

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

Defensores de derechos humanos y su papel en los regímenes de democráticos



EGAP.
Gobierno y Política Pública
TECNOLÓGICO DE MONTERREY



**TECNOLÓGICO
DE MONTERREY**

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Jhovana Isthair Mendivil Cuén



Matrícula: 

Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Derecho Internacional

Asesor: Iliana Rodríguez Santibáñez

Fecha de término de tesina: Abril de 2014

Índice

Abreviaturas.....	v
Introducción.....	vi
I. Mecanismos de defensa de derechos humanos	1
1.1 Sistema universal de derechos humanos	1
1.1.1 Sustento jurídico	2
1.1.2 Asamblea General.....	3
1.1.3 Consejo de Derechos Humanos.....	3
1.1.4 Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos.....	4
1.1.5 Examen Periódico Universal	5
1.1.6 Procedimientos especiales y grupos de trabajo	6
1.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	7
1.2.1 Sustento jurídico	7
1.2.1.1 Convención Americana de Derechos Humanos	7
1.2.2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos	8
1.2.3 Corte Interamericana de Derechos Humanos	9
1.2.3.1 Procedimiento consultivo	10
1.2.3.2 Procedimiento contencioso.....	10
II. Defensores de derechos humanos	12
2.1 Concepto de defensores de derechos humanos.....	12
2.2 Derechos de los defensores de derechos humanos	14
2.2.1 Derecho a defender los derechos humanos.....	14
2.2.2 Derecho de libertad de pensamiento y de expresión	14
2.2.3 Derecho de reunión.....	15
2.2.4 Derecho de asociación	15
III. Organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Participación en la protección de los defensores de derechos humanos	17
IV. Estado constitucional democrático	23
4.1 Relación con los defensores de derechos humanos	27
V. Situación de los defensores de derechos humanos en el México	29
5.1 Antecedentes.....	29
5.2 Examen periódico universal	32
5.2.1 Primer examen periódico universal	32
5.2.2 Segundo examen periódico universal	34
VI. Legislación vigente en México sobre protección de defensores de derechos humanos y conformación del Mecanismo.....	39
VII. Propuesta.....	46
VIII. Conclusiones.....	49
Anexos	51

Entrevistas	51
A) <i>Entrevista a la Licenciada Ana Luisa Nerio Monroy, responsable de la Clínica Jurídica y proyectos de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos, realizada el día 29 de marzo de 2014.</i>	51
B) <i>Entrevista al Licenciado Alejandro López Herrera, Subdirector de Atención a Defensores de Derechos Humanos del Mecanismo, realizada el día 03 de abril de 2014.</i>	66

Abreviaturas

Las siglas se encuentran ordenadas alfabéticamente.

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNU	Carta de Naciones Unidas
Comisión de DDHH	Comisión de Derechos Humanos
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EPU	Examen Periódico Universal
LN	Liga de Naciones
LPPDDHP	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
Reglamento	Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
SIDH	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
SUDH	Sistema Universal de Derechos Humanos

Introducción

En una sociedad democrática moderna, es indispensable creer en la persona como ser racional que, junto con los demás, puede decidir en nombre del pueblo. Con razón la democracia ha sido considerada como el gobierno de la mayoría. Aun así, las minorías deben contar con un reconocimiento y protección jurídica y representación proporcional en los órganos de poder.

Cuando un Estado tiene una organización democrática, la ciudadanía puede delegar en las instituciones y tribunales los abusos de sus gobernantes. La democracia se asienta en un régimen de libertades que ella misma tiene el compromiso de garantizar a través de la protección de los derechos humanos.

La tarea de los defensores de derechos humanos es primordial para la difusión y promoción de los derechos humanos y un Estado democrático debe facilitar esta labor, dándoles libertad de ejercer sus actividades, protegiéndolos contra amenazas y evitar atentados contra su vida e integridad, no poner obstáculos que compliquen su labor, e investigar las violaciones cometidas contra ellos, combatiendo la impunidad.

Es una realidad que la situación de los defensores de derechos humanos en México es difícil. Diversos grupos, tanto privados o del sector público, obstaculizan la tarea de los defensores al amenazarlos, perseguirlos o incluso hasta privarlos de la vida.

El problema de esta investigación consiste en someter en verificación empírica la hipótesis siguiente: La protección de los defensores de derechos humanos que brinda un Estado está estrechamente ligada con su nivel de democracia.

Es decir, entre más políticas de protección y promoción de la labor de los defensores de derechos humanos implemente un Estado se puede hablar de una democracia; o si por el contrario, no el Estado no cuenta con mecanismos para su defensa y los crímenes en su contra permanezcan en la impunidad, se aleja cada vez más de este régimen ideal.

Siguiendo los parámetros del razonamiento anterior, se hará un análisis de la situación de los defensores de derechos humanos en el país, con el fin de determinar si México cumple con los requisitos para poder considerarse como un régimen democrático.

Para el desarrollo de esta investigación, se analizarán los mecanismos de protección de derechos humanos, los conceptos de democracia, defensor de derechos humanos, su relevancia en la defensa de los derechos humanos, el tipo de derechos que les son reconocidos tanto a nivel nacional como internacional y las acciones del gobierno mexicano al respecto de este tema.

Para el análisis de la situación de los defensores de derechos humanos en México, se estudiará el periodo comprendido desde el año 2009 a 2013, años de gran relevancia en el análisis de derechos humanos en México por haberse efectuado el Primer y Segundo Examen Periódico Universal.

El presente estudio se dirigirá a los defensores de derechos humanos, con el propósito de informarles de la situación que atraviesa este sector en la actualidad, de las prerrogativas que le son reconocidos a nivel nacional y los mecanismos de protección a los que pueden acudir.

Se pretende que la población se entere de la labor que realizan estas personas y su importancia para el establecimiento de un orden democrático, creando conciencia de la importancia de su trabajo.

La presente tesis también va dirigida a los tres niveles de poderes del país, para que según los resultados obtenidos derivado de los análisis vertidos en el desarrollo de esta investigación, dirigir una serie de recomendaciones para un cambio de política en sus funciones que tenga como fin el afianzamiento de un estado democrático a través de la protección de los defensores de derechos humanos.

I. Mecanismos de defensa de derechos humanos

Las violaciones de derechos humanos que se gestaron a mediados del siglo XX provocaron el surgimiento de sistemas que trajeron como consecuencia la creación de organismos limitantes del poder del Estado, al analizar su actuación y hacer y publicarla ante la comunidad internacional.

Actualmente existen diversos sistemas de protección de los derechos humanos: el universal, el americano, el europeo y el africano. Por ser muy específico el desahogo de cada mecanismo, para el desarrollo de esta investigación nos enfocaremos en los sistemas universal y americano, limitándonos al estudio de éstos, sin ser la intención minimizar la importancia de los otros mecanismos, pues su labor en sus respectivas regiones afianza los derechos humanos.

I.1 Sistema universal de derechos humanos

La Liga de Naciones (LN) marcó precedente como la primera organización política del mundo. Fue fundada en el 10 de enero de 1920, como un compromiso entre los países de Europa de poner fin a la guerra y para evitar el desarrollo de otro conflicto de la magnitud, estableciendo un orden mundial duradero.

La nula mediación de la LN durante la Segunda Guerra Mundial provocó que fuera considerada como un fracaso. La tolerancia colectiva de las masacres por parte de los Estados durante el conflicto armado sacó a relucir la necesidad de crear un nuevo organismo de control que velará por permanencia de la paz, la seguridad y la defensa de los derechos humanos.

Después de una serie de negociaciones y con la promulgación de la Carta de Naciones Unidas (CNU), surge la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 24 de octubre de 1945 como sucesor de la LN. Originalmente ONU tenía el compromiso de luchar contra las

Potencias del Eje¹ al velar por la paz y seguridad del mundo, pero con el paso de los años su labor se ha extendido a otras áreas como la protección de los derechos humanos.

ONU ha logrado la creación de un amplio abanico de instrumentos de derechos humanos. En las Declaraciones que ha publicado, ha logrado unificar una serie de derechos y logrado el reconocimiento universal de ellos, así como su imprescriptibilidad, interdependencia y progresividad. También ha establecido mecanismos para proteger y promover esos derechos como el Sistema Universal de Derechos Humanos (SUDH).

Pese a sus extensas atribuciones, sus resoluciones sólo son obligatorias al interior del organismo: no son vinculatorias para los Miembros ni tienen el carácter de ley. Los órganos del sistema de protección de derechos humanos no tienen la fuerza ni el poder para hacerlos efectivos. Los Estados pueden no aceptar las resoluciones que los involucren sin ningún tipo de repercusión.

1.1.1 Sustento jurídico

El 10 de diciembre surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948 en la cual se establecen una serie de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales que ha servido como una de las bases del SUDH y marcado un precedente en la creación de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

A lo largo de la constitución de la ONU, la ya extinta Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General formada han promulgado una serie de Declaraciones en las que se establecen derechos de los individuos, que al ser ratificadas por los Estados constituyen un estándar de derechos humanos.

¹ Alemania, Japón e Italia.

1.1.2 Asamblea General

La Asamblea General tiene su origen en la ONU y es uno de los principales órganos de la ONU. Se encuentra conformada por los 193 Miembros de la organización, quienes pueden colocar un máximo de 5 delegados por Estado con derecho de voto.

Como principal órgano de deliberación del sistema de ONU, se someten a discusión en la Asamblea General asuntos de carácter internacional, tales como los poderes y funciones de la organización, cuestiones de mantenimiento de paz, seguridad internacionales, derechos humanos, económicas, acción humanitaria y cooperación internacional.

Junto con su facultad de deliberación, la Asamblea puede emitir recomendaciones, recibir informes de los Estados o al Consejo de Seguridad², votar la admisión de nuevos Estados al organismo, crear órganos subsidiarios *ad hoc* o permanentes, aprobar el presupuesto de la organización y las cuotas de los Miembros.

La participación en el tema de derechos humanos que ha desarrollado la Asamblea General consiste en la adopción de Declaraciones en esta materia, previa discusión; y además, a través de los grupos de trabajo de la Asamblea, redactar los textos de las Convenciones para posteriormente ser adoptadas en este organismo.

1.1.3 Consejo de Derechos Humanos

El precedente de este órgano fue la Comisión de Derechos Humanos (Comisión de DDHH), la cual formaba parte del ECOSOC. La politización³ del Comisión de DDHH trajo como consecuencia un consenso general para crear un organismo diferente que realmente protegiera y promoviera los derechos humanos, blindándolo de tal manera que las decisiones que tomara estuvieran libres de la influencia de los Estados que hasta entonces habían controlado el sistema y lo alejaban de su fin.

² Según el artículo 12 de la ONU, La Asamblea General sólo podrá emitir recomendaciones a petición expresa del Consejo de Seguridad cuando éste desempeñe sus funciones respecto a una controversia o situación.

³ La elección de Libia en 2003, un país conocido por sus múltiples violaciones de derechos humanos, como miembro del HRCion provocó conmoción y puso en tela de juicio los estándares de este organismo.

Respondiendo a esta necesidad, en 2006 se tomó la determinación de sustituir el Comisión de DDHH por el CDH (Consejo de Derechos Humanos)⁴. Este cambio ha iniciado un nuevo capítulo en la labor de protección de los derechos humanos de ONU, dando más independencia al nuevo órgano encargado de ello⁵.

El CDH está conformado por 47 Estados que son elegidos por mayoría de votos de la Asamblea General para ejercer su cargo durante un periodo de 3 años. Los cargos están distribuidos geográficamente, correspondiendo 13 lugares a África, 13 a Asia, 8 a Latinoamérica y el Caribe, y 13 a Europa (6 a Europa Oriental y 7 al lado Occidental). El criterio para formar parte del CDH es que el Estado tenga los más altos estándares en los temas de derechos humanos y su historial de derechos humanos.

En lo que respecta a la frecuencia sesiones, originalmente se había propuesto que se realizaran más sesiones cuya duración fuera mayor, pero finalmente se estableció que el CDH se reuniera 3 veces al año durante un periodo mínimo de diez semanas. En el caso que un tercio de los miembros del Consejo lo considere necesario, se pueden desahogar sesiones de emergencia.

No se puede decir que el CDH esté en el mismo nivel de importancia que el Consejo de Seguridad. Es necesaria una reforma a la ONU para este fin, pero la resistencia de la mayoría de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad complica esta tarea⁶.

1.1.4 Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos

También es conocida como la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos (ACNUDH). Fue establecida el 20 de Diciembre de 1993⁷. Su mandato consiste en promover y proteger el goce y la plena realización, para todas las personas, de

⁴ Asamblea General, RES 60/251 emitida el 15 de marzo de 2006.

⁵ En 2013, el HRC quedó integrado por China, Rusia, Arabia Saudita. Muchas organizaciones consideran esta elección como una ofensa a las víctimas de estos regimenes y un retroceso.

⁶ Tomuschat, Christian, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, 2008, p. 134.

⁷ Asamblea General, RES 48/141 emitida el 20 de diciembre de 1998.

todos los derechos⁸. Como centro de actividades de ONU está encargado de la protección de los derechos humanos, coordinando la labor de la organización en esta materia.

Es un órgano autónomo, pero coadyuva con otros organismos de ONU. Cuando trabaja con el CDH, funge como área de Secretaría de Acuerdos, determinando la admisibilidad de los procedimientos. El papel que juega la ACNUDH en el desarrollo del EPU consiste en prestar asistencia a los relatores especiales y poner a su disposición los conocimientos especializados necesarios para el desahogo el examen.

Una de sus funciones es además cooperar con los Estados, a nivel regional e internacional para la protección de los derechos humanos. Desarrolla proyectos de cooperación técnica; apoya el establecimiento y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos; y asesora y asiste la creación de planes nacionales e incorporación de normas internacionales a la legislación interna

1.1.5 Examen Periódico Universal

Se detalla con énfasis en la resolución que describe el procedimiento del Examen Periódico Universal (EPU) que se trata de un mecanismo cooperativo cuyo fin es la vigilancia y protección de los derechos humanos de creación reciente. Basa su labor de en la información proporcionada por los países examinados y la ACNUDH⁹.

El EPU está encabezado por el Presidente del CDH y formado por los 47 miembros del CDH. La realización del EPU inicia una vez que el CDH lo aprueba. Los miembros del CDH son evaluados durante el tiempo que duren en su cargo. En 2009 México formaba parte del CDH, por lo que fue de los primeros países en ser examinado¹⁰.

Una vez aprobado el EPU, se integra un grupo de trabajo y se establece una *troika*, conformada por tres relatores seleccionados al azar entre los miembros del CDH. Se inicia

⁸ Alto Comisionado de Derechos Humanos, 12 de febrero de 2014 http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=50.

⁹ Consejo de Derechos Humanos, RES 5/1 emitida el 18 de junio de 2007.

¹⁰ Organización de Naciones Unidas, 15 de Febrero de 2014. http://www.un.org/es/ga/63/elections/hrc_elections.shtml.

un diálogo interactivo entre el CDH y el país a examinar, con la presencia del grupo de trabajo, el cual dura tres horas, prorrogables a una hora más para someter el resultado al pleno del CDH, y media hora más para que el país aprobación del país examinado.

Actualmente el Examen se realiza con una periodicidad de cuatro años, pero por tratarse de un proceso evolutivo puede ser revisado por el Consejo para determinar su conveniencia y adecuar sus modalidades y periodicidad según sea necesario.

1.1.6 Procedimientos especiales y grupos de trabajo

Con este nombre se denominan a los distintos procedimientos realizados por expertos en derechos humanos de carácter independiente de promoción de diferentes cuestiones y al examen de del mundo o de determinadas regiones¹¹. Se prioriza el trabajo al acudir a los lugares donde parecen existir mayores deficiencias en la protección a los derechos humanos.

Entre las prácticas que ejecutan destacan las visitas al lugar de los hechos para recabar información de primera mano. Una vez ahí, contactan directamente a las víctimas, miembros de la sociedad, ONGs y a las autoridades responsables. Estas visitas *in loco* necesitan el consentimiento del Estado. Ante negativa se puede recurrir a métodos externos para obtener información, como entrevistas en el extranjero de víctimas originarias del país investigado.

A menudo los relatores envían cartas a los gobiernos en los cuales atraen la atención a los compromisos en derechos humanos que han adquirido; organizan comunicados de prensa con la ayuda de ACNUDH y emiten recomendaciones a través de sus reportes, los cuales son incorporados en el CDH o en la Asamblea General.

¹¹ "Manual de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas". 15 de febrero de 2014. http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_Spanish_23jan.pdf.

Los Grupos de Trabajo se enfocan a la búsqueda de métodos para el mejoramiento de los mecanismos existentes y discuten aclaraciones en potencia de normas y mecanismos¹². Se encuentran divididos por temas. Entre los grupos de trabajo que destacan el de Desapariciones Forzadas, el de Detención Arbitraria y el del EPU del CDH. Los grupos de trabajo están compuestos por lo general de cinco miembros (uno de cada región).

1.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) es el sistema autónomo integrado por los Estados de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el cual tiene como fin supervisar la labor de protección y promoción de los derechos humanos que realizan sus miembros, y el resarcimiento del daño en caso de violación.

Al igual que su equivalente universal, este sistema no se enfoca a particulares, sino que exclusivamente en la responsabilidad de entes estatales por violaciones de derechos humanos, reduciéndose su jurisdicción a las acciones u omisiones de los miembros de la OEA.

Para la consecución de sus objetivos, el SIDH deposita sus funciones en dos órganos principales que coadyuvan en la de protección de los derechos humanos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1.2.1 Sustento jurídico

1.2.1.1 Convención Americana de Derechos Humanos

Si bien es a través de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 que se dio origen al SIDH, éste tiene sustento jurídico en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), promulgada en 1969 y entrando en vigor hasta el año 1978.

¹² “[E]l Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas” 15 de febrero de 2014. http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/14/3.pdf.

En esta Convención constituye un compromiso de todos los Estados que la han ratificado de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas que estén sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna¹³.

Al igual que se establecen derechos, se establecen normas de interpretación y principios bajo los cuales los Estados deben de regir su política de derechos humanos. Entre los principios contenidos en esta Convención se encuentran el pro persona, reparación del daño y habeas corpus

La Convención Americana de los Derechos Humanos precisa como una obligación de los Estados el armonizar su normatividad interna y Constituciones a los lineamientos del mencionado instrumento internacional, es decir, cualquier disposición contraria a la Convención o que no se encuentre contemplada en materia de derechos humanos deberá ser incluida dentro de la normatividad de los miembros de la OEA¹⁴.

1.2.2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es el órgano consultivo y promotor de los derechos humanos del sistema interamericano. Fue creado en 1959, para iniciar formalmente sus funciones formalmente el 1960. Está integrado por siete miembros que se reúnen varias veces al año en la sede del organismo, ubicada en Washington, D.C.

La labor de la CIDH se basa en tres ejes: el sistema de Petición Individual: el monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Miembros, y la atención a líneas temáticas prioritarias¹⁵.

En su facultad de evaluación, la Comisión emite diferentes tipos de informes: anuales, que versan sobre las actividades de la CIDH; y especiales, que describen la situación en materia de derechos humanos de un país perteneciente a la OEA. No se requiere de la solicitud para

¹³ Artículo 1.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

¹⁴ Artículo 2º. de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 24 de febrero de 2014, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>.

que la CIDH realice esta función, pero sí que no se haya iniciado el procedimiento contencioso. Los países también están obligados a presentar informes sobre el cumplimiento de sus obligaciones.

En el caso de una violación específica de derechos humanos cometida por el Estado parte de la OEA en el que haya incumplido sus responsabilidades internacionales, se promueve un procedimiento ante la CIDH. Se inicia con la comunicación de la víctima, en la cual relata los hechos. Si del análisis que hace la Comisión, procede la acción, se pueden otorgar medidas provisionales. Se tratan de esclarecer los hechos solicitando información al Estado, siempre buscando una solución amistosa.

Cuando trabaja de manera conjunta con la CorteIDH, se desempeña como su secretaria de acuerdos al encauzar las solicitudes de los particulares y someterlas al conocimiento de la Corte para su desahogo en el procedimiento contencioso.

Es un requisito primordial para someter al conocimiento de la CorteIDH un asunto, que el agraviado haya agotado todas las instancias de su país en materia de protección de derechos humanos. Una vez agotados todos los recursos, se tienen 6 meses después de la notificación de la resolución final, para solicitar la protección del sistema.

Como excepción al principio de definitividad, se puede acudir directamente al SIDH cuando el Estado haya impedido agotar ese recurso, el recurso al que acuda no le imparta justicia o en la legislación del Estado no esté previsto ningún medio de impugnación.

1.2.3 Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) se origina con la aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanos, fungiendo como el órgano jurisdiccional y consultivo del SIDH. Está conformado por 7 jueces elegidos por los Estados miembros de la OEA y desempeña sus funciones en Costa Rica, mediante el desahogo de un procedimiento consultivo y otro contencioso.

1.2.3.1 Procedimiento consultivo

En el desempeño de su facultad consultiva, la CorteIDH puede emitir opiniones consultivas, las cuales son interpretaciones del contenido y alcance de la Convención Americana de los Derechos del Hombre, tratados internacionales y normas internas de los Estado en materia de derechos humanos. Las opiniones consultivas son obligatorias para los miembros de la OEA pero no son ejecutables hasta que se llegue a un procedimiento.

Dentro de su competencia consultiva, la CorteIDH emite opiniones consultivas únicamente la solicitud de los Estados de la OEA y la CIDH. Las consultas que dirige la CIDH a la Corte deben versar en situaciones en que una ley nacional viole una disposición de la Convención o para determinar la responsabilidad de un agente estatal, es decir un servidor público, al aplicar una ley nacional.

En lo que respecta a las consultas que realizan los Estados, estas se enfocan en opiniones de la Corte respecto de la compatibilidad de sus leyes internas y los instrumentos internacionales que rigen el SIDH, y la interpretación de la Convención

1.2.3.2 Procedimiento contencioso

El procedimiento contencioso que se desahoga ante la CorteIDH es de carácter litigioso. Inicia con la interposición de una queja por supuestas violaciones a derechos humanos, abocándose el tribunal al estudio de un caso específico de violaciones de derechos humanos, culminando en una resolución en la que puede imponer una responsabilidad al Estado o eximirlo.

Hay dos etapas en el procedimiento: una oral y otra escrita. En esta primera etapa escrita, la Comisión consigna los datos de la queja a la CorteIDH, junto con un informe¹⁶ y los nombres de los agentes o delegados del Estado¹⁷. El Presidente de la Corte realiza un examen preliminar, y cuando que todos los requisitos se cumplen, se notifica al Estado demandado

¹⁶ Artículo 50 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹⁷ En el SIDH, para referirse a los funcionarios públicos se utiliza el término agentes o delegados.

Dentro de los 30 días siguientes a la notificación, los Estados demandados deben designar al agente respectivo, y la Comisión el nombramiento de sus delegados. En este mismo término, la presunta víctima, sus familiares o representantes podrán presentar a la Corte sus solicitudes argumentos o pruebas. Las partes presentan sus excepciones preliminares, para que posteriormente el Estado de contestación de la demanda de manera escrita, dentro de los 2 meses de la notificación. El demandado deberá declarar si acepta los hechos y pretensiones o las contradice.

Previo a la siguiente parte del procedimiento, las partes podrán solicitar al Presidente la celebración de otros actos del procedimiento escrito. Para el desahogo del procedimiento oral, se realiza una audiencia. El Presidente abre y dirige el debate en el que funge como moderador, los Jueces formulan preguntas a las partes, testigos, peritos y toda otra persona que la Corte decida.

II. Defensores de derechos humanos

El movimiento de defensa de los derechos humanos tomó un gran auge al final de la Segunda Guerra Mundial. Como consecuencia de la guerra, se crearon diversos organismos de protección de derechos humanos, tales como ONU, pero su labor no ha sido suficiente para terminar con las violaciones a estas prerrogativas universales.

La indignación de la sociedad ante las violaciones de derechos humanos trajo como consecuencia que ésta tomara un papel activo en la defensa de los sectores más vulnerables¹⁸.

Los defensores de derechos humanos han tenido un papel determinante en esta área a lo largo de los años. Una serie de personajes públicos involucrados en la política en el ejercicio de sus funciones han fungido como los rostros de un sector sin voz y anónimo, tales como Nelson Mandela, Martin Luther King y la Madre Teresa de Calcuta. Con su testimonio, han logrado crear conciencia de la importancia de su trabajo con el mejoramiento de la sociedad.

2.1 Concepto de defensores de derechos humanos

Para identificar a los defensores de derechos humanos, es importante que su labor se desempeñe en el contexto de los derechos humanos¹⁹. Es decir, un defensor promueve y defiende los derechos humanos.

Declaración de los Defensores de Derechos Humanos²⁰ define a los defensores de derechos humanos como la persona que, individual o colectivamente, promueva y procure la protección y realización de los derechos humanos y libertades fundamentales en el plano nacional o internacional.

¹⁸ Quintanilla F. Carlos y Sabido Peniche D. Norma, *Derechos Humanos*. 2da. ed., Porrúa, 2004, p 229.

¹⁹ Amnistía Internacional, *Transformar el dolor en esperanza. Defensores y defensoras de derechos humanos en América*. 2012, p. 9.

²⁰ Asamblea General, RES 53/144, 9 de diciembre de 1998.

Las personas que trabajan a favor de los derechos humanos deben ser consideradas entonces como defensores de derechos humanos²¹. Este concepto es adoptado en la legislación mexicana por la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP), la cual se estudiará en un capítulo posterior.

Los defensores son personas que están comprometidas con causas sociales, que promuevan cambios estructurales con el fin de alcanzar justicia y acabar con la impunidad²².

No es necesario que los defensores de derechos humanos tengan una formación académica o formar parte de una organización; basta con la defensa de los derechos humanos para ser considerado como tal. Pese a lo anterior, los defensores deben reunir los requisitos como la universalidad y el emprendimiento de acciones pacíficas para defenderlos²³.

El primer requisito se refiere a que un defensor debe aceptar todos los derechos humanos; esto no significa que tenga que comprometerse con todos, sino que no puede defender un derecho a un sector de la sociedad y negar una prerrogativa a otro.

Para lograr sus cometidos, los defensores de derechos humanos deben utilizar métodos pacíficos. No deben recurrir a la violencia, hostigamiento o amenazas. Se trata de una lucha contra el abuso de los derechos humanos, por lo que los defensores no pueden emplear el tipo estrategias contra las que se están manifestando.

Entre sus principales actividades se encuentran acompañar a las víctimas en caso de violación a sus derechos humanos; brindar asesoría jurídica a las personas que acudan a ellos; denunciar y difundir actividades de agentes estatales como no estatales que vulneren la esfera de protección de los ciudadanos; y educar a la sociedad promoviendo los derechos humanos a través de talleres, cursos, conferencias y campañas.

²¹ Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. *Comentario a la Declaración para Promover y Proteger a los Defensores*, julio de 2011.

²² “Campaña “Defendamos la Esperanza”, 12 de febrero de 2014. <http://www.defendamoslaesperanza.org.mx/acerca-de-nosotros/>.

Por lo anterior, podemos definir que los defensores son personas que ejercen su derecho y deber de proteger causas sociales, de manera pacífica y general, promoviendo y defendiendo los derechos humanos.

2.2 Derechos de los defensores de derechos humanos

2.2.1 Derecho a defender los derechos humanos

El ser un defensor o defensora de derechos humanos no es únicamente una labor, sino un derecho²⁴. Es una facultad de todo individuo que en el ejercicio de su libertad puede defender las causas sociales que quiera, sin que esto involucre algún tipo de afinidad con ella. Como contraparte a este derecho, es también una obligación que todos los individuos debemos desarrollar.

2.2.2 Derecho de libertad de pensamiento y de expresión

La libertad de expresión debe entenderse como la facultad o potestad de los individuos de manifestar o expresar sus ideas, pensamientos y opiniones²⁵, además de poder recibir información y es un aspecto fundamental de la democracia. En el marco de este derecho, la principal labor de los defensores de derechos humanos ha sido la denuncia de injusticias y la promoción de los derechos humanos.

La libertad de expresión no se limita a la manifestación de ideas de manera oral: los defensores de derechos humanos también pueden externar sus causas a por escrito a través de la impresión de panfletos, folletos o libros, símbolos o mediante otras formas de libertad artística.

La diferencia entre la libertad de pensamiento y la de expresión radica en que la primera se refiere al psique interno del individuo, es decir, un individuo puede tener ideales concretos

²⁴ Artículo 1º. 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.

²⁵ Palacios Ricalde, José Miguel. *Protección Internacional de los de los derechos humanos*. 1ra. ed., Librería editora Platense, 2007, p. 202.

y no extermarlos. Los defensores de derechos humanos expresan sus ideales para reducir la sociedad en la importancia de los derechos humanos.

2.2.3 Derecho de reunión

Los defensores de derechos humanos con el fin de fortalecer sus causas, buscan organizarse con otros defensores e idear acciones en conjunto. Como parte de su libertad, la libertad de reunión es un aspecto fundamental para el ejercicio de cualquier forma de democracia²⁶.

La espera de protección de este derecho abarca tanto la planificación como la participación en dichas reuniones, las cuales pueden ir desde una reunión establecida en un lugar público o privado que sea accesible o restringido al público, e inclusive las marchas y demostraciones.

Si bien se puede restringir este derecho por cuestiones de orden público, por ser contrarias al derecho y a la moral, por cuestiones de seguridad nacional o salud pública, la realización pacífica de estas manifestaciones no debería de intervenir con la actividad de los defensores de derechos humanos y ser usado como un pretexto para coartar esta libertad.

2.2.4 Derecho de asociación

Otra manera en que los defensores de derechos humanos se han fortalecido ha sido la formación de asociaciones constituidas bajo un régimen jurídico. A través de éstas y el seguimiento de sus estatutos, no solamente dan más impulso a sus ideales, sino que es posible obtener recursos, colaborar con organismos internacionales, además de que se protegen entre ellos.

Como en muchos derechos, la libertad de asociación tiene dos dimensiones: en la primera, los defensores de derechos humanos tienen la facultad de unirse a asociaciones y realizar sus objetivos, sin ninguna restricción; en la segunda forma, la protección radica en no estar

²⁶ Kalin, Walter Y Kunzli, Jorg, *The law of international human rights protection*, Oxford University, 2009, p. 467.

forzado a entrar a una asociación: nadie puede ingresar a una Organización de la Sociedad Civil (OSC) sin su consentimiento.

El Estado se encuentra obligado a promover, pero sobre todo no ser un obstáculo para la creación, establecimiento o realización de actividades de las asociaciones que formen los defensores de derechos humanos, a menos como en el caso de otras libertades, invoque que tales actividades puedan ser perjudiciales para el Estado.

III. Organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Participación en la protección de los defensores de derechos humanos

Ha sido reconocida por la comunidad internacional la importancia del dialogo a través de la concertación de consultas periódicas entre la sociedad civil y el gobierno y la observación en los procesos de reforma en materia de derechos humanos que se lleven a cabo²⁷.

Si bien desde finales del siglo XVIII la sociedad civil empieza a verse como un medio de defensa en contra de los abusos del poder, el término ONG se viene gestando desde el debate de creación de la ONU en los años 40s.

Las organizaciones ciudadanas, especialmente de Estados Unidos, manifestaron desde el principio su apoyo para la creación del organismo internacional. Originalmente los criterios que distinguían a estos entes eran su no independencia del gobierno y carácter internacional.

Al igual que en toda la región de Latinoamérica, en México esta modalidad de asociación ha sido impulsada por religiosos, activistas políticos y académicos, los cuales a partir de los movimientos estudiantil del 1968 y guerrilleros, desaparecidos y presos políticos, el terremoto de 1985 y la firma del Tratado de Libre Comercio, vieron la necesidad de organizar a la sociedad para suplir las realizaciones de las actividades que le correspondían al gobierno y que no llevaba a cabo²⁸.

Las OSC promueven el cambio a través del desarrollo, es decir, su finalidad es lograr un cambio estructural mediante el cual los grupos más vulnerables de la sociedad sean capaces de mejorar su situación por si mismos y conseguir su independencia.

Aunque son términos distintos, por lo regular no se diferencia entre los términos ONG y OSC. Inclusive Naciones Unidas los define de manera bastante general y hace alusión a

²⁷ Grupo Especial de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. INF. A HRC/25/7 emitido el 23 de Octubre de 2013, párrafos 43 y 55.

²⁸ Quintanilla F. Carlos y Sabido Peniche D. Norma. op. cita, nota 19, p. 232-233.

ambos como sinónimos²⁹. Tenemos que delinear las características de cada uno para poder entender la relevancia de su actividad.

En principio, debemos empezar por entender que es la sociedad civil. La sociedad civil comprende a la ciudadanía. Se le ha denominado como el tercer sector, a la par del Estado y el mercado. Es cuando la sociedad se organiza para conseguir un fin específico que se originan las OSC.

Dentro de las OSC, existen varios tipos, entre ellas: las asociaciones de afinidad, las cuales dirigen su actividad a la defensa de los intereses de sus agremiados; estos tienen objetivos en común que los distinguen de otros grupos y básicamente se sostienen de las cuotas de los miembros. Las organizaciones de base territorial y comunitarias se crean para resolver las necesidades de los pobladores de un ámbito determinado y generan y promueve vínculos solidarios. Las Fundaciones empresarias tienen como fin la realización de donación y actividades filantrópicas³⁰.

La cuarta categoría de OSC, las organizaciones de apoyo, describen el trabajo que realizan las Organizaciones No Gubernamentales. Es decir, las ONGs son una subcategoría de las OSC³¹. Se tratan de grupos de personas que tienen como propósito ayudar a otros. Procederemos al estudio del tema, englobando las ONGs dentro de las OSC.

Las OSC tienen ciertas características particulares que las distinguen de otras asociaciones. Son entes distintos del gobierno que cuentan con cierta autonomía ante otras organizaciones que tienen fines no lucrativos subsidiadas por donaciones y constituidas bajo alguna formalidad³².

Las OSC no tienen una filiación política, pero sí son un agente político. Para lograr una transformación, las organizaciones deben coadyuvar con el Estado para lograr un cambio

²⁹ "Non-governmental organizations". 10 de abril de 2014. http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=23.

³⁰ Balbis, Jorge. ONGs, gobernancia y desarrollo en América Latina y el Caribe. 10 de Abril de 2014. http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm#l.

³¹ Idem.

³² Somuano, Ma. Fernanda. *Sociedad Civil organizada y democracia en México*. Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. 2011. p. 25.

que beneficie a la comunidad. No es posible hacer una separación entre gobierno y sociedad civil, pues uno necesita del otro para lograr sus propósitos.

Las actividades que desarrollan los organismos de la sociedad civil han contribuido al mejoramiento de la sociedad y el fortalecimiento del estado de derecho, mediante la educación, cooperación, asesoramiento, investigación, entrenamiento, publicidad y desarrollo de campañas³³.

Una de las labores más importantes de las OSC en el tema de derechos humanos han sido sus contribuciones en la enseñanza. Mediante el apoyo de las organizaciones, se han concretado programas para educar a diversos sectores de la sociedad y cambiar la cultura de los derechos.

Otra de las contribuciones que realizan las organizaciones es la investigación. Las organizaciones se encargan del estudio de la sociedad, para determinar qué motiva las violaciones de derechos humanos. También documentan los casos de violaciones para llevar un censo que permita identificar las zonas con mayor índice de violaciones, los grupos más afectados y desarrollar planes para combatirlas.

Las OSC también han fungido como el constante vigilante y juez de la actividad del Estado. Tocqueville manifestó que el Estado debía ser observado por el ojo independiente de la sociedad. En orden de que el gobierno cumpla con sus obligaciones, la sociedad se han organizado debe escrudiñar cada una de sus acciones y denunciar públicamente cuando no esté llevando a cabo su trabajo.

Derivado del apoyo de ONU para la creación de OSC y ONGs relacionados con la lucha de la protección y promoción de los derechos humanos, se ha suscitado una relación de cooperación entre estos organismos, al nivel de desarrollar campañas y actividades en

³³ Smith, Rhona K.M. *Textbook of International Human Rights*, Oxford University Press, 2010, p. 156.

conjunto, hasta el establecimiento de consultas y la consideración de los informes de la sociedad en el EPU.

Las OSC también se han encargado de representar a víctimas de violaciones de derechos humanos ante organismos de protección de derechos humanos, como el mecanismo universal de la ONU y a nivel regional, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Este tipo de organizaciones se han caracterizado por realizar propuestas propias de planes de desarrollo para el mejoramiento de la situación del Estado o propuestas de ley, que en cooperación con los Estados han logrado consumar en políticas públicas en materia de derechos humanos.

Algunas organizaciones con objetivos afines se unen para la realización actividades de cooperación para fortalecer su labor. Un caso muy particular de cooperación es la “Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT), a la cual algunas OSC mexicanas cuyo fin es la defensa de derechos humanos se han adherido³⁴.

En el caso de la Red TDT, se pretendió crear un organismo con peso el cual fungiera como vocero de todas estas OSC que se encuentran incorporadas a ella y expusiera su postura respecto a los asuntos en materia de derechos humanos del país. Los organismos miembros de la Red también encuentran protección frente a los gobiernos al momento de realizar actividades que los ponen en el ojo público.

Las OSC y los defensores de derechos humanos tienen como interés común la protección y promoción de los derechos humanos. Reconociendo la gran labor que realizan los defensores, y las adversidades a las que se enfrentan, las OSC han traído a la luz pública el problema que viven los defensores de derechos humanos y se han organizado para protegerlos.

³⁴ Anexo A) del presente documento.

Ya sea que los defensores de derechos humanos se acerquen a las OSC o que la organización los contacte directamente, surge de esta proximidad la primera medida de protección. Es como una declaración al exterior que el defensor no está sólo y se encuentra respaldado por un grupo que comparte sus ideales.

Derivado de este primer acercamiento, se analiza la situación del defensor y se determinan las medidas que deben de implementarse. Puede ir desde un simple acompañamiento cuando se manifiesten o reconocimiento a medidas más agresivas como el ocultamiento del defensor.

Una de las actividades que han realizado las OSC para proteger a los defensores de los derechos humanos es fungir como sus voceros. Por la apertura que les dan los medios de comunicación, han servido como plataformas de promoción de las causas por las que luchan.

En tema de la protección de los defensores apenas a tomado relevancia. Todavía no se logra tener una conciencia de su importancia y la situación de peligro por motivo de su labor. Algunas organizaciones han hecho declaraciones en las que denuncian la situación que viven los defensores y exigen al Estado que tome medidas para combatir la violencia que sufren los defensores.

Como medios de rendición de cuentas, las OSC han impulsado una reforma en el país para mejorar la situación de los defensores. En México, es a través de la presión social que han ejercido en los últimos años que se logró la creación de la Ley de los Defensores y el Mecanismo de Protección.

Relacionado a todo lo anterior, también manifiestan posturas mediante su actuar. Dentro del Mecanismo se contempla la existencia del Consejo Consultivo, constituido por representantes del gremio de los defensores como de los periodistas. El pasado mes de marzo sus integrantes renunciaron a su cargo. Esta acción representó el repudio y la no legitimación de la política del gobierno ante las agresiones de los defensores.

Ante la reciente creación del Mecanismo y las modificaciones administrativas que ha sufrido hay un desconocimiento general del funcionamiento de este medio de protección. Como parte de su agenda de trabajo, OSC como Propuesta Cívica han optado por acompañar a los defensores de derechos humanos a instancias en las que se les pueda proteger y hacer justicia.

Por la naturaleza del trabajo de los defensores de para hacerse escuchar muchas veces salir a las calles a defender los derechos y denunciar actos corruptos, se encuentran propensos a ser imputados de delitos que no cometieron para acallar su clamor. Los abogados de las OSC entran en el papel de representantes y asesoran a los defensores de derechos humanos, para que puedan realizar sus actividades.

En el peor de los escenarios, y cuando el defensor de derechos humanos no puede acudir a algún organismo gubernamental por el peligro que corre su vida, las OSC en ocasiones han colaborado para ocultar al defensor. Esta ayuda implica gastos que las organizaciones han solventado a través de ingresos propios o donaciones.

IV. Estado constitucional democrático

Democracia no es un término reciente, pero a lo largo de los últimos años ha cobrado un gran auge en Latinoamérica, sobretudo en la década de los 80. La caída de los regímenes militares en el continente, y en el caso específico de México, el establecimiento en el año 2000 de un partido diferente en el poder diferente al entonces preestablecido, permite que hoy en día si podamos hablar de la preponderancia de la democracia en América como forma de gobierno.

En la actualidad existe una gran variedad de definiciones de democracia. Algunos autores la definen como una forma de gobierno, otros como un conjunto de reglas del juego para determinar quien gobierna y otros como un procedimiento.

La definición etimológica de democracia proviene del griego *kratos*, que significa fuerza, solidez o superioridad, traducido como el poder de tomar decisiones públicas: y *demos*, pueblo. Es decir, la democracia es una forma de gobierno en la que la mayoría tiene el poder de tomar las decisiones públicas que afecten a la comunidad.

En este orden de ideas, Norberto Bobbio define la democracia como el gobierno del pueblo, contrapuesto al gobierno de unos cuantos³⁵. En un régimen democrático, la toma de decisiones se basa en el consenso del mayor número de ciudadanos.

En este punto es pertinente diferenciar entre pueblo y ciudadanos. En cada ciudadano descansa la atribución de un voto, de igual peso, con el cual podrá elegir a su gobernante, pero para poder ejercer este derecho, es necesario que se cumplan con ciertos requisitos.

En la antigua Grecia, la participación democrática estaba limitada a ciertas personas. Se excluía a las mujeres y a los esclavos, siendo únicamente los hombres libres los titulares de este derecho. En el caso de México, la limitación se aplica a los menores de edad hasta que alcancen la mayoría de edad, a los extranjeros y a los incapaces.

³⁵ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*, Traducción del Fondo de Cultura Económico, 1998, p. 32.

El pueblo, según cita Bobbio en su obra *Liberalismo y democracia* es entendido como el conjunto de ciudadanos a los que toca en última instancia el derecho de tomar decisiones colectivas.

La voluntad de la mayoría de los ciudadanos es lo que legitima el ejercicio de los gobernantes en una democracia. Esta característica diferencia a la democracia de otras formas de gobierno como la monarquía, en el gobernante está previamente establecido.

Es importante tener un sentido de identidad nacional para que haya un consenso general de quien debe gobernar y para que los gobernantes representen los intereses del pueblo, pero para que exista representatividad en el sentido estricto, es necesario el reconocimiento de la pluralidad social, pues este es una condición para la existencia de una sociedad democrática³⁶.

¿Qué pasa con esa minoría sobre la cual la mayoría arrasó? Es fácil que en la posición de mando, la mayoría pueda ejercer acciones que afecten a la minoría³⁷. Por algo la democracia era condenada por Aristóteles al verla como un triunfo egoísta de la mayoría y denominada por Tocqueville como “la tiranía de la mayoría”. En el orden coercitivo, la minoría no debe ser desposeída de ningún derecho, pero sobre todo, por medio de los procesos democráticos, debe de tener la posibilidad real de convertirse en la mayoría³⁸.

La democracia es también considerada como un conjunto de “reglas del juego” cuya observancia es necesaria para que el poder político sea distribuido entre la mayor parte de los ciudadanos³⁹, y gracias a la cual es posible la adopción de las decisiones colectivas o de gobierno, esto es, aquéllas que, junto con interesar a todos los miembros de la colectividad, resultan además vinculantes para estos⁴⁰.

³⁶ Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura económica, 2000, p. 43.

³⁷ Slavín, Luis Pablo, “Estado, democracia y derechos humanos” en Slavín, Luis Pablo (comp.), *Los derechos fundamentales y la democracia*, Ediciones Suárez 2009, pp. 77-112.

³⁸ Idem.

³⁹ Bobbio, Norberto, op. cita, nota 36, p. 39.

⁴⁰ Squella, Agustín, *Positivism Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, Distribuciones Fontamara, S.A. 1996, p. 66.

De los conceptos de democracia se desprenden elementos que son necesarios para su conformación: la igualdad y la libertad. Sin estos, no podríamos hablar este régimen político, porque a la par de ser sus principios fundamentales, son presupuestos para su existencia.

Aristóteles, en un pensamiento revolucionario para su época, consideraba a la democracia como el régimen igualitario por excelencia, al igual que Bobbio considera a la democracia en la igualdad como el gobierno ideal.

La igualdad como principio de la democracia implica que todos los individuos, sea cual sea su condición, si se encuentran la misma situación jurídica tendrán los mismos derechos políticos. Las diferencias socio-económicas deben de ser dejadas de lado, para que cada voto, como símbolo del sufragio universal, tenga el mismo valor. Por último, se tienen que compensar las desigualdades sociales para que todos puedan participar en la democracia.

La participación libre del ciudadano en los procesos políticos, tales como el votar y la formación de leyes, es la base de la democracia, por lo que desde un principio debe ser retirada de la mesa de debates y convertirse en un principio intocable.

A través de la protección de los derechos humanos de derecho de opinión, prensa, de reunión, asociación, y de todas las libertades que constituyen el Estado liberal, es como se logra asegurar la libertad.

Los derechos de libertad suprimen y limitan el poder de los gobernantes al permitir que los individuos se defiendan de los abusos de la autoridad⁴¹. En caso de que estas libertades se vean coartadas, es necesario que el Estado cuente con instancias para salvaguardar estas garantías.

Algunos autores consideran a la justicia, en su carácter de piedra angular del debido proceso, como un principio de esta forma de gobierno⁴². La justicia se garantiza mediante el desarrollo de instituciones competentes y públicas, incluido un sistema judicial

⁴¹ Bobbio, Norberto. op. cita, nota 36, p. 46.

⁴² Touraine, Alain. op. cita, nota 37, p. 35.

independiente, un sistema legislativo y una administración pública eficaces y responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas, libres y justas⁴³.

Por lo anterior, una democracia debe contar con un régimen sólido, justo e incorruptible que garantice los plenos derechos de los gobernados. Aun así considero que esto no es un principio o presupuesto para la existencia de una democracia, sino una consecuencia natural para que ésta se pueda desarrollar.

Como forma de gobierno en el que la voluntad de la mayoría es la que rige, la democracia es puesta a prueba, al ser sometida a procesos de confirmación del deseo de los ciudadanos de la perpetuación de un grupo político. Al ser la democracia una forma de gobierno temporal condicionada a elecciones, ninguna fuerza política se puede perpetuar. Cuando el grupo en el poder no cumplió con las expectativas de la colectividad, es posible removerlo en el siguiente periodo.

El proceso democrático culmina en la elección de agentes políticos elegidos por los ciudadanos, los cuales fungen como sus representantes: éstos dirigen la política pública del país, y en base al principio de soberanía popular, no es el pueblo quien dirige la política pública del país, sino son los representantes quienes deciden por él, siendo vinculantes estas decisiones.

Los procedimientos de rendición de cuentas de quienes ejercen el poder es un aspecto fundamental de la democracia. La democracia favorece la transparencia, al reducir las trabas para acceder a la información del interés público. Estos mecanismos son importantes para evitar desastres en el sistema político⁴⁴, tales como la corrupción de los funcionarios públicos, el derrocamiento de regímenes o la renuncia del mandatario.

De todo lo anteriormente vertido, podemos definir la democracia como un régimen político en el que por voluntad de la mayoría se eligen, a través de procesos previamente

⁴³ Comisión de Derechos Humanos, RES 2000/47 de la de 25 de abril de 2000.

⁴⁴ Bardhan, Pranab, *Democracy and development: a complex relationship*. Cambridge University Press, 2009, p. 102.

establecidos, a quienes de forma temporal han de dirigir la política de la comunidad, garantizando en todo momento la protección a los derechos fundamentales de los gobernados.

4.1 Relación con los defensores de derechos humanos

La democracia moderna no puede reducirse a ser definida como el gobierno de la mayoría, o como un conjunto de instituciones públicas, a una definición de los poderes o al principio de libre elección, a espacios regulares de los dirigentes⁴⁵. El concepto de democracia ha tomado un giro humanista, para pasar a ser considerada como un valor universal, vinculado a los derechos humanos y el Estado de derecho⁴⁶

La positivización de los derechos humanos coincide con la exaltación de la democracia como la mejor forma de gobierno⁴⁷. No puede haber una separación entre democracia y derechos. La democracia promueve la plena realización de los derechos humanos y viceversa⁴⁸.

La democracia existe cuando se crea un espacio un espacio político que protege los derechos humanos contra el poder absoluto del Estado. El papel de los derechos humanos consiste en establecer una barrera al poder del Estado.

La labor de los defensores de derechos humanos contribuye a la democratización del Estado, denunciando las violaciones de derechos humanos, al promover la observación de las elecciones para contribuir a la transparencia del proceso electoral, lo que deriva en una mayor participación civil en los procesos socio-políticos.

Un Estado que se jacta de ser una democracia, con motivo del cumplimiento de la obligación de crear condiciones necesarias para el goce de los derechos contenidos en las

⁴⁵ Touraine, Alain. op. cita, nota 37, p. 37.

⁴⁶ Asamblea General, RES 60/1 de 16 de Septiembre de 2005.

⁴⁷ Asís Roig, Rafael de. "Estado constitucional y los derechos fundamentales" en Javier Mijangos y González, y Ricardo Ugalde Ramírez (comp.), *El Estado constitucional y los derechos fundamentales*. Porrúa. 2010. pp 25-33.

⁴⁸ Comisión de Derechos Humanos. RES 1999/57 emitida el 27 de abril de 1999.

diferentes disposiciones universales, debe de proteger y reconocer la importancia de la participación de los defensores de derechos humanos⁴⁹.

La tarea de los defensores de derechos humanos es primordial, por lo que el Estado debe facilitar esta labor, dándoles libertad de ejercer sus actividades, protegerlos contra amenazas y evitar atentados contra su vida e integridad, no poner obstáculos que compliquen su labor, e investigar las violaciones cometidas contra ellos, combatiendo la impunidad⁵⁰.

Las amenazas y atentados contra los defensores de derechos humanos deben considerarse como graves, pues además de afectar directamente la vida e integridad de los agraviados, se afecta a la sociedad al repercutir en los demás defensores de derechos humanos por temor a represalias o impedirles conocer la verdad sobre la situación de derechos humanos de la región, además de la actos que puedan afectarlos.

No únicamente el Estado atenta contra la realización de los derechos humanos. En una sociedad en la que lo económico es un factor determinante para posicionarse, los derechos consisten también en límites al poder privado que pueden afectar peligrosamente su realización⁵¹.

Los intereses de un grupo particular pueden ser contrarios a los derechos humanos. Es el caso de empresas que no respetan las condiciones laborales de los trabajadores o del uso de productos químicos en el campo que afectan la salud de la población.

⁴⁹ Cfr. Corte IDH, Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil, (Excepciones Preliminares y Fondo), Sentencia de 28 de noviembre de 2006, párr. 75.

⁵⁰ Cfr. Corte IDH, Caso Escher y Otros Vs. Brasil. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 172.

⁵¹ Asis Roig, Rafael de, op. cita, nota 48, p. 28.

V. Situación de los defensores de derechos humanos en el México

5.1 Antecedentes ⁵²

En México es común que se asuma que a la actividad de defensa de derechos humanos le corresponda un factor de riesgo, por lo que la respuesta del Estado había sido muy pobre. En el Estado, el tema de la protección de los derechos humanos no se consideraba una prioridad.

Los grupos de defensores de derechos humanos que se han visto más afectados a la hora de manifestarse se encuentran quienes protegen los derechos de los migrantes, los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y ambientales, los defensores de mujeres y de pueblos indígenas.

Si bien la violencia contra los defensores de derechos humanos es una situación constante en el país, según investigaciones realizadas por la Red TDT, el mayor índice de casos de violencia contra se ha concentrado en las Entidades Federativas de Chihuahua, Oaxaca, Guerrero, Coahuila y Michoacán.

Entre los retos que han tenido que enfrentar los defensores de derechos humanos en México y que a la vez acentuaba la situación de riesgo que vivían se encontraban la inseguridad del Estado y el incremento de la violencia, la actuación del crimen organizado y la presencia en diversas partes del país y la participación del Ejército Nacional en contra de la delincuencia organizada y su fuero castrense.

También se ha atañido la práctica de amenazas, actos de vigilancia, desprestigio e injerencias arbitrarias a agentes no estatales vinculados a cacicazgos locales o grupos con intereses económicos y políticos, medios de comunicación, integrantes de la Administración Pública Estatal y los titulares de algunos organismos públicos de derechos humanos y las autoridades municipales.

⁵² Este apartado está basado en el Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México 2009 emitido por la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos.

Lo que más agrava el panorama es que la mayoría de las ofensas perpetradas se toparon con la omisión de las autoridades de investigar estos atentados, la no identificación de la autoría material de los agresores e inclusive la complicidad de los funcionarios públicos contra los perpetradores

Hasta entonces en problema también ha residido en la indiferencia de la sociedad. Además de la falta de una implementación de una política pública de información sobre los derechos humanos, varios sectores que veían como un obstáculo a los defensores lanzaron campañas de desprestigio en su contra, por lo que la resistencia de la sociedad a la apertura de los derechos humanos afectó aún más su labor.

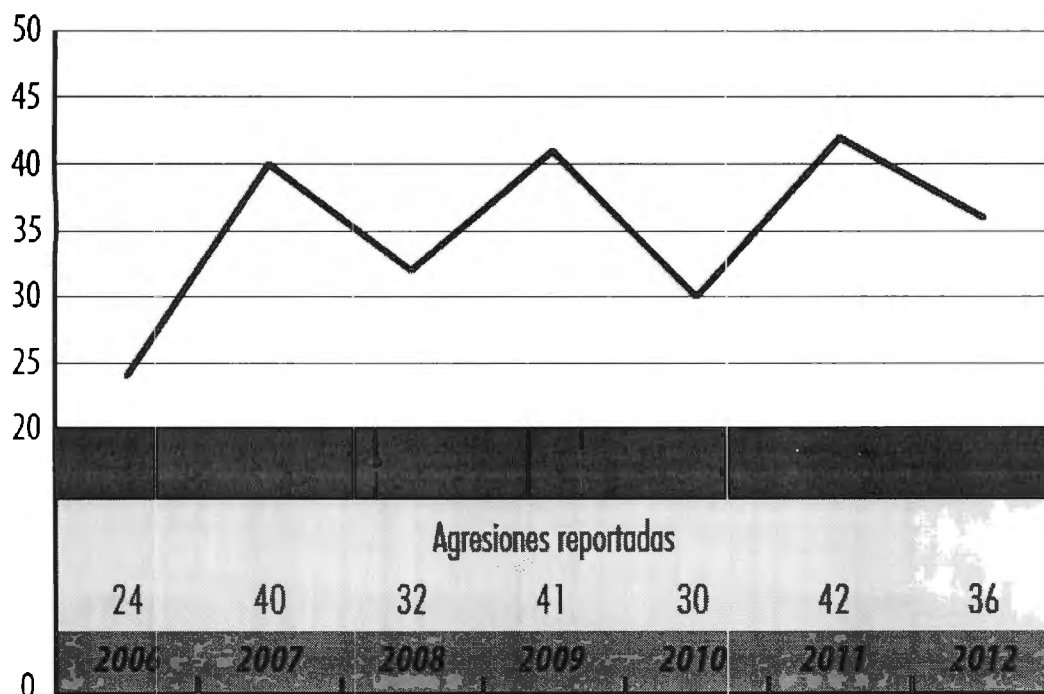
El Estado no había logrado consolidar una política que abarcara los poderes del Estado y los niveles de gobierno; no existían espacios para el desarrollo de los temas de protección de derechos humanos ni una política por parte de las autoridades para informar a la ciudadanía sobre este tema, y la falta de preparación adecuada de las personas que ocupaban cargos comisionados a esta labor.

Para combatir esta violencia, la labor del Estado mexicano en el tema de protección de los defensores de derechos humanos se basó en la implementación del Programa de Atención a Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, la cual se limitaba a dictar medidas cautelares en favor de periodistas y reporteros.

Entonces no existía tampoco un órgano que pudiera brindar medidas de protección, protección y evaluación de riesgos cuyas determinaciones fueran efectivas y vinculantes. La CIDH suplía estas funciones solicitando medidas de la misma índole para proteger la vida e integridad de los grupos vulnerables como periodistas y defensores de derechos humanos.

Estableciendo lo anterior en cifras, el número de casos de violencia contra los defensores de derechos humanos ha fluctuado a partir de 2006, cuando inició este patrón de hostilidad en contra de los defensores de derechos humanos.

Ejemplificando lo anterior y de acuerdo al cuadro que se presenta en esta sección, en su Informe Anual emitido en 2011, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) registró un incremento del 23% en los ataques en contra de los defensores de derechos humanos comparado al año anterior⁵³, habiendo una disminución de agresiones en 2012, año en el que se creó el Mecanismo, contra un incremento de denuncias en 2013.



Gráfica 1. Número de agresiones registradas por el ACNUDH en México en el periodo de 2006 a 2012.

⁵³ Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: Actualización 2012 y Balance 2013*, párr. 6.

5.2 Examen periódico universal

5.2.1 Primer examen periódico universal⁵⁴

Este examen se da en el marco de la lucha del crimen organizado de México. El entonces mandatario Felipe Calderón Hinojosa declaró en su sexenio la guerra al narcotráfico. Como manera de controlar la violencia que se suscitó por esta medida, el ejército salió a las calles para luchar contra la delincuencia organizada, pero la población ve un doble ataque por parte de ambos bandos.

Pese a que México ya había experimentado por varios años una transformación en derechos humanos que se vio reflejada en una primera reforma en materia de derechos humanos derivada de los compromisos adquiridos en la firma del Tratado de Libre Comercio, se reconocen la existencia de problemas que aún no han encontrado una solución. Entre los retos pendientes que enfrentaba el Estado mexicano se encuentra el fortalecimiento del estado de derecho, para que de esta manera las instituciones protegieran a los ciudadanos y se garantizara el goce de los derechos humanos.

Uno de los problemas para el ejercicio del trabajo de los defensores fue señalado por Portugal y derivaba de la gran confusión del concepto de delincuencia organizada. La definición que se encontraba vigente en aquel entonces tipificaba como este delito las expresiones que en ejercicio de su libertad de expresión hacían los grupos sociales, afectando a los defensores. Es decir, si un defensor de derechos humanos salía a las calles a manifestarse, podía acusársele del crimen de delincuencia organizada.

En cuanto al ejercicio de la libertad de expresión, los países que examinaron a México señalaron mayormente las dificultades por las que tenían que pasar los periodistas y medios de comunicación para poder ejercer su derecho: violencia, amenazas desapariciones forzadas e impunidad.

⁵⁴ Este apartado se basa en el Informe A/HRC/11/27 del Grupo Especial de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal que se hizo a México el día 10 de Febrero de 2009.

En el tema de defensores humanos, no se expresó como una gran preocupación, pero algunos países como Azerbaiyán, Reino Unido, Bélgica, Alemania y Noruega manifestaron observaciones que se concretaron en recomendaciones y que han servido de base al desempeño actual de México en cuanto al tema.

En el clima de violencia que se vivía en el país, los defensores de derechos humanos se veían afectados por denunciar las actividades realizadas por grupos políticos y el crimen organizado. Es reconocida por los participantes la vulnerable situación en la que se encuentran los defensores. Los asesinatos no resueltos y los abusos cometidos contra los titulares de la libertad de expresión contribuyen a la restricción de este derecho.

Las recomendaciones para orientar la lucha contra la violencia sistematizada que vivían los defensores en el país se basó en tres diferentes ejes: el reconocimiento de la labor de los defensores de derechos humanos, la lucha contra la impunidad, la prevención y el mejoramiento de medidas cautelares.

Vale la pena mencionar la crítica realizada a México, consiste en el nulo reconocimiento que realiza el gobierno a la tarea de los defensores de derechos humanos y las ONGs en materia de protección de los derechos humanos. Reino Unido recomendó al Estado mexicano que reconociera las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos que realizan estas personas.

Noruega propuso al gobierno que respaldara la labor de este sector tan afectado a través de políticas sólidas y destinando los recursos adecuados para que las medidas propuestas puedan proteger efectivamente a los defensores. Un punto clave para lograr este cambio de la situación de los defensores y el desempeño de su labor consiste en la elaboración de una estrategia por parte de las autoridades en el que se logre la coordinación entre el gobierno federal y local.

En sus respectivas participaciones, Azerbaiyán y Bélgica recomendaron a México que investigara las agresiones sistemáticas contra los defensores. En el examen señalan la impunidad que aqueja a todos los sectores de la sociedad mexicana: periodistas, mujeres,

niños, etc. Pero en las críticas que se hacen en la materia de esta investigación, se apunta repetidamente el clima de impunidad en que los defensores de derechos humanos realizan sus actividades.

La manera de combatir la impunidad, según lo que recomendó Alemania, se puede lograr únicamente a través de la investigación seria y comprometida de las autoridades, para someter a los culpables de estos actos. Mientras las personas que cometen los crímenes contra este grupo no sean llevados ante la justicia, se seguirán llevando a cabo amenazas, acosos, agresiones e inclusive asesinatos contra los defensores.

Alemania señaló que era necesario para combatir las agresiones contra los defensores de derechos humanos el establecimiento por parte del gobierno federal de una política estructurada de prevención, y el mejoramiento de las medidas cautelares.

Asimismo, una de las cosas clave para proteger a los defensores de derechos humanos y evitar consecuencias terribles, se basa en el tiempo en el que las autoridades tardan en dar respuesta a los actos que puedan poner en riesgo su vida. Este tiempo debe ser corto y debe ir orientado a proteger su integridad y vida.

A través de la representación de Noruega, se pidió el mejoramiento del programa de protección que se encontraba vigente. Por esta petición realizada en el marco de este examen, se establecieron los cimientos para la creación Mecanismo de Protección.

Las observaciones realizadas en este primer examen sobre las deficiencias de México en materia de derechos humanos fueron aceptadas en su totalidad. El Estado asumió el compromiso de responder a todos los compromisos que hubiera adquirido ante la comunidad internacional.

5.2.2 Segundo examen periódico universal⁵⁵

Para el tiempo que se realizó el Segundo Examen Periódico Universal, México había pasado por otra transformación constitucional e institucional en materia de derechos humanos, en el que se habían incluido las recomendaciones dirigidas al Estado por motivo del primer UPE.

En lo relativo a las reformas constitucionales de 2011, se incluyeron en la Constitución mexicana los principios de los derechos humanos, el principio *pro persona*, la superioridad de los tratados de la materia sobre las leyes locales y la modernización del juicio de amparo.

En el tema de los defensores de derechos humanos, las mejoras consistían en el reconocimiento del gobierno de sus actividades, mayor participación a la sociedad civil en los asuntos políticos del país, la atribución a las autoridades federales de la investigación de los delitos contra la libertad de expresión y la creación de una Fiscalía especial que investigara este tipo de delitos.

La promulgación en 2012 de la Ley de Protección y su reglamento, y la puesta en marcha del Mecanismo de protección de los defensores de derecho humanos y periodistas, que ya se encontraba funcionando, merecen mención aparte, porque se logró la cooperación del Ombudsman, representantes del gobierno y de la sociedad civil.

En el dialogo interactivo que se desarrolló con motivo del UPE, muchos países celebraron las acciones realizadas por México para la solución de los problemas respecto al primer examen, prueba del compromiso adquirido por México en materia de derechos humanos⁵⁶.

Se elogiaron las reformas en todos los ámbitos, sobre todo el fortalecimiento de instituciones como la CNDH, las políticas establecidas por el gobierno como el Plan

⁵⁵ Este apartado se basa en el Informe A/HRC/25/7 del Grupo Especial de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal que se hizo a México el día 23 de Octubre de 2013.

⁵⁶ Chipre, Camboya, Santa Sede, Egipto, Estonia, Francia y Hungría.

Nacional de Desarrollo 2013-2018 y la Cruzada Contra el Hambre. El mejoramiento de temas relativos a la igualdad de género, la justicia militar, la educación y los migrantes.

Uno de los temas que obtuvo más atención fue la coalición creada por las principales fuerzas políticas del país, concretándose en el Pacto por México, que ha hecho posibles las principales reformas de la actual gestión del Presidente Enrique Peña Nieto.

Pese a todas estas mejoras, en el tema de defensores de derechos humanos hubo opiniones divididas. Países como Estados Unidos y Brasil acogieron con beneplácito la legislación y las medidas tomadas por México para investigar las agresiones contra los defensores.

Pero Finlandia, Lituania, Polonia, Países Bajos, Portugal e incluso Estados Unidos expresaron su preocupación por la impunidad y amenazas contra los defensores de derechos humanos seguían presentes cuando estos ejercían su trabajo en México, y las restricciones a la libertad de expresión, que seguía siendo una gran problemática en el país.

Otro de los problemas que se observó durante el examen y que incluso el propio gobierno mexicano admitió, consistía en pese a que el Mecanismo ya se había implementado no se había logrado la cooperación entre las entidades federativas y el Estado. Por la estructura política de México, estas entidades gozan de autonomía para poder ejecutar sus propias políticas, por lo que dificultaba el funcionamiento del Mecanismo en cuanto a la aplicación de las medidas necesarias para proteger a los defensores de derechos humanos.

Durante el desarrollo de este UPE, hubo más participación de la comunidad internacional, y diversos países dirigieron a México recomendaciones destinadas a que la situación de los defensores de derechos humanos mejorara.

Las recomendaciones versaron en la adopción de medidas eficaces y apropiadas para el mejoramiento de la situación de los defensores y la prevención de la violencia, la lucha contra la impunidad y en el fortalecimiento de la ley y del reciente Mecanismo de Protección de los defensores.

Tanto Polonia como Rumania opinaron que la solución se encontraba en la normatividad. Se propuso al país mejorar la legislación ya existente en materia de protección de defensores de derechos humanos, adicionando disposiciones jurídicas que logren garantizar la seguridad efectiva de estas personas.

Respecto al tema de impunidad que se viene arrastrando desde el UPE anterior, Estonia recomendó que se luche especialmente para erradicar este problema respecto a violencia que sufren todos los grupos vulnerables, entre ellos los defensores de derechos humanos. Noruega solicitó a México que se asegurara que se investigarán y juzgarán los actos contra los defensores.

En la parte administrativa, Hungría, Alemania, Reino Unido e Irlanda del Norte, señalaron que a manera de fortalecer el Mecanismo, era necesario que éste tuviera recursos presupuestales para la implementación de medidas propias de su funcionamiento.

Otro problema administrativo que ha persistido desde la creación del Mecanismo, es la falta de personal capacitado. Suiza incitó a México a que contratara de manera inmediata el personal necesario para el funcionamiento eficaz del Mecanismo, para la concesión de su objetivo de amparo a las personas que son hostigadas con motivo del ejercicio de su trabajo de protección y promoción de los derechos humanos.

La prevención de las agresiones contra los defensores fue un tema prioritario en la mesa de debates. Colombia y Corea del Sur señalaron que era necesario dotar el Mecanismo de capacidad preventiva para evitar las agresiones contra los defensores de derechos humanos, mientras que Japón señaló que era necesario que el reforzamiento de medidas generales con este fin.

Colombia hizo hincapié en la amenaza que representa la delincuencia organizada a los defensores, entre ellas el coartar la libertad de expresión. Respecto al tema de esta libertad y Países Bajos trajo a la mesa la necesidad de fortalecer la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la libertad de Expresión.

La ya señala falta de cooperación entre las entidades federales y el Estado para el correcto funcionamiento del Mecanismo urgió una solución por parte de República Checa, que a su vez solicitó que se brindara todo el apoyo para erradicar este obstáculo. Por parte de Estados Unidos se propuso el mejoramiento en la aplicación de la Ley y el Mecanismo a nivel estatal y federal. Esta tarea es posible a través de una diferenciación de atribuciones de los diferentes órganos de gobierno.

La difamación por parte de diversos sectores de la sociedad que buscan su desprestigio de los defensores de derechos humanos en ejercicio de sus actividades, es una parte en la que se debe trabajar. Alemania señaló la importancia de trabajar en la fama de los defensores de derechos humanos, para de esta manera concientizar a la gente de la importancia de la labor que desempeñan.

La perspectiva de género fue otra de las recomendaciones novedosas formuladas por Irlanda y Eslovenia que se le hizo a México en materia de defensores. Se solicitó al Estado la elaboración de un protocolo con perspectiva de género para la tramitación de denuncias de amenazas o ataques encauzados a defensoras mujeres.

De manera general, la medida que Finlandia propuso como solución a la problemática en esta materia consistió en el acatamiento de las disposiciones de los órganos de Naciones Unidas y creados con el fin de proteger a los defensores.

VI. Legislación vigente en México sobre protección de defensores de derechos humanos y conformación del Mecanismo

Derivado de la recomendación dirigida a México en el primer Examen Periódico Universal (EPU) y el informe de 2009 expedido por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos (ACNUDH) de la situación de los defensores de derechos humanos en México, el 25 de junio de 2012 se publicó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodista (LPPDDHP), en la que se implementó un Mecanismo de protección a los defensores de derechos humanos. Posteriormente, el 30 de Noviembre de 2012 se emitió el Reglamento de esa ley, que contiene disposiciones complementarias.

El fin del Mecanismo es la protección del daño a la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran los defensores, así como el otorgamiento de medidas efectivas contra estas actividades que el legislador ha querido subsumir bajo el término agresiones, con el fin de evitar una agresión. No se contempla un sistema de reparaciones como se hace en otros sistemas, tal como diversos instrumentos internacionales han recomendado⁵⁷, o algún tipo de responsabilidad para los funcionarios públicos en el caso de que las medidas no cumplieran con su fin.

El Mecanismo de protección de los defensores de derechos humanos y periodistas se conforma con una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y de la Coordinación Ejecutiva Nacional y es operado por la Secretaría de Gobernación

La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y el órgano principal de toma de decisiones. Las resoluciones, que deberán atender a los principios pro persona, a la perspectiva de género, al interés superior del niño y demás criterios de derechos humanos, son obligatorias para las autoridades federales.

⁵⁷ Tanto UN y la CortelDH contemplan que las víctimas de violaciones a sus derechos deben ser indemnizadas por el Estado.

La Junta está integrada por nueve miembros permanentes conformada por representantes la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros.

Por el papel que juegan estos funcionarios en la política nacional y su trabajo con los derechos humanos se elige a estos funcionarios, los cuales tienen una pesada carga laboral y varios compromisos que por su importancia a veces les puede impedir acudir a las sesiones. En el Reglamento se contempla la participación remota de los miembros de la Junta de Gobierno, expertos e invitados en casos donde la asistencia física sea imposible, usando cualquier medio tecnológico.

Las comunicaciones realizadas en la celebración de las sesiones de la Junta de Gobierno deben mantenerse en secreto. El motivo de este hermetismo radica en evitar el robo o intersección de información, con el objetivo de brindar seguridad y anonimato al solicitante.

En cuanto a su integración, la Junta debería estar integrada por personas diferentes y no por funcionarios de otras dependencias. De esta manera se da más independencia al Mecanismo conformándolo por gente con los mejores perfiles y cuya única prioridad sea encargarse del estudio de derechos humanos por ser su principal actividad.

Las sesiones de la Junta se celebran mensualmente, pero cuando se trate de casos urgentes, la Presidencia de la Junta deberá convocar a sesiones extraordinarias, o a solicitud de alguno de los integrantes de la Junta de Gobierno o de la Coordinación Ejecutiva Nacional. El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y está integrada por nueve consejeros que tienen experiencia o conocimiento en la defensa o promoción de derechos humanos, periodismo y evaluación de riesgos.

Para la elección de sus miembros, la Junta de Gobierno emite una convocatoria. El 19 de octubre de 2012, representantes de 51 organizaciones no gubernamentales, constituidos en pleno a través de una convocatoria pública, elige a los integrantes del Consejo Consultivo, instalándose el 26 de Octubre de ese año.

Un punto que vale la pena mencionar es que el cargo de los miembros del Consejo es honorífico, es decir no reciben ningún tipo de remuneración. Las actividades que realizan son muy extensas y las obligaciones que se les impone constituyen un trabajo que podría abarcar gran parte de su tiempo, por lo que para que la labor del Consejo Consultivo sea más completa y comprometida, se debería de otorgar un salario.

La Coordinación Ejecutiva Nacional es responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo. Se conforma por representantes de la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, la Unidad de Evaluación de Riesgos y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.

La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es un órgano técnico y auxiliar de la Coordinación para la recepción de las solicitudes de incorporación al Mecanismo. La definición de aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario.

La Unidad de Evaluación de Riesgos es el órgano auxiliar, de carácter técnico y científico de la Coordinación que evalúa los riesgos, define las Medidas Preventivas o de Protección, así como su temporalidad.

La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es un órgano auxiliar de carácter técnico y científico de La Coordinación que tiene a su cargo La Base de datos Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis, donde se concentra la información relativa a la actuación del Mecanismo y un registro de los lugares y factores donde se dan las agresiones.

La solicitud de las medidas de protección del Mecanismo se puede realizar por el propio beneficiario o en caso de que no le sea posible, a través de un tercero denominado peticionario. La solicitud debe ser presentada por escrito, verbalmente, por teléfono o cualquier otro medio de comunicación electrónica.

La interposición de la solicitud por un tercero y el uso de cualquier medio deriva de la situación de vulnerabilidad que se encuentran los defensores, quienes en algunas circunstancias deben permanecer ocultos por el riesgo en que se encuentran su vida e integridad.

El Estado mismo debe de facilitar la protección de los defensores de derechos humanos, haciendo fácil el acceso a la protección y no interponer trabas para lograr este fin como se hacía anteriormente, donde se pedían muchos requisitos para probar el riesgo, retrasando el acceso a la justicia, dejándolo al solicitante en un estado de indefensión, haciéndolo renunciar a la protección nacional y buscando tal en instancias internacionales

Otro punto interesante es la obligación que tienen las entidades gubernamentales para solicitar el Mecanismo de oficio aunque no haya una solicitud de por medio, por lo que se deberá acudir a la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida para que se contacte a la persona y se realicen las diligencias necesarias. El inicio del procedimiento está sujeto al consentimiento del agraviado y si no lo otorga

Las agresiones no afectan únicamente a los defensores y las defensoras de derechos humanos. En algunas circunstancias se extiende a las personas cercanas a la persona, con el fin de desalentarlo a realizar su actividad por medio a represalias. Una determinación plausible de este Mecanismo es el ámbito de protección.

No únicamente es el beneficiario o peticionario el titular de las medidas. Tal protección se extiende al cónyuge, concubina, concubino, ascendientes, descendientes, dependientes de las Personas Defensoras de Derechos Humanos o Periodista; personas que participan en las mismas actividades desde el mismo grupo, organización, o movimiento social; los bienes de la persona, el grupo, organización, o movimiento social, y las demás personas que se determine en la evaluación de riesgo.

La determinación realizada en la última parte del artículo no es exclusiva como otras disposiciones del derecho mexicano, por el contrario deja abierta la posibilidad de la

inclusión de cualquier persona en el Mecanismo y que podría sufrir una agresión por su relación con un defensor.

El Mecanismo contempla dos tipos de procedimientos, haciendo una evaluación inicial para determinar si se trata de extraordinario u ordinario. El procedimiento extraordinario se tramita ante la existencia de un alto riesgo de peligro inminente y deriva en las medidas urgentes para acortar o eliminar la afectación sufrida. En los demás casos, se tramita el procedimiento ordinario.

Los términos difieren del proceso extraordinario y el ordinario. El procedimiento urgente se desahoga más rápido por la gravedad e inminencia del riesgo. Un procedimiento lento podría tener terribles consecuencias.

Las medidas que otorga el Mecanismo son tres: Mediante las Medidas de Protección se enfrenta el riesgo y se protegen los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario; Las Medidas Urgentes de Protección son aquellas que, por la gravedad de la situación o la inminencia del riesgo, deben aplicarse de manera urgente o inmediata para el resguardo de la vida, integridad, libertad o seguridad del Beneficiario; y las Medidas Preventivas están dirigidas a reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones y permiten anticiparse, a fin de evitar la consumación de las agresiones.

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. Para tal efecto se celebrarán convenios de cooperación, que tienen como fin la promoción y existencia de unidades auxiliares encargadas de la promoción de políticas públicas en la materia.

Dentro del Mecanismo se contempla un recurso en los casos en contra de las resoluciones de los órganos del Mecanismo, el deficiente incumplimiento de las medidas por parte de la autoridad o la falta de aceptación y acatamiento por parte de la autoridad de las resoluciones. Los plazos establecidos para la presentación del recurso responden al tipo de procedimiento del que se trate, por lo que en casos urgentes el tiempo de respuesta es menor.

El Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas se creó con el fin de obtener recursos económicos para el sostenimiento del mecanismo y la implementación de las medidas de prevención, protección y preventivas, y se administra por un fideicomiso. De la disposición se desprende la vaguedad en los criterios de manejo del fideicomiso al señalar únicamente que se regirá por las disposiciones jurídicas aplicables, sin determinar cuales serán, generando desconfianza por parte de sociedades civiles.

Entre noviembre de 2010 y diciembre de 2012 la Oficina del Alto Comisionado de Naciones en México registró la cantidad de 89 agresiones en contra de defensores de derechos humanos, sus organizaciones y familiares, de las cuales 23 personas u organizaciones a la fecha contaban con medidas cautelares a su favor al momento de ser agredidas.

Desde que empezó a funcionar, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha recibido 64 solicitudes de incorporación, 38 fueron solicitadas por defensores de derechos humanos. Del total de las solicitudes, 23 han sido conocidas por la Junta de Gobierno, 36 sustanciados a través del procedimiento ordinario y 19 por el extraordinario.

Algunos beneficiarios del Mecanismo y diversas sociedades civiles han señalado algunas fallas. La torpe coordinación de los diferentes niveles de gobierno presupone un obstáculo para la efectiva protección de los defensores de derechos humanos. Existe el señalamiento que los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a estándares adecuados.

Durante el periodo de 2010 a 2012, nueve casos no fueron incorporados por diferentes razones⁵⁸. Asimismo, algunas de las medidas dictadas no satisfacen la necesidad de protección. Respecto a la estructura administrativa, ésta necesita que su estructura interna

⁵⁸ Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, op. cita, nota 53, p. 72.

se conforme completamente de funcionarios adecuados. Para mayo de 2013, sólo se encontraban en funciones ocho funcionarios de una plantilla contemplada de dieciocho.

Las medidas preventivas, que suponen una coordinación para la implementación de planes que disminuyan la violencia y dar a conocer la actividad de los derechos humanos es una de los medios a través de los cuales se logrará erradicar la violencia contra los defensores, al eliminar la ignorancia que gira en torno a la actividad de defensa de los derechos humanos.

En la actualidad, las políticas preventivas no están respondiendo a la necesidad de protección, ni han sido ambiciosas o constantes. Éstas se han limitado a declaraciones de funcionarios públicos que algunas reconocen la labor de los defensores, que la mayoría se refieren a lamentar atentados contra defensores de derechos humanos una vez que han sido consumados.

En lo que respecta a la elaboración de una campaña nacional de difusión, esto no ha sido logrado por la autoridad. La Secretaría de Gobernación junto con el Alto Comisionado entablaron comunicaciones en las que acordaron que de manera conjunta establecerían un plan de acción para difundir una campaña, la cual no se ha concretado.

Es más activa la participación de las sociedades civiles a través de proyectos de coordinación. Han logrado concretar esta necesidad al lanzar la campaña “Defendamos la esperanza: Campaña Nacional en Favor de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.

VII. Propuesta

Si bien los defensores de derechos humanos se manifiestan contra injusticias o situaciones contrarias al derecho, en sus protestas se ven expuestos a los mismos riesgos contra los que pelean. Las autoridades deben fortalecer el estado de derecho, ofreciendo un entorno seguro y estable tanto a la población como a los defensores.

Una de las soluciones para poner fin a situación violenta que viven los defensores de derechos humanos consiste en que el Estado encamine esfuerzos para proteger y promocionar los derechos humanos. Los defensores no tienen que salir a las calles, porque el Estado realiza su trabajo de promoción de estos valores, logrando el restablecimiento de una democracia.

Es importante que el Estado luche contra la impunidad y se procese a las personas que cometieron las agresiones contra estas personas. Con estas acciones se corta el problema de raíz al detener al agresor y haciendo testimonio público de que el gobierno está a favor va a actuar ante cualquier daño que pudieran sufrir los defensores.

Es necesario un cambio en la cultura de los derechos humanos promovida por el Estado; de esta manera la comunidad tomará conciencia de la importancia de la labor de los defensores, por lo que también se suma al movimiento y en caso de alguna agresión contra ellos, levanta la voz para defenderlos.

Para la realización del punto anterior, es necesario que el Estado se manifieste públicamente sobre el papel de los defensores de derechos humanos y reconozca el papel que realizan para la consecución del Estado democrático, manifestando su apoyo a ellos e imponiéndose contra cualquier acto que atente contra ellos.

La tecnología debe jugar un papel importante en la protección de los defensores de derechos humanos. La concientización de su labor debe publicitarse en las redes sociales y los medios de comunicación, de manera que más gente se entere de las actividades que realizan.

Un problema actualmente es la falta de medios para comunicarse al Mecanismo. Las líneas telefónicas a las que los defensores en peligro inminente llaman para denunciar un peligro actual pueden encontrarse ocupadas en momentos, por lo que no se puede contestar la petición inmediatamente. Por este tipo de circunstancias, sería importante organizar un *call center*, en el cual un grupo de gente capacitada pudiera dar respuesta en el caso que se presente una gran cantidad de casos al mismo tiempo.

Actualmente existe en la aplicación que los defensores que se encuentran dentro del Mecanismo descargan en su teléfono celular, pero es para el caso que ya exista una amenaza real. Esta aplicación debería extenderse para más funciones, como hacer la denuncia por medio de esta vía, evitando el trámite de acudir a la base del Mecanismo o realizar una llamada o en el caso que se vaya a participar en una actividad de protesta se pueda registrar, para en el caso de disturbios se acuda al lugar de los hechos a auxiliarlos, pues se tendrá la certeza que se trata de defensores de derechos humanos.

Debido a la difícil situación de los defensores de derechos humanos, el Mecanismo debería ser un tema preferencial. Es cierto que muchos grupos de la sociedad también ven violentados sus derechos y el gobierno pretende sacar adelante estas cuestiones con políticas a corto plazo. La consolidación del estado democrático se da una vez que son reconocidos estos derechos y se protege a quien lucha por ellos.

Hasta este momento, la Coordinación Nacional del Mecanismo y el manejo de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos ven depositada su dirigencia en el mismo funcionario. El hecho de que se impongan el cumplimiento de dos cargos tan importantes a la misma persona minimiza la atención y eficacia con la que pudiera desenvolverse si las funciones fueran divididas.

Si bien es un logro que la Junta de Gobierno tenga la participación de la sociedad civil en el papel de Consejeros, es una barrera que se encuentre integrada por Secretarios de tan alto nivel como Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Procuraduría. El tema de los defensores de los derechos humanos no es un tema prioritario en sus agendas por la

situación de Inseguridad en México. Se debería establecer en la ley una nueva integración, en la que los funcionarios que sesionen en la Junta tengan exclusivamente este cargo.

Uno de los problemas graves del Mecanismo es que se trata sólo de un organismo de coordinación. En teoría es una buena idea, pues la corrupción en las diferentes entidades federativas no permite confiar la protección de los defensores a quienes violan sus derechos muchas veces, pero sí se deberían de agilizar estos canales para que los gobiernos locales respondan con más rapidez.

VIII. Conclusiones

Si bien es cierto que ha habido una mayor apertura en materia de derechos humanos en el país últimamente, hasta la fecha el tema de los defensores y el Mecanismo no han sido un tema prioritario en el plan del gobierno federal.

En el Primer Examen Universal realizado a México en 2009 la situación de los defensores no fue tomada como un tema prioritario. Se vio opacado por las denuncias que los Estados realizaron de los peligros que las personas que ejercen el periodismo en el país se enfrentan.

No fue hasta el segundo examen realizado en 2013 cuando la comunidad internacional denuncia tanto la situación de vulnerabilidad de los periodistas como de los defensores, siendo el último un tema de mucha importancia en el desahogo del dialogo interactivo de los Estados miembros.

Si para determinar la situación de los defensores de derechos humanos en México se tomara como base la participación de los Estados en los EPUS, se podría concluir que para 2013 los defensores se encontraban en una situación más grave y más propensos a violaciones de sus derechos humanos.

No nos podemos basar únicamente en esto, pues la importancia que cobró el tema de los defensores de derechos humanos en el EPU de 2013 derivó de una campaña lanzada por diversos ONG en los que se puntualizaron los peligros a los que los defensores se enfrentan, sin que esto haya significado un aumento en las violaciones que sufrían.

Un logro muy importante de la administración anterior derivado de las recomendaciones del UPE y la presión de las ONG fue la creación del Mecanismo de Protección de los Defensores de Derechos Humanos y Periodistas.

A partir de la creación de este Mecanismo, las denuncias de violaciones contra los defensores de derechos humanos han disminuido. El mérito no se puede atribuir completamente al sistema. La publicidad del tema y la creación de diversos canales de

protección han provocado que los algunos defensores acudan a ONG en búsqueda de protección y arreglos pacíficos.

Hasta el día de hoy como cualquier organismo joven ha enfrentado problemas y deficiencias que oscurecen sus logros. Si bien esto no corresponde al periodo de estudio, vale la pena mencionar crisis como el rompimiento de relaciones entre el Consejo Consultivo y la Junta de Gobierno, dejando en evidencia que aún no se logra un dialogo entre ambas instancias.

Aún no se ha logrado perfeccionar el sistema de protección de los defensores de derechos humanos en México. Es necesario que se establezcan criterios más amplios y claros para que el rango de protección no deje fuera a ningún defensor que se acerque al Mecanismo y no se le deje en Estado de indefensión frente a los peligros de su labor.

Entre los requisitos que retardan el procedimiento que establece el Mecanismo se encuentra la existencia de un riesgo inminente para que se pueda proteger a las personas, por lo que las personas ya deben de estar en peligro para recibir su cobijo. Se deben de mejorar las medidas de prevención, para que los defensores de derechos humanos no se vean en ningún tipo de situación de riesgo.

La apertura en temas de derechos humanos ha encaminado al gobierno mexicano en la senda democrática, pero en base a los parámetros establecidos en este trabajo para determinar el grado de democracia de acuerdo a la protección de los defensores de derechos humanos no se puede considerar al México como una democracia consolidada.

Los temas de corrupción, impunidad, falta de cultura en derechos humanos y deficiencias en del Mecanismo que dista aún de su consolidación, siguen agravando las circunstancias a las que se enfrentan los defensores de derechos humanos. Mientras no se cambien estos factores, el Estado no podrá considerarse como una democracia.

Anexos

Entrevistas⁵⁹

A) Entrevista a la Licenciada Ana Luisa Nerio Monroy, responsable de la Clínica Jurídica y proyectos de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, realizada el día 29 de marzo de 2014.

La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos surge en los años noventas como consecuencia o como parte de la secuencia del movimiento de derechos humanos en México, que empieza a partir de los años sesentas, setentas y es en los ochentas.

En México el control del gobierno era más fuerte, no era tan visible como en otros países. Sin embargo empieza a generarse un movimiento organizativo en México y surgen las primeras organizaciones de derechos humanos.

Tal cual como organizaciones es a partir de los ochentas que se empiezan a formar muy pocas asociaciones civiles de derechos humanos. En los años ochentas eran aproximadamente 20 organizaciones a nivel nacional y al darse cuenta del reto de la defensa de los derechos humanos en México, a principio de los noventas surge la Red Nacional.

La Red actualmente tiene 74 organizaciones que están en diferentes Estados de la República y que van desde Chihuahua en el Norte hasta Chiapas en el Sur. ¿Cómo funciona? La Red tiene una Secretaría Ejecutiva donde hay un Secretario o Secretaria Ejecutiva. Yo estoy en el área jurídica o de clínica jurídica y de fortalecimiento.

⁵⁹ Las entrevistas realizadas a estos personajes reflejan la postura de las organizaciones que representan.

Esta Secretaría Ejecutiva es la que está por mandato obligada a lo que determine la Asamblea, que es el principal órgano decisorio de la Red y está formada por 74 organizaciones. Se reúne dos veces al año, de manera ordinaria y de manera extraordinaria y ahí se juntan las representaciones de las 74 organizaciones para definir posturas políticas ante ciertos hechos, ante ciertos procesos, a partir de análisis articularse para actividades conjuntas, campañas, pronunciamientos.

La Red se divide por cuestiones de logística en cinco regiones: Norte, Sur, Centro, Suroeste y Occidente. Es así que nombran un Representante Regional y ellos forman parte del Equipo Coordinador conformado por 5 personas y que sirve de enlace entre las organizaciones entre Asambleas en lo cotidiano en la Secretaría Ejecutiva.

La Secretaría Ejecutiva tiene funciones de representación política, relaciones públicas, administrativas, articulación y vocería de la Red. Entonces ante un hecho, por ejemplo el reciente problema que hay en el Mecanismos de Defensores y Periodistas, la Secretaría tiene la facultad de pronunciarse en nombre de las organizaciones para decir que estamos preocupados, porque el Mecanismo no está funcionando de manera adecuada, nuestra postura de retirarnos de la mesa o que hay acusaciones de los trabajadores del Mecanismo en materia laboral.

Para pertenecer a la Red, ¿Qué trámite tienen que realizar las asociaciones civiles?

La Red tiene los lineamientos para todo su funcionamiento. En los lineamientos se marca que toda organización que ingresa a la Red debe cumplir con 3 criterios: 1) Ser una organización que defienda derechos humanos y que comparta el objetivo de la Red en general que es la defensa de los derechos humanos desde una perspectiva integral, pacífica y basada en los instrumentos internacionales de derechos humanos. 2) Presentar su carta de postulación y tener como mínimo dos años de haberse constituido en la organización, o sea tener una historia de antecedentes de dos años y 3) Que le den cartas de recomendación dos organizaciones del Estado de donde se quiere postular.

Estas postulaciones se mandan al correo de la Secretaría Ejecutiva, ella manda los datos al Equipo Coordinador, quien verifica las cartas de recomendación se discuten en la Asamblea siguiente, la inmediata.

Dentro de la Red tienes obligaciones: 1) No te puedes pronunciar en nombre de la Red, para nosotros no eres la Red, eres parte de; 2) Asistir a la Asamblea dos veces al año y si no asistes, no tener más de tres faltas consecutivas y 3) no tener vínculos con partidos políticos.

Tengo entendido que también realizan campañas, dando publicidad a los derechos humanos. He leído sobre su campaña “Defendamos la Esperanza” que es para proteger a los defensores y defensoras de derechos humanos.

La Red ya tiene varios años trabajando el tema de defensores, incluso antes que se pusiera muy en la alerta pública. De hecho una campaña del año 2000 que se llama “Protestar es un derecho, reprimir es un delito” tiene que ver más con el tema de la represión a la protesta social y que se está retomando por todas las acciones violentas que hay cuando hay manifestaciones y eventos públicos.

Pero además la Red en casi todos sus informes, siempre ha tenido en sus agendas de trabajo el tema de defensores y defensoras porque siempre hay represiones La Red elaboró el año pasado una campaña que es “Defendamos la Esperanza” con el objetivo de visibilizar lo que hacen los defensores, porque una cosa que se venía diagnosticando desde hace muchos años.

Para la población en general, los defensores son gente que cierra calles, que no tienen nada que hacer, que nada más están para protestar, pero no para proponer. Entonces la idea de la campaña es visibilizar lo que hacen los defensores, que lo que hacen es defensa de derechos humanos.

De la campaña surge el documento que se llama “20 experiencias de defensa y promoción de derechos humanos” que es el libro de “Defendamos la Esperanza”. En ese se recopilan

20 casos y experiencias de organizaciones que defienden los derechos humanos y que son de la Red.

¿Cómo han sentido el recibimiento de la sociedad de esta campaña?

Ha tenido una buena recepción, pero como toda campaña podría llegar a más público, pero por las limitaciones naturales de las organizaciones, son campañas que no retoman los medios masivos, ni tenemos los recursos como para llegar a otros espacios como más de la gente del cotidiano.

Sería buenísimo llegar a metros, a los sistemas de transporte público, pero eso tiene un costo. No hay espacios públicos que te lo dejen gratuitamente. Inclusive medios de comunicación no siempre retoman las cosas. Ha tenido muy buena recepción, pero creo que todavía nos falta mucho más. Pero creo que nos ha ido bastante bien.

Sí, inclusive en una página de la ONU aparece la promoción de la campaña.

Sí, de hecho algo que fue muy positivo, es que la oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, el año pasado presentó el informe de seguimiento de los defensoras y defensores y en ese momento cierra su campaña defensoras de "Yo me declaro", y en julio del año pasado que cierra esa campaña, y al momento de cerrar esa campaña dice "Nosotros cerramos esta campaña porque nos sumamos a la campaña de Defendamos la Esperanza". Creo que ahí fue muy positivo porque es el reconocimiento que esta campaña es importante a nivel nacional y que es un referente de que estamos haciendo bien las cosas, claro que hay muchas cosas que mejorar.

¿Trabajan de manera conjunta con Naciones Unidas?

La Red se articula con quien sea necesario articularse siempre y cuando haya congruencia o se compartan los objetivos. Con el Alto hay muy buena relación, es la instancia representante de Naciones Unidas en México.

Tuvieron conferencia de prensa⁶⁰ ayer sobre la salida de los Consejeros del Mecanismo. Creo que es obvia la postura de la Red al respecto, pero no sé si quisiera hablar la postura de la Red y la idea que tiene sobre el Mecanismo, que le parece que pudiera mejorar.

La Red le ha apostado al Mecanismo por mandato de la Asamblea de la Red. La Asamblea el año pasado dijo “sí, la Red debe de estar dentro de este Mecanismo” y por eso pidió que su Secretaría Ejecutiva fuera parte de el Consejo Consultivo, porque partimos de quien está obligado a respetar los derechos humanos y a hacer que se respeten los derechos de quienes defienden los derechos humanos, de los defensores, es el Estado.

El Mecanismo es el resultado de un proceso muy largo en donde sociedad civil, incluidos organismos de la Red y la misma Secretaría Ejecutiva estuvieron muy involucrados exigiendo la Ley de Protección de Defensores y Periodistas. Entonces, por congruencia y por darle seguimiento, se decidió participar en el Mecanismo.

Es una lucha de muchos años, hay recomendaciones internacionales. Se logra la creación de la ley, de la ley surge el Mecanismo, y la Asamblea mandata que la Secretaria y la Red General vea como está funcionando, participe para ver su funcionamiento y para supervisar que este funcionamiento se haga de acuerdo a los estándares de derechos humanos y todo lo que se ha pedido en materia de defensores.

Se le apostó a este proceso y la evaluación hasta el momento es que el Mecanismo es todavía muy inefectivo, poco operativo. No se han bajado los recursos, el tipo de persona que se puso en los puestos o cargos públicos dentro del Mecanismo no todos cumplen con el perfil necesario en materia de derechos humanos. Se enredan los temas de recursos y de toma de decisiones en toda una burocracia que tiene el gobierno federal. Para tomar una decisión hay que pasar por mil firmas, revisar personas. Hay todo esto que ya se leyó en prensa, rezago en casos.

⁶⁰ El día 27 de marzo de 2014 la Red TDT celebró una conferencia de prensa para esclarecer su salida del Mecanismo.

Es un Mecanismo muy joven, hay que reconocerlo, tiene poquito más de un año. Se reconoce eso. Pero también se reconoce que hay recursos, o que el Gobierno Federal debería tener recursos para atender a esta solicitud. Se asumieron compromisos que no se están cumpliendo y que mucho tiene que ver con esta burocracia de los gobiernos para no darse contrataciones rápidas adecuadas con los perfiles.

Las famosas evaluaciones de riesgo deben tener claro la ruta de como hacer una evaluación. Otro tema, aparte del rezago en los casos para analizarlos y saber si se reciben o no, es el de la implementación de las medidas. Ahí es donde está parte del problema o el foco rojo. Porque las medidas son ineficaces.

No se está haciendo efectivo, porque al final no se está resolviendo el problema de justicia. Hay mucha impunidad. Se reduce a medidas judiciales, pero además muy ineficaces. Es parte de la crítica que hace la Red. No está siendo suficientemente efectivo el Mecanismo, no están bajando a concretarse en las necesidades de los defensores, porque es todo un camino burocrático que ni ellos pueden resolver internamente.

Además está el tema del perfil de la gente que está dentro del Mecanismo que no son la adecuada, o si lo son (este es el tema del que después se enteraron los Consejeros) de respeto a los derechos laborales y maltrato del personal. Evidentemente la organización tuvo que decir algo, porque es incongruente defender derechos humanos y te enteres que hay maltrato laboral u ofensas a la dignidad de las personas, y que como defensor no digas nada.

La actitud de la Secretaria de derechos humanos, la Licenciada Andrea Limón que ha sido bastante dura. Ella tiene esta visión, incluso lo ha dicho en algunas reuniones "es que los defensores quieren que les compremos un carro nuevo" "es que en realidad se meten al Mecanismo para que les demos dinero". Esto habla del desconocimiento e insensibilidad de la persona.

Se está hablando de alguien que tiene que dejar toda su vida en su localidad, desplazarse a otra ciudad, a lo mejor mover a su familia o dejarla. No lo está buscando por un carro o

porque quiere un celular nuevo es que tiene una amenaza. Hay un gran nivel de desconocimiento de lo que implica ser defensor y de los peligros a los que te enfrentas.

La Red por el momento está en la postura de estar ahí para vigilar, para dar seguimiento. No estoy para legitimar, estoy porque es mi derecho como sociedad civil, porque la ley creó un Mecanismo donde hubiera una Junta de Gobierno y un Consejo donde hubiera organizaciones de derechos humanos ejerciendo un derecho de la participación ciudadana en función a mi derecho a la democracia, la participación pública, la transparencia, a la libertad de expresión.

Posibles soluciones para mejorar el Mecanismo. Que propuestas podría mostrar la red para mejorar el organismo, o es necesaria una nueva ley, cambiar el organigrama del Mecanismo ¿Qué podría hacerse?

En cuanto a la ley, como toda ley puede ser perfectible. Seguramente habrá que hacerle mejoras, pero nosotros no hemos apostado a eso, al final estamos apostando a la efectividad del Mecanismo. Hasta el momento no tiene creado su plan de trabajo, por ejemplo: el proceso de como hacer toda la ruta, desde que recibes un caso hasta que le das medidas y luego como le das seguimiento a las medidas, cuando determinas como se cierran las medidas.

No había hasta hace poco datos duros, no se sistematizaban cuando recibían, cuantas mujeres, cuantos hombres. Toda la ruta sigue siendo muy burocrática. En la parte de la institucionalidad no hay claridad en los puestos, las funciones y el perfil de quien está en las funciones.

Mejorando esto no quiere decir que ya todo funcione, pero digamos que en vías de avanzar, que se le recomendaría para mejorar el Mecanismo: 1) La cuestión organizativa. Claridad en los puestos, en las funciones y que el perfil sea el adecuado, porque no importa que te digan que tiene Maestría, pero es Maestro en Economía y no tiene idea de análisis de riesgo.

Entonces necesitamos, de alguien que sepa de derechos humanos, de medidas de protección, que sepa de derecho internacional, Sistemas Interamericano y Universal de protección, de relatores, que pueda hacer análisis de riesgo.

Hay movilidad y esto genera evidentemente inestabilidad. Que apenas llegas y te vas al mes, si medio te capacitaste, entendiste y luego te fuiste. No le da institucionalidad, no le da seguimiento, no le da formalidad al Mecanismo. Entonces de nada sirve que la defensora que ya te contó toda la historia, que ya lo entendiste, que ya mas o menos le das seguimiento a tu caso, y dentro de un mes te mueven o tú te vas, porque no te tratan bien, porque las funciones laborales son terribles o por lo que sea, no hay ninguna continuidad en el trabajo.

Regresando a recomendaciones: Organigrama claro, funciones claras, perfiles claros de acuerdo a lo que se requiere para un Mecanismo como este, plan de trabajo, porque no se conoce cuál es el plan de trabajo. Los objetivos, que vamos a cumplir, el Mecanismo que se plantea. Eliminar todos los obstáculos burocráticos para que los recursos bajen de manera que se puedan aplicar a las medidas, para ayudar a los defensores. La otra es la aplicación correcta de las medidas, seguimiento. De acuerdo a los análisis pertinentes, que se hagan visitas de continuidad con los defensores.

Tomando como criterio el primer Examen Periódico Universal que se le hizo a México con el que acaba de pasar el 2013 ¿Se podría considerar que hubo una mejora en la situación de los defensores de derechos humanos a partir de la creación del Mecanismo? En cierto sentido es un gran avance, aunque sea como maquillaje ¿Considera que ha habido una diferencia en este periodo?

Sí, Fíjate que justo estamos haciendo un informe de defensores que todavía no es público, hasta mayo. Lo que se ha analizado es que el Mecanismo es un éxito de la sociedad en si. Lo tomamos como algo exitoso, como un resultado de la sociedad civil que por años ha peleado por una ley y un Mecanismo, además avalado por las organizaciones internacionales porque la situación lo ameritaba.

Por lo tanto, la apuesta no es a desaparecerlo, a criticarlo por criticarlo. Lo criticamos porque queremos que funcione y porque lo necesitamos. Entonces ¿Qué diferencia hay entre el primer examen y el segundo? Que en la vía de lo formal, el Estado está cumpliendo con una obligación a partir de que había omisiones para los derechos humanos de los defensores. Para la Red es muy claro que estas son obligaciones del Estado. El Estado tiene obligación de defender los derechos humanos y de proteger a las personas que defienden los derechos humanos.

Todavía es muy pronto para decir que todo está perdido, pero al menos lo que llevamos avanzado este año nos indica que hay demasiadas carencias todavía. Que falta, como en otros temas, el gobierno mexicano no cumple en la parte de la efectividad de la implementación.

Sí hay ley, sí hay Mecanismo, pero tenemos el rezago de *cientos ochenta y tantos casos*. No se implementan las medidas, no bajan los recursos, su personal se va porque lo maltratan y los Consejeros se levantan de la mesa. Evaluación final: estamos mal. Hay que parar y mejorar el procedimiento. Sí es un avance frente al Periódico Universal anterior.

A lo mejor y reportan que hay menos agresiones. Nosotros también estamos viendo que en nuestro informe de 2011 a 2013, bajó el número de casos que reportamos. Pero ahí nuestra variable señala que ha sido tan fuerte el tema de defensores y periodistas, ha sido tan visibilizado a nivel internacional, que no sólo el gobierno con el Mecanismo, sino que muchas organizaciones le entraron al tema de los defensores.

Muchas organizaciones como Propuesta Cívica que visitaste, como otras, están acompañando a los defensores en los casos políticos, acompañándolos al Mecanismo, acompañándolos en las medidas de la CIDH, acompañándolas con análisis de riesgo, con medidas, con análisis de seguridad, con medidas de protección, con talleres.

Entonces todo el conjunto ha llevado a que los defensores ya no hagan tan públicas sus agresiones, porque ya tienen otra vía para tratarlas, canalizarlas de manera más segura, porque también hacerlo público puede ser riesgoso. Mejor te vas con una organización que

te pueda brindar ayuda para llevar el caso, para irte a la CIDH, para atención psicológica, y entonces eso ha bajado el número de agresiones.

También el otro tema es que es tan público, si está la hipótesis de que el agresor se la piensa dos veces. Ahora el costo político de agredir a un defensor puede elevarse, entonces mejor le bajo un poco. Puede ser por ahí que si se reportaron menos agresiones, no es sólo por el Mecanismo.

Es la sociedad civil es la que ha logrado todo esto. El gobierno por si mismo no lo hizo, sino la sociedad civil y los organismos internacionales.

Además lo ha suplido. Como te digo, hay muchos casos que conocemos que las medidas del Mecanismo no sirven y prefieren quedarse con lo que les ayude la sociedad civil, las organizaciones o la CIDH. Dicen “no el Mecanismo ¿Para qué? Me están dando un celular y eso no me va a servir” Entonces sí, otra vez el tema es que sociedad civil está supliendo lo que deberían ser obligaciones del Estado o ante el incumplimiento de las obligaciones del Estado, sociedad civil le está entrando y no te queda de otra porque se te va la vida de los compañeros o su integridad física y demás, pero lo ideal sería que el Estado cumpliera y no tuviéramos que hacernos caso de este tipo de cosas.

Individualmente las personas, sin que pertenezcan a una asociación ¿Cómo pueden ayudar para proteger a los defensores de derechos humanos?

El objetivo de la campaña es que las personas al tomar conciencia de que existen personas que trabajan en la defensa de los derechos humanos se animen a difundir información. Para ser defensor no debes de ser una organización. Puede ser difundiendo información: acercarte a campañas y promoverlas; estar pendiente de las redes sociales; de cuando hay una acción urgente firmarla; cuando hay una manifestación sumarte; de cuando hay una agresión, denunciarla; promover los valores en el sentido liberales-democráticos entre tu comunidad; no discriminando; respetando la ley; mantenerse informado; aplicando esto en la vida diaria. Los derechos humanos son una cultura y un modo de vida. Es un tema de cambio cultural al que la gente le puede entrar sin estar en organizaciones.

B) Entrevista al Licenciado Alejandro López Herrera, Subdirector de Atención a Defensores de Derechos Humanos del Mecanismo, realizada el día 03 de abril de 2014.

¿Cómo es que surge el Mecanismo en México?

Las organizaciones empezaron a pedir al Estado mexicano que se creara una legislación que exclusivamente atendiera a periodistas y defensores de derechos humanos. Se veía que los periodistas en México se estaban viendo limitados pues no podían ejercer su profesión.

Los periodistas a través de las organizaciones civiles empezaron a gestar con el Estado mexicano la creación de una normatividad que los protegiera y que les diera la tranquilidad de que podían ejercer libremente su profesión.

Principalmente en aquellos lugares totalmente alejados de las capitales, las autoridades municipales, de una manera arbitraria y sin ningún sustento legal se pasaban por alto las garantías de los defensores. Por estas razones se empezaron a tener reuniones con las diferentes fracciones parlamentarias a efecto de pedirle al Estado mexicano que concretara una ley.

No fue hasta el 25 de junio del año 2012 cuando por fin se pudo publicar esta legislación. Cuando se lee esta legislación, se pueden encontrar aún algunas lagunas, pero al fin y al cabo México dio un paso muy importante para poder atender las necesidades de los periodistas y los defensores.

Para el Estado mexicano fue muy importante que a esta normatividad se incluyeran a miembros de la organización civil y no únicamente servidores públicos. Esta ley no es general. Las facultades y atribuciones las tiene el poder ejecutivo federal a través de la Secretaría de Gobernación.

Esta maquinaria funciona de la siguiente forma y se conforma por varias instancias: la instancia máxima del organismo, que es la Junta de Gobierno, dentro de la Junta hay una

Secretaría Técnica, pero aparte tiene un Coordinador Ejecutivo Nacional, que es el que se encarga de todo el trabajo técnico de este mecanismo.

El Coordinador Ejecutivo Nacional está dentro de la Secretaría de Gobernación y es un funcionario que es el titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos. Esta área pertenece a la Secretaría de Derechos Humanos. Ese Coordinador es el que debe de recibir todas las solicitudes que haga la ciudadanía y tiene que analizar que sean realmente periodistas o defensores para poder darles medidas de protección.

La Junta de Gobierno está integrada por varios servidores públicos. El Presidente es la Secretaría de Gobernación. Hay una persona que hace de Secretario que viene de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Procuraduría General de la República, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y aparte vienen 4 Consejeros que vienen de la organización civil.

Para elegir a los Consejeros se hizo a través de una convocatoria y aparte hay un poder notarial en el cual ellos se reunieron y decidieron quienes iban a ser los representantes ante la Junta de Gobierno. Actualmente los Consejeros son los que acuden a las Juntas, se les mandan los dictámenes, las evaluaciones, se les da cuenta de todo lo que hacemos, tienen voz y tienen voto. Es algo muy interesante y muy importante porque el Estado mexicano da importancia y legitima ese instrumento legal y mete a gente de la sociedad civil para que tome decisiones.

La Coordinación Ejecutiva Nacional a su vez tiene otras unidades. Existe la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida, la Unidad de Evaluación de Riesgos y la Unidad de Prevención, de Seguimiento y Análisis. Un servidor pertenece a la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Nosotros lo que hacemos es que en el momento en que venga una persona y quiere incorporarse al Mecanismo.

Ya sea que esté en otros lugares o no pueda presentarse aquí, nosotros contamos con un número de emergencia, que está habilitado las 24 horas del día, los 365 días del año. Si una persona nos habla por teléfono y cree que en ese momento se encuentre en una situación de

riesgo inminente, no te pedimos que lo acredites como a lo mejor en otras materias. En el momento que una persona nos solicita el auxilio, nosotros de entrada llevamos a cabo un protocolo: una entrevista que sea rápida, solicitando datos para nosotros darte una protección inmediata.

Esa Unidad de Recepción de casos además tiene que darle continuidad, ya sea un procedimiento ordinario o extraordinario. En el caso de una situación extraordinaria, no puede esperar mucho tiempo. Al respecto la ley nos fija términos.

En el caso que una persona hable bajo esas características yo tengo en 3 horas que determinar cual es la situación en la que te encuentras, vincularlo con la amenaza que se te está dirigiendo, las acciones que se están llevando y el posible peligro en el que te encuentras y se determinan cuales son las medidas inmediatas que se tienen que implementar y máximo en otras 9 horas los diferentes actores del ámbito federal tienen que girar los oficios y las ordenes correspondientes para que tú tengas la protección. En un rango de 2 horas como máximo debes de estar protegida.

Por supuesto que hay asuntos que te podrían comentar "en 12 horas esta persona a lo mejor ya se murió, ya la agredieron, ya la secuestraron, ya la extorsionaron" Tenemos asuntos que en el tiempo de 2 horas ya está todo implementado. Estamos trabajando para que a lo mejor sea una cuestión de minutos, pero es algo realmente muy difícil para que podamos echar una maquinaria ¿Por qué? Independientemente de la gente que nos habla, tenemos que identificar su origen.

Ha ocurrido que hacen llamadas telefónicas y son personas que no se dedican ni al periodismo ni son defensores de derechos humanos. Nosotros aparte tenemos que investigar a esta persona para saber la medida que se le va a otorgar de acuerdo a la legislación. Como servidor público tengo que lograr que la norma sea garantizada en cuanto a que el grupo de personas que tengan el beneficio de esta ley sean ellos.

Hay personas que nos han hablado y que no tienen nada que ver con el periodismo, es más que a lo mejor esa persona no existe bajo esa modalidad. Por eso es que la ley nos dio 3

horas para determinarte que medidas voy a implementar y máximo 9 para que todas las autoridades lo estén llevando a cabo.

Esta ley no es general, y le corresponde al poder ejecutivo llevarla a cabo a través de Gobernación. La ley también previno que se llevaran a cabo convenios de cooperación con las entidades de la república. Convenios que nosotros ya tenemos elaborados con todas las entidades de la República.

Cuando llega una persona se hace un cuestionario de primer contacto. Son datos base. Se tiene experiencia que con estos cuestionarios se puede determinar en un corto tiempo y sabe por lo que se está pasando.

¿Esto es para el procedimiento ordinario?

Es para el procedimiento ordinario y extraordinario. Cuando es ordinario puedo hacerte muchas más preguntas. Cuando una persona dice que está en riesgo inminente, no te vas a poder a hacerle un cuestionario de 19 o 20 preguntas.

Cuando ha llegado a pasar esto, hacemos a un lado el cuestionario de primer contacto y movemos nuestros contactos en toda la República. Tomamos el número de teléfono “se encuentra esta persona, nos manifiesta que se llama tal, lo identificamos que trabaja en tal editorial periodística y requiere atención de inmediato. Manda elementos de la policía federal a la estación que está cerca o manda elementos de la policía del Estado para que vayan a su domicilio”. El cuestionario aunque es muy sencillo y rápido, se pasarían minutos vitales.

Este cuestionario es un protocolo autorizado. Preguntamos cuestiones básicas como nombres, motivo de solicitud, que actividad desarrolla y en que entidad federativa. A lo mejor todas las personas pueden decir que todo son derechos humanos, hasta derecho a tener mi árbol y que no me lo vaya a tirar la delegación, porque es derecho al medio ambiente. De acuerdo a la exposición de motivos que se dio en el Congreso de la Unión. se

entiende como defensor de derechos humanos aquella persona que a nombre de otros está defendiendo sus derechos fundamentales.

También tenemos muchos abogados y a lo mejor puede decir "es que yo defiendo muchos derechos humanos, derechos a la familia, el derecho a la propiedad". Se han acercado con nosotros académicos que dan la materia de derechos humanos y que el argot de la docencia han tenido observaciones, incluso algunos desafortunadamente se han sentido intimidados por los alumnos y han pedido incorporarse al Mecanismo, pero son sólo maestros, es la parte de la docencia, no defienden derechos humanos. Aquí es la gente que está día con día defendiendo los derechos de los demás y que ningún ente gubernamental u asociación les da protección. En el periodismo puedes identificar que no es únicamente el reportero, es a lo mejor el que lleva la editorial, el de la imprenta, el camarógrafo.

Se les pide que nos digan la actividad que se dedican y en que entidad federativa. Para nosotros nos sirven estos datos porque nosotros podemos encontrar vía internet información sobre esa persona para saber que se dedica a eso. A veces esto es únicamente vía telefónica, pero yo no te conozco, no me presentas una identificación, no sé si realmente lo es o no lo es. Tampoco vamos a juzgar a las personas. Si una gente viene y se sienta aquí conmigo puede decir "oye, yo quería que alguien me apoyara y ahora contigo realmente siento que me estás poniendo obstáculos". Le pedimos datos personales. De acuerdo a datos personales por lo que hace a nuestra legislación hay una ley que la información se encuentra reservada y confidencial. Luego le pedimos sus datos y requerimos para poderlos proporcionar a agentes de seguridad, ministeriales, para dar el apoyo y el auxilio.

Se pide que especifiquen si están amenazados la vida, la integridad o la libertad. Son preguntas básicas de sí o no. O si creen que el peligro se pueda materializar en las próximas 24 horas. Tenemos otro capítulo en el que se debe de explicar porque se cree que está amenazada la vida. También preguntamos si creen quien pueda ser el autor intelectual de los hechos y si no nosotros nos encargamos también de eso, de acuerdo a un protocolo que tenemos de acuerdo a cursos que nos han dado de identificar quienes pueden ser las personas que lo estén agrediendo o amenazando.

Llegamos obtener datos de si son casados, solteros, si tienen hijos o no, a lo mejor si tienen alguna relación sentimental con alguien ¿Por qué? Porque aquí no únicamente es la persona la que pueda estar amenazada, sino también sus familiares. Aquí no tenemos ningún rango. Puede ser inclusive que no estén casados y que sea su novia o su pareja y haya peligro.

Nosotros siempre le estamos recordando a las personas desde el principio de la entrevista hasta el final que la información es reservada y confidencial. En este capítulo es la información que nos dé la gente y nosotros a veces hacemos más preguntas adicionales.

Las notificaciones que tenemos con la gente son rápidas, a través de la tecnología y las comunicaciones nos permiten que en ese momento le estemos mandando notificaciones y mucha gente prefiere que le notifiquemos a través de estos medios, porque si llega el cartero o a veces no llega o vaya a abrir el sobre. Cuando una persona viene conmigo le pregunto como prefiere ser notificada y ella me debe de acusar de recibido. Tenemos un número de emergencia que le damos a las personas además del número de oficina y un correo electrónico.

Lo importante es que la gente nos tenga confianza, que se siente a gusto, porque vienen a platicar asuntos muy delicados. Es una situación de extrema confidencialidad porque hay asuntos en los que en ocasiones te hablan de funcionarios, gente de delincuencia organizada. La gente ya trae una cuestión psicológica dañada y lo que quieren es platicar con alguien que los escuche “¿qué certeza tengo de que lo que te platique no salga?”. Nosotros le tenemos que dar la certeza a esa gente que los expedientes de esta oficina no salgan.

El documento que tenga que mandar a alguna entidad estatal o municipal la mandamos directamente a los Secretarios Generales del gobierno con la categoría de confidencial. Van muchas veces en sobres cerrados. Tenemos candados o filtros para que la información no salga y si la información sale tenemos que identificar quien fue el último que la tuvo y donde se pudo haber filtrado la información.

Después de platicar con las personas, hacemos un acuerdo de incorporación. Yo determino si tú eres defensor o periodista o si no hay ningún peligro ¿Cómo es eso? Hay una persona que cree que puede estar en peligro en virtud de que otro compañero que tengo en el estado "x" le pasó una incidencia y yo me encuentro en el estado "y" y creo que me puede pasar eso. Les digo que de acuerdo a la ley hay requisitos para poderlos incorporar se tienen que cumplir con ciertos requisitos muy básicos y muy mínimos: que realmente seas defensor o periodista, que lleves a cabo esa profesión y que te encuentres en una situación de riesgo para yo poderte dar ese apoyo. Sobre hechos futuros o inciertos no te puedo dar la protección. Se quedan tus derechos a salvo, porque prácticamente ahorita se está atendiendo a gente que está en peligro. Viene gente y no se le incorpora al Mecanismo, pero te dejo tus derechos a salvo. A veces sí nos llegan a cuestionar "¿Por qué tengo que esperarme a qué me pase algo? ¿Qué tiene que pasarme algo para que me cuiden en el Mecanismo?" No, lo que pasa es que también el Estado da sus garantías de seguridad a través de las diferentes agencias que tiene. Por eso están las policías, las agencias del Ministerio Público que debe darte como todo ciudadano una atención.

De acuerdo a como está la legislación es dar asistencia a la gente que está en un riesgo inminente. Inminente en el supuesto de que de no darse la protección puede causar algo desastroso. Yo en base a la ley, es la única forma en la que te puedo dar la certeza para que estés en el Mecanismo.

Se incorpora a la persona, se le notifica su número de expediente, le damos los números telefónicos y se le pueden dictar las siguientes medidas: desde las blandas, si fue algo ordinario, o duras, si fue algo extraordinario. Desde únicamente notificar a los Estados para que conozcan que ellos son defensores o periodistas y que los apoyen con motivo del ejercicio de su profesión.

¿Qué hacen estos documentos? Cuando llega a los Estados y se permite al defensor continuar con su trabajo y que no lo estén obstaculizando. Lo que se busca es que las autoridades estatales sepan que el gobierno federal sepa que les está dando una protección y

brinden facilidades. Si las estaban dando, continúan, si no las estaban dando, otorgan las facilidades. Ellos se encargan de dar asistencia a los defensores o periodistas.

Aparte, se les da ese tipo de documento, pero además se les da un botón de pánico. Es una aplicación que se pone en tu teléfono celular. Esta aplicación no dice "botón de pánico" para evitar que el delincuente o agresor en caso de que tome tu teléfono te identifique. Se encuentra camuflajeada. Con ese botón de pánico llega la información con nosotros, con las personas que quieras que se enteren como un familiar o con policías federales o estatales.

Las medidas más extremas que damos son escolta y vehículos blindados. A veces desafortunadamente se tiene que desplazar a la gente de una entidad a otra porque se enfrenta a algo muy peligroso. Es conveniente que la persona no esté en el momento cuando se estén originando los problemas.

De acuerdo a la ley, antes de otorgarse las medidas se notifican al beneficiario. "Vemos que tu situación se encuentra bajo esta modalidad. Tienes un riesgo bajo, medio o alto. De acuerdo a esas modalidades consideramos que te corresponden este tipo de medidas para que estés bien." Si la persona estuvo de acuerdo, posteriormente notificamos esto.

Hay gente que se encuentra en situación de riesgo alto y no quiere escolta. En ese aspecto no podemos obligar a la gente a que lo traiga. A veces no es conveniente, porque dicen que el trabajo o donde viven las personas las pueden poner en más peligro. Lo entendemos totalmente, pero insistimos de acuerdo a la modalidad, el plazo y la situación de las demás personas de la misma comunidad.

En la materia administrativa se le pide que lo firme, porque estás hablando de vida, seguridad y libertad, son elementos primordiales que tú cuidas como persona, pero también el servidor público te puede obligar. Se le pide que firme un documento donde se exprese que no lo acepta.

Si la gente aceptó las medidas, nosotros tenemos que llevar a cabo una evaluación de riesgo a través de otra área técnica, que es un órgano auxiliar, técnico y científico. Esta gente que

es la Unidad de Evaluación de Riesgos que ve el cuestionario de primer contacto, los oficios que se mandaron a las autoridades. El término es de 10 días, pero a veces no nos da tiempo por la carga de trabajo. En el caso de que ocurran otros acontecimientos se estudia el expediente, determinan y se ponen en contacto con el beneficiario para visitar su casa y su lugar de trabajo para hacer el trabajo de campo.

Va el personal técnico para ver el lugar donde trabaja la persona, en donde vive, en donde se desarrolla, a hablar con las autoridades del gobierno, ya sea con la Secretaría General de Gobierno, con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de la entidad, con las Procuradurías Generales de Justicia o con cualquier funcionario público que esté metido en el asunto. Se hacen peticiones, informes para saber cual es la base de la investigación en caso de que haya habido denuncia. Algunas autoridades rinden el informe y algunos no te responden. Se va al lugar y se pide el expediente o se pide al funcionario que informe por qué está detenido el expediente, por qué no ha avanzado si se han dado informes de modo tiempo y lugar.

Los funcionarios que salimos a hacer las evaluaciones también llevamos un cierto riesgo. Tenemos un protocolo que nos señala que salgamos con números telefónicos, radios de comunicación, mapeo de la ruta que vamos a seguir, con quien nos vamos a entrevistar para que nos den también asistencia ¿Por qué? Porque algunos lugares que vas a visitar son comunidades alejadas, en la sierra, por lo que tienes que ir protegido. Si llegas a una Ciudad de México, Guadalajara, Puebla, lugares totalmente urbanizados puedes pasar desapercibidos. Pero lugares donde prácticamente te tienen identificado porque conocen a todos los de la comunidad se cuestionan a que vienes. Lugares que para llegar por brecha te lleva de 2 a 3 horas de camino. Puede ser peligroso para el funcionario que va a hacer el estudio de campo.

En el estudio se campo se entrevistan con los defensores. Ya conocemos el origen pero se pregunta que otros acontecimientos han pasado, que registros inusuales tiene. Se identifica donde vive, si tiene medidas de seguridad, si tiene chapas, ventanas con protección, alumbrado público, si algunos tienen cámaras de seguridad. En el caso de las casas

albergues para migrantes, se verifica como ingresan las personas, si es libre el paso, si hay un área de recepción, si tienen cámaras que estén identificando, si tienen mallas ciclónicas. En fin se identifica que tan vulnerable es la persona en su centro de trabajo.

En base a eso se hace un dictamen. Se identifican las amenazas, los hechos, el análisis del contexto en el que se encuentra cada persona y de acuerdo a los protocolos, tenemos los puntos de exposición de cada persona. Si tienes puertas blindadas, con cerraduras, protecciones en las ventanas, está cercado, cámaras de vigilancia se considera capacidad. Otras personas pueden tener vulnerabilidades: tienen una puerta con una chapa de las más sencillas, sin protección y puede entrar cualquier persona. De acuerdo a las circunstancias en las que se encuentre consideramos si con capacidades o vulnerabilidades.

En base a este trabajo se identifica de acuerdo a una tabla el nivel de riesgo a través de ecuaciones de acuerdo a la situación de riesgo que pueda ocurrir. De aquí sacamos si es un riesgo bajo, medio o alto.

Ese dictamen para que pueda ser aprobado se manda a la Junta de gobierno. Son 5 miembros del gobierno y 4 Consejeros y ellos previamente que tuvieron este documento junto con todos sus anexos. Es un trabajo arduo que lleva mucho tiempo y con ello se determinan las medidas de protección que la Unidad de Evaluación de Riesgo de la Coordinación Ejecutiva Nacional determinó es la adecuada o tal vez la medida se quedó corta y se tienen que hacer otras cosas. Una cosa que hizo muy buena el Estado mexicano es que permite que la persona se encuentre en el momento de la deliberación de su asunto. Se le cita e invita a que vea su evaluación.

¿En el caso de que la persona no esté de acuerdo con la evaluación que hicieron del riesgo qué se hace?

En ese momento si no se está de acuerdo con lo que se propone se pregunta por qué no está de acuerdo ¿Hay algún elemento que yo no haya identificado? ¿Algún asunto que no haya estudiado? ¿Algún riesgo que no haya descrito y que fue elemental? Sobre esa base se determina si faltó algo y no se está tomando en cuenta ese elemento. Hay gente que nos

dice en ese momento que están de acuerdo con lo que estamos diciendo y en el momento de la deliberación de su asunto en la Junta de Gobierno con todos los integrantes hay personas que pueden decir que no están de acuerdo con la medida y se le escucha a la gente. No obstante que ya estuvo de acuerdo puede modificarse alguna de las medidas de protección de acuerdo a las circunstancias o si se pasó algo.

Una vez que salió en asunto de la Unidad de Evaluación de Riesgo, además de que se notifica a todas las autoridades involucradas, se determina por un plazo de tiempo: 3 meses, 6 meses o un poco más. De todos modos en cualquier momento que a la persona le ocurra algo puede llamar al teléfono y vuelve el mismo ciclo, otra vez conocemos el mismo asunto, si bien no llevando el cuestionario, identificamos cuál es la agresión y en ese momento se le dan otro tipo de medidas.

La última es la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis es una unidad científica. Ellos tienen que identificar todo lo que ocurre. Llevamos una lista en la que identificamos los casos: cuantos son hombres, cuantas mujeres, cuantos vienen de organizaciones. ¿Para qué? Para saber si trabajan en grupo o individualmente. Identificamos cuantos tipos e procedimientos hemos otorgado, cuales son extraordinarios y ordinarios, y también a los que no damos trámite, cuantos son defensores y cuantos son periodistas.

De aquí es muy importante identificar que Estados de la República son los que presentan mayor incidencia. Esta área hace un mapeo en el que se determina que en esas entidades se lleven a cabo políticas públicas para resolver los problemas, no únicamente otorgar medidas. Acercarnos con los gobiernos y preguntarles que están haciendo en materia de derechos humanos, como se están dando las garantías a las personas para que puedan ejercer el periodismo o la defensa. Es por eso que esa área que es científica establece los mapeos y los riesgos en toda la República mexicana.

También identificar el común denominador o el tipo de agresiones son las siguientes, o son contra las mujeres, cuestión de género, discriminación. ¿Qué estás haciendo tú para que la mujer no tenga ese tipo de problemas?

De hecho le quería preguntar en materia de perspectiva de género ¿Cuáles son las acciones que se están tomando? ¿Es la Unidad de Prevención la que se encarga de ver esas cosas?

En ese aspecto identificamos cuantas son mujeres y cuantos son hombres. Aparte como platicamos al inicio, el titular que es el Coordinador Nacional del Mecanismo también es el titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos. De acuerdo a sus facultades, otorgadas por el reglamento interno de la Secretaría de Gobernación, la Unidad tiene otras áreas que se encargan de ver todo esto. Secretaría de Gobernación da pláticas, se tienen reuniones con ellos para tratar de esquematizar las cuestiones de género y edad.

Cuando hemos tenido situaciones en Estados como Chiapas, las hemos acompañado. El Coordinador Ejecutivo Nacional se ha presentado directamente allá. Se cita a una reunión donde esté el Secretario General de Gobierno o el Gobernador, miembros de sociedad civil, miembros de la Procuraduría General de Justicia y se les expone el caso de la defensora. Se habla de los derechos en cuestiones un poco generales, pero en particular de ella para que se le de apoyo. Incluso se ha dado el acompañamiento a su localidad o municipio, para que se respete el ejercicio que tiene la mujer, junto con los derechos humanos.

Hay defensoras que se encargan de defender a otras mujeres. Vamos a esos lugares para que les respete. Es una labor de todo y es una cuestión que viene de generaciones, tratando de cambiar a la gente su manera de pensar. Tú y yo sí lo entendemos, pero en la comunidad hay gente que lo tiene tan arraigadas sus costumbres que piensan que la mujer es para que esté en su casa y no puede ser posible que la mujer denuncie al marido. A través de esta Unidad se dan pláticas, orientaciones y más pláticas a través del área de CONAVIM de los derechos humanos. A veces se hacen acompañamientos a las oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, la Comisión de los Derechos Humanos y se dan talleres. Es lo que hace Gobernación, no en el Mecanismo, sino a través de sus otras unidades.

Se llevan inclusive a las escuelas. Para que esto tenga éxito, para que la gente respete por cuestiones de género, preferencias sexuales, idiosincrasia, cultura se tiene que empezar desde las escuelas, para que en el momento que los chicos se encuentren en su etapa

profesional puedan ser capaces de entender las circunstancias de la comunidad, de sus ciudadanos.

Lo que hacemos en el Mecanismo es que nosotros acompañamos y que se haga público.

La gente cuando no está de acuerdo con alguna medida que se le otorga, en la ley podemos encontrar un capítulo de inconformidades. Ya sea que se inconformen con alguna determinación de la Junta de Gobierno, con alguna medida que nosotros otorguemos en la Unidad de Recepción de Casos, con el procedimiento ordinario o extraordinario o si no se incorporó (al Mecanismo). En este capítulo se establecen los plazos en el que nosotros tenemos que darle respuesta a las personas. En algunos casos se confirma la resolución que nosotros tuvimos inicialmente, otras sí se han cambiado, hay gente que se les ha dado otro tipo de medidas.

La gente cuando ve que por ninguno de esos aspectos obtiene lo que ellos esperaban, se ha ido ante el Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo. Los asuntos que hasta entonces hemos tenido han sido positivos para la institución y negativos para los ciudadanos, pero han sido de esa naturaleza en virtud que no cuentan con los requisitos para que se puedan incorporar al Mecanismo.

Más que verlo como requisitos para incorporarlos, los vemos como personas. Es brindar la atención a la gente. También como servidores públicos tenemos que avocarnos a esto, porque esto implica la utilización de recursos y los recursos que se dan a las personas son altos. Algo que esté hay que ocuparlo. Pero de pronto hay personas que se han acercado con nosotros y no cumplen con los requisitos primordiales: no son defensores ni periodistas, entonces no se les puede aceptar en el Mecanismo. O gente que a lo que se dedica es a sacar un lucro. Esas son las personas que se han inconformado.

En trámite nosotros tenemos 29 asuntos al día de la fecha. Tenemos 167 personas incorporadas al Mecanismo: 80 son defensores y 87 son periodistas evaluadas por la Junta de Gobierno.

La sociedad civil junto con ustedes pudo impulsar este Mecanismo: es un logro en conjunto de las dos instancias. Quisiera que me hablara de la coordinación que tienen los dos.

Las organizaciones civiles también recibe peticiones, propuestas o los periodistas también se acercan a ellos. Ellos tienen nuestros datos de contacto. Se llevan también reuniones periódicas. Los Consejeros tienen toda la libertad para presentar los casos en la Junta de Gobierno. Hay juntas ordinarias, que son cada mes y las extraordinarias que se realizan en el momento que se requiera y solicitan que se metan a la orden del día los asuntos que ellos llevan para que se expongan los casos de defensores y periodistas. Para tal efecto se nos pide que llevemos un trabajo.

En el caso de que se nos pida que llevemos a cabo un trabajo, ya sea a través del carácter oficial o el correo electrónico del Coordinador Ejecutivo Nacional, de los Directores Generales Adjuntos y del Personal Directivo. A mí a veces me llegan comunicados de ellos sobre asuntos que quieren que se estudie la circunstancia de peligro y que se le de asistencia, ya sea a través del correo electrónico o el correo de emergencia, y automáticamente se le da seguimiento al asunto. La manera más común que lo hemos hecho es a través del correo electrónico.

En la siguiente Junta de Gobierno nosotros ya llevamos el asunto que nos presentaron ellos y tenemos que darle cuentas no únicamente a los Consejeros, sino a la Procuraduría de la República, la Comisión de Derechos Humanos o la Secretaría de Relaciones Exteriores. En la ley hay otros miembros que también acuden a la Junta de Gobierno, con voz pero sin voto. Son de la Cámara de Diputados y de Senadores los que se encargan de los derechos humanos. Viene también un representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y un representante del poder judicial, que es de la Consejería Jurídica Federal. Tienen voz y no voto. Ellos también opinan y a veces dictan medidas, recomendaciones o sugerencias para que el Mecanismo tenga que trabajar. Así es como nos coordinamos. Es una red de comunicación a la que rendimos cuentas.

¿Qué diferencia sienten entre el Primer Examen Periódico Universal al Segundo Examen sobre la situación de los defensores de los derechos humanos a la fecha? ¿Ha habido una diferencia en la protección de los defensores o éstos se sienten más confiados para salir a las calles?

Te voy a decir lo que es mi experiencia. Empieza el Mecanismo en noviembre de 2012 y se empiezan con los primeros asuntos. Contamos con un desafío muy importante para poder atender todas las solicitudes de las personas. Siendo algo nuevo en México, gente que no tiene la línea, no tiene los estudios. Venía gente de seguridad para dictar medidas de evaluación o de riesgos, pero no estaba preparado él en su formación para platicar o entender al defensor de derechos humanos o al periodista, o a la inversa. Gente que sabe perfectamente como son los defensores, su quehacer diario, sus problemas, pero no sabía la parte de ser servidor público o hacer dictámenes de evaluaciones de riesgo.

El reto que enfrentamos es para atender todas las necesidades de las personas. Todas las personas que están en el Mecanismo, afortunadamente no tenemos algún incidente o que se haya desaparecido o asesinado. Ya sea que se encuentre en el primer periodo de Unidad de Recepción de Casos o en la Junta de Gobierno. Todas las personas que han tenido un incidente se les ha atendido. Contamos con mayor experiencia para determinar que medidas les corresponden a las personas.

La gente se ha llegado a desesperar un poco porque siente que el Mecanismo no le está dando la protección que merece recibir. Si te metes a algún portal de internet van a decir que el Mecanismo ha sido deficiente, pero es que también desde el origen faltó mencionar algo muy importante: el Mecanismo es una coordinación, somos un vínculo con las demás organizaciones gubernamentales.

Si dices que ha sido deficiente el Mecanismo en virtud que una patrulla que tenía que estar afuera de tu casa las 24 horas no la ves un día, es cierto. Pero en este caso el Mecanismo le da prontitud cuando tú me lo pides o lo necesitas. Yo hablo con el Estado y le digo ¿Por qué no está la patrulla todos los días? A lo mejor de acuerdo de su capacidad de dar atención, los Estados no han tenido la atención para poner esa patrulla las 24 horas del día,

pero inmediatamente se habla del Mecanismo: "El Mecanismo no me ha atendido", "La medida de implementación no ha sido la adecuada". No, el Mecanismo si te lo ha dado. Lo que pasa es que te faltó que te explicaran qué era el Mecanismo. Vamos a encargarnos que se lleve a cabo a través de los estados o los municipios.

Cuando tienes experiencia con las personas y viene alguien a sentarse contigo y te dice que está pasando por un momento delicado, yo tengo que saber tiempo, modo y espacio en el que te encuentras. Si al inicio a lo mejor derivado de un proceso de aprendizaje, faltaba hacer algunas preguntas y no llegaban al fondo del asunto de lo que estaba explicando el beneficiario a lo mejor las medidas se quedaban cortas. Lo que hacemos con la gente que viene y se sienta es a través de la experiencia y capacidad que hemos adquirido hacerle otras preguntas más adecuadas.

Creo que sí se ha avanzado. En la puesta en marcha del fideicomiso, se va a poder dotar de los elementos básicos que a veces hacen falta, gastos como cámaras de vigilancia, que se han puesto, pero con el fideicomiso se pondrán con mayor prontitud. Vamos teniendo la oportunidad para de una manera más fácil poder apoyar a las personas.

Falta todavía mucho por hacer. Tenemos un reto muy grande. Somos pocos el número de personas que estamos en el Mecanismo, pero con mucho entusiasmo para llevar a cabo las cargas de trabajo, pero sí hacen falta todavía muchas cosas que quedan pendientes en la ley. En el reglamento hay unos lineamientos para que podamos sacar adelante las necesidades de las personas. A lo mejor si fuéramos más personas y tuviéramos al mismo tiempo un call center y pudiéramos atender más rápidamente a quien nos habla por teléfono. Nos hacen falta mayores recursos para poder sacar todo esto, pero son desafíos y retos.

Referente a la evaluación universal, se mostró lo que estamos haciendo y el Estado mexicano está trabajando para que realmente haya una garantía en el ejercicio de la profesión de los defensores y periodistas. Tan es así, que México en esa parte de derechos humanos tiene la calificación de que se está trabajando, porque realmente fue buena.

BIBLIOGRAFÍA

Resoluciones

ASAMBLEA GENERAL, RES 53/144 emitida el 9 de diciembre de 1998.

ASAMBLEA GENERAL, RES 48/141 emitida el 20 de diciembre de 1998.

ASAMBLEA GENERAL, RES 60/1 emitida el 16 de Septiembre de 2005.

ASAMBLEA GENERAL, RES 60/251 emitida el 15 de marzo de 2006.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, RES 1999/57 emitida el 27 de abril de 1999.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, RES 2000/47 emitida el 25 de abril de 2000.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, RES 5/1 emitida el 18 de junio de 2007.

Cfr. CORTE IDH, Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil, (Excepciones Preliminares y Fondo), Sentencia de 28 de noviembre de 2006, párr. 75.

Cfr. CORTE IDH, Caso Escher y Otros Vs. Brasil, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 6 de julio de 2009, párr. 172.

GRUPO ESPECIAL DE TRABAJO SOBRE EL EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL, INF. A/HRC/25/7 emitido el 23 de Octubre de 2013.

Convenciones

Convención Americana de los Derechos Humanos.

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.

Informes

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Transformar el dolor en esperanza. Defensores y defensoras de derechos humanos en América*, 2012, p. 9.

RELATORÍA ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Comentario a la Declaración para Promover y Proteger a los Defensores*, julio de 2011.

Informe A/HRC/25/7 del Grupo Especial de Trabajo sobre Primer Examen Periódico Universal que se le realizó a México, párrafos 43 y 55.

OFICINA EN MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: Actualización 2012 y Balance 2013*, párr. 6.

Fuentes bibliográficas

ASIS ROIG, Rafael de, "Estado constitucional y los derechos fundamentales" en Javier Mijangos y González, y Ricardo Ugalde Ramírez (comp.), *El Estado constitucional y los derechos fundamentales*, Porrúa, 2010.

BARDHAN, Pranab, *Democracy and development: a complex relationship*, Cambridge University Press, 2009.

BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Traducción del Fondo de Cultura Económico, 1998.

KALIN, Walter y KUNZLI, Jorg, *The law of international human rights protection*, Oxford University, 2009.

PALACIOS RICALDE, José Miguel, *Protección Internacional de los de los derechos humanos*, 1ra. ed., Librería editora Platense, 2007.

QUINTANILLA F. Carlos y SABIDO PENICHE D. Norma, *Derechos Humanos*, 2da. ed., Porrúa.

SLAVIN, Luis Pablo. "Estado, democracia y derechos humanos" en Slavin, Luis Pablo (comp.), *Los derechos fundamentales y la democracia*, Ediciones Suárez 2009.

SOMUANO, Ma. Fernanda, *Sociedad Civil organizada y democracia en México*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2011.

SQUELLA, Agustín, *Positivismo Jurídico, Democracia y Derechos Humanos*, Distribuciones Fontamara, S.A, 1996.

SMITH, Rhona K.M, *Textbook of International Human Rights*, Oxford University Press, 2010.

TOMUSCHAT, Christian, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford University Press, 2008.

TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura económica, 2000.

Fuentes electrónicas

Alto Comisionado de Derechos Humanos. 12 de febrero de 2014
http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=2&Itemid=50.

Organización de Naciones Unidas, 15 de Febrero de 2014.
http://www.un.org/es/ga/63/elections/hrc_elections.shtml.

“El Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas” 15 de febrero de 2014.
http://www.catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaCEDAW/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/3_d_h_mujeres/14/3.pdf.

“Manual de los procedimientos especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas”.
15 de febrero de 2014.
http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/docs/Manual_Spanish_23jan.pdf.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 24 de febrero de 2014,
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>.

“Campaña “Defendamos la Esperanza”, 12 de febrero de 2014,
<http://www.defendamoslaesperanza.org.mx/acerca-de-nosotros/>.

“Non-gubernamental organizations”. 10 de abril de 2014.
http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=23.

BALBIS, Jorge, ONGs, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe, 10 de Abril de 2014, http://www.unesco.org/most/dsp53_sp.htm#I.