casos de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁵²². Entre esas medidas debe incluirse, en el Programa de procuración de justicia o en el Plan de Persecución Penal, como criterio de priorización para la atracción de casos del fuero común el hecho de que las personas víctimas del delito sean defensoras de derechos humanos o periodistas incorporadas en el Mecanismo.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de la que depende la Policía Federal⁵²³, es una de las cuatro autoridades representadas en la Junta de Gobierno. Su presencia y participación son de gran importancia. No obstante, la ONU-DH ha podido observar como en las mesas de trabajo, cuando se sugiere la intervención directa de la Policía Federal, casi siempre se alega una imposibilidad en función de las limitaciones del estado de fuerza o que la medida no es necesaria para la protección. Los casos en los que la institución asume una responsabilidad directa por la implementación de las medidas de protección terminan siendo una pequeña minoría.

En el actual contexto, será necesario garantizar la coordinación con la Guardia Nacional cuyo despliegue tendrá un impacto en la operación del sistema de protección.

La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana tiene presencia territorial y participación en la definición de las estrategias de seguridad en las distintas entidades federativas. Considerando esa capacidad que las demás instituciones que integran la Junta de Gobierno no tienen, dicha Secretaría podría compartir en cada reunión de coordinación regional de seguridad información sobre la

-
- La falta de capacidades se ve también de manera muy particular en la FEADLE que, a pesar de avances positivos —en los últimos dos años la FEADLE obtuvo 9 sentencias condenatorias, el triple de las registradas en los siete años anteriores juntos—, vio su presupuesto recortado en un 67% entre 2014 y 2019. El presupuesto de la FEADLE para 2019 es de 12,889,904 pesos, mientras que en 2014 fue de 39,013,777 pesos. Cifras disponibles en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/461521/Presupuesto_FEADLE_2019.pdf;
 - Véase también FGR, «Informe estadístico. Actualizado al mes de abril de 2019», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/461520/ESTADISTICAS_abril_2019.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

⁵²² Véase la reflexión sobre esa problemática en el apartado sobre Actuación en casos de criminalización.

⁵²³ En el texto de la Ley viene referida con el nombre que la institución mantenía en 2012: Secretaría de Seguridad Pública.

existencia y funcionamiento del Mecanismo, los objetivos del sistema de protección, las personas beneficiarias de la región y sus necesidades de protección. Hacerlo abonaría simultáneamente al reconocimiento de la labor de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, la prevención de agresiones por parte de las autoridades locales, el fortalecimiento de la reacción en casos de emergencias y ayudaría a la implementación efectiva de las medidas de protección otorgadas por la Junta de Gobierno.

En el apartado sobre Protección integral se explicaba como la atención integral por parte de la CEAV es excepcional aunque ésta deba ser una prioridad. La CEAV debe fortalecer su participación en la coordinación de la protección, incluida la Junta de Gobierno del Mecanismo, garantizando que las personas beneficiarias tengan acceso efectivo al marco de protección de la Ley General de Víctimas, ya sea a través de la atención directa de la CEAV o de sus contrapartes estatales.

También deben coordinarse con el Mecanismo otras autoridades federales que actualmente no se han involucrado en el tema, pero cuya participación es fundamental⁵²⁴. Su participación debería ser estratégica y en función de las diferentes atribuciones que tienen, pero sin su involucramiento no se podrá tener una verdadera política pública integral de protección. Asimismo, se reitera la necesidad de pensar en medidas de protección más allá del actual enfoque securitista.

Algunos ejemplos concretos de como las diferentes instituciones se podrían involucrar serían:

- I. Secretaría de Salud: garantizando el acceso a la salud de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo, así como de sus familiares;
- II. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: fortaleciendo los procesos de reconocimiento de territorios indígenas en el Registro Agrario Nacional;
- III. Secretaría de la Función Pública: coordinándose con el Mecanismo para aplicar las sanciones pertinentes en casos de incumplimiento de las obligaciones de protección;
- IV. Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales: adoptando estrategias para prevenir conflictos relacionados con la defensa del medio ambiente;
- V. Coordinación de Comunicación Social de Presidencia: diseñando e implementando campañas de reconocimiento de las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo;
- VI. Secretaría de Educación Pública: facilitando el cambio de escuela y el reconocimiento de títulos a familiares de personas desplazadas;
- VII. Secretaría de Trabajo y Previsión Social: garantizando el acceso al seguro de desempleo a periodistas desplazados;
- VIII. Secretaría de Energía: asegurando la implementación de los estándares internacionales en materia de consulta indígena;
- IX. Instituto Nacional de Migración: adoptando medidas para prevenir la criminalización de las personas defensoras de los derechos de las y los migrantes;

⁵²⁴ Por ejemplo, la ONU-DH ha observado casos de personas beneficiarias que no han podido acceder a cuidados urgentes de salud debido a los obstáculos burocráticos.

- X. Y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas: favoreciendo procedimientos para la atención integral y la protección con enfoque diferencial a personas defensoras, periodistas y comunidades indígenas.

10.2 Coordinación con autoridades estatales

“Los estados se sienten ajenos al trabajo del Mecanismo”

Persona funcionaria del Mecanismo⁵²⁵

El pacto federal mexicano⁵²⁶ brinda una amplia autonomía a las entidades federativas para desarrollarse políticamente, pero también establece responsabilidades de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. El éxito de la coordinación con las autoridades estatales es uno de los puntos fundamentales a fortalecer si se espera que los esfuerzos de protección sean exitosos, pese a que varios estados firmaron convenios de colaboración con el Mecanismo⁵²⁷.

Por un lado, la mayoría de las agresiones se dan a nivel local y constituyen delitos del fuero común. Por el otro, las entidades federativas tienen mayor cercanía tanto con las personas beneficiarias como con las causas del riesgo que permitirían un tipo de intervención que la Federación no tiene capacidad de realizar. Sin embargo, tal como lo describió una persona funcionaria de una UEP, la “protección a nivel federal es otro marco, es muy importante”⁵²⁸, por la posibilidad de elegir entre cuatro tipos de entidades implementadoras de medidas: federales; estatales; municipales; y la empresa privada.

Para favorecer la colaboración con los estados, el artículo 6 de la Ley determina que “la Junta de Gobierno invitará a todas sus sesiones, con derecho a voz, a [...] un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores”. Sin embargo, esta invitación no resulta en la participación de dicho representante.

Tras varios homicidios de periodistas en 2017 que generaron fuertes críticas tanto a nivel nacional como internacional el entonces Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, participó en una sesión extraordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en la que se presentó el plan de “Acciones por la Libertad de Expresión y para la Protección a Periodistas y Defensores”⁵²⁹. Esta

⁵²⁵ Entrevista núm. 78 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

⁵²⁶ Establecido en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵²⁷ Los convenios de colaboración son acuerdos que establecen lineamientos y voluntades políticas y no son vinculantes. Según la información brindada por la SEGOB a la ONU-DH, solamente los estados de Baja California Sur, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Tlaxcala no han firmado convenios de colaboración con el Mecanismo.

⁵²⁸ Entrevista núm. 94 realizada por la ONU-DH a representante de UEP Mecanismo, el 6 de junio de 2019.

⁵²⁹ Presidencia Enrique Peña Nieto, «Acciones para la Libertad de Expresión y para la Protección de Periodistas» (video de YouTube, transmitido en vivo el 17 de mayo de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=BgaXbl0SL6A>, accedido 29 de mayo de 2019.

iniciativa aceleró el proceso de creación de un “Protocolo de coordinación nacional para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas”, que fue aprobado por la CONAGO y por la Junta de Gobierno en agosto de 2017 y por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en octubre de ese año⁵³⁰.

También se impulsó la creación de las Unidades Estatales de Protección (UEP), definidas por el mencionado Protocolo de Coordinación como unidades “conformadas de manera inicial por enlaces de designación estatal que asumen las tareas de Monitoreo de Riesgos y Agresiones; Reacción Inmediata frente a agresiones; Implementación y seguimiento de medidas de protección y prevención.”

A dos años del anuncio, actualmente existen dos mecanismos locales y 12 UEP, siendo que algunas de ellas están constituidas por una única persona que además tiene responsabilidades en varios otros temas. En 15 estados designaron enlaces con el Mecanismo en la Secretaría General de Gobierno, la Fiscalía o en la Secretaría de Seguridad Pública. Cuatro estados no tienen ni enlace, ni UEP.

La publicación del directorio de UEP es una buena práctica⁵³¹, así como en algunos casos la coordinación logística de los analistas con la UEP al momento de visitar la entidad federativa para realizar el estudio de evaluación de riesgo. También se considera una buena práctica la participación en la Junta de Gobierno, con el debido consentimiento previo de la persona beneficiaria, de autoridades estatales relevantes⁵³².

Tras su visita a México, los Relatores sobre Libertad de expresión recomendaron que “todas las entidades federativas deberían contar con unidades que coordinen e implementen de manera enérgica las medidas de protección destinadas a periodistas y defensores de derechos humanos establecidas a nivel federal.”⁵³³

⁵³⁰ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y CONAGO, «Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (agosto de 2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO_DE_COORDINACION_NACIONAL_PARA_LA_PROTECCION_DE_PERSONAS_DEFENSORAS_Y_PERIODISTAS.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

⁵³¹ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/402932/Directorio_UEPS_16102018_S_CEL.pdf

⁵³² Por ejemplo, en un caso reciente en que la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México participó para atender la necesidad de avances en la investigación de las denuncias presentadas.

⁵³³ ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 75.

Entidad federativa	Enlace
Aguascalientes	Secretaría General de Gobierno
Baja California	UEP
Baja California Sur	NO
Campeche	Fiscalía Estatal
CDMX	Mecanismo local
Chiapas	Fiscalía Estatal
Chihuahua	Secretaría General de Gobierno
Coahuila	UEP
Colima	UEP
Durango	NO
Estado de México	NO
Guanajuato	UEP
Guerrero	UEP
Hidalgo	Secretaría General de Gobierno
Jalisco	UEP
Michoacán	UEP
Morelos	UEP
Nayarit	NO
Nuevo León	Secretaría General de Gobierno
Oaxaca	Secretaría General de Gobierno
Puebla	UEP
Querétaro	Secretaría General de Gobierno
Quintana Roo	Secretaría de Seguridad Pública
San Luis Potosí	UEP
Sinaloa	UEP
Sonora	Secretaría General de Gobierno
Tabasco	Fiscalía Estatal
Tamaulipas	UEP
Tlaxcala	Secretaría General de Gobierno
Veracruz	Mecanismo local
Yucatán	Secretaría General de Gobierno
Zacatecas	Secretaría General de Gobierno

Ilustración 11 - Enlaces estatales

También en junio de 2017, el Mecanismo impartió un “Curso de Capacitación para la Conformación de las Unidades Estatales de Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas”, con la participación de la Junta de Gobierno⁵³⁴. En el marco de esa iniciativa se asumió el compromiso de dotar a las UEP de recursos para su equipamiento, infraestructura y profesionalización, a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, a pesar de que el Protocolo de Coordinación Nacional no prevé la asignación de recursos⁵³⁵. Sin embargo, las UEP que la ONU-DH consultó manifestaron que no habían recibido de la Federación dichos recursos y destacaron la necesidad apremiante de capacitaciones por parte del Mecanismo en diferentes áreas.

Las entidades federativas deben asumir sus responsabilidades en materia de protección a personas defensoras y periodista. Para ello, es necesario que al menos garanticen:

- I. Implementación adecuada y seguimiento de las medidas de protección integral determinadas por el Mecanismo⁵³⁶;
- II. Reacción rápida a agresiones y otras emergencias relacionadas con la seguridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁵³⁷;

⁵³⁴ Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Acciones por la Libertad de Expresión para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras» (30 de junio de 2017), <http://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/curso-de-capitacion-para-la-conformacion-de-las-unidades-estatales-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas>, accedido 29 de mayo de 2019.

⁵³⁵ Héctor Molina, «Recursos, a unidades de protección a periodistas» (El Economista, 4 de julio de 2017), <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Recursos-a-unidades-de-proteccion-a-periodistas-20170704-0156.html>, accedido 29 de mayo de 2019.

⁵³⁶ El artículo 51 del Reglamento detalla que deben existir “las siguientes obligaciones por parte de las autoridades de las entidades federativas: I. Ejecutar e implementar las Medidas Preventivas, de Prevención, de Protección y Urgentes de Protección que les sean solicitadas por la Coordinación Ejecutiva Nacional y II. Realizar el seguimiento puntual de las medidas que hayan sido implementadas en la entidad en cuya implementación tenga participación”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵³⁷ El Protocolo de coordinación refiere que “Si se detecta una agresión en contra de una persona defensora de derechos humanos o periodista, el Mecanismo Federal, las Unidades Estatales de Protección y los Mecanismos Estatales establecerán comunicación con el fin de intercambiar y valorar la información con la que se cuenta”, Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y CONAGO, «Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (agosto de 2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO_DE_COORDINACION_NACIONAL_PARA_LA_PROTECCION_DE_PERSONAS_DEFENSORAS_Y_PERIODISTAS.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

- III. Coordinación de las iniciativas estatales para la prevención de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas⁵³⁸, incluyendo el monitoreo de agresiones y contextos de riesgo⁵³⁹;
- IV. Promoción del deber de respeto a las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo;
- V. Y, seguimiento al deber estatal de investigar, juzgar y sancionar los delitos contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Para hacer efectivas estas cinco responsabilidades, los estados deberían crear o fortalecer las UEP de tal suerte que:

- I. Establezcan herramientas de participación y supervisión por la sociedad civil en el diseño de la UEP, la selección de perfiles adecuados y la definición de líneas estratégicas;
- II. Cuenten con las atribuciones, recursos humanos y material adecuado para coordinar la respuesta a emergencias y operar en los cinco rubros de responsabilidad antes señaladas⁵⁴⁰;
- III. Tengan los recursos humanos y materiales adecuados para operar en los cinco rubros de responsabilidad antes señalados;
- IV. Y, que puedan participar en espacios y momentos de capacitación, reflexión y toma de decisión del Mecanismo.

En ese sentido las UEP necesitan contar con las herramientas adecuadas para coordinarse de manera efectiva con el Mecanismo federal. Actualmente las UEP no disponen de toda la información necesaria para operar y mencionan que a veces son “confusos los acuerdos de la Junta”⁵⁴¹ en relación a las medidas que tienen que implementar. Asimismo, son muy pocos los ejemplos de personas

⁵³⁸ Artículo 69.- El diseño y la aplicación de las Medidas de Prevención corresponden a las autoridades federales y a las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias. En los convenios de cooperación se promoverá la existencia de unidades auxiliares encargadas de la promoción de políticas públicas en la materia. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵³⁹ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y CONAGO, «Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas», (agosto de 2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO_DE_COORDINACION_NACIONAL_PARA_LA_PROTECCION_DE_PERSONAS_DEFENSORAS_Y_PERIODISTAS.pdf, accedido 29 de mayo de 2019, pág. 21 y ss.

⁵⁴⁰ A saber: I. Implementación adecuada de las medidas de protección integral determinadas por el Mecanismo y seguimiento a esa implementación. II. Reacción rápida a agresiones y otras emergencias relacionadas con la seguridad de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. III. Coordinación de las iniciativas estatales para prevención de agresiones a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluyéndose el monitoreo de agresiones y contextos de riesgo. IV. Promoción del deber de respeto a las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo. V. Acompañamiento al deber estatal de investigar, juzgar y sancionar los delitos contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

⁵⁴¹ Entrevista núm. 94 realizada por la ONU-DH a integrante de UEP, el 6 de junio de 2019.

encargadas de las UEP que hayan acudido a las Juntas de Gobierno del Mecanismo y tenido la oportunidad de conocer la dinámica de su funcionamiento.

La creación de espacios de diálogo del Mecanismo con las UEP ha ayudado a mejorar la coordinación, pero los resultados siguen siendo insuficientes. A la fecha no hay un sistema establecido para el intercambio de información entre las UEP y el Mecanismo, ni encuentros periódicos.

Asimismo, sería importante reforzar la participación de las UEP en el funcionamiento del Mecanismo, incluso a través de la participación en la Junta de Gobierno y en otros espacios de toma de decisión. Además, se debería responder a las necesidades de fortalecimiento de las capacidades identificadas por las UEP⁵⁴² y a la demanda de revisiones periódicas del Protocolo Nacional de Coordinación a fin de incluir lineamientos para la coordinación más allá de la relación entre la SEGOB y la entidad federativa, incorporando también disposiciones en cuanto al rol de los municipios e identificando buenas prácticas desarrolladas por los estados.

El nivel de coordinación entre los estados y la federación es muy variable, debido sobre todo a diferentes grados de compromiso político y de capacidades. Según un estudio del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica se identificaron un total de 12 leyes estatales aprobadas para crear mecanismos estatales de protección, de las cuales solamente dos fueron implementadas, una en Veracruz – exclusivamente para periodistas – y la otra en la Ciudad de México. Adicionalmente, existen al día de hoy 11 iniciativas estatales en materia de protección que no han sido aprobadas todavía⁵⁴³.

Los Relatores de Libertad de Expresión recomendaron a las entidades federativas: “adoptar las reformas legales que sean necesarias para asegurar una cooperación y coordinación efectiva entre el nivel federal y las entidades federativas, a fin de proteger a periodistas y defensores de derechos humanos”⁵⁴⁴. Y en ese sentido algunas entidades han asumido el reto de legislar con el objetivo de reconocer y proteger las labores de defensa de los derechos humanos y periodismo, incluido el fortalecimiento de las atribuciones y capacidades de las UEP cuando sea necesario.⁵⁴⁵ La ONU-DH reconoce el interés de las entidades federativas por fortalecer el marco normativo de sus estados para proteger mejor a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Sería importante que en

⁵⁴² La posibilidad de *job shadowing* (observación profesional) puede ser una gran oportunidad para reforzar capacidades de las entidades federativas.

⁵⁴³ Propuesta Cívica, «Frente al Riesgo y el caos. Análisis del marco normativo de protección para personas defensoras y periodistas en México» (Ciudad de México, 2019), págs. 44-63.

⁵⁴⁴ ONU-DH y CIDH, «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México», http://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf, accedido 25 de junio de 2019, párr. 75.

⁵⁴⁵ Un ejemplo interesante es el de Michoacán, que el 14 de agosto de 2018 aprobó su propia Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Véase: Congreso de Michoacán de Ocampo, «Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (2018), <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-PARA-LA-PROTECCI%C3%93N-DE-PERSONAS-DEFENSORAS-DE-DERECHOS-HUMANOS-Y-PERIODISTAS-P.O.-14-de-agosto-2018.pdf>.

esos procesos puedan contar con el acompañamiento del Mecanismo y de la sociedad civil especializada en la materia para construir conjuntamente las estrategias más idóneas.

La ONU-DH coincide con las apreciaciones de varias personas expertas en materia de protección y desincentiva la creación de Mecanismos locales, principalmente porque:

- I. Las capacidades técnicas desarrolladas por el Mecanismo federal son resultado del acompañamiento constante de la sociedad civil y no son conocimientos y habilidades cuya transferencia sea fácil de garantizar;
- II. La mayoría de las agresiones son por parte de funcionarios públicos locales lo que implica que no debe ser realizada por autoridades locales la definición de las medidas idóneas;
- III. Mecanismos locales solamente pueden otorgar medidas que serán implementadas por autoridades estatales, cuando en muchos casos se necesitan medidas de autoridades municipales, estatales o federales;
- IV. La idea de mecanismos locales contraviene la necesidad de una política de Estado que garantice la protección integral a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno y los tres poderes;
- V. Y, crear nuevas instituciones genera ineficiencias de diferentes tipos y representa una carga presupuestal mucho más elevada.

10.3 Coordinación con autoridades municipales

El Protocolo de Coordinación Nacional únicamente menciona a los municipios en relación con los principios e indicadores, pero no les asigna responsabilidades específicas. Sin embargo, las autoridades municipales pueden tener un rol importante tanto al garantizar la implementación efectiva de las medidas de su competencia, como cuando participa en la definición de estrategias de prevención.

Una persona funcionaria del Mecanismo explicó a la ONU-DH como en algunos casos los municipios han demostrado buena voluntad para cumplir con sus responsabilidades en relación a la protección de algunas personas beneficiarias, pero carecían de la información y el conocimiento necesario para actuar de la manera más oportuna. En concreto, la ONU-DH pudo observar un ejemplo de la relevancia y liderazgo que puede jugar un municipio en el marco del Plan de Contingencia de Chihuahua, con la participación del municipio de Guadalupe y Calvo, una de las zonas de mayor peligrosidad para quienes defienden derechos humanos⁵⁴⁶.

⁵⁴⁶ CNDH y ONU-DH, «CNDH y ONU-DH condenan el asesinato de Julián Carrillo, defensor indígena de los derechos humanos del pueblo rarámuri de Chihuahua» (26 de octubre de 2018), http://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2018/20181026_Comunicado_conjunto_UNU-DH_CNDH_Julia%C3%ACn_Carrillo.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

El Mecanismo y las UEP deben involucrar a los municipios en la definición de estrategias de protección y prevención.

10.4 Coordinación en casos de medidas que no son definidas por el Mecanismo

Un último aspecto que se debe considerar en materia de coordinación institucional se relaciona con las situaciones en las que las personas defensoras de derechos humanos cuentan con medidas de protección que fueron otorgadas por autoridades distintas al Mecanismo.

Entre los ejemplos más comunes se encuentran las medidas ministeriales determinadas por las fiscalías o procuradurías federales o estatales, las medidas cautelares de la CNDH o de organismos públicos locales de derechos humanos y las medidas provisionales o medidas cautelares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁵⁴⁷. Por ejemplo, las personas en riesgo pueden ya contar con servicio de escoltas, rondines u otras medidas policiacas y estas medidas podrían ser cambiadas o incluso retiradas sin un involucramiento del Mecanismo en el proceso de decisión.

Al respecto, el Protocolo de Coordinación Nacional define el principio de concurrencia con una perspectiva clara de complementariedad entre las autoridades de los tres niveles de gobierno⁵⁴⁸. Sin embargo, a pesar de que sean situaciones recurrentes, el Mecanismo no ha establecido todavía un criterio claro sobre como compatibilizar e integrar sus propias medidas y responsabilidades con las medidas otorgadas por otros organismos.

Sería importante establecer de qué forma el Mecanismo se coordina con otros sistemas y considerar esa noción de complementariedad.

⁵⁴⁷ En el caso de medidas cautelares, las personas defensoras de derechos humanos representan más del 40% de las medidas otorgadas por la CIDH. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Segundo informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (OEA, 31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>, accedido 10 de junio de 2019.

⁵⁴⁸ «Las entidades de los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal complementarán de forma oportuna, idónea y eficaz sus planes, programas y proyectos para garantizar efectivamente el respeto, la promoción y garantía de la labor de defensa de los derechos humanos y de la libertad de expresión.» Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y CONAGO, «Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (agosto de 2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO_DE_COORDINACION_NACIONAL_PARA_LA_PROTECCION_DE_PERSONAS_DEFENSORAS_Y_PERIODISTAS.pdf, accedido 29 de mayo de 2019.

11 Fortalecimiento institucional del Mecanismo

“El Mecanismo solo no puede con esto”

Persona funcionaria del Mecanismo⁵⁴⁹

11.1 Monitoreo y evaluación

El Mecanismo no cuenta actualmente con un sistema de monitoreo y evaluación de su funcionamiento. Como se mencionó en el apartado sobre Planeación y establecimiento de metas y objetivos de la CEN, los informes anuales presentados por el Mecanismo, que deberían ser – también – el resultado de la evaluación de los planes de trabajo, no hacen referencia a los objetivos y metas definidos para el período. Tampoco se tienen identificados espacios periódicos de monitoreo en los que se presenten reportes a la Junta de Gobierno sobre avances en relación a las metas propuestas en los planes anuales de trabajo.

La ONU-DH ha escuchado a varias personas beneficiarias mencionar que su plan de protección les ha resultado fundamental para disminuir su riesgo, que la atención del Mecanismo ha sido adecuada u otros aspectos positivos relevantes. Sin embargo, el Mecanismo no documenta esa información, ni la positiva ni la negativa. En este sentido, como primer paso para la evaluación del funcionamiento del Mecanismo, se podrían diseñar y aplicar sencillas encuestas a las personas beneficiarias y tal vez a otros actores relevantes.

Ante la falta de un sistema de evaluación, el rol de la sociedad civil, incluido el Espacio OSC, gana aún más relevancia por su labor de supervisión y evaluación externa permanente del funcionamiento del Mecanismo. No se puede concebir un proceso de evaluación sin la participación de la sociedad civil.

Por otro lado, recientemente se aplicó una metodología de evaluación de resultados al interior de la CEN⁵⁵⁰. Los resultados de la misma se deberían compartir con la Junta de Gobierno a fin de valorar su pertinencia y utilidad y generar una definición de metas compartidas entre quienes integran la Junta de Gobierno.

Se puede complementar la evaluación del funcionamiento del Mecanismo con estudios a profundidad de casos de particular dificultad y trascendencia, como los siete casos de personas que fueron asesinadas a pesar de haber sido beneficiarias del Mecanismo⁵⁵¹. Para que estos ejercicios resulten

⁵⁴⁹ Entrevista núm. 83 realizada por la ONU-DH a persona funcionaria del Mecanismo, el 26 de marzo de 2019.

⁵⁵⁰ La Herramienta de Autogestión Institucional pretender posibilitar al Mecanismo detectar sus prioridades, adaptar sus procesos y diseñar acciones para alcanzar los resultados esperados y promover el autoconocimiento institucional. Asimismo, implementar una práctica recurrente de medición de la gestión y del desempeño con la cual se auxilie en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

⁵⁵¹ Cecilio Pineda el 2 de marzo de 2016, en Guerrero; Cándido Ríos el 22 de agosto de 2017, en Veracruz; Rubén Pat el 24 de julio de 2018, en Quintana Roo; Julián Carrillo el 24 de octubre de 2018, en Chihuahua;

útiles deben realizarse por personas independientes a la adopción e implementación de las medidas, con acceso a la información y cuyos resultados sean diseminados al interior del Mecanismo.

Finalmente, el Mecanismo no cuenta con indicadores que permitan monitorear el progreso de su actuación y verificar resultados. Para tal fin puede usarse la metodología desarrollada por la ONU-DH⁵⁵². De hecho, hace unos años ya se elaboró de manera conjunta entre el Mecanismo y la sociedad civil una propuesta de indicadores, misma que fue entregada al Mecanismo, pero no se implementó debido a la falta de recursos – dicha propuesta se recupera en el Anexo VII – Propuesta de indicadores del Mecanismo”. La elaboración de un sistema de monitoreo y evaluación, su aplicación y seguimiento debe estar vinculada con la Ruta de Seguimiento a este informe.

11.2 Procesos de fortalecimiento

“Es importante que existan protocolos manuales y procedimientos”
Policía Federal⁵⁵³

Desde su creación el Mecanismo ha pasado por diferentes procesos de fortalecimiento, la mayoría de los cuales contaron con el apoyo de la cooperación internacional, particularmente de USAID, la Unión Europea y las embajadas del Reino Unido y Suecia.

Algunos se han enfocado en procesos específicos – tales como la metodología de evaluación de riesgo o la construcción de diagnósticos estatales – y otros han tenido un alcance más profundo. Los temas abordados también han sido diversos, incluyendo, entre otros, perspectiva de género, prevención, reconocimiento público, desplazamiento interno forzado o medidas de protección. Un gran número de las capacitaciones recibidas por las personas funcionarias del Mecanismo resultaron de este tipo de procesos.

Naturalmente, el grado de éxito de los procesos ha variado, pero algunos han sido de gran trascendencia para la operación del Mecanismo. Por ejemplo, la metodología de las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno sufrió importantes ajustes que permitieron que de un máximo de seis casos atendidos en un mes entre 2012 y 2013⁵⁵⁴, hoy se puedan examinar más de 50 casos por mes.

Noé Jiménez Pablo el 17 de enero de 2019, en Chiapas; Rafael Murúa el 19 de enero, en Baja California Sur; y Francisco Romero el 16 de mayo de 2019, en Quintana Roo.

⁵⁵² ONU-DH, «Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación» (2012), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf, accedido 30 de mayo de 2019.

⁵⁵³ Entrevista núm. 47 realizada por la ONU-DH a integrantes de la Policía Federal, el 17 de mayo de 2019.

⁵⁵⁴ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe de Actividades 2012-2013» https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162133/Informe_Actividades_Mecanismo_2012_2013_VFinal.pdf, accedido 28 de mayo de 2019.

Prácticamente todos los procesos de fortalecimiento han tenido un eje común: ante la falta de capacidad de la CEN de salir de la dinámica de reacción a emergencias y distintos tipos de eventos no previstos – entendible ante la falta de recursos humanos adecuados – los aportes han permitido una mirada externa de construcción estructural.

La ONU-DH alienta a la comunidad internacional a seguir apoyando el fortalecimiento del Mecanismo y a utilizar las recomendaciones elaboradas en este diagnóstico para identificar temas y procesos prioritarios que necesitarían apoyo externo para su desarrollo.

11.3 Sostenibilidad

“Como no detienen a los criminales, nosotros vamos a seguir en el Mecanismo de por vida”
Persona beneficiaria⁵⁵⁵

Tras su misión a México, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos consideró que “el Mecanismo se ha centrado en la adopción de medidas de seguridad fragmentarias en lugar de adoptar un enfoque más amplio con respecto a la protección y no ha prestado suficiente atención a las causas profundas de las amenazas. Esto merma la eficacia de las medidas de protección del Mecanismo y podría llegar a desbordar su capacidad debido al gran número de casos de violaciones de los derechos humanos sin resolver”⁵⁵⁶.

La demanda de protección al Mecanismo está en aumento y podrá seguir incrementándose debido a una combinación de diferentes factores:

- I. Mayor conocimiento del Mecanismo;
- II. Alta prevalencia o aumento de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas;
- III. Mayor confianza en el Mecanismo;
- IV. Y, mayor capacidad de protección del Mecanismo.

Para 2019 el Mecanismo prevé un aumento del 26% del gasto asociado al Fideicomiso, en relación al año de 2018⁵⁵⁷. Si esta tendencia creciente se mantuviera, al final del 2024 el Mecanismo necesitaría

⁵⁵⁵ Entrevista núm. 7 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

⁵⁵⁶ Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» A/HRC/37/51/Add.2 (ONU, 12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf, párr. 79.

⁵⁵⁷ Para mayor detalle sobre datos financieros asociados al Fideicomiso véase el apartado 7.4.

un monto superior a mil millones de pesos para cubrir el gasto de las medidas de protección relativas a ese año⁵⁵⁸.

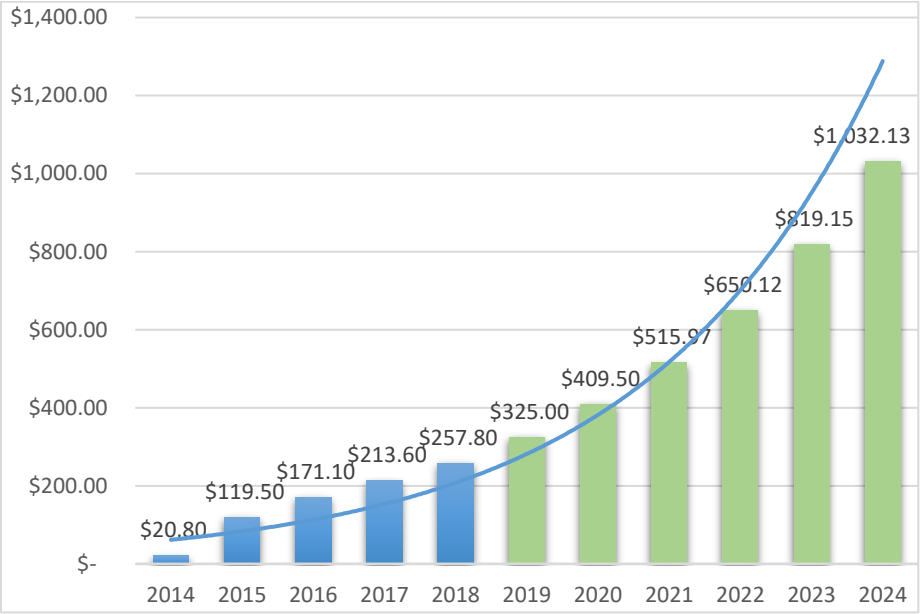


Ilustración 12 - Previsión de gasto del Fideicomiso (elaboración propia de la ONU-DH)

Año	Gasto Previsto (MDPs)	Aumento Anual
2014	\$ 20.80	-
2015	\$ 119.50	475%
2016	\$ 171.10	43%
2017	\$ 213.60	25%
2018	\$ 257.80	26%
2019	\$ 325.00	26%
2020	\$ 409.50	26%
2021	\$ 515.97	26%
2022	\$ 650.12	26%
2023	\$ 819.15	26%
2024	\$ 1,032.13	26%

Ilustración 13 - Previsión de gasto del Fideicomiso (elaboración propia de la ONU-DH)

⁵⁵⁸ Suponiendo la misma tendencia constante entre 2025 y 2030, para el año 2030 se necesitarían recursos por 4.130 millones de pesos.

De igual manera, la tendencia de crecimiento del total de personas beneficiarias del Mecanismo de Protección es un dato de suma importancia. De 2013 a 2018 el aumento fue de un promedio del 25% anual. Para 2019 la SEGOB prevé un aumento del 42% de la población protegida. Si se mantuviera una tendencia constante de incremento en el orden del 25% anual, al final del año 2024 el Mecanismo estaría protegiendo a 3.452 personas⁵⁵⁹.

Año	Personas Beneficiarias	Aumento Anual
2012	48	-
2013	262	446%
2014	338	29%
2015	453	34%
2016	493	9%
2017	644	31%
2018	800	24%
2019	1131	41%
2020	1414	25%
2021	1767	25%
2022	2209	25%
2023	2761	25%
2024	3452	25%

*Ilustración 14 - Previsión de aumento de personas beneficiarias
(elaboración propia de la ONU-DH)*

Frente a este escenario de gran exigencia financiera en el mediano y largo plazo se vuelve urgente la necesidad de reforzar las capacidades de análisis sobre las causas de fondo del riesgo y la adopción de medidas políticas que las aborden y desactiven.

⁵⁵⁹ Suponiendo la misma tendencia constante entre 2025 y 2030, para el año 2030 se estarían protegiendo a más de 13.000 personas.

11.4 Oportunidades de reforma al marco legal del Mecanismo

“Ha sido benéfico para nosotros el Mecanismo, pero solicitamos que haya manera que el Mecanismo pueda ser vinculante, eso será primordial”
Persona beneficiaria⁵⁶⁰

Una de las fortalezas del Mecanismo ha sido su marco legal. Como señalaba la CIDH “un marco legal garantiza estabilidad y solidez al Mecanismo de protección y permite conocer las autoridades a cargo de su cumplimiento y detallar las responsabilidades de los oficiales públicos y entidades involucradas. Asimismo, un marco legal previene una aplicación dispareja o arbitraria por diferentes entidades del Estado o bien, que el mismo dependa de la voluntad de un gobierno en particular.”⁵⁶¹

Sin embargo, existe también una percepción extendida sobre la necesidad de realizar reformas al marco legislativo del Mecanismo para superar algunas de sus limitaciones e incluso ya se han presentado varias propuestas concretas de reforma. La Ley y el Reglamento prevén como atribuciones del Mecanismo evaluar su funcionamiento y proponer cambios legislativos que puedan contribuir a su mejor funcionamiento⁵⁶².

Al abordar esta posibilidad es importante considerar, por un lado, que la Ley y su Reglamento tienen errores de redacción⁵⁶³, omisiones⁵⁶⁴ y ambigüedades o antinomias⁵⁶⁵. Por el otro, como se ha ido demostrando a lo largo de este documento, hay aspectos del funcionamiento del Mecanismo que podrían ser fortalecidos significativamente a través del robustecimiento del marco normativo. Un ejemplo claro es la falta de obligatoriedad de cumplimiento de la mayoría de las medidas otorgadas

⁵⁶⁰ Entrevista núm. 3 realizada por la ONU-DH a personas beneficiarias del Mecanismo, el 28 de marzo de 2019.

⁵⁶¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, «Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (OEA, 30 de diciembre de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>, accedido 28 de mayo de 2019, párr. 244.

⁵⁶² De manera particular, el artículo 45 del Reglamento determina que la UPSA tendrá entre sus atribuciones “elaborar las propuestas de modificación a las leyes y demás disposiciones que rigen al Mecanismo con el fin de dar mayor eficiencia a su funcionamiento”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁶³ Por ejemplo, el artículo 85, fracción II, recoge “Medias Urgentes”. Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁶⁴ Por señalar un caso, en el artículo 1 se mencionan Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección, pero faltan las Medidas de Protección, de hecho, las más comunes en la operación del Mecanismo. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁵⁶⁵ Por ejemplo, el artículo 23, al establecer el mandato de evaluar la eficacia de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección implementadas y el mismo nombre de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis parecen determinar que las funciones de seguimiento recaerían sobre esa unidad. Algo que en realidad se lleva a cabo desde la UER.

por el Mecanismo. Sin embargo, es justo decir que dicha obligatoriedad si existe para las autoridades federales, pero no se han usado las facultades para sancionar a quienes incumplían⁵⁶⁶.

La ONU-DH tiene conocimiento de iniciativas legislativas presentadas al Congreso que proponen cambiar distintos aspectos del marco normativo existente en materia de protección⁵⁶⁷. En este sentido, la ONU-DH saluda el interés demostrado por los legisladores en este tema y alienta al Senado de la República y a la Cámara de Diputados a participar en el Mecanismo, acudiendo a las Juntas de Gobierno para comprender mejor su funcionamiento, fortalezas y debilidades. Asimismo, la ONU-DH incentiva a un diálogo para discutir las posibilidades de fortalecimiento del marco normativo entre la SEGOB, las dos cámaras del Congreso de la Unión, las personas beneficiarias, el Espacio OSC y otras instituciones y organizaciones interesadas.

Estas iniciativas legislativas deben evitar la ilusión de que la reforma legal solucionará todos los problemas. Para abordar este proceso de forma abierta y participativa, es necesario:

- I. Identificar los problemas o limitaciones que se pretenden soluciones;
- II. Identificar la relación de estos problemas con el marco legislativo aplicable para determinar si efectivamente deben trabajarse como reformas legislativas o el problema reside en otros ámbitos;
- III. Valorar las alternativas posibles para abordar los cambios necesarios;
- IV. Decidir el conjunto de acciones que permita atender los problemas de forma eficiente;
- V. Y, promover su impulso y adopción con el Congreso de la Unión.

Finalmente, se debería considerar la necesidad de fortalecer o modificar otros marcos normativos que tienen una relación con las labores de periodismo y defensa de los derechos humanos, tales como las mencionadas en el apartado 9.5.2.

⁵⁶⁶ Al respecto ver el apartado sobre Sanciones administrativas para funcionarios públicos.

⁵⁶⁷ Según la información recibida se habrían presentado al menos seis iniciativas en poco más de 3 años: La primera de ellas fue presentada el 3 de marzo de 2016, por el Diputado Virgilio Dante Caballero Pedraza. La segunda, el 16 de febrero de 2017, por la Diputada Brenda Velásquez. La Senadora Dolores Padierna presentó la tercera el día 27 de marzo de 2017. El 7 de mayo de 2017, la cuarta iniciativa, presentada por el diputado Clemente Castañeda Hoeflich y el diputado Alejandro González Murillo presentó la quinta iniciativa el día 8 de agosto de 2017. La diputada Rocío Barrera presentó una nueva iniciativa el 30 de abril de 2018.

12 Conclusiones

“La libertad de expresión y de opinión y el derecho a estar informado son esenciales para una sociedad justa y equilibrada, y el hecho de que caciques sin escrúpulos, narcotraficantes y funcionarios públicos quieran amordazar a los periodistas demuestra precisamente la importancia que tiene. Una democracia plena debe contar con una prensa independiente y vibrante que pueda denunciar las malas prácticas y fomentar el debate sobre cualquier tema, sin ninguna exclusión.”⁵⁶⁸

En México, el Mecanismo fue la principal respuesta del Estado frente al contexto de violencia contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas y ha permitido, en numerosos casos, salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentran en situación de riesgo como consecuencia de sus labores de defensa de derechos humanos o del periodismo. En algunos aspectos el Mecanismo mexicano se ha vuelto una referencia internacional en materia de protección, particularmente su modelo de gobernanza participativa.

Desde su creación el Mecanismo ha ido fortaleciendo paulatinamente varios de sus procesos y actuaciones. Estos avances son el resultado de un compromiso genuino de las y los funcionarios del Mecanismo que a menudo tiene que operar simultáneamente gestiones urgentes y todo el proceso que supone la protección de cientos de personas. Asimismo, ha sido fundamental el acompañamiento constante que la sociedad civil ha brindado a la creación, instalación y operación del Mecanismo en la medida en que de los espacios de intercambio de información y diálogo constructivo con las organizaciones han surgido importantes oportunidades de mejora.

La importancia y utilidad del Mecanismo se puede inferir, en parte, de la creciente tendencia al aumento de solicitudes de protección. De 2014 a 2019 el número de personas protegidas por el Mecanismo se incrementó en un promedio del 28% al año. Sin embargo, el personal del Mecanismo no se ha visto reforzado en la misma dimensión lo que ha provocado que la proporción de personas beneficiarias atendidas por cada funcionaria haya aumentado un 235% en el mismo periodo.

El Estado mexicano designó solamente 36 personas para operar el Mecanismo que según la Ley fue creado “para que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos.” Esta falta de personal impacta en las capacidades de actuación y, por ejemplo, casi nunca se cumplen los plazos definidos legalmente para la realización de una evaluación de riesgo y una parte de las personas beneficiarias no reciben un adecuado seguimiento a su situación de riesgo.

Hacia el futuro, por la tendencia creciente de solicitudes, la insuficiencia de recursos puede agudizarse. Al 24 de abril de 2019 estaban pendientes 114 reevaluaciones y 22 evaluaciones, equivalente a un poco más de tres meses de trabajo.

⁵⁶⁸ ONU-DH, «Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México» (9 de abril de 2019), http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20190409_MexicoFinalStatementSP.pdf, accedido 28 de mayo de 2019, pág. 5.

Asimismo, los recursos económicos destinados al Mecanismo deben ser motivo de preocupación. En 2018 el presupuesto asignado para medidas de protección representa solamente el 64% de la previsión hecha por la SEGOB para este año. Por ejemplo, la Unidad Nacional de Protección de Colombia tiene 16 veces más presupuesto global que el Mecanismo de México.

Adicionalmente, varias de las debilidades identificadas persisten desde la creación del Mecanismo, tales como: las dificultades para coordinar con eficacia la implementación de acciones y medidas de protección; la ausencia de un sistema de información que permita un intercambio adecuado de información entre las tres unidades y facilite las acciones de monitoreo y evaluación; o la carencia de procedimientos claros sobre varios aspectos de su actuación.

De manera particular se necesita robustecer la corresponsabilidad de las autoridades estatales, considerando las necesidades de cada entidad federativa. El involucramiento de los titulares de las distintas instituciones y el mensaje de que el Mecanismo es una prioridad contribuiría de manera determinante a la mayor eficacia en la implementación de las acciones correspondientes.

Por otro lado, el Mecanismo no puede ser entendido como la única respuesta a la violencia contra quienes ejercen el periodismo y defienden derechos humanos. Por esta razón, su reforzamiento hay que acompañarlo con otras medidas tendientes a la creación de una política pública integral que, además de mejorar la protección, pueda: implementar la obligación de respeto a las labores de defensa de los derechos humanos y el periodismo; adoptar estrategias interinstitucionales de prevención; y garantizar el cumplimiento del deber de investigar, juzgar y sancionar las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

En ese sentido, es pertinente establecer una ruta de seguimiento con una visión amplia que permita dar seguimiento a la implementación de las acciones de fortalecimiento que deriven de las necesidades identificadas.

La ONU-DH agradece a la SEGOB por la oportunidad de colaborar en el fortalecimiento y reitera su disponibilidad para seguir apoyando en la implementación de las recomendaciones vertidas en este documento.

13 Recomendaciones del diagnóstico

La ONU-DH se permite sugerir las siguientes recomendaciones relacionadas con las observaciones señaladas en el presente diagnóstico con la firme convicción que el Mecanismo podría mostrar una sensible mejora si las mismas se implementaran de manera consistente e integral. Dado que numerosas necesidades de fortalecimiento son transversales o se entrecruzan, se ordenan en tres grupos sin una prelación de prioridad:

- I. Recomendaciones para el fortalecimiento de la protección por el Estado mexicano en su conjunto
- II. Recomendaciones para el fortalecimiento del Mecanismo
- III. Recomendaciones para el fortalecimiento de la CEN.

13.1 Recomendaciones para el fortalecimiento de la protección por el Estado mexicano en su conjunto

1. Adoptar el compromiso de implementar las recomendaciones al más alto nivel y asegurar la participación de las instituciones relevantes en las mesas de trabajo para su seguimiento.
2. Garantizar la asignación adecuada de recursos humanos, materiales y económicos para la operación del Mecanismo.
3. Impulsar que el financiamiento del Fideicomiso resulte de las necesidades identificadas para garantizar la protección a las personas beneficiarias y evitar la discrecionalidad en la asignación de los recursos al mismo.
 - a. Reforzar los mecanismos de control del ejercicio del Fideicomiso, garantizando que se impulsa la aplicación de sanciones cuando se detecten situaciones de implementación inadecuada de las medidas de protección.
 - b. Informar periódicamente sobre el monto ejercido y disponible.
 - c. Evaluar la posibilidad de asignar al Fideicomiso un porcentaje del monto dedicado a publicidad oficial.
4. Contar con suficiente personal para proteger a las personas beneficiarias y emprender acciones de prevención que favorezcan la construcción de un ambiente seguro y propicio para las labores de defensa de derechos humanos y periodismo. Se deberían garantizar al menos las condiciones para realizar con éxito las funciones de incorporación, reacción a emergencias, evaluación de riesgo, seguimiento, administración y gestión de recursos humanos, vinculación y gestión políticas, comunicación, prevención, transparencia y responsabilidades jurídicas.
 - a. Elaborar en conjunto con la Junta de Gobierno criterios de contratación de personal para garantizar que el mismo cuente con los perfiles adecuados, incluida la perspectiva de género.
 - b. Mantener equilibrio de género en la contratación de personal.
 - c. Involucrar a la Junta de Gobierno en el diseño de los procesos de contratación.

- d. Valorar la posibilidad de contrataciones de tiempo parcial para apoyar el desarrollo de las sesiones de la Junta de Gobierno.
5. Alentar que el propio Presidente de la República y la persona Titular de la SEGOB respalden públicamente la labor de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas y el trabajo que realiza el Mecanismo. En este sentido su presencia en una Junta de Gobierno sería muy oportuna.
6. Reforzar la participación constante de las diferentes autoridades de la Junta de Gobierno con el nivel establecido en la Ley.
 - a. Promover la participación activa de la FGR en su conjunto y no limitada a la FEADLE.
7. Fortalecer la participación constante de las autoridades que por Ley son invitadas a todas las sesiones de la Junta de Gobierno.
8. Alentar la participación de nivel adecuado por parte de las instituciones pertinentes para atender casos específicos o adoptar criterios y estrategias frente a problemáticas estructurales. Entre ellas, considerar:
 - a. Autoridades que permitirían fortalecer la visión de protección integral y el enfoque diferencial de la protección, tales como: INMujeres, CONAVIM, INPI, CDPI, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, CONADIS, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, entre otras.
 - b. Autoridades que puedan colaborar en estrategias conjuntas para abordar las causas estructurales del riesgo, tales como: Secretaría de Energía, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, CONAGUA, Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre otras.
 - c. Autoridades locales para facilitar la intervención coordinada en sus estados.
9. Garantizar que todas las personas incorporadas al Mecanismo puedan recibir asesoría jurídica, acompañamiento psicosocial y atención de salud, incluidas las que sufrieron delitos del fuero común, en coordinación con la CEAV y las comisiones estatales de atención a víctimas.
 - a. Institucionalizar la participación de la CEAV en todas las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno.
 - b. Crear un grupo de trabajo entre la CEAV, la SEGOB y la FGR, con la participación de la sociedad civil, a fin de asegurar la coordinación —y evitar la confusión— dentro de sus distintos mandatos sobre la asistencia a víctimas, protección y búsqueda de justicia.
10. Desarrollar información pública adecuada para brindar a las víctimas claridad sobre los roles y las funciones de cada institución y sobre alternativas en las situaciones en las que no puedan intervenir.
 - a. Definir criterios orientadores claros en cuanto a qué tipo de gestiones se deben hacer por el Mecanismo y cuáles no.

11. Adoptar criterios sobre las posibilidades de intervención en casos que acontecen en regiones donde la capacidad de reacción y protección del Estado es débil.
12. Fortalecer el conocimiento de las autoridades sobre el funcionamiento del Mecanismo y su rol en los procesos de protección, prevención y reacción a emergencias.
 - a. Difundir por la SPPC y la FGR información sobre el Mecanismo, su funcionamiento, procedimientos y casos locales en los espacios de coordinación regional de seguridad y procuración de justicia.
 - b. Realizar un Manual para orientar a las autoridades que implementan medidas o se coordinan con el Mecanismo para diferentes efectos.
13. Realizar al menos un encuentro anual entre el Mecanismo, la CONAGO y las autoridades estatales para analizar y fortalecer su colaboración con el fin de:
 - a. Evaluar periódicamente el cumplimiento del protocolo de coordinación nacional y de los convenios de colaboración con las entidades federativas. Dicha evaluación debe incluir información sobre las capacidades de las UEP (recursos humanos, materiales, capacitación, estructura, etc.) y valorar su respuesta en términos de implementación efectiva de medidas, de reacción a emergencias y de coordinación para la construcción de estrategias de prevención.
 - b. Capacitar periódicamente a las autoridades locales en diferentes materias referentes a la coordinación con el Mecanismo.
 - c. Ampliar el protocolo e incluir información que oriente la coordinación entre autoridades estatales y municipales.
14. Fomentar, cuando sea necesario, el fortalecimiento del marco normativo estatal en cuanto a la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, desincentivando la creación de mecanismos locales y promoviendo la protección integral coordinada con el Mecanismo a través de las UEP.
 - a. Asegurar que todas las entidades federativas tienen una UEP y asignar el personal y los recursos necesarios para su funcionamiento adecuado.
 - b. Desarrollar principios orientadores para el fortalecimiento de las UEP y compartirlos con las entidades federativas.
15. Crear un grupo de trabajo con organismos nacionales e internacionales de derechos humanos para coordinar la implementación de las medidas referentes a personas defensoras de derechos humanos y periodistas cuando han sido otorgadas por mecanismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y de la ONU.
16. Promover la elaboración de estudios de contexto con metodologías adecuadas y con participación de distintas instituciones, particularmente SEGOB, SSPC y FGR.
17. Impulsar acciones interinstitucionales para cumplir con la recomendación de la Relatora Especial sobre pueblos indígenas de “desmantelar, desarmar y sancionar a grupos paramilitares que cometen violaciones de derechos humanos”.
18. Instaurar una mesa de trabajo de alto nivel para prevenir y atender violaciones de derechos humanos vinculadas con la implementación de megaproyectos.
 - a. Elaborar lineamientos de actuación específicos para agresiones por parte de empresas.

- b. Impulsar que las autoridades correspondientes adopten medidas para asegurar que las empresas cumplan con sus responsabilidades de debida diligencia.
 - c. Impulsar sanciones administrativas o penales para empresas que en uso de concesiones o permisos afecten a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- 19. Implementar planes de contingencia no delimitados por criterios geográficos sino en función de otras variables como períodos específicos o ámbitos temáticos.
- 20. Crear un grupo de trabajo interinstitucional que defina la estrategia de protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas víctimas de desplazamiento y asigne responsabilidades específicas a las distintas autoridades.
 - a. Favorecer la opción de extracción hacia un entorno que provoque menor choque cultural y garantizar que se da en zonas seguras.
 - b. Adoptar criterios para la evaluación del riesgo de personas desplazadas.
 - c. Adoptar criterios sobre el seguimiento interinstitucional a personas desplazadas.
 - d. Brindar información sobre la localidad a la cual se desplaza la persona.
 - e. Prever como parte del plan de protección medidas de salud psicosocial y capacitación.
 - f. Favorecer la construcción de redes de apoyo.
- 21. Realizar una campaña nacional de reconocimiento de las labores de defensa de los derechos humanos y el periodismo liderada por la Presidencia de la República, que involucre distintas autoridades y con la participación de diferentes autoridades federales y los gobiernos estatales.
- 22. Garantizar la aplicación de la perspectiva de género en las medidas de protección brindadas por la SSPC.
- 23. Involucrar a los institutos estatales de la mujer en las labores de sensibilización sobre el Mecanismo con autoridades encargadas de reacción a emergencias y de implementación de medidas de protección.
- 24. Garantizar que en caso de necesidad el Mecanismo tiene acceso a traductores, pudiendo explorarse las vías de colaboración con los gobiernos estatales.
- 25. Promover la adopción en el marco de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia una estrategia para combatir la impunidad para delitos cometidos contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
 - a. Realizar por parte de la FGR investigaciones efectivas en los casos de agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas de su competencia, ejerciendo para ello sus facultades de atracción cuando resulte pertinente.
 - b. Emitir por parte del Fiscal General de la República acuerdos instruyendo a todo el personal de la FGR sobre las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, la naturaleza de su función y las obligaciones como servidores públicos al respecto.
 - c. Priorizar en la política de FGR y en el Plan de Persecución Penal los casos de ataques a personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- 26. Condenar pública e inequívocamente las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

27. Promover, en coordinación con las distintas autoridades estatales y federales, el diálogo en situaciones de conflictividad y tensión social para atender las causas de los conflictos.
28. Garantizar la incorporación de la perspectiva de género en todas las fases de actuación del Mecanismo, a través de un proceso de articulación con organizaciones defensoras de derechos humanos.
29. Reforzar la colaboración de la SSPC con el Mecanismo con el fin de garantizar el otorgamiento e implementación de las medidas adecuadas en cada caso.
30. Impulsar la implementación a nivel federal y estatal de las recomendaciones internacionales hechas a México relacionadas con el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión, haciéndolas del conocimiento de las autoridades relevantes, y dando seguimiento al avance en su cumplimiento.
31. Impulsar la reforma de los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar tipos penales que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión y el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.
32. Impulsar la reforma de la legislación civil a nivel estatal y federal para reducir la posibilidad de acoso judicial de las voces críticas a través de procedimientos civiles, estipulando límites y criterios, conforme a los estándares internacionales, considerando la necesidad de regular la práctica de litigios emprendidos contra la participación pública de forma que se puedan declarar improcedentes aquellas demandas judiciales manifiestamente frívolas que buscan desalentar el ejercicio de la libertad de expresión.
33. Destinar los recursos necesarios para que las diferentes instituciones encargadas de la implementación de las medidas del Mecanismo puedan cumplir con sus responsabilidades.
34. Priorizar el ejercicio de la facultad de atracción de la CNDH en aquellos casos relacionados con el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión cuando no se dan avances sustanciales a nivel estatal.

13.2 Recomendaciones para el fortalecimiento del Mecanismo

1. Construir un programa de fortalecimiento de capacidades de las y los funcionarios del Mecanismo y de los integrantes de la Junta de Gobierno. Dicho programa debería prever el desarrollo de manuales y capacitaciones y ser evaluado periódicamente. Las distintas instituciones que conforman la Junta de Gobierno pueden contribuir en el marco de su especialización.
1. Contar con la presencia periódica de la persona Titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración en las Sesiones de la Junta de Gobierno.
2. Asegurar la presencia constante de la persona Titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos en las sesiones de la Junta de Gobierno.
3. Garantizar un involucramiento directo y constante de las personas titulares de la Subsecretaría y de la Unidad en las gestiones políticas propias de la actuación del Mecanismo.
4. Adoptar lineamientos de atención a casos de agresiones por parte de servidores públicos.

- a. Impulsar la investigación y eventual sanción para servidores públicos que incumplan obligaciones en materia de protección, incluido el deber de respeto a las labores de defensa de derechos humanos y periodistas.
 - b. Condenar públicamente cualquier ataque por parte de servidores públicos.
 - c. Valorar la posibilidad enviar oficios a la autoridad superior del funcionario involucrado externando preocupación por las alegaciones recibidas.
 - d. Adoptar lineamientos específicos de protección de información sensible.
 - e. Promover la construcción de un marco de sanciones administrativas para las y los funcionarios públicos que agreden personas defensoras o periodistas.
5. Analizar junto con la Junta de Gobierno, el Espacio OSC y las autoridades relevantes la pertinencia de revisar el marco normativo que regula el Mecanismo y, sobre todo, de impulsar conjuntamente una política pública integral de protección.
6. Promover un abordaje preventivo que priorice anular las causas del riesgo y no solamente enfocarse en sus manifestaciones.
 - a. Especificar los objetivos que persiguen los planes de protección y los medios para alcanzarlos.
7. Revisar el actual Anexo Técnico de manera participativa con personas beneficiarias, autoridades y personas expertas para reforzar la protección integral que puede proporcionar el Mecanismo. Prever su revisión periódica.
 - a. Presentar propuestas de medidas digitales a incluir en la revisión del Anexo Técnico.
 - b. Considerar, en la revisión del catálogo de medidas, la necesidad de priorizar medidas que puedan adaptarse a las necesidades de personas en situación de vulnerabilidad, especialmente mujeres, indígenas y personas que residen o trabajan en regiones aisladas.
 - c. Garantizar la participación de personas expertas en protección de comunidades indígenas y de las personas indígenas.
8. Crear un catálogo complementario al Anexo Técnico no exhaustivo sino orientador – o manual de orientación con ejemplos enunciativos – que enumere algunas de las medidas y buenas prácticas susceptibles de ser otorgadas por la Junta de Gobierno e implementadas por las diferentes autoridades.
9. Ampliar el manual de medidas para incluir todas las medidas recogidas en el Anexo Técnico y aquellas del catálogo complementario que con más frecuencia se otorgan.
 - a. Prever su revisión periódica.
 - b. Entregar el manual de manera adecuada a todas las personas beneficiarias.
 - c. Entregar el procedimiento de apercibimiento para casos de mal uso de medidas.
 - d. Contar con el catálogo y el manual de medidas en las mesas de trabajo de la Junta de Gobierno.
10. Realizar un estudio específico que identifique las causas que motivan el bajo número de casos concluidos y presentar a la Junta de Gobierno estrategias al respecto.
 - a. Fortalecer, desde el momento de la incorporación, la narrativa de que el riesgo y por ende los planes de protección deben ser temporales.

- b. Preparar a los analistas, la Junta de Gobierno y las personas beneficiarias para discusiones sobre un potencial cierre.
 - c. Adoptar una metodología de disminución paulatina de los planes de protección.
 - d. Garantizar que en la junta previa se abordan los casos propuestos para cierre.
- 11. Promover las sanciones correspondientes para autoridades y servidores públicos federales que incumplan las resoluciones de la Junta de Gobierno.
- 12. Asegurar que la medida de escolta se otorga tras un examen específico de idoneidad que determine las formas y zonas en las que se lleva a cabo y que en su implementación se cumple con el principio de gratuidad.
- 13. Cambiar la medida de alimentación por alternativas más ágiles, tales como tarjetas o vales de despensa.
- 14. Adoptar criterios de actuación sobre las medidas de infraestructura, particularmente sobre la visibilidad de las medidas, casos de inmuebles rentados y gastos generados por dichas medidas.
- 15. Implementar la nueva metodología de evaluación de riesgo tras un proceso de sensibilización y capacitación a las y los funcionarios del Mecanismo y a los integrantes de la Junta de Gobierno y posterior pilotaje.
 - a. Considerar reforzar en este proceso las técnicas de presentación, mapeo de actores, líneas de tiempo, reporte de implementación de las medidas previamente otorgadas, incluidas las medidas políticas.
- 16. Institucionalizar la junta previa y fortalecer los aspectos necesarios para aumentar su eficacia.
- 17. Elaborar el manual de la Junta de Gobierno y fortalecer los diferentes procesos de las sesiones de la Junta de Gobierno, particularmente la información que se brinda a los tomadores de decisión y la participación de personas peticionarias y beneficiarias.
 - a. Tener pantallas para facilitar la presentación de casos y la revisión adecuada de acuerdos al final de cada mesa de trabajo.
 - b. Fortalecer los roles de presentación, moderación y relatoría en las mesas de trabajo.
 - c. Analizar la posibilidad de distinguir los roles de moderación y representación por parte de SEGOB.
 - d. Tener disponibles criterios adoptados previamente.
 - e. Tener disponibles catálogos y manual de medidas.
 - f. Determinar los criterios de participación de las personas beneficiarias en la plenaria.
 - g. Homologar los procedimientos de redacción y registro de acuerdos.
 - h. Contar con los recursos técnicos y los lineamientos para garantizar la posibilidad de participación remota de las personas beneficiarias.
 - i. Enviar siempre a la Junta de Gobierno la agenda, la distribución de mesas y, posteriormente, las minutas.
 - j. Adoptar un criterio claro en cuanto a que tipo de acciones se registran en las minutas como medidas de protección y cuales como notas de acuerdo.
 - k. Garantizar que la asistencia a las sesiones de la Junta de Gobierno no representa una carga económica para las personas beneficiarias.

- l. Revisar la forma como se preparan las discusiones más complejas y proponer lineamientos para la Junta de Gobierno.
 - m. Enviar los documentos que serán sometidos a discusión en la Junta de Gobierno con la antelación suficiente para facilitar la preparación y debates más informados.
18. Fortalecer la comunicación entre la CEN y la Junta de Gobierno, definiendo criterios para la toma de decisiones fuera de la reunión de Junta de Gobierno y separando los canales para atender situaciones de emergencia de otros eventos.
- a. Garantizar que solicitudes de información por parte de la Junta de Gobierno sean prontamente atendidas, sobre todo en casos de emergencias.
19. Adoptar procedimientos para casos de incompatibilidades o conflictos de interés de las representaciones de la Junta de Gobierno, incluidos los casos de agresiones perpetradas por autoridades que son parte de la Junta de Gobierno.
20. Analizar la pertinencia de realizar estudios de evaluación de riesgo para otras instituciones a la luz de la carga de trabajo y los recursos disponibles.
21. Adoptar criterios claros y que sean aplicados uniformemente en las decisiones sobre la incorporación o no al Mecanismo de personas: funcionarias del sector público; funcionarias de organismos autónomos de derechos humanos; que ejercen un cargo de elección popular, ya sea a través de la legislación electoral o los sistemas normativos indígenas; que enfrentan un riesgo derivado de su labor de defensa o periodismo, pero el origen del mismo o la posibilidad de materialización se encuentra fuera del territorio mexicano; privadas de la libertad; periodistas que trabajan para medios públicos; sindicalistas; que sufren un riesgo derivado de conflictos intracomunitarios o intercomunitarios; denunciantes de corrupción u otras irregularidades (*whistleblowers*).
22. Fomentar la colaboración con otros mecanismos de protección, a través del intercambio de buenas prácticas, procedimientos, metodologías y otras experiencias relevantes.
23. Realizar un ejercicio de direccionamiento estratégico con todos los órganos del Mecanismo y la participación de la sociedad civil y personas beneficiarias con el fin de lograr una misión y visión compartidas y criterios orientadores, particularmente cuando se producen cambios en el funcionariado.
24. Fortalecer el Consejo Consultivo al:
- a. Garantizar que participación en actividades del Mecanismo no resulte en gastos.
 - b. Establecer programa de inducción y de capacitación permanente.
 - c. Elaborar el manual del Consejo Consultivo.
 - d. Garantizar espacios para reuniones cuando lo soliciten.
 - e. Asegurar que se contestan de manera oportuna las solicitudes de información del Consejo Consultivo.
 - f. Promover intercambio entre los consejos ciudadanos de diferentes instituciones para fomentar estrategias comunes de fortalecimiento.
 - g. Valorar la creación de una secretaría técnica del Consejo Consultivo, costeadas por la SEGOB, pero definida integralmente por el mismo Consejo.
25. Fortalecer el conocimiento sobre la herramienta de análisis de “acción sin daño”.

26. Identificar aspectos de fortalecimiento del Mecanismo en los que se pueda solicitar el apoyo de la cooperación internacional.
27. Establecer periodicidad de las reuniones de la Junta de Gobierno con el Espacio OSC.
28. Fortalecer la igualdad en el trato a través de la adopción de criterios homologados sobre qué acciones y medidas se pueden o no brindar a las personas beneficiarias directamente por el Mecanismo o por medio de otras autoridades.
29. Establecer criterios claros para la determinación de la atención a familiares, particularmente sobre la posibilidad de asignarles medidas, de capacitarles en reacción a emergencias y de consultarles para evaluación de riesgo y seguimiento.
30. Elaborar y adoptar criterios de actuación para conflictos entre personas beneficiarias.
31. Determinar procedimientos específicos para casos de medidas colectivas que orienten los procesos de incorporación, evaluación de riesgo, implementación de medidas y seguimiento.
32. Adoptar lineamientos que orienten la intervención del Mecanismo en casos de conflictos intracomunitarios e intercomunitarios.
33. Adoptar como criterios de priorización para la incorporación, evaluación de riesgo y discusión en Junta de Gobierno, la pertenencia a grupos en situación de vulnerabilidad, incluidas las mujeres y las personas indígenas.

13.3 Recomendaciones para el fortalecimiento de la CEN

1. Fortalecer las condiciones de seguridad de las y los funcionarios del Mecanismo, particularmente durante la realización de comisiones. Entre las principales prioridades se debería contemplar la necesidad de: aplicar protocolos de seguridad; contar con equipo que facilite el monitoreo de los desplazamientos de mayor riesgo; conocer las autoridades locales con quien coordinar la reacción a emergencias; y recibir capacitación pertinente por parte de autoridades de seguridad pública.
2. Asegurar que las y los funcionarios tienen condiciones laborales adecuadas a las responsabilidades ejercidas, incluidas las prestaciones y sueldos.
 - a. Adoptar medidas para fomentar un ambiente de trabajo sano con respeto por el derecho al descanso.
 - b. Garantizar que el adelanto y reembolso de viáticos se hace a tiempo y de manera integral, previéndose alternativas para gastos en los que no es posible obtener factura.
 - c. Proporcionar oportunidades de apoyo psicosocial al personal del Mecanismo.
 - d. Como medida preventiva, fortalecer o adoptar políticas internas de prevención del acoso laboral y evaluarlas periódicamente.
3. Identificar que herramientas son fundamentales para la realización adecuada del trabajo y garantizar que las y los funcionarios tengan acceso a ellas, tales como el acceso oportuno a internet y el funcionamiento idóneo de los correos institucionales.
4. Fortalecer el mandato de la persona titular a través de la creación de un rol equiparable al de una secretaría técnica que facilite la coordinación entre áreas y la comunicación con la Junta de Gobierno.

5. Presentar a la Junta de Gobierno un análisis del marco normativo nacional que identifique instrumentos legislativos que puedan ser utilizados para criminalizar personas defensoras de derechos humanos y periodistas y proponer estrategias de colaboración con la CONAGO para garantizar su adecuación.
6. Revisar con la Junta de Gobierno y la sociedad civil la metodología de monitoreo de agresiones.
 - a. Identificar coyunturas típicas de riesgo y perpetradores reincidentes e incluir los resultados en las variables a las que se da seguimiento.
 - b. Incorporar información recabada por la sociedad civil y otras instituciones.
7. Favorecer el examen de idoneidad de las medidas en las evaluaciones de riesgo.
 - a. Fomentar un mayor conocimiento técnico de las medidas a través de la instalación en las instalaciones de la CEN de un *showroom* permanente de las mismas.
8. Fortalecer las capacidades para implementar y dar seguimiento a medidas políticas.
 - a. Definir criterios para la asignación de la responsabilidad de implementación de las mesas políticas y prever el seguimiento a su cumplimiento y al cumplimiento de los acuerdos de dichas mesas.
 - b. Distinguir las situaciones en las que los oficios para autoridades locales deben ser enviados directamente o a través del enlace estatal.
9. Garantizar que el Mecanismo tiene la capacidad para concentrar las funciones de primer contacto y recepción de casos, monitoreo de momentos de particular riesgo, seguimiento, reporte de fallas de implementación de medidas y reacción a emergencias.
 - a. Dicha estructura debería funcionar 24/7 y contar con personal especializado en contención psicosocial.
 - b. Considerar la pertinencia del intercambio de experiencias con otras centrales como, por ejemplo, la de LOCATEL de la Ciudad de México o la de 911.
 - c. Considerar la pertinencia de la creación de un *call center* dedicado.
10. Establecer un sistema de seguimiento con un ciclo preestablecido y:
 - a. Establecer un enlace permanente de seguimiento a la persona beneficiaria desde su incorporación.
 - b. Mantener y reforzar la relatoría de las mesas por el personal de seguimiento asignado al caso.
 - c. Desarrollar protocolos de actuación que distingan el monitoreo de la implementación adecuada de medidas y el seguimiento a contextos de riesgo. Contar con versiones simplificadas a través de flujogramas en los escritorios del personal
 - d. Crear y utilizar una bitácora de los contactos realizados.
 - e. Determinar criterios de priorización de las personas beneficiarias a contactar, incluidos momentos de particular riesgo e inmediatamente posteriores a la implementación inicial de medidas.
 - f. Recopilar y aplicar buenas prácticas para la implementación de la perspectiva de género y el enfoque diferencial en materia de seguimiento.
 - g. Presentar periódicamente diagnósticos sobre la implementación global de las medidas definidas por el Mecanismo.

- h. Presentar a la Junta de Gobierno reportes sobre la implementación del plan de protección a la mitad de su período de temporalidad.
 - i. Garantizar que las demás unidades brindan información para el seguimiento, tales como los resultados del monitoreo de nacional de agresiones, las evaluaciones de riesgo y el contexto de la incorporación.
 - j. Incluir en la evaluación de riesgo un apartado específico sobre la valoración del grado de implementación de medidas y su eficacia.
 - k. Realizar pruebas para comprobar el funcionamiento adecuado de las medidas.
 - l. Fortalecer información disponible públicamente sobre como reportar fallas en la implementación de medidas, al menos a través de los manuales y el sitio web.
 - m. Determinar procedimientos ágiles para la adecuación de planes de protección ante la detección de cambios en la situación de riesgo de las personas beneficiarias.
11. Evaluar la posibilidad de alternativas a la medida de botón de asistencia que garanticen la pronta detección de las emergencias y la posibilidad de monitoreo de los desplazamientos.
 12. Abrir el proceso de evaluación de la eficacia de las medidas al Espacio OSC y fomentar la participación de la Junta de Gobierno.
 13. Asegurar la presencia de la empresa que implementa las medidas en un espacio adecuado contiguo a las sesiones de la Junta de Gobierno para facilitar la entrega de medidas y la respectiva capacitación a las personas beneficiarias.
 14. Crear un repositorio digital de información histórica del Mecanismo, que incluya minutas, procedimientos, lineamientos, evaluaciones de medidas, criterios y otro material pertinente adoptado por la Junta de Gobierno.
 15. Garantizar que las reevaluaciones sean siempre nutridas por la Dirección de Seguimiento e incluyan información en relación al grado de implementación y eficacia de las medidas, los contactos establecidos y los reportes de incidentes.
 16. Estructurar el ciclo de evaluaciones de riesgo para fomentar mayores posibilidades de un control de calidad y favorecer el envío oportuno de los borradores de análisis a las personas beneficiarias y sus representantes.
 - a. Garantizar que se realizan las entrevistas a terceros necesarias.
 - b. Enviar información previa a la realización de las entrevistas a personas beneficiarias y sus representantes.
 - c. Contar con el apoyo, cuando sea pertinente, de autoridades locales para la logística de las comisiones para entrevistas de evaluación de riesgo, implementación de medidas, mesas políticas y seguimiento.
 17. Desarrollar el protocolo de actuación sobre el proceso de incorporación y la atención que se brindará a las personas no incorporadas. Contar con versiones simplificadas a través de flujogramas en los escritorios del personal.
 18. Elaborar un protocolo de reacción a emergencias.
 - a. Distinguir casos de personas incorporadas y no incorporadas.
 - b. Determinar en los planes de protección que autoridades podrían reaccionar a emergencias (nunca, evitar, solo para reacción a emergencias, etc.)

- c. Asegurar que las autoridades con responsabilidades en la reacción a emergencias tienen claridad sobre el funcionamiento y sobre su rol en el proceso de reacción.
 - d. Garantizar que las autoridades encargadas de coordinar la reacción a emergencias cuenten con información clara sobre que autoridades no contactar.
 - e. Asegurar que existe un número único para emergencias y que todas las personas beneficiarias lo conocen.
 - f. Capacitar a las personas beneficiarias, incluidas las indirectas, sobre cómo reaccionar en situación de emergencias y realizar simulacros periódicos.
 - g. Establecer sistema de guardias que permita turnar las responsabilidades para la reacción a emergencias.
19. Adoptar un sistema de monitoreo y evaluación que a través de la adopción de indicadores permita analizar y reportar sobre el funcionamiento del Mecanismo y la situación de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.
- a. Fortalecer la documentación de logros y considerar que parte de los resultados debe ser exclusivamente interna.
 - b. Realizar estudios de casos para identificar oportunidades de mejora, posibles problemas, entre otros elementos.
20. Establecer reuniones periódicas de la CEN para homologar criterios ante casos complejos, presentar avances del trabajo de las unidades y definir la planeación estratégica.
21. Establecer procedimientos para la comunicación interna que distingan atención a emergencias y otros temas.
22. Desarrollar un sistema de información que favorezca un funcionamiento eficaz del Mecanismo, que permita:
- a. Mejorar la sistematización de la información trabajada por las diferentes áreas y el acceso a ella.
 - b. Estandarizar los procedimientos de recolección, análisis y registro de la información por parte de las tres unidades.
 - c. Fortalecer el registro de información recabada por la URCRR y su transmisión a la UER.
 - d. Desagregar información con perspectiva de género y enfoque diferencial.
 - e. Registrar y distinguir casos y personas protegidas, incluidas las beneficiarias indirectas.
 - f. Brindar diferentes grados de acceso a las y los funcionarios del Mecanismo y, con las debidas medidas de seguridad, a otras autoridades pertinentes.
 - g. Facilitar las respuestas a solicitudes de información y la recopilación de información para los informes periódicos del Mecanismo.
 - h. Evitar reiterar preguntas en diferentes áreas.
 - i. Registrar la información sobre contactos con las personas beneficiarias.
 - j. Evaluar la implementación de los planes de protección y compartir fácilmente esta información actualizada con la Junta de Gobierno.
23. Elaborar un protocolo de manejo de información sensible.
24. Ampliar la información estadística pública sobre el Mecanismo. Al menos:

- a. Desagregar información de agresiones por sexo de la víctima.
 - b. Desagregar información de agresiones por pertenencia o no de la víctima a grupo étnico indígena.
 - c. Desagregar información de personas beneficiarias por pertenencia o no a grupo étnico indígena.
 - d. Incluir casos atendidos por la URCRR y no solamente solicitudes formales de incorporación.
25. Superar las dificultades para actualizar y ampliar el contenido del sitio web y los obstáculos administrativos que impiden publicar información que se trabaja en materia de prevención, particularmente mapas de riesgo, infografías y demás materiales oportunos para socializar.
 26. Fortalecer la comunicación pública del Mecanismo y la información disponible sobre la institución, con una estrategia de comunicación en la que participen otras instituciones particularmente las que integran la Junta de Gobierno.
 - a. Elaborar manual de comunicación del Mecanismo.
 - b. Publicar información sobre su funcionamiento, tipo de protección que brinda, sus límites y alcances.
 - c. Elaborar y publicar un manual para las personas peticionarias, incluyendo formatos de solicitud de incorporación y guía de uso.
 - d. Habilitar redes sociales del Mecanismo.
 27. Fortalecer la información publicada sobre el ejercicio presupuestal.
 28. Elaborar un manual sobre el Mecanismo para las personas beneficiarias, incluida la orientación sobre lineamientos para su acompañamiento y representación.
 29. Establecer criterios y adecuar reglas de operación para garantizar implementación del principio de gratuidad de la protección, incluidos traslados, alimentación y alojamiento para actividades determinadas por el Mecanismo. Considerar la pertinencia de establecer convenios de colaboración con otras instituciones.
 30. Seguir fortaleciendo el trato que se brinda a las personas beneficiarias, a través de campañas internas de sensibilización y capacitaciones relevantes.
 31. Desarrollar espacios paralelos a las sesiones de la Junta de Gobierno para capacitación a personas beneficiarias sobre el uso de medidas, auto protección, funcionamiento del Mecanismo, reacción a emergencias y otros temas pertinentes.
 32. Construir material informativo específicamente para mujeres.
 33. Establecer un punto focal sobre enfoque diferencial y perspectiva de género que pueda orientar el trabajo del Mecanismo en estos temas.
 34. Respetar los tiempos de consulta y toma de decisión de las comunidades indígenas, particularmente en los momentos de incorporación y de evaluación de riesgo.
 35. Fortalecer el desglose de datos que permitan identificar las características singulares de las personas beneficiarias desde el momento de la incorporación y favorecer la colaboración con sociedad civil experta perspectiva de género y enfoque diferencial.
 36. Establecer una metodología de monitoreo de las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas y sus familias validada con personas expertas y sociedad civil, que permita realizar un monitoreo exhaustivo de las agresiones en contra de personas

defensoras de derechos humanos y periodistas que permita llevar un registro público al menos de las agresiones más graves como asesinatos, desapariciones casos de tortura y detención arbitraria. Dicho registro permitiría al Estado mexicano dar seguimiento al indicador 16.10.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

14 Propuesta de ruta de seguimiento

“Está en juego nuestra vida”
Persona beneficiaria⁵⁶⁹

Para que el Mecanismo pueda fortalecer su funcionamiento de manera decidida sería oportuno establecer una ruta de seguimiento a este diagnóstico que garantice la implementación efectiva de sus recomendaciones y abra espacios de diálogo con todos los actores interesados, incluidas las personas beneficiarias. Este seguimiento debería empezar por una reflexión inicial participativa en la que se establezcan objetivos, acciones concretas, responsables y tiempos específicos.

Con el objetivo de lanzar una reflexión inicial sobre cómo se podría diseñar este proceso, la ONU-DH propone la siguiente ruta de seguimiento:

I. Adopción del compromiso de implementación al más alto nivel

La Secretaría de Gobernación deberá promover dicha responsabilidad desde las diferentes instancias, a través de la socialización de los principales hallazgos y recomendaciones y promoviendo el diálogo junto con personas beneficiarias y OSCs para crear estrategias conjuntas.

Lidera: SEGOB (Titular)

Participan: Junta de Gobierno, Presidencia de la República, CONAGO, Congreso de la Unión

II. Instalación de una mesa de trabajo para monitorear la implementación de recomendaciones

Este diagnóstico es producto de un trabajo colectivo por varios actores interesados en el buen funcionamiento del Mecanismo, por lo tanto, su implementación debería ser igualmente participativa.

En este espacio se deben definir objetivos, acciones concretas, recursos disponibles e indicadores que permitan orientar el desarrollo de la implementación. La ONU-DH puede asesorar en la construcción de indicadores⁵⁷⁰.

La UPSA podría actuar como ente ejecutivo de este espacio y crear una plataforma de seguimiento que permita un monitoreo constante de los avances y facilite la publicación periódica de informes al respecto.

La Junta de Gobierno podría reunirse periódicamente – cada dos meses – con la sociedad civil para evaluar avances.

Lidera: SEGOB (Titular)

⁵⁶⁹ Entrevista núm. 21 realizada por la ONU-DH a persona beneficiaria del Mecanismo, el 25 de abril de 2019.

⁵⁷⁰ Dichos indicadores son específicos para el proceso de fortalecimiento y no se deben confundir con los que evalúan el funcionamiento del Mecanismo y sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Participan: Junta de Gobierno, Espacio OSC, CONAGO, Congreso de la Unión, CEAV y otras autoridades pertinentes en función de las acciones a abordar

III. Información periódica a procedimientos especiales

La Junta de Gobierno debería allegarse de la disponibilidad e interés expresados por los procedimientos especiales de la ONU y de la CIDH para efectuar un seguimiento periódico a los avances del fortalecimiento del Mecanismo y presentar periódicamente información a la Relatoría Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, la Relatoría Especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, la Relatoría Especial de la CIDH para la libertad de expresión y la Relatoría de la CIDH sobre los Derechos de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

15 Anexos

15.1 Anexo I – Metodología del informe

15.1.1 Metodología aplicada

La ONU-DH ha estado involucrada en el funcionamiento del Mecanismo desde su creación, manteniendo una interlocución constante tanto con las instituciones involucradas como la sociedad civil que acompaña su funcionamiento. Esa relación cercana – aunada a la participación en la Junta de Gobierno – ha facilitado el desarrollo del presente diagnóstico.

Para la elaboración de este informe, la ONU-DH trabajó con una metodología que combinó:

- La recuperación y revisión de los estándares internacionales y buenas prácticas identificadas en materia de protección a periodistas y personas defensoras a nivel internacional;
- La recuperación y revisión de recomendaciones internacionales realizadas a México en materia de personas defensoras de derechos humanos y periodismo;
- La revisión de documentos y análisis relevantes producidos por el Mecanismo de protección, así como de aquellos documentos que han surgido como resultado de su desarrollo y funcionamiento;
- La realización de entrevistas presenciales y a distancia con personas relevantes para la elaboración del diagnóstico:
 - Entrevistas con las y los funcionarios de las diferentes unidades del Mecanismo; la unidad de recepción de casos y reacción rápida, unidad de evaluación de riesgo y la unidad de prevención, seguimiento y análisis
 - Entrevistas con exfuncionarios del Mecanismo
 - Entrevistas con personas beneficiarias del Mecanismo, buscando seleccionar una muestra de los diferentes perfiles que integran el Mecanismo como lo son las personas defensoras, periodistas y con especial énfasis en periodistas desplazados
 - Entrevistas con diversos integrantes del Espacio OSC
 - Entrevistas con diferentes organizaciones de la sociedad civil
 - Entrevistas con personas defensoras y periodistas en riesgo que no se encuentran incorporadas al Mecanismo
 - Entrevistas con funcionarios y ex funcionarios de las Unidades Estatales de Protección
 - Entrevistas con autoridades federales, estatales y municipales responsables de la implementación de medidas de protección
 - Entrevistas con funcionarios pertenecientes a Organismos Autónomos de Derechos Humanos
 - Entrevistas con diferentes autoridades que integran la junta de gobierno
 - Entrevistas con autoridades involucradas en temas de protección integral y reparaciones
 - Entrevistas con integrantes del Consejo consultivo

- Entrevistas con ex integrantes del Consejo consultivo
- Entrevistas con personas expertas en protección a periodistas y personas defensoras
- Entrevistas con personal de la empresa proveedora de servicios de protección al Mecanismo
- Intercambio de información relevante con las autoridades; principalmente en temas operativos, estadísticos y presupuestarios;
- Documentación y análisis de casos paradigmáticos del Mecanismo;
- Revisión “*in loco*” de la correcta e incorrecta implementación de medidas en casos concretos;
- Y, la revisión y análisis del sistema de información e indicadores del Mecanismo con la finalidad de identificar su funcionalidad y sus áreas de oportunidad.

Posteriormente, la ONU- DH realizó un análisis y sistematización de la información obtenida a través de la revisión documental, los procesos de entrevistas y el intercambio de información llevados a cabo en la primera fase del presente diagnóstico, llegando así a una serie de conclusiones y recomendaciones que se encuentran plasmadas en el presente documento.

Finalmente, elaborado un borrador se compartió el documento con un amplio número de actores interesados en el fortalecimiento del Mecanismo, incluidas personas expertas internacionales, OSCs mexicanas, UEP y agencias de Naciones Unidas.

15.1.2 Números



Ilustración 15- Entrevistas para la elaboración del diagnóstico

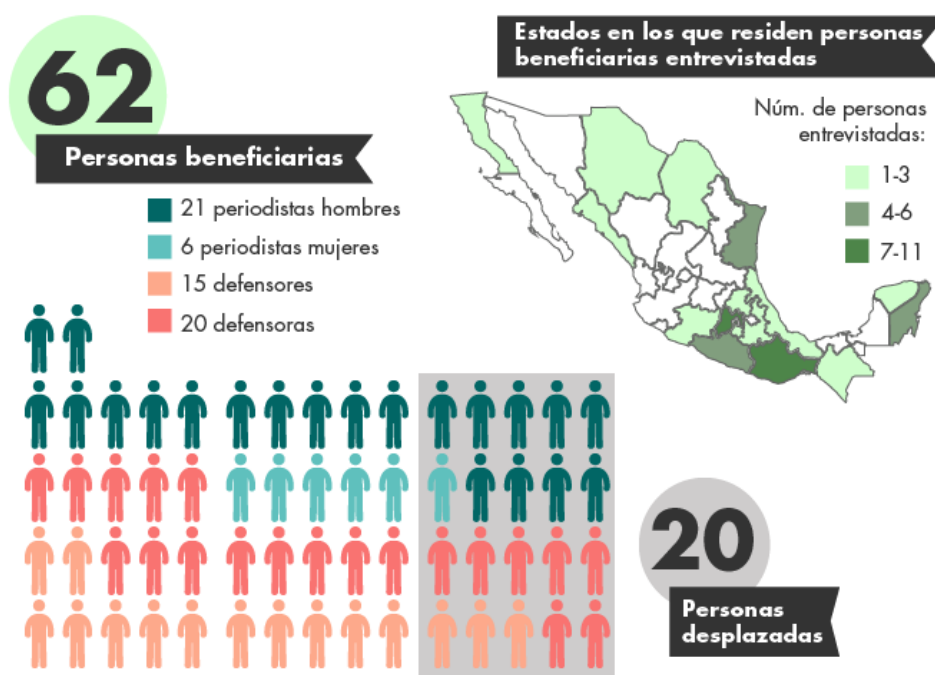


Ilustración 16- Personas beneficiarias entrevistadas

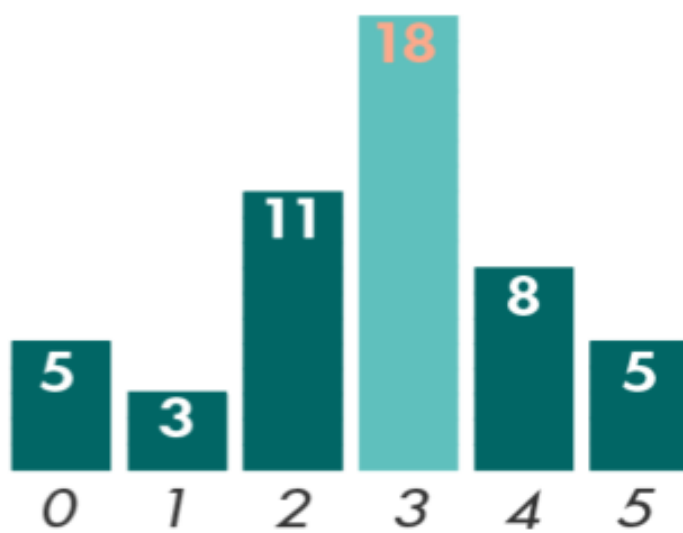


Ilustración 17 - Valoración de la implementación de medidas

15.2 Anexo II – Recomendaciones internacionales a México

A continuación, se presentan 425 recomendaciones realizadas por 27 organismos de derechos humanos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano⁵⁷¹ a México, relacionadas con la situación del ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

Las recomendaciones se agrupado temáticamente, aunque debe tenerse que esta clasificación no es la única posible, y que se debe tener en cuenta que una misma recomendación podría encajar en 2 o más categorías, en cuyo caso se selecciona aquella que pudiera tener una relación más estrecha con el texto de la recomendación.

15.2.1 Ataques contra periodistas y personas defensoras

15.2.1.1 Violencia contra periodistas y personas defensoras

Recomendación	Órgano	Año
Otorgar una particular atención a las desapariciones forzadas de las mujeres, los migrantes, los defensores de derechos humanos y los periodistas. Se requiere adoptar criterios diferenciales para el análisis de estos grupos de víctimas de desaparición forzada.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
Adoptar las medidas apropiadas para combatir la violencia y el acoso contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Francia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Adoptar medidas eficaces para prevenir todo tipo de violencia contra periodistas o defensores de los derechos humanos (República de Corea).	Consejo de Derechos Humanos	2013

⁵⁷¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y su Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes para el caso Ayotzinapa, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 8 Comités de Naciones Unidas y Subcomité para la Prevención de la Tortura, 13 procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (3 grupos de trabajo y 10 relatorías), un representante del Secretario General de la ONU y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Aplicar de forma plena y efectiva las leyes aprobadas recientemente para poner término a las amenazas, los ataques y los asesinatos perpetrados contra periodistas y defensores de los derechos humanos, y garantizar una investigación pronta y eficaz para enjuiciar a los responsables (Lituania).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Poner término a las amenazas, los ataques y las muertes que se han perpetrado contra periodistas permitiendo que se realicen investigaciones exhaustivas e imparciales (Bélgica).	Consejo de Derechos Humanos	2013
[El Comité urge al Estado parte a:] Tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad e integridad física de defensores de derechos humanos y periodistas frente a la intimidación y violencia a la que podrían exponerles sus actividades.	Comité Contra la Tortura	2012
[El Comité urge al Estado parte a:] Adoptar medidas para investigar sin demora, exhaustivamente y de modo eficaz todos los actos de intimidación y violencia contra defensores de derechos humanos y periodistas, y para enjuiciar y castigar a los responsables con sanciones acordes con la gravedad de sus actos.	Comité Contra la Tortura	2012
Adoptar medidas más eficaces para combatir la violencia contra los periodistas y el personal de los medios de comunicación (Reino Unido); proporcionar a estas personas mayores garantías (Perú), y velar por su seguridad (Bangladesh, Dinamarca, Perú) en el desempeño de sus deberes profesionales (Bangladesh), en particular de los que investigan y denuncian casos de tráfico de drogas y corrupción (Perú);	Consejo de Derechos Humanos	2009
Arbitrar medidas estructurales para combatir sistemáticamente la violencia y la violación de los derechos fundamentales que sufren las mujeres y los defensores de los derechos humanos (Bélgica);	Consejo de Derechos Humanos	2009
También con respecto al problema del temor y las amenazas, prestar atención prioritaria a fin de garantizar medidas de seguridad para las mujeres víctimas de actos o amenazas de violencia, familiares, defensores de derechos humanos, testigos o periodistas en situaciones de riesgo; para brindar protección a esas personas en su derecho a la seguridad personal; para que quienes se presentan a exigir aclaración de esos delitos o a proporcionar información no sean intimidados y puedan continuar tales esfuerzos.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003

15.2.1.2 Criminalización, estigmatización y represalias

Recomendación	Órgano	Año
[El Comité reitera su recomendación (CED/C/MEX/CO/1, párrafo 31) y recomienda al Estado parte:] Tomar medidas adecuadas, incluyendo campañas de sensibilización, para prevenir y sancionar las acciones que criminalizan, intimidan o estigmatizan a las personas desaparecidas, sus familiares o las personas defensoras de derechos humanos que las acompañan.	Comité contra las Desapariciones Forzadas	2018
[El Comité reitera su recomendación (CED/C/MEX/CO/1, párrafo 31) y recomienda al Estado parte:] Investigar y sancionar los casos de agresión en contra de supervivientes de desaparición, familias de personas desaparecidas, testigos, personas defensoras de derechos humanos, periodistas, peritos y servidores públicos que trabajan en el ámbito de las desapariciones.	Comité contra las Desapariciones Forzadas	2018
El Comité recuerda asimismo que es arbitraria la detención o la reclusión como castigo por el ejercicio legítimo de los derechos garantizados en el Pacto, como la libertad de opinión y de expresión	Comité de Derechos Humanos	2018
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades relevantes a hacer lo siguiente:] (b) Derogar la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917 y reformar los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar delitos que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión, y abstenerse de usar otras disposiciones del derecho penal para castigar el ejercicio legítimo de la libertad de expresión. En forma simultánea, reformar los códigos civiles de las entidades federativas para garantizar la protección del honor a través de procedimientos civiles, estipulando límites y criterios para las sanciones, conforme a los estándares internacionales. El rol de la SEGOB y el Mecanismo debería ser clave en este sentido.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Asegurar muy especialmente que todos los agentes estatales se abstengan de realizar declaraciones públicas que pudieran descalificar, estigmatizar o poner en riesgo a los allegados de personas desaparecidas o a los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas.	Comité contra las Desapariciones Forzadas	2018

Recomendación	Órgano	Año
Abstenerse de emitir cualquier declaración incriminatoria, denigrante o descalificatoria contra las víctimas de violaciones de derechos humanos, las organizaciones acompañantes o sus representantes y, en general, contra cualquier persona que promueva la erradicación de la tortura en México; así como contra funcionarios públicos que, cumpliendo con su deber, hayan participado en las investigaciones de las violaciones de derechos humanos ocurridas en el caso Ayotzinapa.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2018
México debe hacer mejores esfuerzos para que la tortura, las desapariciones forzadas, la persecución a víctimas y defensores de derechos humanos y la impunidad dejen de formar parte de la cotidianeidad. Por ello, se alienta al Estado a dar cumplimiento a todas las recomendaciones formuladas en el informe de misión.	Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (ONU)	2017
[La impunidad de la tortura y el maltrato es aliciente para su repetición y agravamiento. Para combatirla, además de las recomendaciones antes mencionadas, el Relator Especial recomienda:] Tomar todas las medidas necesarias para prevenir y castigar severamente toda represalia contra víctimas que denuncien torturas o malos tratos, sus familiares, representantes y defensores de derechos humanos.	Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (ONU)	2014
El poder judicial federal y estatal y el sistema nacional de ombudsman deben velar por que la legislación y la justicia no sean utilizadas por intereses caciquiles y autoridades locales para criminalizar o penalizar la legítima protesta o disidencia social.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2003

Recomendación	Órgano	Año
Que ofrezca todas las garantías para que los defensores de derechos humanos, tanto mexicanos como extranjeros, puedan llevar a cabo su importante labor de promoción y defensa de dichos derechos, sin interferencias abusivas de parte de las autoridades; en particular, que revise las denuncias de expulsiones arbitrarias en los casos de extranjeros que residen legalmente en el territorio mexicano, a fin de adecuar tales decisiones estrictamente a las normas del debido proceso previstas en la legislación interna y en los instrumentos internacionales vigentes.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1998

15.2.1.3 Eliminación de delitos contra el honor y acoso judicial

Recomendación	Órgano	Año
El Estado parte también tiene la obligación de adoptar las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, garantizando que todos los periodistas y defensores de derechos humanos puedan ejercer su derecho a la libertad de expresión en sus actividades, incluido mediante la despenalización de los delitos de difamación y calumnia en todos los estados federados	Comité de Derechos Humanos	2018
los Estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación y, en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada. Si la difamación no debería nunca conllevar una pena de privación de libertad como castigo adecuado, a fortiori toda detención con base a cargos de difamación nunca puede considerarse una medida necesaria ni proporcional.	Comité de Derechos Humanos	2018
Asegurarse que el ejercicio de la radiodifusión comunitaria no sea objeto de persecución penal.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011

Recomendación	Órgano	Año
Derogar la Ley Sobre Delitos de Imprenta de 1917.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Derogar los tipos penales que criminalizan la expresión en los códigos penales estatales, así como no recurrir a otras figuras penales para reprimir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Garantizar que las y los periodistas no sean sometidos a acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo, estableciéndose estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior e incluyendo el estándar de la real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Derogar los tipos penales que criminalizan la expresión, entre ellos los contenidos en la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917 y en los códigos penales estatales, así como abstenerse de recurrir a otras figuras penales para reprimir el ejercicio legítimo de la libertad de expresión.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Garantizar que las y los periodistas no sean sometidos a acoso judicial u otro tipo de hostigamiento jurídico como represalia por su trabajo, estableciendo estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad civil ulterior, incluyendo el estándar de la real malicia y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones ulteriores.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
Tomar medidas para despenalizar la difamación en todos los estados.	Comité de Derechos Humanos	2010

Recomendación	Órgano	Año
Revisar y reformar aquellos tipos penales que debido a su formulación abierta pueden llegar a ser aplicados de manera expansiva en contra de las y los defensores.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
Debe garantizarse a los periodistas la libertad de expresión establecida en el artículo 19 y otras normas concordantes del Pacto con el fin de que ellos puedan desarrollar sus actividades sin ningún impedimento. Asimismo, debe derogarse la figura penal de la "difamación al Estado".	Comité de Derechos Humanos	1999

15.2.2 Protección a periodistas y personas defensoras

15.2.2.1 Mecanismo de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Recomendación	Órgano	Año
[En particular, el Estado parte debe:] a) Garantizar que el Mecanismo de Protección cuente con los recursos humanos y materiales necesarios para su correcto funcionamiento y asegurar que las medidas de protección decididas por este órgano sean efectivamente implementadas.	Comité Contra la Tortura	2019
Garantizar la aplicación efectiva de la legislación vigente destinada a proteger a los periodistas y los defensores de los derechos humanos en los ámbitos federal, de los estados y municipal (Austria)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Adoptar políticas integrales de protección de los defensores de los derechos humanos, los periodistas y los líderes religiosos, y asegurarse de que los mecanismos existentes estén suficientemente financiados y dotados de personal capacitado (Canadá)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Asignar recursos financieros y humanos suficientes al Mecanismo nacional de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Eslovenia)	Consejo de Derechos Humanos	2018

Recomendación	Órgano	Año
Garantizar el funcionamiento efectivo del Mecanismo federal de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos, en particular asignando recursos humanos, financieros y técnicos suficientes (Austria);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Proporcionar los recursos y el apoyo necesarios al Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas para aumentar su eficacia operativa (Chequia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Reforzar el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas asignando recursos humanos y financieros para mejorar su funcionamiento (Costa Rica);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Reforzar el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas suministrando recursos suficientes (España)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Reforzar el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas suministrándole los recursos y las competencias necesarias para su labor (Suiza)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Reforzar el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas y los mecanismos de investigación y enjuiciamiento independientes de los delitos cometidos contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Francia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Reforzar el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y seguridad de los periodistas, en particular de las mujeres, y asegurarse de que disponga de recursos y facultades suficientes para llevar a cabo su labor, especialmente a nivel de los estados y los municipios (Suecia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Reforzar la estructura y el presupuesto del Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Colombia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Reforzar y armonizar aun más sus políticas de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas, incluyendo una función más proactiva e investigativa de su Mecanismo federal de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Países Bajos)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Seguir estableciendo el sistema nacional de coordinación entre el Mecanismo federal y los gobiernos de los estados y elaborar un protocolo para coordinar las medidas destinadas a hacer frente a las situaciones de riesgo para los periodistas y los defensores de los derechos humanos y reducirlas (Estado Plurinacional de Bolivia)	Consejo de Derechos Humanos	2018

Recomendación	Órgano	Año
Suministrar recursos financieros y humanos suficientes a los mecanismos nacionales de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Albania)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Suministrar recursos financieros y humanos suficientes a los mecanismos nacionales encargados de proteger a los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Camerún)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Suministrar recursos humanos y financieros suficientes al Mecanismo nacional de protección de los defensores de los derechos humanos (Uruguay)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Tomar medidas adicionales para garantizar la seguridad de los periodistas y la financiación adecuada del Mecanismo de protección pertinente (Grecia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Utilizar de manera eficaz y transparente el Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas, en particular desde una perspectiva de género (Lituania)	Consejo de Derechos Humanos	2018
[El Comité reitera su recomendación (CED/C/MEX/CO/1, párrafo 31) y recomienda al Estado parte:] Fortalecer el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas garantizando que cuente con personal capacitado suficiente para el desarrollo de sus actividades, presupuesto y capacidades jurídicas suficientes para que sus decisiones sean efectivamente implementadas por todas las autoridades relevantes	Comité contra las Desapariciones Forzadas	2018
El Comité recomienda al Estado parte que tome medidas concretas y efectivas para aplicar plenamente en todos los estados, teniendo en cuenta las cuestiones de género, el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a fin de prevenir, investigar y enjuiciar las agresiones y otras formas de abuso contra periodistas y defensoras de los derechos humanos y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2018
Establecer redes para fortalecer la cooperación con el Mecanismo de protección federal, a fin de asegurar la implementación efectiva de medidas de protección.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad	2018

Recomendación	Órgano	Año
	de opinión y de expresión (ONU)	
Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la transparencia del Mecanismo federal de protección, a fin de asegurar que se supervise su eficacia y se favorezca la confianza entre beneficiarios y otros actores interesados, sin perjuicio de las limitaciones acotadas que se establezcan con fines legítimos, como la protección de la privacidad y la seguridad de las personas afectadas. Como mínimo, el Mecanismo debería ser transparente en cuanto a su marco jurídico, sus normas y procedimientos, sus políticas de evaluación de riesgos, su presupuesto (asignado y gastado) y todas las estadísticas y los datos necesarios para el seguimiento de su implementación.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Reforzar la capacidad del Mecanismo federal de dar seguimiento a la situación de los periodistas que sean beneficiarios de medidas de protección y evaluar en forma crítica su eficacia. En este sentido, los Relatores Especiales consideran positivo el plan de efectuar un diagnóstico de las medidas de implementación y destacan que es necesario hacer partícipe a la sociedad civil en su diseño y evaluación. Se deben atender en particular los riesgos y las amenazas que sufren los periodistas desplazados e incluir medidas para un regreso seguro o, cuando este no sea viable, la integración en una nueva comunidad.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Brindar al Mecanismo de protección federal los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar su mandato. En particular, aumentar la cantidad de analistas de riesgo que trabajan en el Mecanismo de protección federal, así como la cantidad de funcionarios a cargo de supervisar la implementación de medidas. Con los recursos adecuados, el Mecanismo debería procurar asignar de manera más habitual a analistas en los estados donde la situación presente mayor gravedad y urgencia. Se deberían brindar condiciones de trabajo y de protección adecuadas a los analistas y otros funcionarios que realicen trabajo de campo.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Seguir fortaleciendo el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y asegurar la efectiva aplicación de sus decisiones y medidas.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Asegure el funcionamiento efectivo del Mecanismo nacional de protección, entre otros, mediante la revisión y mejoramiento de las actuales estrategias de protección, tomando en cuenta las diferencias culturales, regionales y de género, y mediante la asignación de recursos humanos, financieros y técnicos adecuados.	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018
Asegure unos recursos presupuestarios y humanos suficientes para el funcionamiento del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas a nivel federal y estatal, entre otros fines para adoptar medidas de protección sobre el terreno y dar respuesta a las necesidades específicas de protección de las defensoras de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[El Grupo de Trabajo recomienda al Gobierno que] Fortalezca el Mecanismo nacional de protección para personas defensoras de derechos humanos, entre otras cosas realizando investigaciones y aplicando sanciones efectivas, para hacer frente a las condiciones que ponen en peligro a los defensores de derechos humanos	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Adoptar todas las medidas necesarias para asignar y capacitar a todo el personal necesario para su operación adecuada	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015

Recomendación	Órgano	Año
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Alentar al Mecanismo a adoptar herramientas que le permitan realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza de los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y participación de la población objetivo.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Alentar al Mecanismo de protección a adoptar un procedimiento que le permita ordenar medidas de protección de oficio en aquellos casos que por su gravedad y urgencia las requieran de forma inmediata	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Alentar al Mecanismo de protección a implementar una estrategia de difusión sobre sus competencias, los requisitos para ingresar al programa, entre otra información necesaria, con el objetivo de que defensores de derechos humanos y periodistas conozcan sobre la protección que puede proporcionar el Mecanismo. De igual forma y de acuerdo a estándares internacionales, proporcionar acceso a la información necesaria sobre el Mecanismo de protección, a fin de proporcionar mayor transparencia sobre el trabajo que se está desarrollando	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Exhortar al Estado a implementar las estrategias para que las diferentes instituciones, en los diversos niveles federales y estatales, trabajen de manera articulada a fin de proporcionar una respuesta integral en todos los temas relacionados con la protección de las y los defensores de derechos humanos, así como también de periodistas	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Garantizar que los estudios de riesgo y la implementación de las medidas de prevención y de protección sean realizados de manera adecuada y atendiendo la urgencia de los asuntos. Por tanto, que en los procesos de valoración del riesgo, asignación de esquemas de protección y revisión sobre su idoneidad, se garantice una adecuada participación, comunicación y concertación con las personas amparadas por el Mecanismo de protección, así como beneficiarios de medidas cautelares solicitadas por la CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015

Recomendación	Órgano	Año
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Instar al Estado a duplicar esfuerzos para investigar los hechos que motivan el ingreso y permanencia de las personas amparadas por el Mecanismo de protección, con el propósito de establecer como política de Estado la investigación como medida de prevención	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Proporcionar todo el apoyo político necesario para el adecuado funcionamiento del Mecanismo de protección, el cual incluya los recursos económicos necesarios para que puedan desarrollar eficientemente sus competencias en materia de protección y el mismo sea sostenible en el tiempo	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Requerir a las autoridades competentes tomar en consideración los parámetros internacionales en materia de protección, especialmente, las consideraciones desarrolladas en el Segundo informe sobre la situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en las Américas y el Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Fortalecer el Mecanismo de protección a defensoras y defensores de derechos humanos y periodistas, garantizando su sostenibilidad económica, en el largo plazo y dotándolo de mayor autonomía administrativa y exhortando a las entidades federativas a colaborar con el mismo. Al Mecanismo, en tanto, se le recomienda realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas teniendo en cuenta género, líderes indígenas y defensores del medio ambiente, realizar mediciones sobre la efectividad de las medidas implementadas, fomentar la articulación y cooperación institucional con la PGR, así como incrementar la transparencia de todo lo actuado para incrementar la confianza con los beneficiarios. Lo anterior deberá acompañarse del desarrollo de una política de prevención y de participación de la población objetivo.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015

Recomendación	Órgano	Año
Debería prestarse atención a lograr la plena aplicación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, destinando los recursos financieros y humanos necesarios para una puesta en marcha efectiva y transparente del Mecanismo, garantizando una estrecha coordinación entre los órganos responsables de las medidas preventivas y protectivas y logrando la plena participación de periodistas, defensores de los derechos humanos, la sociedad civil y los beneficiarios en la puesta en marcha y el funcionamiento del Mecanismo. Se debería dar a conocer la existencia del Mecanismo, especialmente a nivel local.	Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)	2014
Mejorar la aplicación del marco existente para garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Rumania).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Asegurar que se preste la atención adecuada a la protección efectiva de los periodistas y los defensores de los derechos humanos (Australia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Fortalecer el Mecanismo federal para la protección de defensores y periodistas y dotarlo de capacidad preventiva, teniendo en cuenta la amenaza que representan las redes de la delincuencia organizada para la libertad de expresión y de prensa (Colombia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Fortalecer tanto el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (Países Bajos).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Fortalecer y ampliar el Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en particular dotándolo de recursos y facultades suficientes para realizar su labor y creando un Mecanismo de consulta con las comunidades indígenas y otros afectados por las transacciones de tierras (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Garantizar la aplicación efectiva del Mecanismo de protección, previsto en el marco de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, con objeto de reducir la impunidad, en particular en el caso de los delitos cometidos contra defensores de los derechos humanos de los migrantes (España).	Consejo de Derechos Humanos	2013

Recomendación	Órgano	Año
Garantizar la aplicación efectiva del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con fondos gestionados adecuadamente y recursos humanos capacitados, y asegurar que en México se investiguen y enjuicien las denuncias de amenazas, ataques y desapariciones (Noruega).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Seguir garantizando las asignaciones presupuestarias destinadas al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, y contratar de inmediato todo el personal especializado necesario para asegurar que el Mecanismo funcione con eficacia y contribuya así efectivamente a la protección y la seguridad de todos los defensores de derechos humanos (Suiza)/Brindar todo el apoyo necesario al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y garantizar una plena cooperación y su aplicación a nivel estatal y municipal (República Checa)/Asegurar que los defensores de derechos humanos y los periodistas estén protegidos y no sean objeto de difamación. El Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas debería contar con financiación suficiente y debería establecerse una clara división de responsabilidades jurisdiccionales entre los diferentes niveles de gobierno (Alemania)/Asegurar un pleno apoyo financiero y político al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, en particular mediante la dotación de recursos suficientes y personal capacitado y cualificado (Hungría)/Proporcionar un sólido apoyo financiero y humano a los mecanismos de protección establecidos para los periodistas (Bélgica).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Seguir mejorando la aplicación de la Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas y el Mecanismo nacional de protección a nivel federal y estatal (Estados Unidos de América).	Consejo de Derechos Humanos	2013
[El Comité urge al Estado parte a:] Acelerar el establecimiento del Mecanismo de Protección previsto en la Ley para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.	Comité Contra la Tortura	2012
Dé prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos previsto en la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012, y se asegure de que incluya un enfoque de género.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2012

Recomendación	Órgano	Año
El Grupo de Trabajo recomienda garantizar condiciones de seguridad para defensores de los derechos humanos, incluyendo a quienes combaten las desapariciones forzadas de personas y defienden los derechos de las víctimas. Se debe garantizar que el Mecanismo Nacional de Protección a defensores de derechos humanos cuente con facultades de prevención, protección e investigación; tenga competencia federal; cuente con suficientes recursos, así como con independencia. Se debe garantizar también la plena participación de las organizaciones de derechos humanos en el diseño, implementación y monitoreo de este Mecanismo nacional.	Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias	2011
El Grupo de Trabajo recomienda establecer un Mecanismo nacional de protección a periodistas, implementado por funcionarios de alto nivel, y un comité interinstitucional, dirigido por una autoridad federal, con capacidad de coordinar a diferentes autoridades e instancias gubernamentales, con recursos propios y suficientes, y que garantice la participación de los periodistas, así como de la sociedad civil en su diseño, operación y evaluación.	Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias	2011
Establecer un Mecanismo nacional de protección a periodistas. Dicho Mecanismo debería ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; ser liderado por una autoridad federal; contar con capacidad de coordinación entre las diversas autoridades y órdenes de gobierno; gozar de recursos propios y suficientes; y garantizar la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño, funcionamiento y evaluación. El Relator Especial toma nota de la suscripción, el 3 de noviembre de 2010, del Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas entre las Secretarías de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública Federal, Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Implementar el Convenio de Coordinación para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas como Mecanismo nacional de protección de periodistas y comunicadores. La aplicación del Convenio debe tener en cuenta: 1) la necesidad de asegurar los recursos financieros y personales necesarios para la implementación adecuada del Mecanismo; 2) la necesidad de asegurar una efectiva coordinación entre las entidades responsables de la implementación de medidas de prevención y protección; 3) la necesidad de definir adecuadamente las medidas de protección contempladas por el Mecanismo y el procedimiento para su adopción; 4) la necesidad de garantizar la plena participación de los periodistas, la sociedad civil y los beneficiarios en la implementación y funcionamiento del Mecanismo; y 5) la conveniencia de buscar el apoyo de la comunidad internacional para el funcionamiento del Mecanismo.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

Recomendación	Órgano	Año
A las autoridades federales se les recomienda que, en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un Mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este Mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores y autoridades de alto nivel. Este Mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitudes directamente al Mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El Mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009

15.2.2.2 Medidas de prevención

Recomendación	Órgano	Año
Adoptar medidas para evitar que se repitan delitos contra periodistas en Guerrero, Tamaulipas, Sinaloa y Veracruz, y promover políticas para restablecer la confianza pública entre los periodistas y los medios de comunicación de esos estados, además de consultar en forma periódica a la sociedad civil.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Asegurar que la implementación de los planes de contingencia en Chihuahua y Veracruz incluya la participación efectiva de la sociedad civil, los periodistas y las autoridades a nivel federal y de las entidades federativas, y garantizar la sostenibilidad de estos planes. Identificar otras regiones y períodos que impliquen particular riesgo para los periodistas, sobre todo en casos de protesta social o cambios políticos, y adoptar medidas adecuadas o nuevos planes de contingencia para prevenir ataques. Identificar otras regiones y períodos que impliquen particular riesgo para los periodistas, sobre todo en situaciones de protesta social y durante elecciones o cambios políticos, y adoptar medidas adecuadas o nuevos planes de contingencia para prevenir ataques.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Elabore, apruebe y evalúe políticas públicas integrales orientadas a prevenir las violaciones de los derechos humanos cometidas contra las defensoras de los derechos humanos, así como medidas destinadas a eliminar las causas estructurales que contribuyen a generar los riesgos que corren y adaptadas a las necesidades de diferentes grupos, como los pueblos indígenas y las defensoras de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
Adopte medidas efectivas y oportunas para prevenir actos de violencia contra todos los defensores de derechos humanos y para la protección efectiva de su vida e integridad personal, asegurando una coordinación efectiva entre las autoridades federales, estatales y municipales.	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018
El Comité insta al Estado parte a que adopte medidas preventivas eficaces para proteger a los defensores de los derechos humanos e investigue sin demora los ataques que sufren, en consonancia con la recomendación formulada por el Comité de Derechos Humanos en 2010 (CCPR/C/MEX/CO/5, párr. 20).	Comité de los Derechos del Niño	2011
Reforzar las medidas para prevenir eficazmente la violencia contra los periodistas y los defensores de los derechos humanos, así como la impunidad (Japón).	Consejo de Derechos Humanos	2013

15.2.2.3 Medidas de protección

Recomendación	Órgano	Año
El Comité reitera la recomendación formulada en sus anteriores observaciones finales (CAT/C/MEX/CO/5-6, párr. 14) en la que se urgía al Estado parte a tomar las medidas necesarias para garantizar que los defensores de derechos humanos y periodistas puedan llevar a cabo su labor y sus actividades libremente en el Estado parte, sin temor a represalias o agresiones.	Comité Contra la Tortura	2019
Adoptar medidas eficaces para proteger a los defensores de los derechos humanos (Ecuador)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Garantizar efectivamente la seguridad de los defensores de los derechos humanos (Polonia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Intensificar las iniciativas gubernamentales destinadas a proteger a los periodistas y los defensores de los derechos humanos contra las amenazas, las represalias y la intimidación, por ejemplo asignando más recursos al Fondo de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos y los Periodistas (República de Corea)	Consejo de Derechos Humanos	2018
priorizar la protección efectiva de los periodistas y los defensores de los derechos humanos y garantizar recursos suficientes al Mecanismo de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Australia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Seguir esforzándose por mejorar el estado de derecho y adoptar medidas para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos, especialmente los periodistas y los defensores de los derechos humanos, velando por que se realicen investigaciones prontas y efectivas de las amenazas, los ataques y los asesinatos (Italia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Tomar medidas adicionales para proteger a los defensores de los derechos humanos y los demás activistas (Eslovaquia)	Consejo de Derechos Humanos	2018

Recomendación	Órgano	Año
Los Estados partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión. No se puede hacer valer el párrafo 3 como justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos. Tampoco pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato	Comité de Derechos Humanos	2018
Adoptar las reformas legales que sean necesarias para asegurar una cooperación y coordinación efectiva entre el nivel federal y las entidades federativas, a fin de proteger a periodistas y defensores de derechos humanos. Mientras tanto, todas las entidades federativas deberían contar con unidades que coordinen e implementen de manera enérgica las medidas de protección destinadas a periodistas y defensores de derechos humanos establecidas a nivel federal. A fin de asegurar una implementación adecuada de las medidas de protección, se debería establecer un sistema que prevea sanciones administrativas para los funcionarios públicos que se desentiendan de sus obligaciones y que resulte accesible para todos los beneficiarios.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Adopte medidas para brindar una protección efectiva a las víctimas de los casos de corrupción, sus abogados, los activistas que la combaten, los denunciantes de irregularidades y los testigos.	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018
Elabore un marco legislativo para la protección de los denunciantes de irregularidades.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
Adoptar medidas de protección específicas para las víctimas, sus familiares, sus representantes, testigos, peritos y defensores y defensoras que participen en la investigación o búsqueda de justicia cuando estén en riesgo. Garantizar el acceso a los expedientes a las y los familiares y representantes legales. Imponer sanciones adecuadas en casos de represalias en contra de cualquiera de estas personas	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015

Recomendación	Órgano	Año
[Medidas de protección] Acordar con los familiares el manejo de incidentes de seguridad, manejo de las posibles denuncias y su investigación en condiciones de protección, y las necesidades en caso de amenazas, proporcionando los medios de protección adecuados. También se deberán proporcionar medios de comunicación para hacer frente al aumento de sus necesidades y brindar en caso que se requiera, apoyo en traslados en condiciones seguras.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
[Medidas de protección] Establecer medidas de protección específicas que requieran las víctimas del caso, así como de sus representantes legales, testigos o defensores de derechos humanos. Éstas se analizarán con los familiares y se adoptarán las medidas de protección adecuadas a su situación y atendiendo al contexto local, desplazamientos o características familiares, entre otros. Dicho análisis podrá realizarse de forma colectiva con el grupo de familiares o de manera individual, teniendo en cuenta sus necesidades específicas. Se establecerá un medio para realizar una revisión periódica de dichas medidas, así como un referente específico accesible, con disponibilidad y capacidad de toma de decisiones para resolver los problemas que se presenten.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
[Medidas de protección] Garantizar una investigación pronta e imparcial de las amenazas y otros riesgos de seguridad, así como brindar información adecuada sobre los mecanismos de información que tienen derecho las víctimas, los representantes legales o los defensores de derechos humanos, incluyendo la figura de testigo protegido para casos especiales.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
Redoblar sus esfuerzos para asegurar la implementación rápida y eficaz de las medidas de protección previstas en la legislación con miras a garantizar la efectiva protección de todas las personas a las que se refiere el artículo 12, párrafo 1, de la Convención contra todo maltrato o intimidación de los que pudieran ser objeto.	Comité contra las Desapariciones Forzadas	2015
Intensificar los esfuerzos para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos y los periodistas, y para poner fin a toda impunidad en esta esfera (Túnez).	Consejo de Derechos Humanos	2013

Recomendación	Órgano	Año
Tomar medidas inmediatas para proporcionar protección eficaz a los periodistas y los defensores de los derechos humanos, cuyas vidas y seguridad corren peligro a causa de sus actividades profesionales, en particular mediante la aprobación oportuna del proyecto de ley sobre los delitos cometidos contra la libertad de expresión ejercida a través de la práctica del periodismo.	Comité de Derechos Humanos	2010
Poner en práctica con urgencia o reforzar medidas efectivas para la protección de personas e instituciones que trabajan en Ciudad Juárez y Chihuahua por el esclarecimiento de los hechos y el respeto a los derechos humanos, las cuales, al igual que los familiares de las víctimas que se han organizado para estos fines, continúan sufriendo amenazas y hostigamiento.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2005
[Por lo que hace al hostigamiento de los abogados y defensores de los derechos humanos:] El Gobierno debe ofrecer la protección necesaria a los abogados y a los defensores de los derechos humanos contra toda forma de amenaza, hostigamiento e intimidación. En este sentido, se llama la atención del Gobierno sobre el Principio 17 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados, que dice: "Cuando la seguridad de los abogados sea amenazada a raíz del ejercicio de sus funciones, recibirán de las autoridades protección adecuada." En lo que tocante a los defensores de los derechos humanos, se señalan a la atención del Gobierno las obligaciones contraídas en virtud de 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.	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2002
[La Relatora Especial recomienda al Gobierno de México que:] Adopte medidas efectivas para proteger la vida de los defensores de los derechos humanos, incluidos los periodistas, de conformidad con la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General en su resolución 53/144, de 9 de diciembre de 1998. Como parte de estas medidas, el Gobierno debe esforzarse por crear una situación propicia para el desarrollo de la sociedad civil y la protección de los derechos humanos.	Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)	1999

Recomendación	Órgano	Año
Mejorar la eficacia de las "medidas cautelares" para proteger a los defensores de los derechos humanos (Alemania), en particular adoptando estrategias eficaces e integrales de prevención a nivel central y local, a fin de prevenir las agresiones y proteger la vida y la integridad física de los periodistas y defensores de los derechos humanos, y hacer de modo que los programas correspondientes se sustenten en un compromiso político firme y reciban los recursos adecuados (Noruega);	Consejo de Derechos Humanos	2009

15.2.3 Justicia

15.2.3.1 Investigación

Recomendación	Órgano	Año
Adoptar medidas que garanticen una investigación minuciosa de los ataques y amenazas contra periodistas y los derechos de las víctimas, en particular recursos efectivos (Chequia);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Asegurarse de que los actos de intimidación o acoso, en particular contra periodistas y defensores de los derechos humanos, se investiguen sin demora y de manera imparcial y exhaustiva, velando por que los autores sean considerados responsables y que las víctimas dispongan de recursos efectivos (Suecia);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Garantizar la libertad de expresión, investigar sin demora y con imparcialidad todos los casos de ataques contra periodistas y defensores de los derechos humanos y llevar a los autores ante la justicia (Estonia);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Realizar investigaciones prontas, minuciosas, independientes e imparciales de los ataques cometidos contra periodistas y defensores de los derechos humanos, y asegurarse de que los autores puedan ser llevados ante la justicia y sometidos a un juicio con las debidas garantías; garantizar que el Mecanismo federal mexicano de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos reciba financiación y apoyo político a largo plazo (Alemania)	Consejo de Derechos Humanos	2018

Recomendación	Órgano	Año
Investigar adecuadamente los asesinatos y desapariciones de periodistas e implementar efectivamente el Mecanismo federal de protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Nueva Zelanda)	Consejo de Derechos Humanos	2018
[El Estado parte debe:] a) realizar una investigación imparcial, pronta y exhaustiva sobre los hechos denunciados por la autora	Comité de Derechos Humanos	2018
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades a adoptar las siguientes medidas:] (a) Realizar una investigación independiente sobre la adquisición y el uso de malware (incluido “Pegasus”) para monitorear a periodistas, activistas y defensores de derechos humanos. Una investigación de este tipo debe ser independiente del gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas que, según se presume, han comprado o utilizado el programa espía e incluir a expertos de organizaciones académicas y de la sociedad civil, incluso, potencialmente, de países extranjeros. Mientras tanto, en toda investigación que se encuentre en curso deben respetarse los derechos de quienes son objeto de las acciones de vigilancia, lo que comprende su seguridad y privacidad.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Garantizar la aplicación de sanciones adecuadas contra funcionarios públicos que obstruyan la investigación o el juzgamiento de los responsables de delitos contra periodistas u otros actores de medios.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Investigue de manera exhaustiva, imparcial y eficaz todas las denuncias de atentados contra la vida, integridad física y libertad, así como todo acto de violencia, amenazas, hostigamiento, intimidación, acoso y difamación cometidos en contra de defensores de derechos humanos;	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018

Recomendación	Órgano	Año
Elabore protocolos de investigación de los delitos en línea cometidos contra defensores de los derechos humanos y vele por que existan mecanismos para impedir la vigilancia ilegal en línea;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Adoptar protocolos especiales de investigación en virtud de los cuales se deba agotar completa y suficientemente la hipótesis de la relación del homicidio u agresión con el oficio periodístico	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Para concluir, el Grupo de Trabajo desea, en el límite de su mandato, expresar su profunda preocupación ante las violaciones sistemáticas que tienen lugar en México contra los defensores de derechos humanos, contra los ciudadanos que ejercen sus derechos fundamentales, contra las minorías y los fallos abismales de determinados procedimientos penales.	Consejo de Derechos Humanos	2016
Deberían adoptarse protocolos especiales de investigación para los delitos cometidos contra periodistas y defensores de los derechos humanos, que exijan un examen exhaustivo de la posibilidad de que el delito haya estado motivado por la profesión de la víctima.	Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)	2014
Elaborar un protocolo de investigación con perspectiva de género y de etnia que pueda ser utilizado por las Procuradurías Generales de los estados siempre que las defensoras de los derechos humanos denuncien amenazas o ataques (Irlanda).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Establecer una protección eficaz para la sociedad civil y los periodistas, en particular la investigación rápida y eficiente y el enjuiciamiento de todos los ataques y las amenazas contra esas personas (Canadá)/Garantizar un entorno seguro, libre e independiente para los periodistas y garantizar que todos los casos de amenazas, violencia y ataques contra periodistas, así como de asesinatos de periodistas, sean investigados por órganos independientes e imparciales (Austria).	Consejo de Derechos Humanos	2013

Recomendación	Órgano	Año
Fortalecer el sistema de justicia penal en el país, para investigar con prontitud y eficacia todos los supuestos casos de desapariciones forzadas, el uso desproporcionado de la fuerza, los ataques, las amenazas y el acoso contra defensores de los derechos humanos, y asegurar que los responsables sean enjuiciados y que las víctimas obtengan reparación (Azerbaiyán).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes y delitos cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen o delito habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente privilegiada y agotada;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Adoptar las medidas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
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;	Comité de Derechos Humanos	2010
Investigar los casos de agresiones y actos de violencia y amenazas contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Alemania, Azerbaiyán), a fin de someter a la justicia a los autores (Alemania), e intensificar los esfuerzos para garantizar que la investigación de las agresiones contra los defensores de la libertad de expresión se haga a nivel federal (Dinamarca);	Consejo de Derechos Humanos	2009
Velar por que se investiguen y enjuicien de forma efectiva los delitos y violaciones cometidos contra periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, que se castigue a los responsables y que se dé una respuesta pronta a las denuncias de amenazas, acosos e intimidación de periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, y se adopten medidas adecuadas para su seguridad (Noruega);	Consejo de Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
[Identificar y encauzar de manera transparente a todos los autores de asesinatos de mujeres o actos de violencia contra la mujer en el Estado de Chihuahua:] Velar por que las víctimas, sus familias o sus representantes legales puedan ejercer realmente su derecho a examinar el expediente del caso y sugerir líneas de investigación, y por que estén al corriente de toda novedad;	Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias (ONU)	2006
Investigar a fondo y sancionar la negligencia y complicidad de agentes de las autoridades del Estado en las desapariciones y homicidios de las mujeres, así como la fabricación de culpables bajo tortura; investigar y sancionar la complicidad o tolerancia de agentes de las autoridades del Estado en las persecuciones, hostigamiento y amenazas a familiares de víctimas, miembros de organizaciones que las representan y otras personas involucradas en su defensa.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2005
Someter todas las amenazas o actos de hostilidad denunciados en relación con esos asesinatos a investigaciones prontas, cabales e imparciales, dotadas de mecanismos de debida diligencia, y el Estado debe realizar consultas adicionales con las organizaciones de la sociedad civil que ayuden a las víctimas y a sus familias, para elaborar y aplicar soluciones.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003
[Por lo que hace al hostigamiento de los abogados y defensores de los derechos humanos:] Las informaciones sobre estas amenazas, hostigamiento e intimidaciones deben investigarse cabalmente y procesarse a sus autores.	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2002

Recomendación	Órgano	Año
Que adopte las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1998
Deben investigarse a fondo los casos de amenazas e intimidación contra defensores de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (ONU)	1998

15.2.3.2 Impunidad

Recomendación	Órgano	Año
[En particular, el Estado parte debe:] c) Asegurar que se enjuicie a los presuntos agresores, se castigue debidamente a quienes hayan sido declarados culpables, y se proporcione reparación a las víctimas o sus familiares.	Comité Contra la Tortura	2019
Seguir reforzando las medidas destinadas a prevenir, investigar y enjuiciar las agresiones y demás formas de abuso contra periodistas y defensores de los derechos humanos, especialmente contra defensoras de los derechos humanos (Argentina)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Tomar las medidas necesarias para combatir eficazmente la impunidad por los ataques contra líderes religiosos, periodistas y miembros de las minorías religiosas (Polonia)	Consejo de Derechos Humanos	2018
No tolerar la impunidad y castigar a los autores de delitos graves, en particular a los asesinos de periodistas y defensores de los derechos humanos (Hungría)	Consejo de Derechos Humanos	2018

Recomendación	Órgano	Año
Proteger la libertad de expresión enjuiciando efectivamente a los autores de ataques contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Lituania);	Consejo de Derechos Humanos	2018
[El Estado parte debe:] b) procesar, juzgar y castigar con penas adecuadas a las personas halladas responsables de las violaciones cometidas	Comité de Derechos Humanos	2018
Incrementar sus esfuerzos con miras a prevenir y sancionar los actos de intimidación y/o malos tratos de los que pudieran ser objeto los defensores de derechos humanos que trabajan para combatir las desapariciones forzadas y asistir a las víctimas;	Comité contra las Desapariciones Forzadas	2018
Integrar la perspectiva de género al abordar las cuestiones de impunidad y la falta de seguridad de los periodistas y los defensores de los derechos humanos (Eslovenia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Continuar la lucha contra la impunidad, especialmente en relación con la violencia contra las mujeres, los niños, los defensores de derechos humanos, los periodistas y todos los demás grupos vulnerables (Estonia)/Luchar contra la impunidad mediante la realización de investigaciones exhaustivas de todas las denuncias de violaciones de derechos humanos (Francia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Evite la impunidad garantizando el enjuiciamiento y castigo de los responsables;	Comité de los Derechos del Niño	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda Particularmente:] Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
Adoptar las medidas necesarias para erradicar la impunidad de las violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas contra las mujeres y los pueblos indígenas (Bolivia), y contra los periodistas (Suecia);	Consejo de Derechos Humanos	2009
Restablecer la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra movimientos sociales y políticos del pasado o crear una fiscalía similar, dando a las víctimas y sus familiares una señal elocuente de que se está luchando contra la impunidad (Bélgica).	Consejo de Derechos Humanos	2009

15.2.3.3 Fiscalías e instituciones de impartición de justicia

Recomendación	Órgano	Año
[En particular, el Estado parte debe:] b) Dotar a las fiscalías de los recursos y herramientas necesarias para la investigación de las agresiones y actos de hostigamiento contra defensores de derechos humanos y periodistas;	Comité Contra la Tortura	2019
Asegurar que todas las investigaciones de delitos contra periodistas a nivel local se lleven a cabo de manera oportuna, independiente, imparcial y transparente por agentes especializados de aplicación de la ley que han recibido formación adecuada en los principios y estándares del derecho internacional de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Asegurar que la FEADLE siga siendo una fiscalía especializada dentro del organigrama/la estructura de la organización en el marco autónomo de la nueva Procuraduría General de la República y asegurar su independencia	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Adoptar una variedad de medidas significativas y sostenibles para fortalecer la capacidad de la FEADLE de abordar la situación estructural de impunidad en la cual persisten los delitos contra periodistas, algunas de las cuales son: (a) Aumentar el financiamiento de la FEADLE y asegurar que sus rubros presupuestarios se asignen de conformidad con su obligación principal de investigar violaciones a la libertad de expresión. En particular, esto debería implicar un aumento sustancial en la cantidad de investigadores y personal policial dentro de su competencia. (b) Adoptar un protocolo donde se expongan los principios y las obligaciones legales de quienes están a cargo de investigar delitos contra la libertad de expresión y se establezca un estándar común sobre cómo impulsar una	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
investigación oportuna, diligente, independiente y transparente de estos casos, congruente con los estándares internacionales de derechos humanos y las mejores prácticas, en consulta con la sociedad civil. (c) Establecer criterios claros, objetivos y transparentes con respecto a la facultad de la FEADLE de llevar a cabo investigaciones de delitos contra periodistas que no se encuadren en su “jurisdicción original”, a fin de evitar que se frustren las investigaciones penales con demoras irrazonables y confusiones en cuanto a jurisdicción. (d) Dar prioridad a la investigación de una serie de casos de periodistas cuya contribución resultó fundamental para sus comunidades. (e) Fortalecer la capacidad de los investigadores y los fiscales de gestionar casos penales sobre violencia contra periodistas y llevarlos a la justicia, entre otras cosas, creando un programa con participación de expertos externos destinado a asesorar y capacitar a investigadores de la FEADLE, diseñando planes para la investigación de casos prioritarios de ataques contra periodistas cometidos como consecuencia de su ejercicio del derecho de libertad de expresión. A fin de asegurar la rendición de cuentas, deberían adoptarse medidas de seguimiento en colaboración con actores nacionales e internacionales, incluida la participación de los Relatores Especiales de la ONU y la CIDH y de ACNUDH. Establecer, dentro de la FEADLE, un programa de protección de testigos que incluya además la protección de las fuentes. Designar un punto focal/una unidad de género o especialistas en violencia contra mujeres periodistas y establecer un programa de capacitación dentro de la FEADLE que se enfoque específicamente en ataques sufridos por mujeres periodistas. Compilar y publicar estadísticas detalladas sobre las actividades de la FEADLE, a saber, la cantidad de investigadores, el presupuesto disponible, la cantidad de casos dentro de su competencia, el tipo de delitos investigados, el estado de las investigaciones, el tipo de presunto agresor y las condenas obtenidas.		
Revise los métodos de trabajo, los criterios relativos a la jurisdicción y los resultados de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión a fin de incrementar la repercusión de este organismo;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Estudie, por conducto de la Procuraduría General de la República, la posibilidad de crear, a nivel federal y estatal, entidades especializadas que investiguen los casos de violencia ejercida contra defensores de los derechos humanos y coordinen su labor con otras fiscalías;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Mantener el carácter de fiscalía especializada de la FEADLE y dotarla de recursos económicos y humanos suficientes para que pueda cumplir con su labor	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Remover todos los obstáculos para que en la práctica la Fiscalía Especializada para la Atención de delitos contra la Libertad de Expresión pueda atraer la investigación de los delitos cometido contra periodistas y contra la libertad de expresión. De esta forma hacer efectivo el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos de su competencia y garantizar que las violaciones más graves a la libertad de expresión, siempre sean investigadas por esa fiscalía.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Fortalecer a las procuradurías en el país en materia de capacitación técnica e independencia, con el fin de garantizar una debida investigación	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Debería llevarse a cabo la reciente reforma que permite que las autoridades federales ejerzan eficazmente su jurisdicción sobre delitos cometidos contra la libertad de expresión. Debería dotarse a la fiscalía especial de un rango jurídico apropiado, autonomía y recursos suficientes.	Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)	2014

Recomendación	Órgano	Año
Reforzar la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) y garantizar que las víctimas obtengan reparación; así como proporcionar al Mecanismo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas el apoyo necesario para cumplir su mandato (Suecia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Dotar a la Fiscalía Especial de la Procuraduría General de la República y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República así como a los órganos locales de procuración y administración de justicia;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Fortalecer a la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión de la Procuraduría General de la República y a los órganos locales de procuración y administración de justicia. Especialmente, se recomienda adoptar las reformas necesarias para permitir el ejercicio de la jurisdicción federal sobre los delitos contra la libertad de expresión, y garantizar que las posibles violaciones de este derecho sean siempre investigadas por la jurisdicción penal ordinaria.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

Recomendación	Órgano	Año
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:]Dotar a la Fiscalía Especial y a las procuradurías locales de mayor autonomía y mayores recursos, así como adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes cometidos contra periodistas, en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente agotada.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
Crear el marco jurídico adecuado a fin de que la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra periodistas tenga la competencia necesaria para investigar y enjuiciar a los autores con mayor independencia (Países Bajos);	Consejo de Derechos Humanos	2009
El asesinato de defensores de derechos humanos debe ser declarado un delito federal y debe ser perseguido en el fuero federal.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2003

15.2.3.4 Debido proceso

Recomendación	Órgano	Año
Refuerce el estado de derecho en el país, en particular mediante la plena ejecución de las sentencias de los juicios de amparo y otros mandamientos judiciales dictados en relación con los defensores de los derechos humanos y su labor	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
[Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Permitir que las víctimas, sus familias y cuando haya lugar sus coadyuvantes, puedan participar en los procesos penales con plenas garantías, tanto para la búsqueda de la verdad y el esclarecimiento de los hechos como al momento de exigir una reparación	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015

15.2.4 Grupos específicos

15.2.4.1 Enfoque diferenciado

Recomendación	Órgano	Año
Las medidas de seguridad y protección, así como de justicia y reparación por violaciones de derechos humanos, deben tener en cuenta factores de género y la situación de la niñez, juventud y otros sectores vulnerables indígenas.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018
Integre perspectivas comunitarias y de género en todas las políticas y asegure la participación de las mujeres y las comunidades en los procesos de adopción de decisiones relativas a la promoción, la protección y el empoderamiento de los defensores de los derechos humanos, entre otras cosas en el contexto del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
[Respecto a defensores y defensoras:] Fortalecer las instancias encargadas de la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para que éstas puedan garantizar adecuadamente su vida e integridad. A su vez, se insta al Estado mexicano a incorporar las perspectivas de género y multicultural en el diseño y adopción de medidas de protección para defensores y periodistas	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015

15.2.4.2 Mujeres defensoras de derechos humanos

Recomendación	Órgano	Año
[El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:] Evalúe la repercusión del Mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia;	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2018
[El Comité reitera sus recomendaciones anteriores (CEDAW/C/MEX/CO/7-8, párr. 12) e insta al Estado parte a que:] Adopte las medidas adecuadas para mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres mediante campañas y actividades públicas de desarrollo de la capacidad concebidas y puestas en práctica con la participación activa de organizaciones de mujeres, y para contrarrestar la propaganda contra la igualdad de género.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2018
En consulta y coordinación con organizaciones de mujeres indígenas y las respectivas comunidades, se recomiendan procesos de concientización en las comunidades indígenas sobre los derechos de las mujeres, la discriminación y violencia contra la mujer y otros asuntos relevantes.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
[Respecto del Mecanismo de Defensores y Periodistas la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Realizar la evaluación y adopción de medidas de protección diferenciadas para mujeres, líderes indígenas y defensores ambientales	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Adopte medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar los ataques y otras formas de abuso perpetrados contra mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos y para enjuiciar y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2012
Acelerar la detención de los presuntos autores de delitos de violencia contra la mujer y proporcionar información sobre el enjuiciamiento y las sanciones impuestas a los autores en su próximo informe periódico, incluidas las relacionadas con el caso Atenco.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2012
[El Comité reitera sus recomendaciones anteriores y exhorta al Estado parte a que:] Adopte las medidas apropiadas para que los miembros de las fuerzas armadas y los agentes del orden público que prestan servicio en las comunidades de los pueblos indígenas o cerca de ellas respeten los derechos humanos de las mujeres indígenas.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2012
[El Comité reitera sus recomendaciones anteriores y exhorta al Estado parte a que:] Elabore una estrategia general orientada a eliminar las prácticas nocivas que discriminen contra las mujeres indígenas de las zonas rurales, en particular realizando campañas de concienciación dirigidas a las comunidades indígenas en colaboración con la sociedad civil y las organizaciones de mujeres a fin de reforzar una imagen positiva y no estereotipada de la mujer;	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2012
Las autoridades judiciales y de procuración de justicia deberían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso pleno de las mujeres a la justicia, en particular asegurando que la violencia en contra de las mujeres sea efectivamente investigada y sancionada, así como a incorporar una perspectiva de género en todas las actividades del sistema judicial;	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2011

Recomendación	Órgano	Año
Establecer en todos los mecanismos públicos responsables de implementar las políticas de igualdad de género, criterios que permitan la articulación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, en las distintas etapas de las políticas públicas, así como los recursos suficientes para que ello sea posible.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Adoptar medidas eficaces, en consulta y cooperación con las mujeres indígenas interesadas, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación en los ámbitos público y privado, incluyendo los recursos idóneos para reclamar la protección, así como las acciones necesarias para sancionar esas conductas.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
A la luz de su recomendación general 19, el Comité insta al Estado Parte a que adopte sin demora todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales, o derivada de sus acciones u omisiones, a todos los niveles. El Comité insta al Estado Parte a que acelere la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito, y a que proceda a la aprobación sin demora del proyecto de Ley general para el acceso de las mujeres a una vida sin violencia. El Comité recomienda al Estado Parte que aplique una estrategia global que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan. El Comité insta al Estado Parte a mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y a garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección. El Comité pide al Estado Parte que ponga en marcha mecanismos de seguimiento eficaces y evalúe permanentemente la repercusión de todas sus estrategias y las medidas adoptadas. Asimismo, insta al Estado Parte a que garantice que la encargada de la Fiscalía Especial para la atención de delitos relacionados con actos de violencia contra las mujeres cuente con la autoridad necesaria, así como con recursos humanos y financieros suficientes, para permitirle cumplir su mandato de forma independiente e imparcial. El Comité pide al Estado Parte que se asegure de que la Fiscalía Especial tenga jurisdicción en el caso de los delitos cometidos en San Salvador Atenco, a fin de garantizar que se enjuicie y se castigue a los culpables. El Comité recomienda que el Estado Parte proporcione la asistencia económica, social y psicológica necesaria a las víctimas de estos delitos.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2006

Recomendación	Órgano	Año
La Relatora Especial recomienda a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación: Seguir desempeñando una función de promoción, entre otras cosas, mediante la cooperación con los medios de comunicación, para sensibilizar a la sociedad sobre la magnitud y la gravedad del problema de la violencia contra la mujer.	Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias (ONU)	2006
La Relatora Especial recomienda a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación: Vigilar la aplicación de la ley por el sistema de justicia penal en los casos de violencia contra la mujer, reunir datos e informar sobre la situación de las mujeres, en especial las de grupos marginados, y establecer lazos de colaboración con las autoridades para formular políticas destinadas a abordar los problemas.	Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias (ONU)	2006
Ampliar la participación de las mujeres en el diseño y la aplicación de la política pública y la adopción de decisiones en todo nivel y en todos los sectores de gobierno.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003
El Comité pide al Estado parte que tenga en cuenta la Recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y tome las medidas necesarias para que la ley sancione adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer y la existencia de procedimientos adecuados para la investigación y el procesamiento. recomienda que se promueva la promulgación de leyes federales y estatales, según proceda, que criminalicen y sancionen la violencia doméstica y a los perpetradores de la misma y que se adopten medidas para que las mujeres víctimas de tal violencia puedan obtener reparación y protección de inmediato, en particular, mediante el establecimiento de teléfonos de atención 24 horas, el aumento de centros de acogida y de campañas de tolerancia cero respecto de la violencia contra la mujer, para que se reconozca como un problema social y moral inaceptable. Asimismo, el Comité considera especialmente importante que se adopten medidas para la capacitación en derechos humanos y tratamiento de la violencia contra la mujer del personal de los servicios de salud, comisarías y fiscalías especializadas.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2002

15.2.4.3 Personas defensoras indígenas

Recomendación	Órgano	Año
Debe garantizarse que no se utiliza el sistema penal de justicia para criminalizar a los pueblos indígenas en la defensa legítima de sus derechos ni a las organizaciones que les asisten.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018
Es necesario agilizar las investigaciones y sanciones penales de personas responsables de amenazas, agresiones y asesinatos de indígenas defensores de derechos humanos, incluidos los delitos cometidos por agentes policiales y militares contra civiles indígenas, que deben ser procesados en el fuero civil, contribuyendo así a las garantías de no repetición. Se debe dismantelar, desarmar y sancionar a grupos paramilitares que cometen violaciones de derechos humanos en las regiones indígenas.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Preocupa la tasa extremadamente elevada de impunidad en el país. Los programas gubernamentales de acceso a la justicia dirigidos a indígenas ante el sistema de justicia deben reforzarse y dotarse de suficientes recursos. Asimismo, debe brindarse mayor atención al acceso a la justicia en casos relacionados con la protección de tierras, territorios y recursos naturales en contextos de megaproyectos, conflictos agrarios, casos de contaminación y afectación a la salud.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018
Es necesario desarrollar medidas de protección colectivas y culturalmente adecuadas para pueblos e individuos indígenas en situaciones de riesgo por la defensa de sus derechos. Estas deben ser desarrolladas en diálogo con los beneficiarios indígenas y contemplar medidas coordinadas con las instituciones pertinentes para abordar los factores subyacentes de riesgo.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018
[En relación con pueblos indígenas y graves violaciones a derechos humanos:] Adoptar medidas para que se utilice una perspectiva culturalmente adecuada y se tome en cuenta el carácter colectivo de las comunidades y pueblos indígenas, cuando éstos o sus integrantes sean víctimas de violaciones a derechos humanos	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Considerando que la falta de intérpretes podría ser una causa de la presencia desproporcionada de personas pertenecientes a los pueblos indígenas en el sistema carcelario, el Comité recomienda que el Estado parte:] garantice el acceso pleno de las personas indígenas a defensores de oficio y funcionarios de justicia bilingües en los procedimientos judiciales.	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	2012

Recomendación	Órgano	Año
El Comité recuerda al Estado parte su Recomendación General 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, en particular el párrafo 5, el cual exhorta al Estado parte a reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras y territorios. Asimismo, el Comité recomienda al Estado Parte que asegure la correcta aplicación del Programa de Atención a Focos Rojos que tiene por objeto resolver los conflictos cuya causa principal es la disputa por la posesión de tierras. El Comité pide al Estado parte que proporcione información en su próximo informe periódico sobre los avances logrados en esta materia.	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	2006
El gobierno federal y los gobiernos estatales deberán reconocer, respetar y apoyar a las policías comunitarias, juzgados indígenas y otras formas de solución de conflictos propias de los pueblos indígenas.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2003
Que los hechos criminales cometidos contra integrantes de pueblos indígenas particularmente por agentes públicos o con su anuencia o tolerancia sean investigados y sancionados conforme a la ley; y que las víctimas de tales crímenes o sus familiares reciban la debida reparación, que incluya una compensación pecuniaria.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1998
El Comité recomienda que el Estado Parte revise el funcionamiento de las distintas instituciones encargadas de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como la coordinación entre ellas.	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	1996

15.2.4.4 Personas defensoras de migrantes

Recomendación	Órgano	Año
[El Subcomité urge al Estado parte a que:] Permita a las organizaciones de la sociedad civil tener acceso a todos los centros de detención de migrantes.	Subcomité para la Prevención de la Tortura	2018
[Respecto a los migrantes:] Facilitar el acceso de la sociedad civil y abogados a las estaciones migratorias y a entrevistas confidenciales con los migrantes.	Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (ONU)	2014
[En materia de condiciones de detención:] Garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a estaciones migratorias, estancias provisionales, así como cualquier otro lugar en el que puedan ser detenidos migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional para prestar asistencia humanitaria, jurídica, así como para monitorear las condiciones en que se encuentran las personas que se encuentran allí detenidas y las condiciones de estos lugares. Para tal efecto, el Estado deberá establecer regulaciones claras que no hagan que el ingreso de las organizaciones de la sociedad civil a los centros de detención migratoria dependa de la discrecionalidad de autoridades estatales. La Comisión considera que, en tanto se cumpla con los horarios de visita, se debe permitir el ingreso de las organizaciones de la sociedad civil y de los representantes legales de los migrantes en situación migratoria irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y otras personas en necesidad de protección internacional sin previo aviso a los centros de detención migratoria y otros lugares en donde se puedan estar detenidas estas personas.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013

Recomendación	Órgano	Año
Adelantar eficazmente los procesos penales en curso, así como los que se llegasen a abrir, para identificar, procesar y, en su caso, sancionar a los responsables materiales e intelectuales de delitos y violaciones a los derechos humanos de migrantes, otras personas en el contexto de la movilidad humana y los defensores de derechos humanos que trabajan a favor de estas personas. En el marco de estos procesos se debe proveer regularmente de información a los familiares de las víctimas sobre los avances en la investigación y darles pleno acceso a los expedientes, y realizarse por funcionarios altamente capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia en contra de migrantes.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013
Implementar una política pública específicamente dirigida a prevenir, proteger y sancionar los delitos y violaciones de los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, así como los que se comentan en contra de los defensores de derechos humanos que trabajan a favor de estas personas en México. Esta política pública debe estar integrada por leyes, planes de acción y protocolos destinados a abordar las diversas formas de violencia y discriminación que afectan a las personas migrantes. En particular, el Estado debe implementar una política pública específica e integral, en la que se coordinen los tres órdenes de gobierno, destinada al combate del secuestro y otros delitos y violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013
El Comité recomienda que se adopten medidas concretas y adecuadas para garantizar la vida, libertad e integridad personal de defensores de los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familiares y a que no sean objeto de persecución judicial, hostigamiento, detenciones o investigaciones por el sólo hecho de actuar a favor de la protección de los derechos de los trabajadores migratorios. El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas eficaces para prevenir, investigar y sancionar las agresiones y otros abusos en contra de defensores de derechos de los trabajadores migratorios.	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	2011
Es igualmente de suma importancia garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil para que ofrezcan asistencia legal a las personas migrantes. Además de asistencia individualizada, debe permitírseles el acceso a grupos de personas detenidas en las estancias y estación migratoria con el propósito de ofrecer charlas informativas.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003

Recomendación	Órgano	Año
La Relatoría considera que el Estado debe hacer todo lo posible para permitir que los representantes legales de quienes tengan fondos para pagar sus honorarios, y las organizaciones de la sociedad civil para quienes no pueden pagar un abogado, puedan prestar la debida asistencia a las personas migrantes. Ello incluye permitirles y facilitar que se reúnan y comuniquen con las organizaciones de la sociedad civil y que éstas los representen legalmente cuando las dos partes así lo acuerden.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003
La Relatoría hace un llamado al INM para que permita el acceso de las organizaciones de la sociedad civil y los organismos estatales de derechos humanos a las estancias y estación migratoria para que desarrollen tareas de monitoreo, apoyo y asistencia a los inmigrantes, como parte de un proceso de interlocución dirigido a mejorar las condiciones de privación de su libertad.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003
La Relatora Especial recomienda a las procuradurías y comisiones estatales de derechos humanos fortalecer su acción de protección de derechos humanos de los migrantes en sus programas. Es de suma importancia que los migrantes tengan acceso a mecanismos de denuncias. Asimismo, la Relatora Especial propone la creación de mecanismos accesibles de denuncia y programas conjuntos con la sociedad civil para la atención a mujeres migrantes indocumentadas víctimas de abuso por funcionarios públicos, empleadores y familiares.	Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes (ONU)	2002

15.2.4.5 Personas defensoras y periodistas víctimas de desplazamiento forzado interno

Recomendación	Órgano	Año
El Comité recomienda al Estado parte que aborde las causas que se encuentran al origen de la situación generalizada de violencia y conflictos territoriales a fin de prevenir los desplazamientos internos. Asimismo, le recomienda que desarrolle una política integral y específica, con información adecuada, recursos suficientes y definición de metas claras, que permita una protección efectiva a las personas desplazadas internamente a fin de que tengan acceso a una vivienda adecuada y a servicios básicos como el agua y el saneamiento, salud, educación y asistencia social, facilitando, cuando resulte posible, su retorno digno y seguro a su lugar de origen.	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018
Apruebe políticas públicas para la protección de los defensores de los derechos humanos desplazados dentro del país que atiendan a sus necesidades socioeconómicas y estén coordinadas con los planes de apoyo a las víctimas;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[En materia de desplazamiento forzado:] Crear a nivel federal una institución o punto focal a cargo de la protección de las personas contra el desplazamiento forzado, así como de su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013
[En materia de desplazamiento forzado:] Llevar a cabo un estudio para caracterizar el desplazamiento interno en México y, consecuentemente, adoptar medidas tendientes a prestar una respuesta conforme a los estándares internacionales en la materia, en particular los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013

Recomendación	Órgano	Año
Asistencia para el regreso, el reasentamiento o la integración local: el Representante se sintió animado de ver que en algunas zonas se había prestado ayuda al retorno o al reasentamiento de comunidades desplazadas. Como parte de las nuevas políticas propuestas, el Gobierno debería tratar de seguir fomentando y apoyando el regreso voluntario de los desplazados internos a sus lugares de origen, el reasentamiento alternativo de los que no quisieren volver o la integración local de los deseosos de permanecer en sus actuales lugares de residencia, de un modo seguro y digno. También debería tener carácter prioritario el apoyo a los desplazados internos para reintegrarse y recuperar un modo de vida que les permitiera mantenerse, así como tener acceso a la tierra. El Gobierno debería recabar la ayuda de la comunidad internacional para llevar a la práctica los proyectos de ayuda al retorno, al reasentamiento o a la integración local.	Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos (ONU)	2003
Mecanismos de coordinación: los esfuerzos de las autoridades estatales para abordar el problema de los desplazados internos se han iniciado sin mucha coordinación con las autoridades federales. En algunos casos, las autoridades de los Estados han establecido cierta coordinación con la sociedad civil; esa colaboración hay que ampliarla. Es importante establecer mecanismos de coordinación en el seno del Gobierno federal, entre éste y los gobiernos de los Estados y con ONG humanitarias, de derechos humanos y de desarrollo, así como con la comunidad internacional, para abordar de una manera más eficaz la crisis de los desplazamientos.	Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos (ONU)	2003
Selección de las necesidades especiales de los desplazados internos en programas y estructuras. Las políticas y los planes y programas sectoriales del Gobierno deben orientarse hacia las necesidades específicas de los desplazados internos. El establecimiento de centros de coordinación de desplazados internos en diversas instancias de la administración (a saber, federal, estatal y municipal), podría hacer que los servicios del Gobierno se extendieran a las comunidades de desplazados internos.	Representante del Secretario General sobre los Desplazados Internos (ONU)	2003

15.2.4.6 Personas, organizaciones e instituciones que colaboran en el proceso de administración de justicia

Recomendación	Órgano	Año
El Subcomité recomienda al Estado parte que en el proceso de implementación del sistema acusatorio se dote a las defensas públicas con la cantidad de defensores y de personal de apoyo y recursos suficientes para garantizar el adecuado ejercicio del derecho de defensa desde el primer momento de la detención y la paridad de medios con los ministerios públicos, así como el desarrollo de un enfoque de derechos humanos y de defensa activa para la detección, investigación y sanción de la tortura.	Subcomité para la Prevención de la Tortura	2018
[El Comité reitera su recomendación (CMW/C/MEX/CO/2, para 26), e urge el Estado parte que se:] Inicie la investigación inmediatamente cuando tenga conocimiento de crímenes y presuntas violaciones de derechos, y facilite el acceso a la reparación con información accesible y asistencia legal efectiva.	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	2017
Evaluar la efectiva implementación del sistema de justicia penal, así como las áreas en las que se requerirá un acompañamiento más cercano, con capacitación adecuada y recursos necesarios. Incluir capacitación permanente a operadores de justicia y defensores públicos sobre control de convencionalidad	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Investigación] Establecer un Mecanismo permanente periódico de información a los familiares sobre la investigación. Los Ministerios Públicos competentes deberán presentar la teoría del caso, las líneas de investigación en cada caso y el plan de diligencias. Se levantará un acta de cada reunión, en la que se consignarán los compromisos establecidos. Las víctimas deben contar desde el momento de los hechos con material informativo, orientación y capacitación adecuados sobre el procedimiento judicial. Las víctimas decidirán libremente si recurren al apoyo de la Asesoría Jurídica Federal, que depende de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015

Recomendación	Órgano	Año
[Investigación] Garantizar el derecho de las víctimas de participar en todas las etapas de la investigación, de manera que puedan ventilar sus opiniones, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus derechos. Para garantizar estos derechos, las autoridades deben brindar las condiciones de seguridad necesarias y otorgar los recursos económicos pertinentes. Las autoridades garantizarán el derecho de las víctimas a tener peritajes independientes y cubrirán los gastos que se requieran para este fin.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
[Derecho a la verdad] Contar con un sistema de información periódica así como de escucha a los familiares y representantes, para adecuar el proceso a las expectativas y necesidades que se planteen, así como a los estándares y mejores prácticas internacionales en la protección de los derechos de las víctimas en los procesos de investigación.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
Asegure que todo el personal profesional que trabaja con o para niñas y niños migrantes esté debidamente capacitado y hablen su lengua materna, en particular, el personal de fronteras e inmigración, trabajadores sociales, abogados defensores, tutores y la policía.	Comité de los Derechos del Niño	2015
[Respecto a las medidas de prevención:] Garantizar el acceso a un abogado desde el momento de la privación de libertad, en condiciones de confidencialidad y su presencia en toda diligencia de investigación, bajo pena de nulidad. Asegurar que las declaraciones solamente tengan validez si se rinden ante una autoridad judicial en presencia de su defensor;	Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ONU)	2014

Recomendación	Órgano	Año
Aprobar una Ley General sobre las Desapariciones Forzadas y garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los códigos penales de todas las entidades federativas. La Comisión reafirma lo dicho por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en el sentido de que la Ley General sobre las Desapariciones Forzadas debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013
El Grupo de Trabajo recomienda que se garantice el derecho a la justicia y el combate a la impunidad mediante la capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares. Se deben utilizar todos los medios disponibles para garantizar que las investigaciones y procedimientos judiciales sean expeditos, de acuerdo con los protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las diferentes instancias involucradas en los procedimientos de investigación y en los procesos judiciales deben contar con los necesarios recursos humanos y materiales para realizar sus labores adecuadamente, de forma independiente e imparcial. Aquellas personas involucradas en labores de investigación deben contar con garantías de protección. Las investigaciones deben asumir líneas de investigación específicas de acuerdo con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada. Los resultados de todas las investigaciones deben ser públicos.	Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias	2011
El derecho internacional de los derechos humanos debería formar parte también de los cursos para acceder a la carrera judicial, así como para ejercer la profesión de abogado. Esta formación no sólo debería darse al comienzo de la carrera, sino que tiene que ser continua a lo largo de la carrera de los operadores de justicia;	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2011

Recomendación	Órgano	Año
Para garantizar el principio de igualdad de armas en materia penal las defensorías públicas de oficio deberían ser independientes de los Poderes Ejecutivos. También se debería fortalecer la infraestructura de las defensorías de oficio a través, por ejemplo, de la asignación de adecuados recursos tanto humanos como financieros y de la dotación de una instancia propia de investigación y servicios periciales autónomos;	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2011
Desafíos al sistema judicial. Resulta urgente adoptar un sistema integral de prevención y protección para todos los operadores de justicia, magistradas, magistrados, juezas, jueces, procuradoras, procuradores, abogadas, abogados, defensoras y defensores públicos, tanto a nivel federal como en las entidades federativas;	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2011
Continúe y refuerce las actividades sistemáticas de educación y formación, en particular en las universidades, sobre las disposiciones del Protocolo facultativo, destinadas a todos los grupos de profesionales que trabajan con niños víctimas o que corran el riesgo de ser víctimas de esos delitos, entre ellos agentes de policía, abogados, fiscales, jueces, trabajadores sociales y funcionarios de inmigración;	Comité de los Derechos del Niño	2011
Dar prioridad a los derechos humanos de los pueblos indígenas cuando se aborden las cuestiones relativas a la impunidad, y mejorar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas fortaleciendo la defensa pública de los pueblos indígenas y proporcionando mejores servicios de traducción, entre otras medidas (Finlandia);	Consejo de Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
La delegación constató que hay serias deficiencias en el sistema de la defensa de oficio en el Estado Parte y que ello supone un freno a la prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Por lo general, los abogados de oficio tienen demasiado trabajo y sus sueldos son muy bajos en relación con los de los fiscales. Esta situación cuestiona fuertemente el derecho a una defensa adecuada de aquellas personas que, por carecer de recursos económicos suficientes, tienen que confiar su situación jurídica a la figura del defensor público. Al mismo tiempo, esa situación incrementa el riesgo de que las personas que se encuentren en situación de pobreza sean más vulnerables al fenómeno de la tortura y los tratos crueles, pues tendrán menos oportunidades de contar con una defensa adecuada que les ayude a denunciar haber sufrido ese tipo de situaciones y poder revertir así el proceso penal en el que se encuentran inmersos. El SPT valora positivamente que uno de los elementos de la reforma constitucional al sistema de justicia penal sea, precisamente el de fortalecer la institución de la defensoría pública (artículo 17). Sin embargo, el SPT recomienda que se agilicen los procesos en este sentido de modo que puedan combatirse las situaciones de indefensión en las que se encuentran las personas más vulnerables a esta situación de la forma más rápida posible	Subcomité para la Prevención de la Tortura	2009
El SPT recomienda al Estado Parte que revise el sistema de defensa pública penal y que elimine las limitaciones existentes en la institución de la Defensoría Pública para que las personas privadas de libertad tengan una oportunidad real de consultar con un defensor público desde el momento en que es privado de libertad y ejercitar su derecho a una defensa y prevenir así y denunciar casos de tortura y de maltrato. El SPT le recomienda al Estado mejorar la cantidad y calidad del servicio que brinda la Defensoría Pública y, en particular, la garantía de su funcionamiento dentro de un marco de independencia y autonomía institucional, generando bases de datos, en el ámbito de la defensa pública, en que se registren los casos de tortura u otros tratos inhumanos denunciados o conocidos confidencialmente bajo secreto profesional	Subcomité para la Prevención de la Tortura	2009
Revisar la legislación relativa a facilitar el acceso a las y los defensores a los centros de detención, particularmente para verificar o atender situaciones concretas.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
Poner en marcha mecanismos para empoderar a las mujeres mediante el conocimiento de sus derechos y el apoyo para que accedan a los tribunales. Una vía para lograrlo consiste en sensibilizar y capacitar a los defensores y abogados públicos y privados para que las asesoren y acompañen en la defensa de sus derechos, así como apoyar a organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Capacitar e incluir dentro de la estructura de procuración y administración de justicia a intérpretes culturales para que las mujeres indígenas puedan ser atendidas en su lengua, así como contratar a abogadas y abogados indígenas en las instituciones.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Ampliar la capacitación, y con ello el marco jurídico de referencia para defensores, ministerios públicos, jueces y autoridades indígenas, acerca de los medios que existen para conocer los usos, costumbres y normas indígenas. Debe incluirse un componente sobre sistemas comparados de justicia penal, así como la aplicación del derecho humano al debido proceso, con base en los tratados internacionales y su desarrollo a nivel regional e internacional.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Se diseñen e impartan cursos de orientación a los actores del sistema, en el marco de la capacitación profesional de las respectivas instituciones, sobre el alcance y la operación del derecho a la defensa para los indígenas, y en particular que el Estado proporcione, por los medios idóneos, una formación en derechos indígenas y los principios generales de los sistemas normativos de las comunidades indígenas a los defensores de oficio y particulares, para que desde los primeros momentos del procedimiento tengan elementos mínimos para identificar las cuestiones que sean relevantes para el diseño de una estrategia de investigación, seguimiento y de defensa de los indígenas a quienes representan ante los tribunales estatales.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007

Recomendación	Órgano	Año
Las instituciones públicas pertinentes, tales como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, universidades públicas, etcétera, identifiquen, capaciten y acrediten, en su caso, a personas idóneas para prestar servicios de traducción, interpretación o realizar peritajes jurídico-antropológicos u otros relevantes para la defensa de personas indígenas;	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Contemplar, dentro del proceso penal, un procedimiento que asegure la supervisión judicial de las circunstancias y condiciones en que fue rendida la declaración inculpativa del inculcado en el ministerio público, con la sanción de su exclusión como prueba cuando se haya obtenido mediante tortura u otro tipo de coacción, aun y cuando existan otros elementos que la corroboren. La carga de la prueba de la voluntariedad de la confesión debe ser depositada en el acusador, sin que sea suficiente el principio de inmediatez y la fe pública del ministerio público para cumplirla. Es menester notar en cuanto a esta recomendación que el recién aprobado Código de Procedimientos Penales de Oaxaca sólo otorga valor probatorio a las declaraciones rendidas ante el juez en forma voluntaria y con la presencia y asistencia previa del defensor.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Es preciso asegurar la más temprana intervención del abogado defensor a partir de la detención, como medida de protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes. Varias instituciones deben intervenir en el cumplimiento de esta recomendación, misma que requiere una coordinación del sistema de justicia en su totalidad. Mientras las defensorías deben proveer estos servicios y organizarse para responder a la demanda, los jueces deben controlar el cumplimiento de esta garantía, en tanto a los agentes del ministerio público también les incumbe velar por que ese derecho se cumpla en la práctica. Aun cuando se cuenta con normas legales para incrementar la orientación a estos servidores públicos, deben desarrollarse, además, guías profesionales y éticas o reglamentos institucionales que proyecten los posibles escenarios de indefensión que puedan surgir y sus obligaciones respectivas de respuesta.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Estos servicios deben ofrecerse al inculcado para que comprenda y se haga comprender en la comunicación libre y privada con su defensor desde el momento de su detención y durante la averiguación previa y el proceso, con la finalidad de que pueda comunicar su versión de los hechos desde la perspectiva de su contexto diferenciado. Asimismo, deben utilizarse traductores o intérpretes en las audiencias en que esté presente el inculcado, para asegurar su plena comprensión de lo que sucede en el procedimiento.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007

Recomendación	Órgano	Año
Que tanto el policía como el ministerio público aseguren el derecho de acceso a la defensa desde el momento de la detención. El detenido debe ser informado en el momento de su detención que tiene el derecho de consultar privadamente con su defensor, y con suficiente antelación para asesorarse y permitir la preparación de su defensa. Esta consulta debe ser oportuna, inclusive antes de que el inculcado tenga que determinar si va a rendir o no su declaración en sede ministerial, así como cualquier otra actuación de parte del inculcado que implique la toma de decisiones en el desarrollo de su defensa. Para el cumplimiento de esta recomendación, la defensa pública debe contar con los recursos humanos y materiales necesarios de manera que se asegure la pronta entrega de este servicio.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Se comprometan fondos para asegurar servicios de investigación para la defensa de todos los procesados, inclusive para el traslado de los defensores o sus auxiliares, y para servicios de traducción e interpretación y de peritajes en el caso de las personas indígenas, así como para la capacitación de los defensores y el fortalecimiento de las defensorías públicas.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Las defensorías públicas desarrollen un protocolo que oriente la posible actuación del defensor durante los procedimientos, acorde con los estándares internacionalmente reconocidos sobre el debido proceso y el derecho a la defensa, abarcando la implementación de los derechos indígenas;	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Que el Estado garantice la calidad de la defensa mediante la creación de sistemas de selección, capacitación y evaluación de desempeño de los defensores públicos, así como un código de ética para todos los que ejercen la defensoría pública.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007

Recomendación	Órgano	Año
Que el Estado organice a la defensa pública de manera que se asegure su autonomía de actuación, la calidad de la defensa y la continuidad de la misma en cada caso, bien sea mediante la concentración de la defensa en un solo defensor, o mediante el traspaso físico y sustantivo inmediato de los casos al nuevo defensor de manera que se garantice la implementación de una estrategia integral de defensa en todo momento.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Elabore programas para impartir capacitación sistemática y constante sobre los derechos humanos, incluidos los derechos de los niños, a todas las personas que trabajan para y con los niños (jueces, abogados, fuerzas del orden, funcionarios públicos, funcionarios de la administración local, maestros, trabajadores sociales y personal sanitario) y, especialmente, a los propios niños;	Comité de los Derechos del Niño	2006
Se deben permitir tanto las visitas de las organizaciones de la sociedad civil como representantes legales de algunas de las personas detenidas, para ofrecer asistencia a todas las personas que se encuentran detenidas y para monitorear las condiciones de detención, así como a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003
Los tribunales agrarios deberán contar en todo caso que involucre a indígenas con traductores y defensores de oficio conocedores de la cultura y las circunstancias de las comunidades indígenas. Es urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como de los defensores de oficio en zonas indígenas.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2003

Recomendación	Órgano	Año
Imponer legalmente a la policía la obligación de informar a todo detenido, en el acto de su aprehensión, sobre sus derechos, en particular los de guardar silencio y de contar con un abogado defensor de su confianza o, si no quisiere, con un defensor de oficio. Para este efecto deberán facilitarse al detenido los medios para comunicar a quien libremente decida sobre las circunstancias de su detención y el lugar donde se le mantiene. La ley deberá establecer que el defensor tendrá siempre, desde el inicio de la detención, el derecho a entrevistarse en privado y sin testigos con el detenido. Por su parte el Estado deberá asignar los recursos necesarios para mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios de defensoría pública, organizados como entes públicos independientes de toda autoridad, sea federal o de los Estados, y dotados de autonomía orgánica y funcional.	Comité Contra la Tortura	2003
Mejorar el sistema de defensa pública y de defensoría de oficio a fin de hacerlo más operativo, proveerlo de recursos y medios de investigación suficientes para hacer frente -en igualdad de condiciones- a los medios con que cuenta el ministerio público y revisar el sistema por el cual los defensores de oficio deben cambiar en cada etapa, para establecer la continuidad de la defensa durante todo el proceso. Mejorar las condiciones de comunicación con el defensor proveyendo un tiempo suficiente para preparar una defensa adecuada antes de la primera declaración ante el juez y durante el juicio; establecer garantías para permitir que el detenido sea respetado en su dignidad, sin estar detrás de una reja en las audiencias, y haciendo la audiencia efectivamente abierta al público.	Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (ONU)	2002
Mejorar el sistema de defensa pública y de defensoría de oficio a fin de hacerlo más operativo, proveerlo de recursos y medios de investigación suficientes para hacer frente -en igualdad de condiciones- a los medios con que cuenta el ministerio público y revisar el sistema por el cual los defensores de oficio deben cambiar en cada etapa, para establecer la continuidad de la defensa durante todo el proceso.	Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (ONU)	2002

Recomendación	Órgano	Año
[En lo tocante a la profesión jurídica:] Debe alentarse la formación jurídica permanente en todas las ramas del derecho, tanto a nivel federal como local. Los temas habrán de abarcar las normas internacionales de derechos humanos.	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2002
En lo que respecta al acceso de los abogados a sus clientes detenidos en las comisarías de policía y en las cárceles, deben señalarse a la atención de las autoridades encargadas de estos establecimientos las disposiciones constitucionales que protegen los derechos de los detenidos y los Principios 5 a 8 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados. Debe hacerse un llamamiento a las autoridades para que respeten y cumplan estas normas.	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2002
En lo que respecta a las defensorías públicas, independizarlas del ejecutivo para ejercer realmente la función de defensa en asuntos penales en los que el acusado no puede permitirse el lujo de pagar a un abogado particular. Los defensores públicos deben ser correctamente remunerados, en particular en los Estados y encargarse de un volumen de trabajo razonable. Han de ser licenciados en derecho y haber recibido la formación necesaria, especialmente en materia de normas internacionales de derechos humanos y de las debidas garantías para celebrar un juicio. En el actual proceso de transformación, el Gobierno debería examinar y analizar la posibilidad de ofrecer un sistema de asistencia letrada gratuita, con la cooperación de los grandes bufetes de abogados y de las facultades universitarias de derecho.	Relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (ONU)	2002
Que garantice, en forma efectiva, el derecho de los detenidos a una comunicación inmediata con un abogado de su elección.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1998

Recomendación	Órgano	Año
Debe revisarse radicalmente el sistema de los defensores de oficio a fin de garantizar una mejora sustancial de su competencia, remuneración y condición jurídica.	Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ONU)	1998

15.2.5 Medios de comunicación

15.2.5.1 Pluralidad y respeto a los derechos humanos

Recomendación	Órgano	Año
Elabore una estrategia de formación para profesionales de los medios de comunicación que comprenda directrices y mecanismos de control para eliminar los estereotipos discriminatorios contra las mujeres y alentar una cobertura informativa que tenga en cuenta las cuestiones de género, sobre todo en las campañas electorales; adopte medidas para promover la igualdad de representación de mujeres y hombres en los medios de comunicación; y aplique plenamente el Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación a fin de garantizar la imposición de sanciones adecuadas y el recurso a facultades coactivas para luchar contra los estereotipos de género discriminatorios;	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2018
Adopte medidas para alentar la difusión de imágenes positivas de las indígenas, las afro mexicanas, las migrantes y las refugiadas y solicitantes de asilo en los medios de comunicación.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2018

Recomendación	Órgano	Año
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades competentes a hacer lo siguiente:] (c) Abstenerse de criminalizar el uso de las frecuencias de radio, pues eso constituiría una restricción innecesaria y desproporcionada a la libertad de expresión. Esto debería ser considerado por el Senado al debatir las reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículo 304) y al Código Penal Federal (artículo 172 TER) que actualmente están siendo tratadas en el Congreso.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Emitir la legislación reglamentaria del derecho de réplica de conformidad con el artículo 6º constitucional y los estándares internacionales;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del Gobierno, con el objetivo de fomentar la diversidad y garantizar a la sociedad, entre otros, ciertos servicios educativos y culturales;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011

Recomendación	Órgano	Año
Crear un órgano público independiente del Gobierno que regule la radio y la televisión;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Adoptar un marco normativo que brinde certeza, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población, especialmente a la radiodifusión comunitaria para que pueda operar sin discriminación.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
Establecer mecanismos legales para garantizar que la transición a los servicios de radiodifusión digitales garantice la mayor pluralidad y diversidad posible en el uso del espectro.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
Establecer un órgano público independiente del Gobierno que regule la radio y la televisión.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
Introducir reformas legislativas para garantizar la apertura y la transparencia de los medios de comunicación del país (Federación de Rusia); revisar la legislación que rige la radio, la televisión y la comunicación, y dar seguimiento al fallo de la Suprema Corte de Justicia sobre un nuevo marco jurídico que permita la diversidad en los medios de comunicación (Países Bajos);	Consejo de Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La OACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La OACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
Reformar la Ley Federal de Radio y Televisión para garantizar, entre otras cosas, el acceso igualitario a mujeres y hombres a los medios, ya sea a través del acceso directo a la operación de medios electrónicos, o mediante espacios en medios públicos, comerciales o con fines sociales, tales como las radios comunitarias para expresar su voz; así como definir espacios obligatorios para la difusión de campañas de igualdad y no discriminación, incluyendo un código de referencia para cumplir con el derecho a la igualdad.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Reformar la Ley General de Educación y la Ley Federal de Radio y Televisión para que se contemplen disposiciones que eviten el uso de estereotipos tradicionales de género, discriminación, sexismo y la pornografía infantil.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007

Recomendación	Órgano	Año
El Comité recomienda al Estado parte que adopte medidas apropiadas para combatir los prejuicios raciales que conduzcan a la discriminación racial en los medios de comunicación, tanto en los canales públicos como privados. Adicionalmente, el Comité recomienda al Estado parte que promueva en la esfera de la información, la comprensión, la tolerancia y la amistad entre los diversos grupos raciales existentes en el Estado parte, incluyendo la adopción de un código de deontología de los medios de comunicación.	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	2006
[E]stablecer condiciones de equidad para que las radios comunitarias y ciudadanas accedan a las frecuencias para cumplir con su función social; desarrollar un sistema autónomo de radio y televisión públicas	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003
[D]esarrollar un sistema autónomo de radio y televisión públicas	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

15.2.5.2 Radios comunitarias

Recomendación	Órgano	Año
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades competentes a hacer lo siguiente:] (d) Adoptar medidas para ampliar el acceso de los pueblos indígenas y las zonas rurales a la radiodifusión comunitaria, entre otras cosas, fomentando el desarrollo y la disponibilidad de recursos en este tipo de emisión, y seguir fortaleciendo el acceso a la banda ancha en zonas donde este no sea confiable.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
Garantizar espacios para las estaciones de radio y de televisiones comunitarias e independientes.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007

15.2.5.3 Concentración de medios

Recomendación	Órgano	Año
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades competentes a hacer lo siguiente:] (b) Seguir estableciendo políticas para promover la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación y dar mayor impulso a las medidas destinadas a contrarrestar la concentración de los medios, sobre todo en los medios de radiodifusión y en la televisión paga.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica; promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible a todos los sectores de la población;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011

Recomendación	Órgano	Año
Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación, evitando las prácticas monopólicas en el uso del espectro electromagnético.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
[E]stablecer dentro de las leyes federales de Competencia Económica y de Telecomunicaciones, un capítulo específico sobre radiodifusoras y señales de televisión.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

15.2.5.4 Propietarios de medios

Recomendación	Órgano	Año
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades competentes a hacer lo siguiente:] (a) Recopilar y hacer pública toda la información necesaria para identificar la titularidad de los medios de comunicación, y garantizar que toda la información presentada a los registros nacionales de medios y telecomunicaciones esté disponible para el público en formatos accesibles.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Brindar capacitación adecuada sobre seguridad y autoprotección a sus empleados, tanto aquellos permanentes como los colaboradores independientes, brindándoles equipos de seguridad, condiciones de trabajo adecuadas y seguro de vida.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
El Relator Especial invoca a los propietarios de los medios de comunicación a proveer el apoyo apropiado a las y los periodistas, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar los riesgos. Las y los periodistas y sus familiares deberían contar con medidas de seguridad social.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011

15.2.5.5 Concesiones públicas

Recomendación	Órgano	Año
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda Particularmente:] Garantizar que la asignación de licencias en radio o televisión sea regulada por ley de manera completa, clara y transparente, y en virtud de criterios objetivos, claros, públicos y democráticos.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

Recomendación	Órgano	Año
Establecer que la autoridad encargada de otorgar permisos y concesiones no sea el Ejecutivo Federal, sino que se cree un órgano público y autónomo que otorgue las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión mediante un procedimiento participativo y transparente.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007
Deberá legislarse para permitir el libre acceso de las comunidades y pueblos indígenas a las ondas de radio, televisión y otros espacios informáticos, otorgando los permisos correspondientes sin cortapisas y modificando la legislación en caso necesario.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2003
Crear un órgano público y autónomo que dictamine la procedencia de las concesiones y permisos para operar estaciones de radio y televisión, mediante un procedimiento transparente	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

15.2.5.6 Publicidad oficial

Recomendación	Órgano	Año
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades a hacer lo siguiente:] (a) En consulta con la sociedad civil y con expertos, adoptar una ley general para regular la publicidad oficial por parte de todas las instituciones a nivel federal, de los estados y municipios, con el objeto de reducir la discrecionalidad conforme a estándares internacionales de derechos humanos. Los recursos para publicidad oficial deberían asignarse en función de criterios preestablecidos, claros, objetivos y transparentes	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades a hacer lo siguiente:] (b) Hacer cumplir la obligación jurídica de publicar de manera proactiva información relevante sobre criterios de contratación, motivos para la asignación presupuestaria, gastos y contratos de publicidad de entidades públicas.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad oficial para todos los niveles y órdenes de gobierno.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

15.2.6 Espacio democrático y participación

15.2.6.1 Ambiente propicio para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a defender derechos humanos

Recomendación	Órgano	Año
Garantizar un entorno seguro y propicio para los periodistas y los trabajadores de los medios y para la libertad de los medios (Eslovaquia);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Garantizar la labor sin trabas de los defensores de los derechos humanos (Montenegro);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Poner en práctica políticas públicas a fin de crear un entorno de trabajo seguro y respetuoso para la labor de los periodistas y los defensores de los derechos humanos (Bélgica)	Consejo de Derechos Humanos	2018
Realice campañas de información y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos, a fin de propiciar un ambiente de tolerancia que les permita llevar a cabo su labor libre de todo tipo de intimidación, amenazas y represalias.	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018
Seguir fortaleciendo las garantías legislativas e institucionales para los defensores de los derechos humanos y los periodistas que ejercen su derecho a la libertad de expresión e intensificar la lucha contra la impunidad a este respecto (Eslovaquia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
El Estado parte debe garantizar a los periodistas y los defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades.	Comité de Derechos Humanos	2010

Recomendación	Órgano	Año
Fortalecer los derechos de los periodistas y la libertad de los medios de comunicación; hacer que los gobiernos, a nivel tanto estatal como municipal cumplan su responsabilidad de proteger la libertad de los medios de comunicación (Alemania);	Consejo de Derechos Humanos	2009
Revisar la legislación civil y fiscal con el fin de facilitar y hacer más accesible la constitución jurídica de las diversas organizaciones y agrupaciones de defensoras y defensores según su propia naturaleza y objetivos, así como el acceso al financiamiento público y privado.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMD).	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
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	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

Recomendación	Órgano	Año
[La Relatora Especial recomienda al Gobierno de México que:] Adopte medidas efectivas para proteger la vida de los defensores de los derechos humanos, incluidos los periodistas, de conformidad con la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, aprobada por la Asamblea General en su resolución 53/144, de 9 de diciembre de 1998. Como parte de estas medidas, el Gobierno debe esforzarse por crear una situación propicia para el desarrollo de la sociedad civil y la protección de los derechos humanos.	Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)	1999
El Estado Parte debe levantar las restricciones que limitan el acceso y las actividades de los individuos que entran a México para investigar las violaciones de derechos humanos.	Comité de Derechos Humanos	1999

15.2.6.2 Reconocimiento a la labor de personas defensoras de derechos humanos y periodistas

Recomendación	Órgano	Año
Reconocer la importancia de la labor de las defensoras de los derechos humanos, los defensores de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales, los defensores del medio ambiente y demás defensores, y garantizar su protección efectiva contra las amenazas y la violencia que afrontan por su labor o por lo que son (Islandia);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Seguir reconociendo, en las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor del trabajo de los periodistas y repudiar en todo momento los delitos perpetrados contra ellos.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Aproveche el 20o aniversario de la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, que tendrá lugar en 2018, para lanzar una campaña pública sobre los defensores de los derechos humanos, que incluya una cumbre con múltiples interesados para declarar como prioridad nacional la promoción y protección de los defensores.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
Reconozca públicamente, a nivel federal y estatal, el papel fundamental que desempeñan los defensores de los derechos humanos y los periodistas en la sociedad y condene las violaciones de los derechos humanos cometidas contra ellos y los intentos de desacreditarlos;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Reconocer la importancia de la labor periodística y condenar enérgicamente las agresiones cometidas en contra de la prensa;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Reconocer, desde las más altas esferas del Estado, la legitimidad y el valor de la labor periodística, y condenar las agresiones cometidas como represalia al ejercicio de la libertad de expresión.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

Recomendación	Órgano	Año
Reconocer públicamente el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las ONG en la protección de los derechos humanos en México (Reino Unido);	Consejo de Derechos Humanos	2009

15.2.6.3 Libertad de reunión y asociación

Recomendación	Órgano	Año
Evite la aprobación de instrumentos legislativos que restrinjan los derechos a la libertad de asociación, de expresión y de reunión pacífica, y revise los ya existentes, incluidos los que establezcan definiciones ambiguas de delitos conexos como la “alteración del orden público”;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[El Grupo de Trabajo recomienda al Gobierno que] Responda a las preocupaciones sobre los contratos de protección para salvaguardar plenamente el derecho a la libertad de asociación, recabando para ello la asistencia y el asesoramiento técnicos de la OIT	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017

Recomendación	Órgano	Año
Desmantelar el sistema regulatorio que inhibe la libertad de asociación en el ámbito laboral. Garantizar los siguientes derechos: libertad de sindicación, voto libre y secreto de las y los trabajadores, y derecho de huelga.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

15.2.6.4 Protesta social

Recomendación	Órgano	Año
Asegure los derechos de todas las personas y grupos a protestar libremente por cuestiones relativas a sus derechos al agua y el saneamiento, sin temor a ser víctimas de hostigamiento o detención, y garantice su seguridad y su protección con arreglo a la ley y en la práctica.	Relator especial sobre el derecho humano al agua (ONU)	2017
Garantizar el derecho a la libertad de expresión en el marco del ejercicio legítimo de actos de protesta social.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Adoptar medidas para garantizar la libertad de manifestación y asegurar la protección de los manifestantes (Francia)	Consejo de Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009

15.2.6.5 Apertura de espacios y procesos de participación

Recomendación	Órgano	Año
[El Comité reitera su recomendación (CED/C/MEX/CO/1, párrafo 28) para garantizar los derechos a la justicia y a la verdad, en el sentido de:] Continuar fortaleciendo el contenido del Protocolo Homologado para la Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Cometida por Particulares, tomando en consideración los insumos de las víctimas, personas defensoras de los derechos humanos, órganos de derechos humanos y de todas las autoridades involucradas tanto en la investigación como en la búsqueda	Comité contra las Desapariciones Forzadas	2018
Se recomienda el establecimiento de canales de diálogo, coordinación y colaboración entre las instituciones autonómicas indígenas, como las policías comunitarias, juzgados indígenas, juntas de buen gobierno y municipios autónomos, y el Gobierno en todas las áreas de interés mutuo.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Vele por que durante los debates legislativos que afecten a los derechos humanos se consulte de forma efectiva a los actores de la sociedad civil y porque se tengan debidamente en cuenta sus opiniones.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
Institucionalice el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, fortalezca los consejos consultivos locales, haga continuas mesas de diálogo y les dote de herramientas de participación en el seguimiento a las conclusiones y recomendaciones del presente informe.	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	2017
Mejore y fortalezca la aplicación del marco regulador y normativo sobre el acceso a la información, la participación y la consulta previa, libre e informada, de modo que las comunidades, incluidas las comunidades indígenas y las comunidades rurales dispersas, estén bien informadas, participen en los procesos de planificación, aplicación y seguimiento y puedan plantear sus inquietudes ante las autoridades competentes y obtener respuestas rápidas y una solución de sus problemas.	Relator especial sobre el derecho humano al agua (ONU)	2017
[El Grupo de Trabajo recomienda al Gobierno que] Elabore un plan de acción nacional sobre las empresas y los derechos humanos con la participación de múltiples interesados, incluidos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones empresariales nacionales, los sindicatos sectoriales y representantes de las comunidades indígenas	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017

Recomendación	Órgano	Año
[El Grupo de Trabajo recomienda al Gobierno que] Elabore un plan de acción nacional sobre las empresas y los derechos humanos con la participación de múltiples interesados, incluidos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones empresariales nacionales, los sindicatos sectoriales y representantes de las comunidades indígenas	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017
Asegurar la implementación de la Ley General de Víctimas y el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas a nivel federal y estatal. En consulta con organizaciones de la sociedad civil y con las víctimas, analizar y abordar concretamente las barreras que limiten su efectiva implementación y eliminarlas	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Se debería procurar la aplicación pronta y efectiva de la Ley General de Víctimas y garantizar la participación plena y representativa de la sociedad civil y de las víctimas en la aplicación y el funcionamiento de la Ley. México debería asegurarse de que ello ocurra también a nivel local.	Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)	2014
[El Comité, a la luz de su Recomendación general N° 23 (1997), recomienda que el Estado parte:] recomienda que se intensifiquen las mesas de diálogo donde representantes gubernamentales participen activamente en diferentes espacios de interlocución con los pueblos indígenas, garantizando que en las mismas se produzcan acuerdos concretos, viables y verificables, que sean efectivamente Implementados; asimismo recomienda que se favorezcan los métodos alternos de resolución de conflictos de acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	2012

Recomendación	Órgano	Año
El Comité recomienda al Estado parte que establezca un Mecanismo oficial de coordinación con las ONG para hacer un seguimiento de las observaciones finales del Comité en relación con los informes sobre los Protocolos facultativos presentados por el Estado parte. Insta además al Estado parte a fomentar un clima de respeto de los derechos humanos y de los defensores de los derechos humanos mediante, entre otras cosas, programas nacionales de educación y comunicación y, más concretamente, a crear mecanismos de protección de los defensores de los derechos humanos y de los derechos del niño.	Comité de los Derechos del Niño	2011
El Comité recomienda dar amplia difusión al informe y las respuestas por escrito del Estado parte, así como a las correspondientes recomendaciones aprobadas (observaciones finales), en particular, si bien no exclusivamente, a través de Internet, entre la población en general, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los grupos de jóvenes y los grupos profesionales, a fin de generar un debate y sensibilizar sobre el Protocolo facultativo, su aplicación y su seguimiento. Además, el Comité recomienda que el Estado parte dé amplia difusión al Protocolo facultativo entre los niños y sus padres, a través, entre otros medios, de los planes de estudios y la educación en derechos humanos.	Comité de los Derechos del Niño	2011
Invitar a las ONG dedicadas a la promoción de la libertad de prensa a participar en un diálogo constructivo sobre los medios por los que México puede poner coto a la violencia contra los periodistas y garantizar la libertad de prensa (Noruega);	Consejo de Derechos Humanos	2009
Velar por la aplicación concreta de las normas internacionales de derechos humanos a todos los niveles (Canadá, Suiza), mediante la adopción de políticas, leyes y otras medidas a nivel federal y estatal y la celebración de consultas periódicas con los principales interesados, en particular los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados (Canadá);	Consejo de Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La OACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
Mantener, en toda la implementación del Programa una estrecha vinculación con las organizaciones de la sociedad civil en la Subcomisión creada, así como en todas las instancias de diálogo, y promover el intercambio de información de manera permanente, teniendo en cuenta las opiniones y recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil. Proporcionar de manera rápida información amplia y transparente sobre todas las acciones previstas y en curso, su evaluación y resultados para crear confianza y posibilitar la cooperación de los diversos sectores e instituciones de la sociedad civil.	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2005
El Relator Especial recomienda además que, antes de llevar a cabo un desalojo, se estudien todas las opciones viables en consulta con las personas y los grupos afectados. Entre los testimonios recibidos durante la misión, le impresionó el caso presentado por los representantes de la comunidad de Atenco, en las afueras de la Ciudad de México, en donde se había previsto construir un nuevo aeropuerto internacional. Pese a la politización de la controversia sobre la construcción prevista, y los enfrentamientos entre las autoridades y los activistas de la comunidad, el Relator Especial observó que existe una gran necesidad de fomentar consultas genuinas, transparentes y abiertas con la comunidad afectada por el proyecto. Si bien tuvo conocimiento de que el proyecto de construcción quedó anulado en 2002, después de realizada la misión, es necesario vigilar y estudiar a fondo las enseñanzas derivadas de esta experiencia para impedir que vuelvan a producirse enfrentamientos violentos. Además, es importante garantizar que no haya repercusiones ni medidas punitivas contra los activistas y defensores de los derechos de vivienda.	Relator Especial sobre Vivienda Adecuada como un Elemento Integrante del Derecho a un Nivel de Vida Adecuado (ONU)	2003
Seguir creando espacios de diálogo y colaboración institucionales con fines de intercambio de información y estrategias, garantizar la existencia de enfoques coherentes, mejorar servicios y promover prácticas óptimas; es esencial que esos esfuerzos incluyan mecanismos de control, evaluación y seguimiento para evaluar las actividades y los obstáculos persistentes.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2003

Recomendación	Órgano	Año
A la luz de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención, el Comité recomienda que se tomen nuevas medidas para promover la participación de los niños en la familia, en la escuela y otras instituciones sociales, así como para garantizar el goce efectivo de las libertades fundamentales, incluidas las de opinión, expresión y asociación.	Comité de los Derechos del Niño	1999
Garantizar métodos de consulta a la sociedad en la selección de quienes dirigen y participan en los consejos ciudadanos, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de todos los organismos públicos que dependan del Ejecutivo y tengan atribuciones en el ámbito de los derechos humanos.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

15.2.6.6 Acceso a la información

Recomendación	Órgano	Año
Los Relatores Especiales instan a las autoridades a seguir fortaleciendo el marco de acceso a la información, incluso a través de las siguientes medidas: (a) Seguir fortaleciendo las capacidades del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), asegurando su autonomía, que cuente con presupuesto adecuado y la eficacia de sus decisiones. (b) Garantizar el acceso a la información pública por las comunidades en riesgo, sobre todo los pueblos indígenas. (c) Facilitar el acceso de las víctimas y sus representantes a los expedientes judiciales de graves violaciones de derechos humanos, en consonancia con lo establecido por el derecho internacional de los derechos humanos. (d) Asegurar que prevalezca el interés general al designar como clasificada la información sobre violaciones de derechos humanos, casos de corrupción e información de interés público, asegurando que los datos personales que identifican a las personas involucradas no se eliminen en las versiones públicas. (e) Asegurar que la designación de archivos históricos como clasificados esté basada en el principio de máxima publicidad y el derecho a la verdad, teniendo presente el principio de no dañar.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
[Recomendaciones sobre la investigación] Acceso a todas las fuentes de información y potenciar las líneas de investigación	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2016
En cuanto a la atribución que le confiere la ley de Acceso a la Información a la Consejería Jurídica de la presidencia, se recomienda reglamentar dicha facultad de acuerdo a los principios internacionales referidos a acceso a la información pública y seguridad nacional	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
Garantizar el acceso a la información sobre graves violaciones de derechos humanos que se encuentren en instalaciones y archivos militares.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
Preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales. El acceso a la información debe incluir la apertura de los archivos para que las instituciones que investigan los hechos puedan hacer las inspecciones directas; la realización de inventarios y rastreos en las instalaciones oficiales que sean necesarias para la información sobre búsquedas e investigación; el impulso de operativos de búsqueda que incluyan garantías y medidas legales para el acceso a los lugares en los cuales la información pueda reposar.	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (CIDH)	2015
Considerar como sujetos obligados por la legislación de acceso a la información a las entidades de interés público, particularmente a los partidos políticos, así como a otros entes que reciben financiamiento público.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011

Recomendación	Órgano	Año
Preservar los avances en materia de acceso a la información.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Preservar los avances en materia de acceso a la información, garantizando que los órganos de transparencia sean autónomos, que tengan presupuestos adecuados y estables, y que sus resoluciones sean definitivas e inatacables.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Seguir expandiendo el acceso real al derecho de acceso a la información pública, fortaleciendo la capacidad institucional a todos los niveles de gobierno para responder adecuada y oportunamente a solicitudes de información, y estableciendo mecanismos sencillos (que incluyen, pero no se limitan, a Internet) para realizar dichas solicitudes.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

15.2.6.7 Capacitación

Recomendación	Órgano	Año
Capacitar a miembros del poder judicial con respecto a las normas y los estándares internacionales de derechos humanos sobre libertad de expresión, y formular pautas y protocolos que fortalezcan su capacidad de implementar esos estándares en la práctica.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Brindar formación para periodistas que podrían estar en riesgo de convertirse en víctimas de ataques y promover que la seguridad de los periodistas forme parte de los planes de estudio de las escuelas de periodismo y comunicación.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Seguir brindando capacitación adecuada sobre seguridad de los periodistas, incluida la formación que tome en cuenta factores de género y culturales, a funcionarios de aplicación de la ley relevantes, y garantizar que todos sus manuales y pautas de actuación cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos sobre libertad de expresión.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
El Comité alienta al Estado parte a continuar impartiendo capacitaciones sobre la Convención a los diferentes funcionarios que trabajan en la protección de los derechos de los migrantes, y particularmente a fiscales, jueces, magistrados y personal de la administración de justicia; y a vigilar que la formación sea impartida de manera continua y permanente y que se tome en cuenta en los procedimientos de evaluación y promoción de dichos funcionarios.	Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	2011

Recomendación	Órgano	Año
Capacitar a las fuerzas de seguridad en materia de libertad de expresión.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Capacitar en materia de libertad de expresión a la fuerza pública.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

15.2.6.8 Organismos públicos de derechos humanos

Recomendación	Órgano	Año
[El Relator Especial recomienda a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las instituciones estatales de derechos humanos que:] a) Incluyan en sus programas de trabajo actividades específicas relacionadas con la promoción y la protección de los defensores de los derechos humanos;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[El Relator Especial recomienda a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las instituciones estatales de derechos humanos que:] b) Prosigan o inicien la labor de recopilación y análisis de datos estadísticos sobre el número de denuncias recibidas, casos en seguimiento y recomendaciones aprobadas en lo relativo a la seguridad de los defensores de los derechos humanos;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
[El Relator Especial recomienda a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las instituciones estatales de derechos humanos que:] c) Designen, en cada institución, a un coordinador para los defensores de los derechos humanos con poder decisorio;	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[El Relator Especial recomienda a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a las instituciones estatales de derechos humanos que:] d) A nivel estatal, adopten y apoyen medidas preventivas y de protección para los defensores de los derechos humanos, e ideen formas de lograr un reconocimiento público de los defensores de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
Fortalecer la independencia y autonomía de la CNDH, así como de todos los organismos públicos de derechos humanos y garantizar que cuenten con recursos suficientes para el desarrollo de sus funciones.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2013
Respecto al monitoreo: garantizar la independencia de las comisiones de derechos humanos y el MNP, y fomentar su cooperación con la sociedad civil y las comisiones estatales de derechos humanos.	Relator Especial sobre la Cuestión de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (ONU)	2014
Considerar la posibilidad de adoptar medidas apropiadas para garantizar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos funcione de manera independiente e imparcial (India)/Seguir esforzándose por garantizar la autonomía de las instituciones nacionales que se ocupan de la protección de los derechos humanos (Serbia).	Consejo de Derechos Humanos	2013

Recomendación	Órgano	Año
Fortalecer a los organismos públicos de derechos humanos y crear programas especializados sobre libertad de expresión y protección a periodistas en las comisiones estatales de derechos humanos;	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:]Fortalecer la capacidad de acción de los organismos públicos de derechos humanos, mediante, entre otros, la aprobación de la propuesta de reforma constitucional en derechos humanos actualmente pendiente.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011
Por todo lo anterior, el SPT insta a México a que conmine a todas las autoridades federales, así como a las estatales, a que den cabal cumplimiento a las recomendaciones generales y particulares que las respectivas Comisiones Estatales de Derechos Humanos han emitido en el contexto de denuncias individuales y situaciones generales que puedan dar lugar a actos de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como a todas aquellas que van dirigidas a poner fin a la impunidad de los perpetradores de dichas conductas.	Subcomité para la Prevención de la Tortura	2009
A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009

Recomendación	Órgano	Año
Conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley en sus ámbitos respectivos, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito jurisdiccional. Eliminar los obstáculos legales que impiden la transparencia de su gestión.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

15.2.7 Otras obligaciones estatales

15.2.7.1 Atención a víctimas y reparación

Recomendación	Órgano	Año
[El Estado parte debe:] c) ofrecer una compensación adecuada a la autora.	Comité de Derechos Humanos	2018
Crear un grupo de trabajo entre la CEAV, la SEGOB y la PGR, con la participación de la sociedad civil, a fin de asegurar la coordinación —y evitar la confusión— dentro de sus distintos mandatos sobre asistencia a víctimas, protección y búsqueda de justicia. Se debería brindar a las víctimas información clara sobre los roles y las funciones de cada institución, de modo que puedan dirigir sus casos a la autoridad pertinente.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Fortalecer la capacidad de la CEAV de garantizar una asistencia legal y psicosocial integral a las víctimas y sus familiares que hayan sufrido delitos que impliquen violaciones a la libertad de expresión. Al tratar con víctimas y familiares, la CEAV debe ocuparse de reducir al mínimo el posible perjuicio que sus procedimientos podrían provocar a su bienestar intelectual y capacitar a sus funcionarios de manera consecuente con esto.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

15.2.7.2 Transparencia

Recomendación	Órgano	Año
Profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas concluidas o inactivas durante un plazo no razonable.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Garantizar que las resoluciones de los órganos de transparencia sean definitivas e inatacables.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011

Recomendación	Órgano	Año
Dotar de autonomía constitucional a los órganos de transparencia a efecto de que puedan desarrollar sus funciones de promoción y vigilancia sobre todos los sujetos obligados por la legislación de acceso a la información.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Asegurar que las resoluciones de los órganos de transparencia no sean desafiadas por las autoridades.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011

15.2.7.3 Información estadística

Recomendación	Órgano	Año
Recopilar y publicar estadísticas detalladas y desglosadas de ataques contra periodistas y defensores de derechos humanos, incluidos datos relativos al enjuiciamiento penal de estos delitos.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Crear sistemas de información, recopilación y análisis de datos respecto de la violencia que afecta a los distintos grupos abordados en el presente informe como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas migrantes, defensoras y defensores de derechos humanos, operadores de justicia, personas LGBT, pueblos indígenas y personas privadas de libertad	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015

Recomendación	Órgano	Año
[Respecto a la libertad de expresión, la Comisión recomienda al Estado mexicano:] Definir una metodología única para generar y publicar estadísticas detalladas y desagregadas sobre violencia contra periodistas e investigaciones de las agresiones, así como sobre las medidas de protección adoptadas. Definir una autoridad estatal como encargada de capturar la información y publicar las estadísticas, e informar a los distintos actores sobre los desafíos que surjan de la aplicación de dicha metodología	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2015
[Por lo anterior, la Relatoría recomienda particularmente:] Recopilar estadísticas criminalísticas detalladas y desagregadas sobre la violencia contra periodistas y la persecución penal de estos crímenes.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	2011

15.2.7.4 Otros temas

Recomendación	Órgano	Año
Asegurar que los jueces y otros funcionarios de aplicación de la ley utilicen una definición funcional de periodismo que sea congruente con la jurisprudencia y los estándares internacionales de derechos humanos. En particular, es fundamental que los jueces no se declaren incompetentes debido a una interpretación acotada de la definición de periodista.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
El Relator Especial recomienda a las instituciones de educación superior que integren en sus programas y actividades la promoción de los derechos humanos, participen en acciones destinadas a hacer frente a los graves desafíos en materia de derechos humanos que existen en México y se abstengan de obstaculizar el ejercicio de los derechos humanos fundamentales en el sector de la enseñanza superior.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
Promover la eliminación del uso de estereotipos, prejuicios y estigmas (por sexo, edad, raza, etnia, condición económica, orientación sexual, religión o pertenencia política) en todos los instrumentos de carácter público que inciden en la formación y socialización de la población en el campo educativo, de los medios de comunicación y mediante conductas discriminatorias en los servicios públicos.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2003

15.2.8 Responsabilidades de otros actores relevantes para el respeto y garantía del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión

15.2.8.1 Empresas

Recomendación	Órgano	Año
El sector privado debe ejercer la debida diligencia y evaluar previamente los impactos reales y potenciales de sus actividades sobre los derechos humanos conforme a los estándares internacionales aplicables.	Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
El Relator Especial recomienda a las empresas y a otros agentes no estatales que: a) Respeten las obligaciones éticas y legales, incluida la debida diligencia en materia de derechos humanos, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos; b) Se abstengan de cometer actos de estigmatización verbal o intimidación jurídica o agresiones físicas contra los defensores de los derechos humanos, ya sea directamente o a través de empresas de seguridad privadas o públicas; c) Lleven a cabo evaluaciones de las repercusiones para los derechos humanos de todos los proyectos a gran escala, garantizando la participación y la consulta efectivas de las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos; d) Divulguen información relacionada con los proyectos de construcción a gran escala previstos y en curso a su debido tiempo y de forma accesible para las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, y establezcan mecanismos de denuncia; e) Velen por que los subcontratistas respeten los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas y establezcan mecanismos de rendición de cuentas para dar respuesta a sus reclamaciones.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
Vele por que los inversores y las empresas extranjeros y mexicanos cumplan sus responsabilidades en materia de derechos humanos y sancione a las empresas implicadas en violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores, tanto en el país como en el extranjero.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
[El Grupo de Trabajo recomienda al Gobierno que] Fortalezca la capacidad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para vigilar la observancia de las normas ambientales en las actividades empresariales.	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017

Recomendación	Órgano	Año
[El Grupo de Trabajo recomienda a todas las empresas, tanto las privadas como las que son propiedad del Estado, que apliquen los Principios Rectores y, en particular, que:] Dejen claro que la intimidación y las agresiones contra los defensores de los derechos humanos y los periodistas de investigación que alertan sobre actividades empresariales son inaceptables y no se tolerarán.	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017
Los defensores de los derechos humanos y los periodistas deben estar mejor protegidos para que puedan desempeñar su importante función. En vista de la generalización de las agresiones y los casos de intimidación contra las personas que defienden sus derechos, los más altos funcionarios del Gobierno y los directores generales de las empresas deben dejar muy claro que la intimidación y los ataques contra los defensores de los derechos humanos son inaceptables y no se tolerarán.	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017

15.2.8.2 Sociedad civil

Recomendación	Órgano	Año
El Relator Especial recomienda a la sociedad civil que: a) Vele por que las medidas de autoprotección se refuercen y sean accesibles para determinados defensores de los derechos humanos en situación de riesgo y en zonas remotas; b) Haga frente al problema de la discriminación de que son objeto los defensores de los derechos de las mujeres y de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales en el marco de movimientos más generales de los defensores de los derechos humanos; c) Aproveche al máximo los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas de promoción y protección de los defensores de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
[El Grupo de Trabajo recomienda a las organizaciones de la sociedad civil que:] Participen en la elaboración de un plan de acción nacional sobre las empresas y los derechos humanos a través de un diálogo de múltiples partes interesadas en el que participen las comunidades afectadas.	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017
[El Grupo de Trabajo recomienda a las organizaciones de la sociedad civil que:] Sigam dando a conocer las obligaciones y responsabilidades respectivas del Gobierno y de las empresas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017
[El Grupo de Trabajo recomienda a las organizaciones de la sociedad civil que:] Sigam defendiendo los derechos de las comunidades afectadas y los defensores de los derechos humanos	Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	2017

Recomendación	Órgano	Año
El Relator Especial formula un llamamiento especial a las y los periodistas a continuar y profundizar los procesos de solidaridad y apoyo mutuo.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
La Relatora Especial recomienda a la sociedad civil, incluidas las organizaciones de derechos humanos y los medios de comunicación: Crear redes de solidaridad con grupos diversos, prestando particular atención a la participación de las organizaciones de mujeres indígenas y migrantes, a fin de establecer estrategias comunes para el adelanto de la mujer y aunar los esfuerzos para exigir responsabilidades al Gobierno en el plano de la promoción y la protección de los derechos de la mujer.	Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias (ONU)	2006

15.2.8.3 Grupos religiosos

Recomendación	Órgano	Año
El Relator Especial recomienda a los grupos religiosos que se abstengan de estigmatizar a los defensores de los derechos humanos y reconozcan el importante papel que desempeñan los defensores confesionales, especialmente las mujeres.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

15.2.8.4 Comunidad Internacional

Recomendación	Órgano	Año
El Relator Especial recomienda a la comunidad internacional que: a) Facilite y organice eventos para mejorar la visibilidad y el reconocimiento de los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo; b) Apoye y proporcione alojamiento temporal a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo y a sus familias; c) Cree conciencia sobre el papel positivo que desempeñan los defensores de los derechos humanos y difunda buenas prácticas que hayan sido eficaces en lo que respecta a su protección; d) Se reúna periódicamente con los defensores de los derechos humanos, especialmente con los que viven en zonas remotas, y les preste apoyo; e) Someta al escrutinio público y condene las violaciones de los derechos de los defensores de los derechos humanos; f) Proporcione asistencia técnica para mejorar la protección y el bienestar psicosocial de los defensores de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
El Relator Especial insta a la sociedad mexicana y a la comunidad internacional a continuar apoyando la labor y los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que monitorean el goce de la libertad de expresión en México. Estas organizaciones deben realizar su labor en condiciones de seguridad.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
A la luz de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención, el Comité recomienda que se tomen nuevas medidas para promover la participación de los niños en la familia, en la escuela y otras instituciones sociales, así como para garantizar el goce efectivo de las libertades fundamentales, incluidas las de opinión, expresión y asociación.	Comité de los Derechos del Niño	1999

15.2.8.5 Organismos Internacionales

Recomendación	Órgano	Año
El Relator Especial recomienda a las organizaciones y organismos de las Naciones Unidas que: a) Apoyen a los defensores de los derechos humanos, en particular a los más vulnerables de México, y dialoguen con ellos; b) Formulen y apliquen estrategias y planes de acción para mejorar la participación y la protección de los defensores de los derechos humanos y prevenir las violaciones de sus derechos, entre otros ámbitos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el contexto de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero; c) Elaboren y apliquen mecanismos para dar seguimiento a las recomendaciones y opiniones de los mecanismos de derechos humanos regionales y de las Naciones Unidas en relación con la situación de los defensores de los derechos humanos en México; d) Vigilen, documenten y tramiten los casos de presuntos actos de represalia cometidos contra defensores de los derechos humanos por cooperar con los organismos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas; e) Presten servicios técnicos y de asesoramiento al Gobierno de México para la aplicación de las recomendaciones y las opiniones formuladas en relación con la situación de los defensores de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
La OACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.	Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (ONU)	1999

15.2.8.6 Marco Jurídico Internacional

Recomendación	Órgano	Año
El Comité remite a la atención del Estado parte su Declaración sobre defensores de derechos humanos y derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/2016/2).	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018
Aplice plenamente las resoluciones internacionales, las recomendaciones y las medidas precautorias o urgentes dictadas por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con los defensores de los derechos humanos.	Relator Especial sobre la Situación de los defensores de derechos humanos (ONU)	2018
Aplicar las recomendaciones de los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas sobre la protección de los defensores de los derechos humanos y los periodistas (Finlandia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
Recabar el asesoramiento de procedimientos especiales para seguir mejorando la seguridad de todos los defensores de los derechos humanos en el país invitando al Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos a visitar México (Hungría).	Consejo de Derechos Humanos	2013
La CIDH es consciente de los importantes esfuerzos realizados por la sociedad civil y por las autoridades del Estado mexicano (en los ámbitos nacional, estatal y distrital) para mejorar la situación de los derechos humanos. Dichos esfuerzos se verían fortalecidos si se profundiza la colaboración con organismos internacionales como la propia CIDH, mediante la adopción de sus recomendaciones al Estado mexicano, dentro del marco de los principios y las obligaciones internacionales libremente contraídas. La Comisión ratifica su compromiso de colaborar con las autoridades y la sociedad mexicana, en la búsqueda del dialogo, la paz, el consenso, y las reformas necesarias para lograr la plena vigencia de los derechos humanos.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1998

Recomendación	Órgano	Año
Que cumpla con los procedimientos de derecho interno que sean necesarios, a fin de ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención de Belém do Pará", y para el desarrollo de la legislación interna correspondiente, a fin de hacerla compatible con dicho instrumento internacional.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1998

15.2.9 Marco Jurídico Nacional

15.2.9.1 Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Recomendación	Órgano	Año
Aplicar íntegramente la ley de 2012 que protege a los defensores de los derechos humanos y los periodistas y adoptar medidas contra la impunidad (Finlandia);	Consejo de Derechos Humanos	2018
Garantice la implementación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas;	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2018
Garantice la rápida aplicación de la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos de 2012 en los planos federal y estatal a fin de garantizar la vida, la libertad y la integridad de las periodistas y las defensoras de los derechos humanos, y vele por que no sean objeto de ningún tipo de violencia;	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	2012

Recomendación	Órgano	Año
El Comité recomienda que el Estado parte investigue y sancione a los responsables de dichos homicidios. Asimismo, el Comité exhorta al Estado parte a que acelere el proceso de adopción de legislación específica que garantice la protección de los defensores de los derechos humanos, incluyendo los defensores de los derechos de los pueblos indígenas, y que tome las medidas oportunas para prevenir dichos actos, incluyendo el mecanismo especial para la protección de defensores de los derechos humanos tomando en cuenta la Declaración de la Asamblea general de la ONU dedicada a los defensores de los derechos humanos y las recomendaciones emitidas por la relatoría sobre defensores de los derechos humanos.	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial	2012

15.2.9.2 Otra legislación

Recomendación	Órgano	Año
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades relevantes a hacer lo siguiente:] (a) Derogar el texto actual de la Ley de Seguridad Interior y, en cambio, iniciar un diálogo abierto y exhaustivo sobre el modelo de seguridad que necesita el país, reivindicando el rol de las agencias de seguridad civiles en el manejo de los problemas de seguridad pública. No deberían adoptarse leyes que menoscaben los poderes conferidos a las autoridades de acceso a la información o los estándares vinculados con el acceso a información sobre graves violaciones de derechos humanos.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades relevantes a hacer lo siguiente:] (c) Adoptar leyes para proteger a las fuentes y a quienes denuncian irregularidades. Incluir a la sociedad civil en el proceso y tomar en cuenta los informes de los Relatores Especiales sobre el tema.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018

Recomendación	Órgano	Año
[Los Relatores Especiales instan a las autoridades a adoptar las siguientes medidas:] (b) Establecer un marco legal para proteger a personas de intromisiones arbitrarias o clandestinas en su privacidad, incluida la protección de las fuentes periodísticas conforme a los estándares internacionales sobre la materia. Se deben establecer garantías y medidas de supervisión judicial de los organismos estatales implicados en vigilancia, dentro de los límites permisibles en una sociedad democrática. México debería considerar la posibilidad de crear un órgano independiente para supervisar de manera eficaz las tareas de vigilancia del Estado.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2018
Introducir disposiciones jurídicas que garanticen efectivamente la seguridad de los defensores de los derechos humanos (Polonia).	Consejo de Derechos Humanos	2013
El Estado parte debería acelerar la aprobación y entrada en vigor de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y amparo, y emitir la legislación secundaria correspondiente a la brevedad posible a afecto de respetar y garantizar plenamente el derecho a la libertad de expresión.	Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (ONU)	2011
Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la OACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener. En particular, se recomienda también que el referido grupo de trabajo pueda revisar la legislación actual	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2009
Crear un mecanismo de seguimiento y evaluación de los procesos iniciados para la armonización de la legislación nacional y estatal con los instrumentos internacionales de derechos humanos, del cual rinda cuenta el propio Poder Legislativo, y en el que se incluya la participación de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema.	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	2007

Recomendación	Órgano	Año
[Poner fin a la impunidad respecto de la violencia contra la mujer llevando a cabo reformas de la legislación, los procedimientos de investigación y el sector judicial:] Promulgar en todos los Estados y a escala federal leyes específicas para prevenir los actos de violencia contra la mujer y responder a ellos.	Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias (ONU)	2006
Que promueva la revisión de la legislación reglamentaria de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana, en una forma abierta y democrática, a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, consagrado por la Convención Americana.	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	1998

15.3 Anexo III – Algunas referencias históricas

Como se ha ido mencionando a lo largo del documento, la creación del Mecanismo surgió del interés colectivo de OSCs preocupadas por el contexto adverso de ataques contra la prensa y contra las personas defensoras de derechos humanos y ante el deterioro cada vez más acentuado de las garantías que les permitieran desarrollar su labor⁵⁷².

Si bien se iniciaron desde el año 2009 diversas mesas de diálogo con vista a la creación de un Mecanismo de Protección, fue en el año 2011 cuando un grupo de organizaciones confluyó en la necesidad de promover un marco normativo que creara una respuesta institucionalizada más integral y que garantizara la participación permanente de organizaciones de la sociedad civil y periodistas para monitorear su adecuado funcionamiento⁵⁷³. Un impulso determinante fue la misión conjunta de las relatorías para la libertad de expresión de la ONU y de la CIDH en 2010⁵⁷⁴.

Esta labor se realizó en paralelo a los trabajos que se llevaban a cabo entorno al “Acuerdo para el Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas” y al “Acuerdo por el que se establecen las bases del Mecanismo de protección de defensoras y defensores de los derechos humanos”, acuerdos emitidos por separado y que generaron gran preocupación entre las OSC. Entre las inquietudes se encontraban el hecho de restringir la definición de quiénes eran las poblaciones beneficiarias, segmentar la protección al dividir a las poblaciones, no contemplar un presupuesto propio que asegurara el adecuado funcionamiento y no garantizar la efectiva inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones⁵⁷⁵.

El grupo de trabajo contó con la participación de varias OSC, entre ellas Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos, Asociación Mundial de Radios Comunitarias México, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro Nacional de Comunicación Social, Comité Cerezo México, Dimensión Pastoral de Movilidad Humana, Protection International, Red Todos los Derechos para Todos y Todas, así como la asesoría de Amnistía Internacional, de Peace Brigades International y de la ONU-DH. Al paso del proceso más organizaciones se sumaron y años después se conformarían en el “Espacio OSC”, grupo que sigue monitoreando el funcionamiento del Mecanismo⁵⁷⁶.

Asimismo, este grupo impulsor contó con el apoyo del Senado de la República, concretamente la “Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos No Gubernamentales”, presidida por el entonces

⁵⁷² Sobre la creación del Mecanismo leer “Institucionalización de las demandas de protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México entre 2009 – 2012”, de Agnieszka Izabella Raczynska Tatomir.

⁵⁷³ La postura asumida por las OSCs fue hecha pública a través de un documento que se puede consultar en: http://acuddeh.org/IMG/pdf/Mecanismo_de_DDH_y_Periodistas.pdf

⁵⁷⁴ CIDH, «Comunicado de prensa R113/11. Relatores de Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH presentan públicamente informes sobre visita a México» (24 de octubre de 2011), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=873&IID=2>, accedido 11 de julio de 2019.

⁵⁷⁵ CENCOS, «Análisis sobre los “Acuerdos” de protección para periodistas y defensor@s de derechos humanos» (6 de julio de 2011), http://acuddeh.org/IMG/pdf/10_elementos.pdf, accedido 6 de junio de 2019.

⁵⁷⁶ Espacio OSC, «¿Quiénes somos?», <https://espacio.osc.mx/nosotros/>, accedido 7 de junio de 2019.

senador Rubén Camarillo, que convocó a mesas de trabajo y de redacción de la Ley, iniciativa respaldada por los tres partidos mayoritarios en ese momento (PAN, PRI y PRD)⁵⁷⁷.

El 24 de abril de 2012 se discutió y aprobó por parte del pleno de la cámara de Senadores el proyecto de decreto, resultado de las mesas de trabajo y fue enviado a la Cámara de Diputados para continuar con su proceso de creación. Una semana después, la Cámara Baja avaló el proyecto de Ley, en una sesión marcada por la celebración de un minuto de silencio por el asesinato de la periodista Regina Martínez, ocurrido tres días antes⁵⁷⁸. La Ley fue finalmente publicada el 25 de junio de ese año en el Diario Oficial de la Federación⁵⁷⁹.

El primer Consejo Consultivo del Mecanismo quedó formalmente instalado el 21 de octubre de 2012 y su conformación demostró el equilibrio que se buscaba, al estar integrado por cuatro personas expertas en defensa de los derechos humanos, cuatro en temas de libertad de expresión y ejercicio del periodismo, así como un académico⁵⁸⁰.

El primer Consejo Consultivo quedó conformado de la siguiente manera:

- Personas defensoras de los derechos humanos (titulares):
 - Agnieszcka Raczynska
 - Edgar Cortés
 - Michael Chamberlin
 - Juan José Perdomo
 - Suplentes:
 - Axel García
 - Daniel Joloy
 - Verónica Flores
 - Obed Loreto Sánchez
- Periodistas (titulares):
 - Rogelio Hernández
 - Jade Ramírez Cuevas
 - Jorge Israel Hernández

⁵⁷⁷ PBI-México, «La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas», https://pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Mechanism/130625BriefingMecanismoPBI_ES.pdf, accedido 7 de junio de 2019.

⁵⁷⁸ Enrique Méndez y Roberto Garduño, «Diputados aprueban ley para proteger a defensores de derechos y periodistas» (La Jornada, 1 de mayo de 2012), <https://www.jornada.com.mx/2012/05/01/politica/016n1pol>, accedido 7 de junio de 2019.

⁵⁷⁹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5256053&fecha=25/06/2012&cod_diario=247043

⁵⁸⁰ SEGOB, «Acuerdo sobre los Consejeros del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (21 de octubre de 2012), <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/10/acuerdo-sobre-los-consejeros-del-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>, accedido 7 de junio de 2019.

- José I. Buendía
 - Suplentes:
 - Andrés Arturo Solís
 - Guillermo Méndez y
 - Gisela Martínez.
- Académicos (titulares):
 - Pablo Romo Cedano
 - Suplente:
 - Armando Hernández Cruz, suplente.

En 2014 varias personas terminaron su mandato como integrantes del Consejo Consultivo, lo que motivó una nueva conformación con algunas de las personas suplentes asumiendo la titularidad.

El 7 de octubre de 2015 se emitió una convocatoria para elegir un total de 13 nuevos integrantes: tres personas defensoras de la libertad de expresión y/o periodistas, dos personas defensoras de derechos humanos, ocho personas suplentes⁵⁸¹.

El 16 de noviembre se realizó la sesión por la cual se nombró los nuevos consejeros⁵⁸², que resultaría en una nueva configuración:

- Personas defensoras de los derechos humanos (titulares):
 - Alejandra Nuño Ruiz Velasco
 - Alberto Xicoténcatl Carrasco
 - Edgar Cortez Morales
 - Michael Chamberlin Ruiz
- Periodistas (titulares):
 - José Omar Rábago Vital
 - Víctor Cándido Ruíz Arrazola
 - María del Pilar Tavera Gómez
 - Araceli Domínguez Medina

⁵⁸¹ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Convocatoria para la elección de personas consejeras representantes de la sociedad civil, para formar parte del Consejo Consultivo del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (Diario Oficial de la Federación, 7 de octubre de 2015), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410803&fecha=07/10/2015, accedido 7 de junio de 2019.

⁵⁸² Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe de Actividades. Ejercicio 2015», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121362/Informe_de_actividades_2015_Formato_.pdf, accedido 7 de junio de 2019.

- Académico:
 - Pablo Romo Cedano
- Suplentes:
 - Víctor Hugo Domínguez
 - Iván Alfonso Báez Díaz
 - Stefan Markus Zimmer

El 27 de enero de 2017 nuevamente se convocó a la elección de nuevos integrantes, toda vez que en noviembre de 2016 cuatro integrantes concluyeron su periodo de nombramiento. La convocatoria era para participar en el proceso de selección de diez integrantes del Consejo Consultivo: dos plazas titulares y tres plazas suplentes de personas defensoras de derechos humanos; una plaza titular y tres suplentes para personas expertas en libertad de expresión o periodistas; y una plaza suplente para consejero académico⁵⁸³. Tras la elección se dieron sucesivos cambios⁵⁸⁴ en la conformación del Consejo, que contó con las adiciones de:

- Araceli Magdalena Rodríguez Nava
- Rogaciano Méndez González
- Lucía Lagunes Huerta
- Steffan Markus Zimmer
- Maurilio Santiago Reyes
- Alejandro Anaya Muñoz

Al momento del presente Diagnóstico (junio de 2019) el Consejo Consultivo está conformado de la siguiente manera⁵⁸⁵:

- Personas defensoras de los derechos humanos (titulares):
 - Alberto Xicoténcatl Carrasco
 - Araceli Magdalena Rodríguez Nava
 - Steffan Markus Zimmer
 - Maurilio Santiago

⁵⁸³ Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Convocatoria para la elección de personas consejeras representantes de la sociedad civil, para formar parte del Consejo Consultivo del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (Diario Oficial de la Federación, 7 de octubre de 2015), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410803&fecha=07/10/2015, accedido 7 de junio de 2019

⁵⁸⁴ Al respecto véase “Anexo. Informe del Consejo Consultivo” en Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, «Informe de Actividades. Ejercicio 2017», págs. 57 y 58.

⁵⁸⁵ «¿Qué es el Consejo Consultivo?», <https://consejomecanismo.com/>, accedido 7 de junio de 2019.

- Periodistas (titulares):
 - Araceli Domínguez Medina
 - Lucía Lagunes Huerta
 - Atziri Elizabeth Ávila López
 - Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez

- Académico:
 - Elsa Leonor Ángeles Vera

- Suplentes:
 - Graciela Machuca Martínez
 - Luis Armando Soriano Peregrina
 - Paolo Pagliai
 - Sara Méndez Morales

15.4 Anexo IV – Información y estadística relevante sobre el Mecanismo

15.4.1 Agresiones

Probables agresores a personas beneficiarias y defensores							
	Servidores públicos		Particulares		No identificado		Total
Año	#	%	#	%	#	%	#
2012	11	42%	11	42%	4	15%	26
2013	56	48%	32	27%	30	25%	118
2014	30	48%	20	32%	12	19%	62
2015	48	29%	52	32%	65	39%	165
2016	27	26%	33	32%	43	42%	103
2017	52	35%	50	33%	48	32%	150
2018	54	45%	44	37%	22	18%	120
2019	16	0%	17	50%	12	50%	45
Total	294	39%	259	33.60%	236	27.40%	789

Ilustración 18 - Probables agresores a personas beneficiarias

15.4.2 Personas beneficiarias

Personas Beneficiarias Totales							
	Periodistas			Defensoras			Total
Año	M	H	Total	M	H	Total	Periodistas y Defensores
2012	0	3	3	28	17	45	48
2013	30	48	78	58	79	137	215
2014	15	34	49	16	27	43	92
2015	27	49	76	49	41	90	166
2016	15	40	55	45	37	82	137
2017	30	92	122	48	43	91	213
2018	20	69	89	71	81	152	241
2019	3	24	27	42	45	87	114
Total	140	359	499	357	370	727	1226

Ilustración 19 – Personas beneficiarias totales

Total de personas actualmente beneficiarias							
	Periodistas			Defensoras			Total
Año	M	H	Total	M	H	Total	Periodistas y Defensores
2012	0	2	2	21	12	33	35
2013	11	17	28	41	47	88	116
2014	3	15	18	6	10	16	34
2015	10	18	28	29	26	55	83
2016	13	24	37	36	32	68	105
2017	23	74	97	45	39	84	181
2018	17	67	84	70	81	151	235
2019	3	24	27	42	45	87	114
Total	80	241	321	290	292	582	903

Ilustración 20 – Total de personas actualmente beneficiarias

Población beneficiada por Entidad Federativa							
	Mujeres			Hombres			Total
Estado	Periodistas	Defensores	Total mujeres	Periodistas	Defensores	Total hombres	#
Ciudad de México	16	46	62	32	42	74	272
Chiapas	0	32	32	6	53	59	182
Oaxaca	4	24	28	12	40	52	160
México*	4	28	32	6	28	34	132
Guerrero	9	11	20	31	12	43	126
Tamaulipas	8	6	14	36	7	43	114
Michoacán	2	30	32	8	10	18	100
Coahuila	4	16	20	6	13	19	78
Veracruz	7	12	19	14	6	20	78
Puebla	2	7	9	4	14	18	54
Quintana Roo	7	2	9	15	4	19	56
Chihuahua	4	9	13	4	8	12	50
Guanajuato	0	10	10	5	6	11	42
Morelos	0	10	10	6	14	20	60
Querétaro	0	12	12	2	5	7	38
San Luis Potosí	1	5	6	9	2	11	34
Jalisco	0	4	4	0	11	11	30
Sonora	0	5	5	6	4	10	30
Sinaloa	3	4	7	5	2	7	28
Baja California Sur	3	0	3	9	1	10	26
Tabasco	1	1	2	5	4	9	22
Baja California	2	5	7	5	2	7	28
Campeche	2	0	2	3	0	3	10
Yucatán	0	5	5	5	0	5	20
Aguascalientes	1	0	1	3	0	3	8
Hidalgo	0	3	3	0	2	2	10
Nayarit	0	0	0	1	1	2	4
Nuevo León	0	1	1	2	0	2	6
Tlaxcala	0	0	0	1	0	1	2
Colima	0	0	0	0	1	1	2
Zacatecas	0	2	2	0	0	0	4
Durango	0	0	0	0	0	0	0
Total	80	290	370	241	267	487	1735

Ilustración 21 – Población beneficiada por entidad federativa

15.4.3 Solicitudes de incorporación

Solicitudes totales de incorporación					
Año	Presentadas	No admitidas	Admitidas		
			Ordinaria	Extraordinaria	Total
2012	24	5	12	7	19
2013	107	8	70	29	99
2014	100	37	53	10	63
2015	122	15	80	27	107
2016	114	17	80	17	97
2017	160	18	103	39	142
2018	132	22	82	28	110
2019	55	0	36	19	55
Total	814	122	516	176	692

Ilustración 22 – Solicitudes de incorporación

Solicitudes totales de incorporación de Personas Defensoras					
Año	Presentadas	No admitida	Admitidas		
			Ordinaria	Extraordinaria	Total
2012	20	4	10	6	16
2013	53	3	35	15	50
2014	27	9	13	5	18
2015	42	9	25	8	33
2016	57	7	42	8	50
2017	58	8	37	13	50
2018	58	17	34	7	41
2019	28	0	21	4	28
Total	343	57	217	69	286

Ilustración 23 – Solicitudes de incorporación

Solicitudes totales de incorporación por parte de Periodistas					
Año	Presentadas	No admitida	Admitidas		
			Ordinaria	Extraordinaria	Total
2012	4	1	2	1	3
2013	54	5	35	14	49
2014	73	28	40	5	45
2015	80	6	55	19	74
2016	57	10	38	9	47
2017	102	10	66	26	92
2018	74	5	48	21	69
2019	27	0	15	12	27
Total	471	65	299	107	406

Ilustración 24 – Solicitudes de incorporación de periodistas

15.4.4 Datos sobre casos colectivos

Colectivos de personas beneficiarias						
Año	Defensores		Periodistas		Total Periodistas y Defensores	
	Colectivos	Personas	Colectivos	Personas	Colectivos	Personas
2012	3	25	0	0	3	25
2013	8	62	1	12	9	74
2014	3	20	0	0	3	20
2015	7	59	1	1	8	60
2016	4	19	1	2	5	21
2017	5	34	8	33	13	67
2018	11	114	4	16	15	130
2019	7	50	0	0	7	50
Total	48	383	15	64	63	447

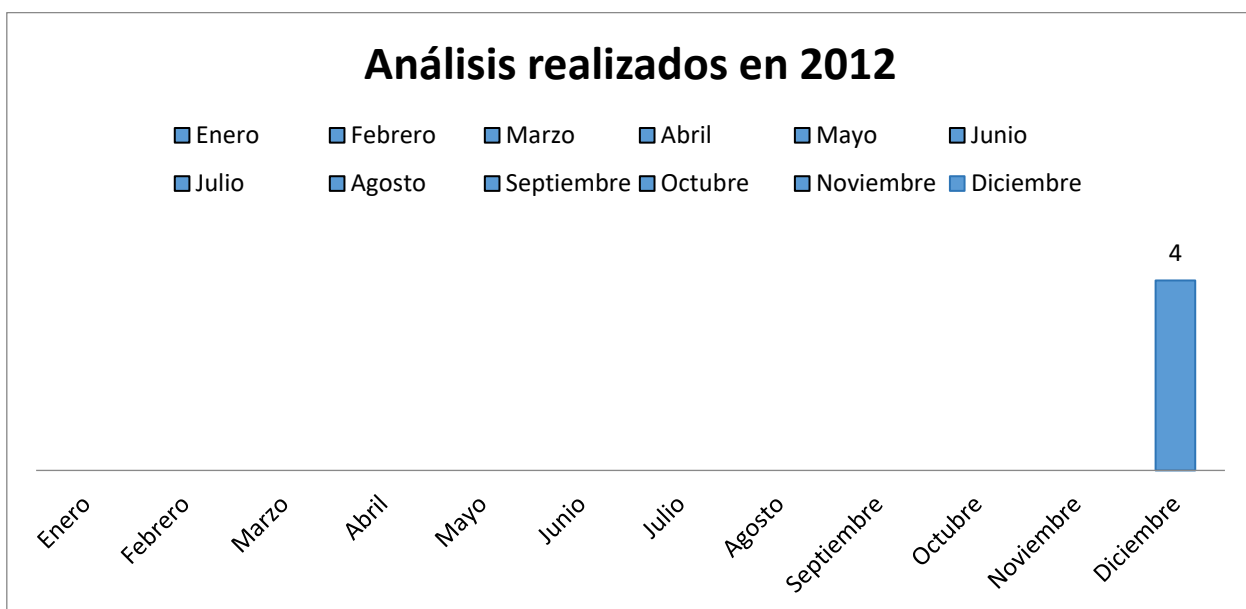
Ilustración 25 – Colectivos de personas beneficiarias

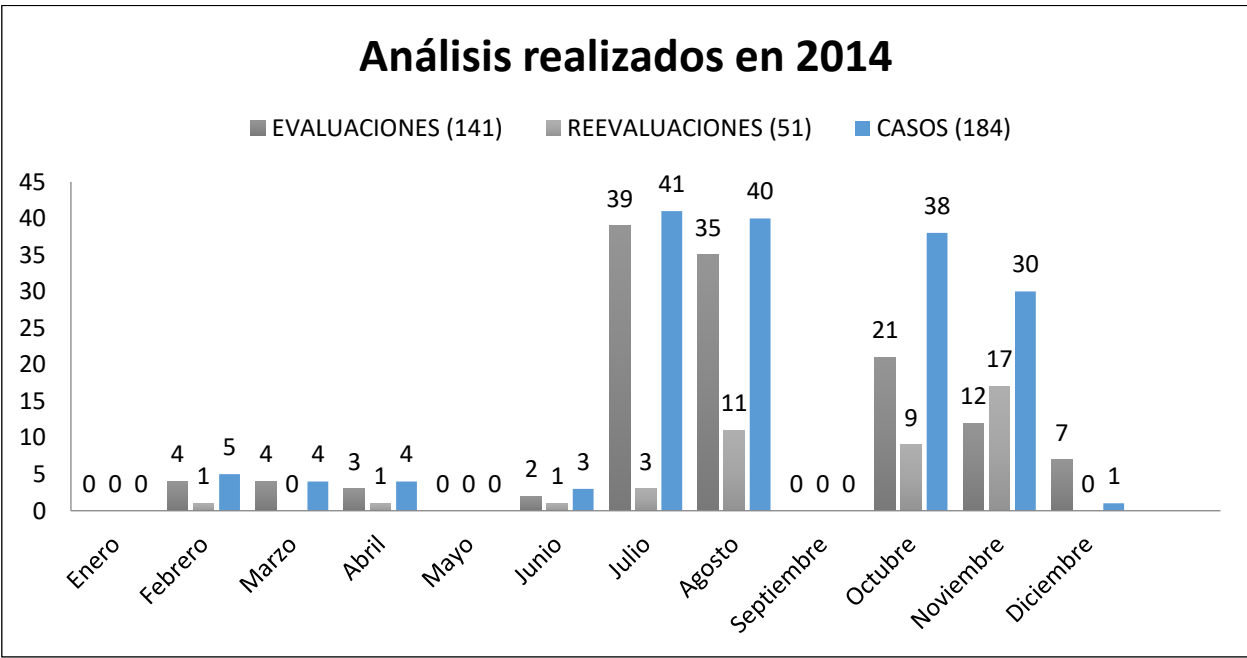
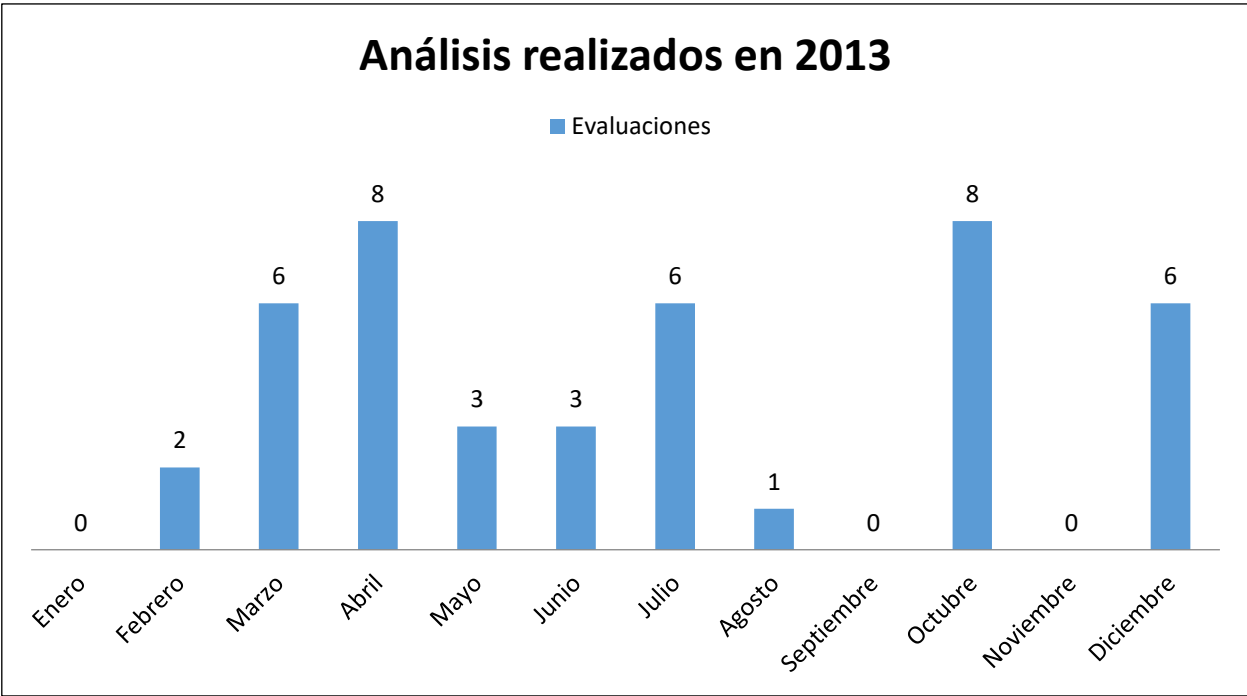
15.4.5 Medidas de protección implementadas

Año	Escolta y acompañamiento	Inmuebles con infraestructura	Bienes físicos	Telecomunicaciones	Botón de asistencia	Patrullajes	Gestiones	Directorios	Manuales de autoprotección	Presentación de denuncias	Medidas preventivas	Otras
2012	11	N/A	N/A	N/A	N/A	10	4	11	10	4	0	13
2013	30	N/A	N/A	N/A	N/A	54	19	49	24	7	14	116
2014	21	114	37	29	294	25	5	39	16	4	5	54
2015	35	96	60	79	181	31	6	68	36	1	2	80
2016	11	56	33	8	154	53	43	75	20	1	3	113
2017	31	84	82	6	206	90	81	160	13	0	17	216
2018	14	47	52	11	135	48	69	92	1	1	4	152
2019	0	0	2	6	12	5	0	5	1	0	0	1
Total	153	397	264	133	970	311	227	494	120	18	45	744

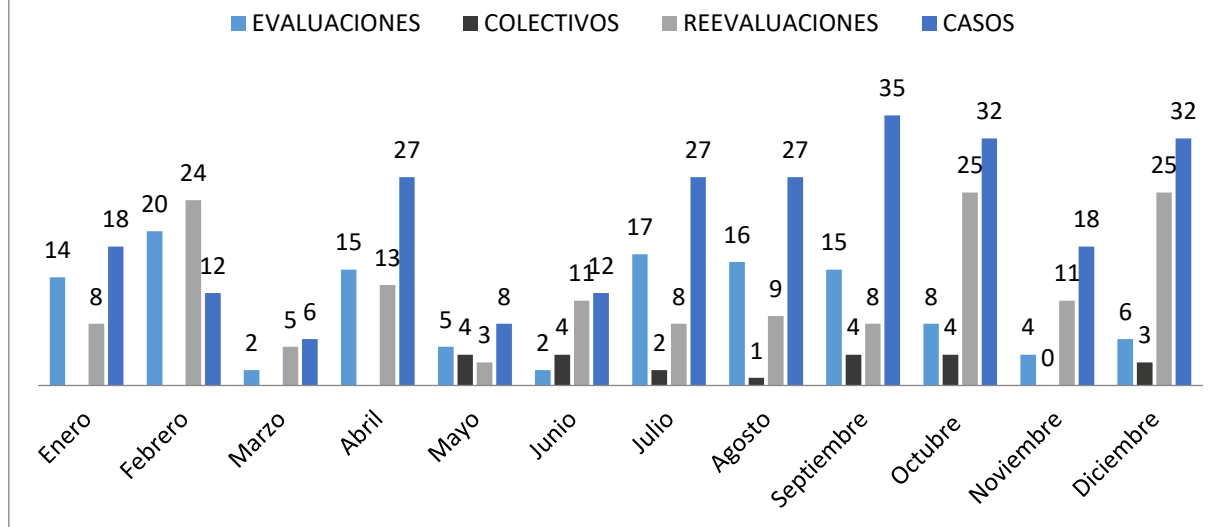
Ilustración 26 – Medidas de protección implementadas

15.4.6 Evaluaciones de riesgo realizadas

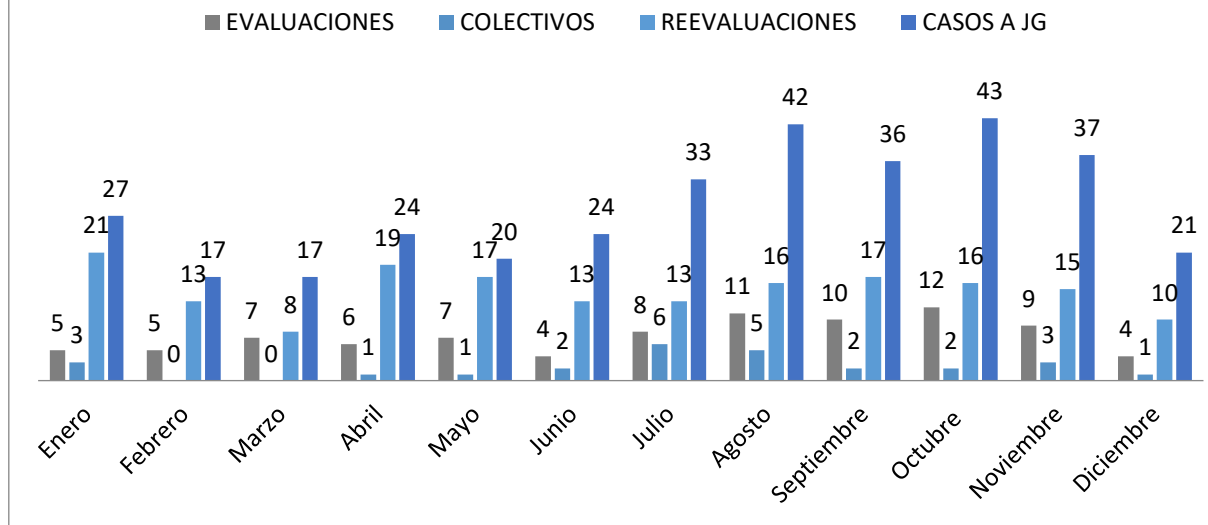




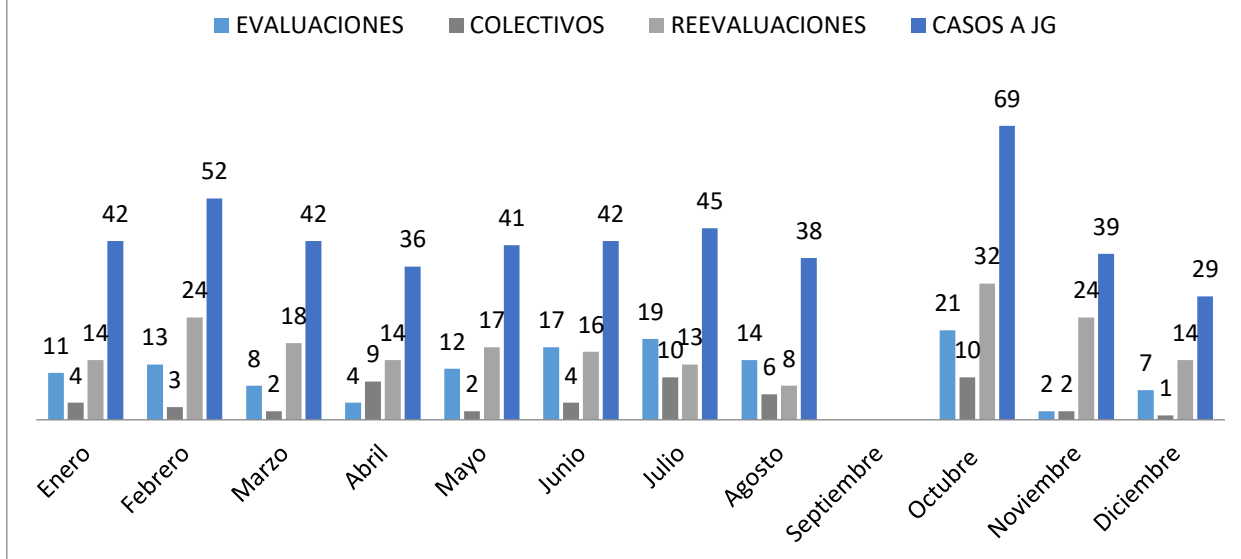
Análisis realizados en 2015



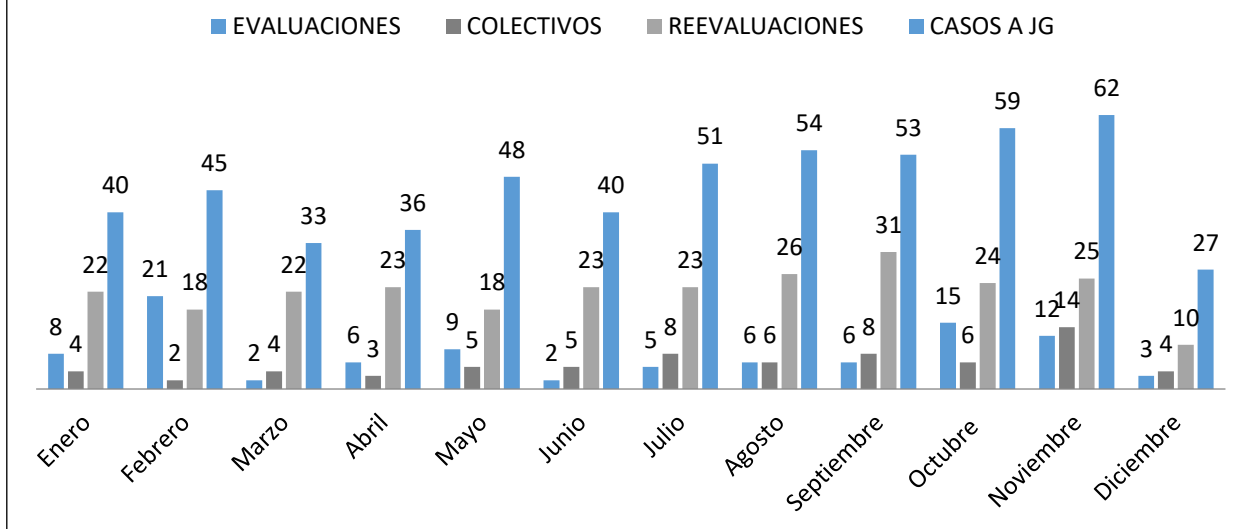
Análisis realizados en 2016

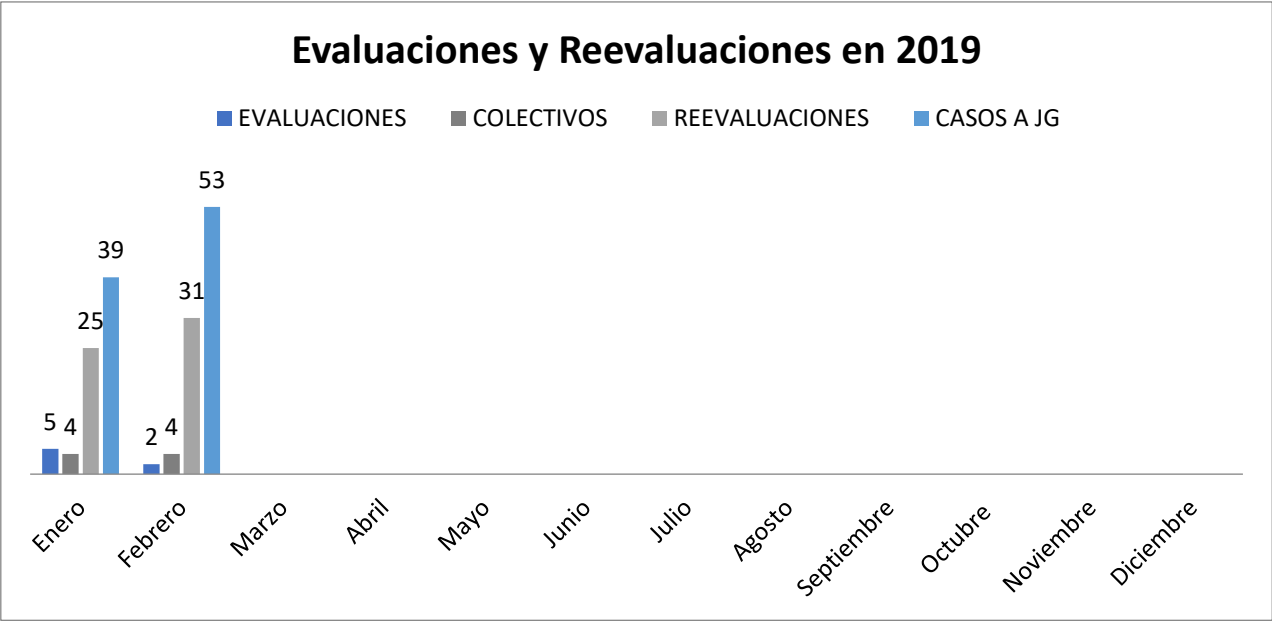


Análisis realizados en 2017



Análisis realizados en 2018





15.5 Anexo V – Índice de ilustraciones

Ilustración 1 - El Mecanismo	28
Ilustración 2 - Personas actualmente beneficiarias.....	41
Ilustración 3 - Presupuesto asignado, disponible y ejercido por año	90
Ilustración 4 - Composición de la Junta de Gobierno	93
Ilustración 5 - Repartición de tareas para la Junta de Gobierno.....	103
Ilustración 6 - Casos atendidos por la URCRR entre 2017 y 2019	116
Ilustración 7 - Evaluaciones realizadas por la UER.....	118
Ilustración 8 - Conclusiones de casos	160
Ilustración 9 - Portada del sitio web del Mecanismo	177
Ilustración 10 - Ejemplo de mapa de riesgo	185
Ilustración 11 - Enlaces estatales	213
Ilustración 12 - Previsión de gasto del Fideicomiso.....	222
Ilustración 13 - Previsión de gasto del Fideicomiso.....	222
Ilustración 14 - Previsión de aumento de personas beneficiarias.....	223
Ilustración 16- Personas beneficiarias entrevistadas	246
Ilustración 17- Entrevistas para la elaboración del diagnóstico	246
Ilustración 17 - Valoración de la implementación de medidas	247
Ilustración 18 - Probables agresores a personas beneficiarias.....	357
Ilustración 19 – Personas beneficiarias totales.....	357
Ilustración 20 – Total de personas actualmente beneficiarias.....	358
Ilustración 21 – Población beneficiada por entidad federativa	359
Ilustración 22 – Solicitudes de incorporación	360
Ilustración 23 – Solicitudes de incorporación	360
Ilustración 24 – Solicitudes de incorporación de periodistas	361
Ilustración 25 – Colectivos de personas beneficiarias.....	361
Ilustración 26 – Medidas de protección implementadas	362

15.6 Anexo VI – Bibliografía

- Aaron Pettinari. «Quell'informazione che fa paura al potere» (Antimafia Duemila, 24 de septiembre de 2015), <http://www.antimafiaduemila.com/dossier/giornalisti-uccisi-dalla-mafia.html>
- Amnistía Internacional. «Entre balas y olvido. Ausencia de protección a personas defensoras del territorio en la Sierra Tarahumara» (enero de 2019), <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4195542019SPANISH.PDF>
- Artículo 19. «Ante el silencio, ni borrón ni cuenta nueva. Informe Anual 2018» (Ciudad de México, 2 de abril de 2019), https://articulo19.org/wp-content/uploads/2019/05/Ante-el-Silencio-Ni-Borron-Ni-Cuenta-Nueva_ABRv2.pdf
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 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, A/RES/53/144 (1999). https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf
- . «Promoción de 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: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer» A/RES/68/181 (18 de diciembre de 2013), <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/181>
- «Atentados de ETA contra periodistas y medios de comunicación» (El Mundo, 16 de enero de 2001), <https://www.elmundo.es/elmundo/2001/01/16/espana/979650582.html>
- BBC Mundo, Redacción. «Qué es el “Triángulo Dorado” la región mexicana donde se teme está escondido el Chapo Guzmán» (BBC News Mundo, 17 de octubre de 2015), https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151017_mexico_chapo_trianguulo_dorado_sinaloa_mexico_amv
- CEJIL, JASS, IP y ONU Mujeres «Los Mecanismos de Protección en México a la Luz de la Resolución de las Naciones Unidas sobre Protección de las Defensoras de los Derechos Humanos y las Personas Defensoras de los Derechos de la Mujer» (2018)
- CoIDH. Caso Defensor de Derechos Humanos vs Guatemala, Supervisión de cumplimiento de sentencia (22 de noviembre de 2016), http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/defensor_22_11_2016.pdf
- CoIDH. Caso Godínez Cruz vs Honduras, Sentencia de Fondo (Serie C No. 5, 20 de enero de 1989), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_05_esp.pdf
- CoIDH. Caso Luna López vs Honduras, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 269, 10 de octubre de 2013), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf
- CoIDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs Colombia, Sentencia de Fondo (Serie C No. 140, 31 de enero de 2006), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf
- CoIDH. Caso Perozo y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 195, 28 de enero de 2009), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf
- CoIDH. Caso Ríos y Otros vs Venezuela, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C No. 194, 28 de enero de 2009), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf
- CoIDH. Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras, Sentencia de Fondo (Serie C No. 4, 29 de julio de 1988), http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf
- CAT. «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México» (13 de mayo de 2019), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CAT_C_MEX_CO_7_34944_S.pdf

- CDA Collaborative Learning Projects. «Do No Harm: A brief introduction from CDA». Accedido 27 de mayo de 2019. <https://www.cdacollaborative.org/wp-content/uploads/2018/01/Do-No-Harm-A-Brief-Introduction-from-CDA.pdf>
- CED. «Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención» CED/C/MEX/FU/1 (19 de noviembre de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/CED_C_MEX_FU_1_33066_S.pdf
- CEDAW. «Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer» CEDAW/C/MEX/CO/7-8 (7 de agosto de 2012), <https://undocs.org/es/CEDAW/C/MEX/CO/7-8>
- . «Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México» CEDAW/C/MEX/CO/9 (25 de julio de 2018), <https://undocs.org/es/CEDAW/C/MEX/CO/9>
- CEDEHM. «Solicitud de alerta preventiva para personas defensoras de derechos humanos en Chihuahua» (7 de marzo de 2016), <https://cedehm.blogspot.com/2016/03/solicitud-de-alerta-preventiva-para.html>.
- CEJIL, y PI. «Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos» (2017), https://www.cejil.org/sites/default/files/es_tiempoya_interactivo.pdf
- CENCOS. «Análisis sobre los “Acuerdos” de protección para periodistas y defensor@s de derechos humanos» (6 de julio de 2011), http://acuddeh.org/IMG/pdf/10_elementos.pdf
- CEPAL. «Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe» (4 de marzo de 2018), <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- CESCR. «Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México» (marzo de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/E_C-12_MEX_CO_5-6_30800_S.pdf
- CIDH. Caso José Rusbel Lara y otros vs Colombia, Informe de fondo No. 35/17 de 21 de marzo de 2017, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2017/COPU12713ES.pdf>, accedido 29 de mayo de 2019, párr. 152.
- . «Comunicado de prensa R113/11. Relatores de Libertad de Expresión de la ONU y la CIDH presentan públicamente informes sobre visita a México» (24 de octubre de 2011), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=873&IID=2>
- . «Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos» (31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Criminalizacion2016.pdf>.
- . «Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17 (30 de diciembre de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/proteccion-personas-defensoras.pdf>
- . «Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos» OEA/Ser.L/V/II.Doc.57 (2009), <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- . «Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión» (7 de marzo de 2011), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/publicidad%20oficial%202012%20o5%2007.pdf>
- . «Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas» OEA/Ser.L/V/II.Doc.66 (31 de diciembre de 2011), <https://oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>
- . «Situación de los derechos humanos en Guatemala: Diversidad, desigualdad y exclusión» (31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Guatemala2016.pdf>

- . «Situación de los derechos humanos en México» (31 de diciembre de 2015), <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>
- CIJ. «Criminalización de la protesta social» (diciembre de 2012), <https://www.refworld.org/pdfid/530ef99b4.pdf>
- CIMAC. «Herencia de un sexenio: simulación y desplazamiento. Violencia contra mujeres periodistas 2012-2018», <https://www.cimacnoticias.com.mx/sites/default/files/Herenciadeunsexenio%20%281%29.pdf>
- CINU. «Conferencia de Prensa Michelle Bachelet» (video de YouTube, transmitido en vivo el 9 de abril de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=kkzjIrJs1Ng>
- CNDH. «Denuncia CNDH vacíos legales en entidades federativas para proteger a periodistas y personas defensoras, y presenta campañas de difusión y preventivas en esas materias» (8 de abril de 2019), http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_136.pdf
- . «En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo» (Tirant lo Blanch, 2016), <https://www.tirant.com/mailling/mexico/9788491430612.pdf>
- . «Recomendación General No. 24 Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México.» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15004/RecGral_024.pdf.
- . «Recomendación General No. 25 Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos» (8 de febrero de 2016), http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/15002/RecGral_025.pdf
- . «Recomendación No. 91/2018 sobre el caso de violación al derecho de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia, así como omisiones que afectan la libertad de expresión de V y a no ser víctima de desplazamiento forzado, en el estado de Baja California Sur.» (31 de diciembre de 2018), http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_091.pdf.
- . «Solicita CNDH a SEGOB y SHCP implementar medidas cautelares para impedir la desprotección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (8 de octubre de 2018), http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_299.pdf.
- CNDH y ONU-DH. «CNDH y ONU-DH condenan el asesinato de Julián Carrillo, defensor indígena de los derechos humanos del pueblo rarámuri de Chihuahua» (26 de octubre de 2018), http://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2018/20181026_Comunicado_conjunto_ONU-DH_CNDH_Julia%C3%ACn_Carrillo.pdf
- Colectivo Medios Libres. «Bases mínimas para la regulación de la publicidad oficial» (7 de febrero de 2018), http://publicidadoficial.com.mx/wp-content/uploads/2018/02/Esta%CC%81ndares_para_la_elaboracio%CC%81n.pdf.
- Congreso de Michoacán de Ocampo. «Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (2018), <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-PARA-LA-PROTECCI%C3%93N-DE-PERSONAS-DEFENSORAS-DE-DERECHOS-HUMANOS-Y-PERIODISTAS-P.O.-14-de-agosto-2018.pdf>
- Consejo Consultivo. «¿Qué es el Consejo Consultivo?», <https://consejomecanismo.com/>
- Consejo de Derechos Humanos. Bodrozic v. Serbia and Montenegro, U.N. Doc. A/61/40, Vol. II, at 288 (HRC 2005), Vol. II U.N. Doc. A/61/40 (2005).
- . «Día Internacional de las Defensoras de Derechos Humanos 29 de noviembre de 2016» (29 de noviembre de 2016), <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20936&LangID=S>

- . «Examen Periódico Universal - México» (2019), <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/MXIndex.aspx>
- . «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México» (27 de diciembre de 2018), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/447/02/PDF/G1844702.pdf?OpenElement>
- Consejo Económico y Social. «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos» E/CN.4/1998/53/Add.2 (11 de febrero de 1998), <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022.pdf>
- «Convenio de Coordinación entre el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y el Gobierno del Estado de Chihuahua» (9 de junio de 2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/361553/Conv._Coord_Plan_Contin_Chih.pdf
- Enrique Méndez, y Roberto Garduño. «Diputados aprueban ley para proteger a defensores de derechos y periodistas» (La Jornada, 1 de mayo de 2012), <https://www.jornada.com.mx/2012/05/01/politica/016n1pol>
- Equitas, y ONU-DH. «Cómo evaluar las actividades de capacitación en derechos humanos. Manual para educadores en derechos humanos» (2010), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/EvaluationHandbookPT18_sp.pdf
- Espacio OSC. «Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano» (Ciudad de México, 7 de abril de 2017), <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado.pdf>
- . «¿Quiénes somos?», <https://espacio.osc.mx/nosotros/>.
- . «Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (México, julio de 2015), http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/03/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf
- «Extracto de la Decisión Final adoptada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Comunicación Individual No. 2767/2016 relativa al caso de la Periodista y Defensora de Derechos Humanos Lydia Cacho Ribeiro» (Diario Oficial de la Federación, 27 de febrero de 2019), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551345&fecha=27/02/2019
- FGE. «Participa FGE en el Foro Internacional sobre Desplazamiento Forzado», <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/inicio/?p=29900>.
- FLEPS. «El sexenio de la resistencia: Informe sobre la protesta social y la respuesta estatal 2012-2018» (Ciudad de México, diciembre de 2018), http://libertadypromesa.org/wp-content/uploads/2018/12/el_sexenio_de_la_resistencia_sexenio_2012-2018_fleps.pdf
- Front Line Defenders, «A review of the Mexican Government's Protection Mechanism physical security measures» (abril de 2018).
- Héctor Molina. «Recursos, a unidades de protección a periodistas» (El Economista, 4 de julio de 2017), <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Recursos-a-unidades-de-proteccion-a-periodistas-20170704-0156.html>.
- IMDHD. «Informe de Evaluación. Alerta y Plan de Contingencia» (enero de 2019), <http://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/03/Informe-Evaluacio%CC%81n-proceso-20-febrero-2019-1-1.pdf>.
- Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo., Pub. L. No. 29/2011, (2011), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-15039>

- Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia (2015), https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Proteccion_defensores_der_humanos_periodistas_o_p_just.pdf
- Ley General de Víctimas (2013), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5284359&fecha=09/01/2013
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012), <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>
- Loi 039/2017/AN portant protection des defenseurs des droits humains au Burkina Faso, Pub. L. No. 039/2017/AN (2017), https://www.assembleenationale.bf/IMG/pdf/loi_039-2017_defenseurs_droits_humains.pdf
- Loi 2014-388 du 20 juin 2014 portant promotion et protection des défenseurs des droits de l'Homme, Pub. L. No. 2014-388 (2014), <http://ci-ddh.org/wp-content/uploads/2016/09/Loi-num%C3%A9ro-2014-388.pdf>
- Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. «Acciones por la Libertad de Expresión para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras» (30 de junio de 2017), <http://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/curso-de-capacitacion-para-la-conformacion-de-las-unidades-estatales-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas>
- . «Convocatoria para la elección de personas consejeras representantes de la sociedad civil, para formar parte del Consejo Consultivo del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.» (Diario Oficial de la Federación, 7 de octubre de 2015), http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5410803&fecha=07/10/2015
- . «Declaratoria de reconocimiento a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del estado de Chihuahua» https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/386328/DECLARATORIA_DE_RECONOCIMIENTO_CHIHUAHUA.pdf
- . «Diagnóstico sobre la situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en el Estado de Chihuahua. Alerta Temprana», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162134/Informe_Mecanismo_Chihuahua.pdf
- . «Fideicomiso 10232. Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.», <http://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/fideicomiso-1032>
- . «Guía de utilización de formatos» (octubre de 2018)
- . «Informe de Actividades 2012-2013», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162133/Informe_Actividades_Mecanismo_2012_2013_VFinal.pdf
- . «Informe de Actividades. Ejercicio 2015», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121362/Informe_de_actividades_2015_Formato_.pdf
- . «Informe de Actividades. Ejercicio 2017», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/337951/Informe_de_Actividades_Ejercicio_2017.pdf
- . «Informe Estadístico. Enero 2019» (31 de enero de 2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/438601/Informe_Estadistico_Enero_2019.pdf

- . «Informe Estadístico. Marzo 2019» (31 de marzo de 2019), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/461599/Informe_Estadistico_2019_03.pdf
- . «Informe Estadístico. Abril 2019»
- . Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297580/Lineamientos_para_el_Reconocimiento_a_la_Labor_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas.pdf
- . «Lineamientos para la atención y retorno de personas defensoras de derechos humanos y periodistas desplazadas incorporadas al Mecanismo de Protección Federal»
- . «Manual de medidas de protección»
- . «Medidas Preventivas para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de Chihuahua. Plan de Contingencia», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233420/PLAN_DE_CONTINGENCIA._C_HIHUAHUA..pdf.pdf
- . «Plan de Contingencia Chihuahua. Informe Trimestral de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua, junio-agosto 2018», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/412848/INFORME_TRIMESTRAL_CHIH_01JUN-01SEP.pdf
- . «Plan de Contingencia Chihuahua. Informe Trimestral de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua, marzo-mayo 2018», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343581/Segundo_Informe_de_Seguimiento_a_las_Medidas_preventivas_para_la_Proteccion_de_personas_defensoras_de_derechos_humanos_y_periodistas_de_Chihuahua.pdf
- . «Plan de Contingencia Chihuahua. Primer Informe de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua, julio 2017-febrero 2018», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325806/INFORME_TRIMESTRAL_CHIHUAHUA_1er_SEMESTRE.pdf
- . «Procedimiento para el apercibimiento y retiro de medidas de protección por un uso indebido» (abril de 2018).
- . «Reconocimiento a las Personas Defensoras de los Pueblos y Comunidades Indígenas, al Derecho a la Tierra y el Territorio: MPPDDHYP» (14 de marzo de 2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/365929/Reconocimiento_Personas_defensoras_de_Tierra_y_Territorio_-_15_03_2018B.pdf
- . «Reconocimiento a las y los defensores de derechos humanos de la comunidad indígena otomí de San Francisco Xochicuaautla», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/427540/Reconocimiento_Xochicuaautla_e ne2019_consentimiento_colectivo.pdf
- . «Reconocimiento a personas defensoras de derechos sexuales y reproductivos», https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/409586/Reconocimiento_a_personas_defensoras_de_derechos_sexuales_y_reproductivos-30_octubre.pdf
- Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y CONAGO. «Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (agosto de 2017), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344896/PROTOCOLO_DE_COORDIN

- México Digital. «Datalab: análisis de datos para políticas públicas basadas en evidencia», <http://www.gob.mx/mexicodigital/articulos/datalab-analisis-de-datos-para-politicas-publicas-basadas-en-evidencia>
- Ministerio del Interior. «Formulario de Solicitud de Inscripción a los programas de protección liderados por la Unidad Nacional de Protección.», <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/03/ger-ft-96-v2-formulario-de-solicitud-de-inscripcion-a-los-programas-de-proteccion-liderados-por-la-unidad-nacional-de-proteccion-ruta-individual.pdf>
- ONU-DH. «Comentario a la declaración sobre el derecho y deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos» (Segunda Edición, 2016), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/201611_ComentDeclDDH_WEB.pdf
- . «Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México» (Ciudad de México, 9 de abril de 2019), http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20190409_MexicoFinalStatementSP.pdf
- . «Folleto informativo N° 29. Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos», <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>
- . «Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación» (2012), https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf
- ONU-DH y CIDH. «Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México». http://hchr.org.mx/images/doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf
- PBI-México. «La implementación de la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas», https://pbi-mexico.org/fileadmin/user_files/projects/mexico/files/Mechanism/130625BriefingMecanismoPBI_ES.pdf
- PIDC. «Plan de acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad», http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/official_documents/UN-Plan-on-Safety-Journalists_ES_UN-Logo.pdf
- PGR. «Protocolo Homologado de Investigación de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión» (octubre de 2018), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/444272/Protocolo_homologado_de_investigacion_de_delitos_cometidos_contra_la_libertad_de_expresion.pdf
- Presidencia Enrique Peña Nieto. «Acciones para la Libertad de Expresión y para la Protección de Periodistas» (video de YouTube, transmitido en vivo el 17 de mayo de 2019), <https://www.youtube.com/watch?v=BgaXbl0SL6A>
- Propuesta Cívica, «Frente al Riesgo y el caos. Análisis del marco normativo de protección para personas defensoras y periodistas en México» (Ciudad de México, 2019)
- Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LPPDDHP.pdf
- Reglamento General de la Ley de Protección para las y los defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, Pub. L. No. Acuerdo Ejecutivo No. 59-2016 (2016).

- https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Reglamento_Ley_proteccion_def_derechos_humanos_comunicadores.pdf
- «Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión» (8 de septiembre de 2015), https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/361&referer=http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/Annual.aspx&Lang=S
- Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. «Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018», <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S>
- . «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos» A/72/170 (19 de julio de 2017) <https://undocs.org/pdf?symbol=es/a/72/170>
- . «Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México» (12 de febrero de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1803797.pdf
- . «Situación de las defensoras de los derechos humanos. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos» A/HRC/40/60 (10 de enero de 2019), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/005/00/PDF/G1900500.pdf?OpenElement>
- . «Visita a México, 24 de enero de 2017. Informe de cierre de misión», https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/SRHRD-END-OF-MISSION-STATEMENT-FINAL_ESP.pdf
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. «Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión. Discriminación y violencia basada en el género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión» (31 de octubre de 2018), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf>
- . «Relatoría Especial condena el asesinato del periodista Cecilio Pineda en México e insta al Estado a revisar actuación del Mecanismo Federal de Protección en el caso» (10 de marzo de 2017), <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1058&lID=2>
- . «Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia» (2013), https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf
- . «Zonas silenciadas: Regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión» OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/17 (15 de marzo de 2017), https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ZONAS_SILENCIADAS_ESP.pdf
- Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. «Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México» (28 de junio de 2018), https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf
- . «Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México» OL MEX 2/2019 (5 de marzo de 2019), <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>
- SEGOB. «Acuerdo sobre los Consejeros del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas» (21 de octubre de 2012),

- <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/10/acuerdo-sobre-los-consejeros-del-mecanismo-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas/>
- . «Conoce el Servicio de Protección Federal» (14 de febrero de 2017), <http://www.gob.mx/segob/documentos/conoce-el-sistema-penitenciario-federal-y-servicio-de-proteccion-federal>
- Semanario Judicial de la Federación. Tesis: 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), No. Tesis Aislada 2007798 (Primera Sala SCJN octubre de 2014).
- . Tesis: 1a. CCXXII/2017 (10a.), No. Tesis Aislada 2015753 (Primera Sala SCJN diciembre de 2017).
- . Tesis: IV.2o.A.51 K (10a.), No. Tesis Aislada 2005766 (Tribunales Colegiados de Circuito febrero de 2014).
- «Sobre o PPDDH». Página. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, <https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/programas-de-protecao/ppddh-1/sobre-o-ppddh>
- «Tratado de la Unión Europea» (1992), https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf
- UNODC. «Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada» (ONU, 2008), [https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20\(S\).pdf](https://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf)
- UNP. «Resolución 0001 de 2019» (2 de enero de 2019), <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/resol-0001-2019.pdf>
- «Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador» (25 de marzo de 2019), <https://lopezobrador.org.mx/2019/03/25/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-54/>
- World Health Organization. «Constitution», <https://www.who.int/about/who-we-are/constitution>
- WOLA, y PBI. «Cambiando el curso de la impunidad: Protección y acceso a la justicia para periodistas y personas defensoras de derechos humanos en México». (marzo de 2019), <https://www.wola.org/es/analisis/informe-justicia-periodistas-defensoras-derechos-humanos-mexico/>.

15.7 Anexo VII – Propuesta de indicadores del Mecanismo

INDICADORES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

El objetivo principal del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de derechos Humanos y Periodistas (“Mecanismo”) es garantizar la vida, la integridad y la seguridad de las personas defensoras y periodistas (“D&P”). De acuerdo con lo estipulado en el Art.-2 del Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas “Los servidores públicos que intervengan en la implementación del mecanismo [...] deberán realizar acciones necesarias para garantizar **la vida, la integridad y la seguridad** de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas [...]”. Lo anterior – entre otras medidas - a través de la activación de sistemas de alerta temprana para que se eviten agresiones potenciales a D&P (Art. 3, III) y la implementación de medidas de prevención (incluidas la investigación, el análisis, la sensibilización y la capacitación) para reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra D&P (Art. 68).

En este sentido uno de los componentes claves que se deberá medir es el nivel de cumplimiento de los derechos humanos de las personas defensoras y periodistas y en particular su derecho a **la vida, la seguridad, la libertad e integridad y el derecho a defender los derechos humanos** como resultado de la implementación del Mecanismo. Adicionalmente es necesario contar con un sistema de información e indicadores sobre el funcionamiento y la implementación del Mecanismo.

Para la medición del nivel de cumplimiento de los derechos a la vida, seguridad, libertad e integridad de los D&P se sugiere adoptar y utilizar el marco metodológico del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, elaborado a petición de los órganos de tratados para ofrecer directrices para la medición del nivel de cumplimiento de los derechos humanos por los Estados partes, a través de indicadores cuantitativos. La metodología de la ONU-DH define el cuerpo mínimo e información cuantitativa que se deberá generar sobre el nivel de cumplimiento del derecho a la vida, seguridad y libertad personales y desagregar por grupo objetivo – en el caso actual – personas defensoras y periodistas (Véase Parte 1. abajo). Los indicadores sugeridos para la medición del nivel de cumplimiento del objetivo principal del Mecanismo – garantizar la vida, la libertad y la seguridad de las personas defensoras y periodistas – se deberán generar en colaboración con otras instancias productoras de información tales como el INEGI, la PGR, la policía, los servicios médico forenses, etc.

Los indicadores sugeridos para la medición del funcionamiento y la implementación del Mecanismo se presentan en Parte 2. Las fichas de metadatos, incluyendo las fórmulas de cálculo, y la temporalidad de medición de los indicadores se definirán posteriormente a su aprobación y formal adopción.

PARTE 1. Indicadores sobre el derecho a la vida, seguridad, libertad e integridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas:

Indicadores sobre el derecho a la VIDA de D&P		
TIPO DE INDICADOR	ATRIBUTO	
	Privación arbitraria de la vida	Desaparición de personas
Proceso	(P01) Número de quejas recibidas en los organismos públicos de derechos humanos sobre el derecho a la vida de D&P (P02) Número de recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos sobre el derecho a la vida de D&P (P03) Proporción de recomendaciones sobre el derecho a la vida de D&P aceptadas por las instancias gubernamentales (P04) Porcentaje de recomendaciones sobre el derecho a la vida de D&P cumplidas (P05) Proporción de funcionarios de las autoridades competentes investigados formalmente por abuso (<i>físico y no físico</i>) a D&P (P06) Proporción de funcionarios de las autoridades competentes investigados formalmente por delitos que causaron la muerte de D&P ya fuera por acción u omisión (P07) Proporción de funcionarios de las autoridades competentes investigados formalmente por delitos que amenazaron la vida de D&P ya fuera por acción u omisión (P08) Proporción de investigaciones formales de funcionarios de autoridades competentes que resultaron en acciones disciplinarias (P09) Proporción de investigaciones formales de funcionarios de autoridades competentes que resultaron en judicialización (P10) Proporción de perpetradores identificados de casos	(P11) Número de peticiones de D&P de hábeas corpus y peticiones similares presentadas en los tribunales (P12) Proporción de perpetradores identificados en casos reportados de desapariciones de D&P investigados judicialmente, consignados, sentenciados y que cumplen sentencia (P13) Número de casos de desapariciones forzadas de D&P reportadas en el registro nacional de personas extraviadas atribuidos a agentes del estado

	reportados de privación arbitraria de la vida de D&P investigados judicialmente, consignados, sentenciados y que cumplen sentencia	
Resultado	(R01) Número de D&P asesinados (<i>y por cada 100 mil habitantes</i>) (R02) Número de delitos de amenazas contra D&P (<i>y por cada 100 mil habitantes</i>) (R03) Número de delitos de agresión contra D&P (<i>y por cada 100 mil habitantes</i>)	(R04) Número de casos reportados de desapariciones de D&P ante el registro nacional de personas extraviadas y otras fuentes. (R05) Porcentaje de expedientes concluidos sobre denuncias de D&P desaparecidos presentadas ante la CNDH cuyo responsable se presume o afirma que es un servidor público o agresor no estatal que fueron encontradas (<i>muertos/vivos</i>) o resueltos sin localización

Indicadores sobre el derecho a la LIBERTAD Y SEGURIDAD de D&P				
TIPO DE INDICADOR	ATRIBUTO			
	Arresto y detención con base en cargos penales	Privación administrativa de la libertad	Revisión efectiva por parte de un tribunal	Seguridad contra los delitos y abuso por parte de autoridades
Proceso	(P01) Número de quejas recibidas por los organismos públicos de derechos humanos sobre el derecho de defender los derechos humanos y la libertad de expresión (P02) Número de recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos sobre el derecho de defender los derechos humanos y la libertad de expresión (P03) Porcentaje de recomendaciones sobre el derecho de defender los derechos humanos y la libertad de expresión aceptadas por las instancias gubernamentales (P04) Porcentaje de recomendaciones sobre el derecho de defender los derechos humanos y la libertad de expresión cumplidas (P05) Número de declaraciones públicas de instituciones gubernamentales (<i>federales, estatales, municipales</i>) legitimando la labor de D&P			

	(P06) Proporción de arrestos o detenciones de D&P con base en orden de aprehensión (P07) Proporción de órdenes de aprehensión efectuadas (vs. <i>giradas</i>) (P08) Porcentaje de D&P presentadas ante un juez penal de primera instancia con auto de término constitucional de formal prisión o sujeción a proceso (<i>por tipo de delito</i>) (P09) Proporción de detenciones administrativas de D&P por tipo de infracción y monto de la multa (P10) Porcentaje de D&P con sentencia condenatoria con pena de multa (P11) Porcentaje de D&P con órdenes de aprehensión (P12) Porcentaje de arraigos contra D&P	(P13) Proporción de declaratorias de libertad en casos de detenciones administrativas de D&P	(P14) Proporción de solicitudes de fianza de D&P aceptadas por el tribunal (por monto de la fianza) (P15) Proporción de D&P arrestados que contaban con acceso a un asesor o ayuda legal	(P16) Proporción de casos ante el mecanismo de Protección en los cuales no se presentó una denuncia formal
Resultado	(R01) Número de detenciones de D&P por cada 100 mil habitantes con base en una orden judicial (R02) Número de detenciones de D&P por cada 100 mil habitantes debido a una acción de autoridades ejecutivas (R03) Número de detenciones arbitrarias de D&P		(R06) Proporción de arrestos de D&P declarados ilegales por tribunales nacionales (R07) Porcentaje de D&P absueltos por resolución judicial	(R08) Incidencia y prevalencia de abusos o delitos físicos por cada 100 mil habitantes

	(R04) Número de órdenes de aprehensión contra D&P (R05) Número de arraigos contra D&P		por tipo de perpetrador <i>(autoridad/actor no estatal)</i> (R09) Número de delitos contra el honor

PARTE 2. Indicadores sobre el funcionamiento y la implementación del Mecanismo

Niveles de desagregación de la información En todos los casos en los cuales el indicador da información sobre D&P se deberá desagregar por lo menos por las siguientes categorías que indican el contexto de vulnerabilidad de los D&P:	
Caso individual o colectivo	Individual Colectivo (pertenece a un medio u organización) Colectivo (sin pertenencia a un solo medio u organización)
Persona incorporada	Persona incorporada al Mecanismo Persona no incorporada al Mecanismo
Persona peticionaria diferente a la beneficiaria (sí/ no)	En caso afirmativo: - Tercero a nombre del potencial beneficiario - Representante
Persona beneficiaria	- Sí - No
Sexo	- Masculino - Femenino - Otro (se registrara “otro únicamente si las agresiones alegadas son por motivo del género y la orientación sexual de la persona)
Localidad (rural/urbana; nombre del estado/municipio)	Dividir en: -dónde vive,

	-dónde trabaja, -dónde fue la agresión, -dónde genera efectos el trabajo de la persona
Tipo de agresión	Hacer catálogo básico con base en hechos (no derechos) e irlo ampliando en función de los tipos de agresiones reportadas en los expedientes. - Agresión indirecta: contra familiares y/o integrantes de la organización
Nivel de ingreso	
Nivel de educación	
Tipo de actividad	- Defensor - Periodista - Ambos
Edad	- Menos de 18 años - De 18 a 29 años - De 30 a 45 años - De 46 a 65 años - Más de 65 años
Pertenencia indígena	- Sí (indicar cuál según clasificadores del INEGI) - No - No se sabe
Discapacidad	- Sí (indicar cuál según clasificadores del INEGI)

	- No - No se sabe
Nacionalidad	
Persona privada de libertad	- Sí - No - No se sabe
EN CASO DE PERSONAS DESPLAZADAS:	
Fecha de desplazamiento	Registrar
Estado expulsor	Registrar
Municipio expulsor	Registrar
Estado receptor	Registrar
Municipio receptor	Registrar
Fin del desplazamiento	- Sí - No - No se sabe
Fecha de fin del desplazamiento	
PARA PERIODISTAS:	
Tipo de medio en el que labora	- Electrónico - Televisión - Radio - Escrito

	- Radio comunitaria - Redes sociales electrónicas - Medio comercial - Medio alternativo - Varios
Tema de cobertura (<i>para periodistas</i>)	- Social - Policiaca (incluye impunidad y corrupción) - Militar - Política - Delincuencia organizada - Conflictos sociales (que cubre marchas y movimientos) - Judicial - Legislativos - Derechos humanos - Medio ambiente - Empresas y Derechos Humanos - Otras
Alcance de cobertura	- Internacional - Nacional - Regional - Local

Nombre del medio (<i>en caso de periodistas freelance, se indicará así en el nombre del medio</i>)	
Tipo de vinculación con el medio	- Propietario - Empleado (staff) - FreeLancer - Stringer - Fixer - Agencia de comunicación - Corresponsal
PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS:	
Tipo de derecho que defiende	- Civiles y políticos - Económicos, Sociales, Culturales - Ambientales
Derechos específicos	Requiere precisarse si se trata de grupos en especial situación de vulnerabilidad: niñez, mujeres, indígenas, discapacidad, etc.
Organización o colectivo	- Sí - No - No se sabe
Nombre de la organización	Sólo se anota si la organización podría estar relacionada la agresión
DATOS DEL COLECTIVO U ORGANIZACIÓN:	

Tipo de actividad	- Defensa - Periodismo - Ambos
Tipo de derecho	- Civiles y políticos - Económicos, Sociales, Culturales - Ambientales
Derecho específico	Requiere precisarse si se trata de grupos en especial situación de vulnerabilidad: niñez, mujeres, indígenas, discapacidad, etc.
Ubicación	Para personas beneficiarias no incorporadas se indicará el tipo de relación con la incorporada (indicar como viene en el artículo 24 de la ley).
1. Indicadores de gestión y de proceso:	
Sobre las solicitudes:	
Número de solicitudes presentadas (por tipo de actor que presenta la solicitud: persona, organización, otro)	
Número de solicitudes aceptas (porcentaje)	
Número de solicitudes rechazadas (porcentaje)	
Motivos de rechazo (no corresponde la actividad, la agresión o amenaza no fue por la actividad, no hubo agresión o amenaza) (porcentaje)	
Porcentaje de casos en los cuales la determinación se ha notificado al peticionario dentro del plazo máximo establecido	
Porcentaje de casos en los cuales la persona peticionaria ha presentado una inconformidad con la resolución (indicando el supuesto de inconformidad previsto en la ley y el sentido de la resolución)	
Número (porcentaje) de solicitudes aceptadas con posterioridad a una inconformidad	
Porcentaje de casos en los cuales la persona peticionaria ha presentado un amparo en contra de la resolución y con el sentido de la resolución	

Porcentaje de casos en los que se ha iniciado procedimiento extraordinario <i>Desagregar porqué se inició el proceso extraordinario:</i> - Resultado de una evaluación preliminar que determine el riesgo inminente - Resultado de la declaración del peticionario de un peligro inminente a: 1. Vida (desagregar los casos señalados en el artículo 24 de la Ley) 2. Integridad física (desagregar los casos señalados en el artículo 24 de la Ley) 3. Libertad (desagregar los casos señalados en el artículo 24 de la Ley) 4. Seguridad (desagregar los caso señalados en el artículo 24 de la Ley)
Tiempo promedio transcurrido entre la solicitud de incorporación al Mecanismo y la respuesta del Mecanismo
Porcentaje de solicitudes de incorporación que no cumplen los requisitos de incorporación (según procedimiento ordinario y extraordinario) <i>Desagregar conforme los supuestos del Reglamento (art. 53):</i> I. Datos de identificación del Peticionario o Beneficiario; II. Descripción de los hechos que conforman la agresión y lugar en donde éstos ocurren. En caso de solicitar medidas urgentes, deberá expresar las razones por las que considere necesarias dichas medidas; III. La descripción de la actividad que realiza como persona defensora de derechos humanos o periodista, y IV. Manifestación de la Persona Peticionaria de no ser Beneficiaria de otro mecanismo de protección, o bien, que desea renunciar a aquél, para solicitar éste.
<i>Únicamente para las solicitudes que no cumplen los requisitos:</i> - Tiempo que transcurre desde la solicitud de incorporación hasta la subsanación de deficiencias (según procedimiento ordinario y extraordinario) - Tiempo que transcurre desde la subsanación de deficiencias hasta el acuerdo de incorporación (según procedimiento ordinario y extraordinario) - Tiempo que transcurre desde la solicitud de incorporación hasta la incorporación (según procedimiento ordinario y extraordinario) <i>Desagregar por tiempo separando los supuestos previstos en el art. 53 del Reglamento.</i>

Proporción de solicitantes (tanto beneficiarias como no beneficiarias) que valoran como adecuado el análisis de riesgo (Información a levantar a través de encuestas)
Sobre las medidas:
Porcentaje de D&P que han tenido/tienen medidas cautelares dictadas por parte de la CIDH, CoIDH, CNDH Comisiones estatales)
Porcentaje de D&P que cuentan con otras medidas de protección (Procuradurías locales, PGR, Mecanismos de protección locales, PF, SSP local)
Porcentaje de D&P que se han separado al Mecanismo de Protección Desagregar por razones de separación: - Renunciar formal - Falta de interés - Reducción del riesgo
Porcentaje de medidas de protección dictadas por tipo de medida Desagregar conforme lo previsto en la Ley (artículos 31 a 34, así como del llamado “anexo técnico” o catálogo de medidas brindadas por la empresa”).
Porcentaje de personas con medidas ordinarias anticipadas Desagregar conforme lo previsto en la Ley (artículos 31 a 34, así como del llamado “anexo técnico” o catálogo de medidas brindadas por la empresa”).
Porcentaje de medidas de protección ordinarias anticipadas (<i>por tipo general de medida: físicas, infraestructura, etc.</i>) Desagregar conforme lo previsto en la Ley (artículos 31 a 34, así como del llamado “anexo técnico” o catálogo de medidas brindadas por la empresa”).
Porcentaje de medidas de protección urgente Desagregar conforme lo previsto en la Ley (artículos 31 a 34, así como del llamado “anexo técnico” o catálogo de medidas brindadas por

la empresa”).
Porcentaje de medidas en las cuales la persona beneficiaria está de acuerdo con la(s) medida(s) (información a ser levantada por medio de cuestionarios de percepción)
Porcentaje de medidas terminadas (<i>por razón petición del beneficiario o peticionario, por terminación debido a que el nivel de riesgo no amerita esas medidas 101 y 102 del Reglamento, por no ubicación de la persona o por falta de interés, Protocolo para concluir las solicitudes</i>)
Porcentaje de medidas suspendidas (<i>por razón de salida del país, Protocolo para concluir las solicitudes</i>)
Porcentaje de medidas modificadas Desagregar por: - Disminución, aumento o cambio de riesgo - Sentido y razón de la modificación
Porcentaje de medidas de prevención adoptadas (ej. campañas de difusión gubernamentales)
Porcentaje de medidas preventivas (total y por peticionario)
Percepción de las personas beneficiarias sobre la pertinencia y la calidad de las medidas preventivas (información a levantar por medio de encuesta de percepción)
Percepción de las personas beneficiarias sobre la pertinencia y la calidad de las medidas de protección (información a levantar por medio de encuesta de percepción)
Porcentaje de D&P que han sufrido agresiones físicas tras su incorporación al mecanismo (según el procedimiento de incorporación ordinario o extraordinario) Desagregar por: - Tipo de agresión: física, psicológica, estigmatización, amenaza, otro - Momento en el que se sufre la agresión:

▪ Antes de la entrevista de primer contacto ▪ Antes de la incorporación ▪ Antes de la determinación de las medidas urgentes de protección ▪ Antes de la implementación de las medidas urgentes de protección ▪ Antes de la visita de evaluación de riesgo ▪ Antes de la Junta de Gobierno ▪ Antes de la implementación de las medidas aprobadas en la junta de Gobierno ▪ Después de haberse implementado las medidas de protección aprobadas por la junta de Gobierno
Porcentaje de D&P que han visto limitada su actividad como consecuencia de las medidas implementadas por el Mecanismo (información a levantar por medio de encuesta de percepción)
Porcentaje de medidas de procedimiento ordinario en los cuales las medidas han sido implementadas en un plazo no mayor a 30 días naturales Desagregar por: - Tiempo de implementación ▪ En el segundo mes ▪ En el tercer mes ▪ Después del tercer mes ▪ Nunca
Porcentaje de medidas de procedimiento extraordinario en los cuales las medidas han sido implementadas dentro del plazo establecido
Proporción de casos en los cuales las medidas otorgadas por el Mecanismo se han alterado por las instituciones responsables de la implementación Desagregar por: - Si la persona beneficiaria fue notificada o no - Si el Mecanismo fue notificado o no

- Autoridad que modifica la/s medida/s
Porcentaje de medidas urgentes otorgadas que no fueron implementadas Desagregar por tipo de medida
Motivo de no implementación de las medidas urgentes Desagregar por tipo de medida
Autoridades responsables de la no implementación de las medidas urgentes Desagregar por autoridad: - Mecanismo (SEGOB; PGR; SRE; SSPC) - Policía federal - Policía estatal - Policía municipal - Otras autoridades federales - Otras autoridades estatales - Otras autoridades municipales
Medidas urgentes no implementadas por rechazo de la persona beneficiaria (indicando el motivo) Desagregar por tipo de medida
Porcentaje de medidas de procedimiento ordinario otorgadas que no fueron implementadas Desagregar por tipo de medida
Motivo de no implementación de las medidas de procedimiento ordinario Desagregar por motivo de no implementación
Autoridades responsables de la no implementación de las medidas de procedimiento ordinario Desagregar por autoridad: - Mecanismo (SEGOB; PGR; SRE; SSPC)

- Policía federal - Policía estatal - Policía municipal - Otras autoridades federales - Otras autoridades estatales - Otras autoridades municipales
Medidas ordinarias no implementadas por rechazo de la persona beneficiaria Desagregar por: - Tipo de medida - Motivo para la no implementación
Sobre la Junta de Gobierno:
Promedio de integrantes que asisten a las sesiones de la Junta de Gobierno (<i>por procedencia</i>) Desagregar por: - Procedencia - Rango - Según si participan en las 4 mesas o en el Pleno
Porcentaje de casos en los cuales el peticionario ha estado presente en las sesiones de la Junta de Gobierno Desagregar por medio de presencia: - Físicamente - Teléfono - Skype
Duración promedia de las sesiones de la Junta de Gobierno ordinarias

Promedio de casos analizados en cada sesión ordinaria
Proporción de tiempo dedicado al análisis de casos por sesión
Tiempo promedio dedicado al análisis de un caso
Porcentaje de casos presentados ante la Junta de Gobierno con información completa
Porcentaje de casos en los cuales la Junta de Gobierno ha requerido un nuevo análisis de riesgo o un nuevo plan de protección
Motivo por el que la Junta de Gobierno requirió un nuevo análisis de riesgo o un nuevo plan Desagregar por motivo
Porcentaje de medidas en las que la Junta de Gobierno dicta modificaciones, añadidos o eliminaciones respecto al plan propuesto en el análisis de riesgo Desagregar según se establezca si dichos cambios derivan de algún integrante de la Junta de Gobierno
Promedio de días de antelación con la que se convoca a la persona peticionaria en la sesión de la Junta de Gobierno
Número de días de anticipación en el envío de la agenda para la sesión de la Junta de Gobierno
Promedio de días de antelación con la que presenta la información a las y los integrantes de la Junta de Gobierno
Porcentaje de casos en los que se han facilitado los medios que requiere la persona beneficiaria para su asistencia a la sesión de la Junta de Gobierno
Porcentaje de casos donde se ha cumplido el plazo de comunicación de las medidas a las autoridades
Percepción de las y los Peticionarios (y expertos/as) sobre el contenido de los manuales de las Medidas (información a levantar por medio de encuesta de percepción)
Percepción de las y los Peticionarios (y expertos/as) sobre el contenido de los protocolos de las Medidas (información a levantar por medio de encuesta de percepción)
Número de manuales y protocolos de Medidas elaborados/reformulados
Porcentaje de medidas que cuentan con un manual y protocolo

Proporción de casos en los que hubo unanimidad en la aprobación de las medidas
Desagregar según qué institución vota en contra
Proporción de casos en los cuales han participado representantes de los Gobiernos de los Estados en los casos de sus respectivos Estados
Proporción de casos en los que únicamente acudió el representante de la persona beneficiaria
Porcentaje de casos en los cuales a la organización o persona acompañante no fue permitida el acceso a la Junta de Gobierno
Proporción de casos de personas beneficiarias cuya asistencia a la Junta de Gobierno se había confirmado y canceló su asistencia o no participó
Proporción de casos en los que la persona beneficiaria acude acompañada por alguna organización
Porcentaje de casos en los cuales el estudio de evaluación de riesgo independiente ha generado modificación de la decisión de la Junta de Gobierno
Sobre el Consejo Consultivo:
Número de reuniones del Consejo Consultivo
Porcentaje de casos en los que se solicitaron y realizaron estudios de evaluación de riesgos independientes (<i>para cada estudio proporcionar información sobre el/los autores del estudio, cumplimiento de los principios de independencia, objetividad y confidencialidad; marco metodológico; utilización de estándares internacionales</i>)
Tiempo promedio de elaboración de los estudios de evaluación de riesgo independientes
Numero de opiniones solicitadas por la Junta de Gobierno al Consejo Consultivo
Número de opiniones emitidas por el Consejo Consultivo
Número de recomendaciones sobre las acciones de la CEN emitidos por el Consejo Consultivo
Proporción de recomendaciones emitidas por el Consejo Consultivo a la CEN no aceptadas (y motivo de no aceptación)
Inclusión en los planes de trabajo anuales del Consejo Consultivo la realización de acciones de difusión sobre el Mecanismo
Número de acciones de difusión realizadas por el Consejo Consultivo (Por tipo, público objetivo [Periodistas, personas defensoras de

derechos humanos, ambos, servidores públicos, otros], localidad y estado)
Sobre la Coordinación Ejecutiva Nacional:
Número integrantes de la Coordinación Ejecutiva Nacional (Número de personas por Unidad y en la Oficina de la Coordinador/a, por dedicación al Mecanismo de tiempo completo o parcial)
Porcentaje de los manuales y protocolos de las medidas en cuya elaboración D&P han participado activamente
Número de convenios firmados Desagregar por: - Objetivos de los convenios - Número de usos o activaciones de los convenios - Tipo de autoridad: federal, estatal, municipal - Por otro actor: instituciones públicas o privadas; academia, etc.
Número de informes de actividades presentados
Número de informes que proponen modificación de las medidas
Tipo de recursos presupuestales asignados al CC y JG para el desempeño de sus funciones
Cantidad y modales de comunicación de acuerdos y resoluciones de la JG a las autoridades encargadas de su ejecución y tipo de respuesta contemplando el tiempo
Cantidad y tipo de nombramientos de titulares de las unidades auxiliares sometidos a la JG
Cantidad y tipo de solicitudes hechas a las dependencias para la designación de sus representantes
Sobre la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida:
Porcentaje de casos de procedimiento extraordinario
Porcentaje de casos en los cuales a percepción del beneficiario se ha hecho una correcta determinación del procedimiento: ordinario o

extraordinario (información perceptual a levantar por medio de encuestas según la disponibilidad de recursos y puede no ser periódica)
Proporción de personas beneficiarias que confían en el Mecanismo (información perceptual a levantar por medio de encuestas según la disponibilidad de recursos y puede no ser periódica)
Porcentaje de todos los Estudios de evaluación de acción inmediata que se han tramitado en tiempo (3 horas)
Porcentaje de casos recibidos en cada procedimiento según la vía (presencial, escrita, telefónica, correo electrónico)
Número de casos identificados proactivamente por el Mecanismo por medio de monitoreo Desagregar por: - Persona defensora/Periodista/Ambos - Caso individual/colectivo - Sexo - Entidad Federativa - Forma de conocimiento: ○ Correo electrónico ○ Redes sociales de las autoridades de la JG ▪ Twitter ▪ Facebook ○ Comentario en sitio web ○ Por monitoreo (sin contacto directo) ▪ Fecha de la publicación ▪ Fecha de la consulta de la publicación ▪ De notas periodística

▪ De redes sociales ▪ Por sistema de alertas al correo electrónico ▪ Por video ▪ Por imágenes (fotografías) ▪ Otros ○ Llamada telefónica (desagregar si es el número de emergencia, el 01800 y demás habilitados) ○ Mensaje de texto vía telefónica ○ En persona ▪ En las instalaciones del Mecanismo (desagregar si fue ante alguna otra autoridad de la JG) ▪ En otro sitio ▪ En un curso o taller ▪ Durante una visita de evaluación de riesgo de otro caso ▪ En el lugar de trabajo de la agredida ▪ En otro sitio ○ Otra forma de conocimiento
Porcentaje de casos identificados por el Mecanismo mediante monitoreo que tras el contacto del Mecanismo aceptaron incorporarse
Porcentaje de casos de procedimiento extraordinario donde las medidas han sido implementadas en no más de 9 horas Desagregar por: - Tipo de medida - Con cargo al Fondo o sin cargo al mismo (por otras autoridades)
Porcentaje de casos de procedimiento extraordinario en los que las autoridades responsables de seguridad no respondieron al mandato del

Mecanismo o no implementaron la medida
Desagregar por tipo de autoridad
Proporción de amparos contra el Mecanismo que han sido concedidos desagregado por acto alegado
Cantidad de casos donde se informó a la persona beneficiaria o su representante que el caso se remitió a la Unidad de Evaluación de Riesgos
Desagregar por la forma en que se informó
Cantidad de casos presentados ante la JG en el mes de la agresión y en el mes siguiente
Sobre la Unidad de Evaluación de Riesgos:
Número de evaluaciones de riesgo llevadas a cabo
Desagregar por:
- Región
- Tiempo
- Analista
- Según si la evaluación de riesgo:
▪ Se realizó la entrevista con el beneficiario ▪ Se realizaron entrevistas a terceros ▪ Se examinó el lugar de trabajo del beneficiario ▪ Se examinó el domicilio del beneficiario ▪ Se revisaron las rutas del beneficiario ▪ Se revisaron las rutinas del beneficiario ▪ Se explicaron medidas de prevención y/o protección

Porcentaje de las evaluaciones con riesgo según nivel de riesgo Desagregar por: - Nivel de riesgo: ordinario, extraordinario o extremo - Región
Número de revisiones de medidas (reevaluaciones) de riesgo llevadas a cabo Desagregar por: - Motivo de la revisión: se hicieron a petición de parte, en cumplimiento de la decisión de la JG o ante nuevas agresiones o cambios de contexto de riesgo - Tiempo en que se realizaron: ▪ En el primer mes ▪ En el segundo mes ▪ En el tercer mes ▪ Antes de 6 meses ▪ Después de 6 meses ▪ Antes de 1 año ▪ Después de 1 año
Porcentaje de los planes de protección en las que se reciben comentarios desde su envío hasta la Junta de Gobierno Desagregar según si los comentarios son sobre los hechos de análisis, la valoración del nivel de riesgo o del plan de seguridad propuesto
Número de días de antelación con el que se envían las evaluaciones y revisiones de medidas a los miembros de la Junta de Gobierno (número de veces que se enviaron con más de 5 días, con 5 días con 4 días, con 3 días de antelación)
Porcentaje de las evaluaciones en las que se reciben observaciones de los integrantes de la Junta hasta la celebración de la Junta Desagregar por tipo de integrante de la JG
Número de llamadas recibidas en el teléfono de emergencia (indicando emergencias de personas beneficiarias, emergencias de personas

no beneficiarias y otros asuntos)
Duración media de las llamadas recibidas en el teléfono de emergencia (indicando emergencias de personas beneficiarias, emergencias de personas no beneficiarias y otros asuntos)
Número de análisis de riesgo emitidos en el plazo de 10 días a partir de la recepción de solicitud Desagregar por región
Porcentaje de las medidas aprobadas por la Junta de Gobierno, cuya implementación corresponde a autoridades distintas al Mecanismo, que han recibido seguimiento por parte de la Unidad Desagregar por tipo de autoridad
Calidad de análisis de riesgo presentado (deficiente, inexacto, incoherente, mala redacción, carente de información relevante, errores de fechas o datos, está volcada toda la información, aparece nueva información durante la sesión de la Junta de Gobierno) (Información que podría capturarse por medio de encuestas en caso de que exista capacidad para ello).
Sobre la Junta de Gobierno y la forma de sus decisiones:
Se convocó a Junta de Gobierno ▪ 1 día antes ▪ 2 días antes ▪ 3 días antes ▪ 4 días antes ▪ 5 días antes ▪ 6 días antes ▪ 7 o más días antes La Junta de Gobierno se realizó en el primer mes a partir de su incorporación ▪ Si

- No
- En 2 meses
- En 3 meses
- En más de 3 meses

Se ofreció apoyo para el traslado a la Junta de Gobierno

- Sí
- No
- Se ofreció otra alternativa de asistencia remota

Se informaron las personas o autoridades que estarían presentes en la Junta de Gobierno

- Si
- No

En la Junta de Gobierno se le presentaron al beneficiario las asistentes

- Si
- No

Se permitió que el beneficiario o su representante señalaran si era pertinente que alguna de las asistentes no estuviera presente

- Si
- No

Se pasó una lista de asistencia

- Sí
- No

Se estableció quien tomaría la minuta

- Sí

- No

Se realizó la descripción del caso por personal del mecanismo

- Sí

- No

Se dio oportunidad de opinar al beneficiario o sus representantes

- Sí

- Se hizo sobre la información presentada

- Se hizo sobre el plan de protección propuesto por el analista de riesgo

- No

Se hicieron cambios respecto el plan de protección propuesto por el analista de riesgo

- Sí

- No

El plan de protección se aprobó por mayoría de los integrantes de la Junta de Gobierno (más de 4)

- Sí

- No

Se estableció un cronograma de implementación

- Sí

- No

Se otorgaron los datos de contacto del responsable de seguimiento e implementación del plan de protección

- Sí

▪ No Duración de las medidas ▪ Menos de 1 mes ▪ Entre 1 y 3 meses ▪ Entre 3 y 6 meses ▪ Entre 6 y 9 meses ▪ Entre 9 y 12 meses ▪ Más de 1 año Se notificó la decisión de la Junta de Gobierno ▪ Sí ▪ No Se entregó la minuta del caso relativa a la junta de Gobierno ▪ Sí ▪ No
Sobre la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis:
Número de actividades de la Unidad de Prevención Desagregar por: - Actividades (art. 68 del Reglamento) - Región - Institución con la7s que se llevaron a cabo
Número de alertas y planes de contingencia

Desagregar por: - Región
Variación de los indicadores que llevan a la declaración de la alerta tras la declaración de la misma
Número de casos canalizados a las otras unidades por detección de personas en riesgo o de cambios en el riesgo de personas beneficiarias
Valoración de la implementación y efectividad de las medidas adoptadas en los planes de protección Desagregar por: - Tipo de medida - Responsable de su implementación Registrar si: ▪ Se implementaron las medidas conforme un cronograma ▪ Sí ▪ No ▪ Se celebró una reunión de implementación ▪ Sí ▪ No ▪ Avance en la implementación de las medidas ▪ En la primera semana ▪ En la segunda semana ▪ En la tercera semana ▪ En la cuarta semana ▪ En el segundo mes

▪ En el tercer mes ▪ Después del tercer mes ▪ Nunca
Porcentaje de avance en la generación de la Base de datos sobre agresiones
Periodicidad de alimentación de la base de datos
Número de propuestas de modificaciones de leyes formuladas Desagregado por Ley
Número de propuestas legislativas comentadas por la Unidad
Número de propuestas de políticas públicas formuladas Desagregado por contenido de la política
Porcentaje de implementación de las políticas públicas por parte de las autoridades competentes Desagregado por contenido de la política
Número de informes presentados Desagregado por: - Contenido - Población - Sector
Sobre el presupuesto y gestión:
Proporción de casos en los cuales se ha hecho uso del fideicomiso para la implementación de Medidas
Número total de medidas de protección que se prestan a través del fideicomiso
Presupuesto solicitado para el fideicomiso

Desagregar de acuerdo al tipo de recursos (financieros, materiales, humanos, técnicos)
Monto recibido del Presupuestos de Egresos de la Federación
Desagregar de acuerdo al tipo de recursos (financieros, materiales, humanos, técnicos)
Monto ejercido anualmente
Desagregar de acuerdo al tipo de recursos (financieros, materiales, humanos, técnicos)
Presupuesto operativo del Mecanismo (total y por tipo de actividades), solicitado en el anteproyecto y aprobado
Presupuesto modificado durante el ejercicio (total y por partida)
Presupuesto ejercido (total y por partida)
Presupuesto dedicado a las juntas de gobierno ordinarias y extraordinarias desagregado por gastos específicos
Sobre las entidades federativas:
Número de Medidas cuya implementación corresponde a las entidades federativas y municipios
Falta de claridad en relación a la responsabilidad en la implementación de las medidas por parte de las autoridades distintas del Mecanismo
Recursos humanos y derechos laborales:
Perfil de los integrantes de cada Unidad: formación académica, número de años de experiencia laboral en materias relevantes; número de años de experiencia práctica comprobada; cumplimiento con los términos de referencia para sus respectivos puestos, sexo.
Existencia y periodicidad de los mecanismos internos de Clima y Cultura Organizacional y de la Evaluación de Desempeño
Temas de capacitación, según las horas dedicadas por tema, para cada Unidad
Tiempo promedio de permanencia laboral del personal del Mecanismo (por Unidad)
Aplicación durante el proceso selectivo de pruebas sobre la capacidad adecuada de los integrantes de la Unidad de atención a personas beneficiarias; capacidad de brindar asistencia psicológica especializada; capacidad de orientación y asesoría jurídica

Nivel de experiencia de los integrantes de la Unidad en materia de defensa de derechos humanos y periodismo
Derechos laborales:
Acceso a derechos básicos: - Salud - Vivienda - Educación - Esquema de retiro
II. Derechos laborales y en el trabajo a) Servicios: • acceso a servicio profesional de carrera • biblioteca • gimnasio • comedores • apoyo psicosocial b) Jornadas laborales: • horas laborales por turno • promedio de horas laborales en comparación con los establecido por ley • días de trabajo y días de descanso • vacaciones c) Nivel salarial

- salarios
- aumentos
- bonos
- otras prestaciones

d) Acceso a esquema de créditos: ej. para vivienda, para consumo, para educación e) Apoyo a la familia del/la funcionario/a lesionado o fallecido

f) Beneficios para la familia:

- seguro médico
- becas para niños
- seguro de vida

g) Equipamiento

- calidad de chalecos y uniformes
- accesorios
- vehículos

En el apartado “g) Equipamiento” contemplar lo relacionado a telecomunicaciones. Adicionalmente contemplar un inciso relacionado a la seguridad de los analistas, tanto en domicilio como para los traslados.