

# **CUANDO EL MECANISMO FALLA**

Homero Campa Butrón

Tesis para obtener el grado de maestro en Periodismo y  
Asuntos Públicos (MPAP)

Director de tesis: Mto. Ricardo Raphael

México D.F., Mayo de 2014

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
“BAJO FUEGO CRUZADO” .....	7
EN LA AGENDA PÚBLICA.....	19
Cabildeo.....	21
Organizaciones “patito” .....	30
LOS ENGRANAJES.....	36
Diseño institucional.....	38
Medidas.....	48
El espejo colombiano.....	51
CUANDO EL MECANISMO FALLA.....	62
Botón de pánico.....	63
Los motivos de Fray Tomás.....	65
“Desorden” .....	69
Evaluando el riesgo.....	75
Rico, pero pobre.....	82
La no cooperación.....	84

Desconfianza.....	89
Desplazados.....	94
EPÍLOGO.....	101
Los dos frentes.....	103
Los idus de marzo.....	112
¿Reestructuración total?.....	121
FUENTES DOCUMENTALES.....	125
ENTREVISTAS.....	131

## INTRODUCCIÓN

Vicente Moreno Domínguez retozaba en la sala de su casa, en el pueblo de Coyotepec, Estado de México, cuando sonó el timbre de la puerta de entrada. Despreocupado, abrió la puerta. Eran como las 11 de la noche y, en la oscuridad, distinguió apenas las figuras de dos hombres y una mujer.

--¿Qué desean?, preguntó estirando la mirada para identificarlos.

--Te traemos un mensaje--, le dijo uno de los hombres, al tiempo que, en vertiginosos movimientos, le clavó en dos ocasiones una navaja en el abdomen.

Moreno se dobló y cayó al piso. Alcanzó a oír: “Este es un regalito...para que no te sigas pasando de pendejo”.

Los hombres y la mujer corrieron hacia la calle. Dispararon al aire en su retirada.

Las detonaciones atrajeron a los familiares y vecinos de Moreno, quienes llamaron a la Policía Federal y pidieron una ambulancia. 50 minutos después Moreno fue trasladado al hospital del Issemyn en Cuautitlán, Estado de México, donde los médicos le salvaron la vida.

Eso ocurrió el 5 de septiembre de 2013 y al siguiente día el Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero emitió el comunicado AU-005-2013 con una “alerta urgente” para denunciar el hecho.

De inmediato organizaciones de derechos humanos prendieron las alarmas. La razón: Moreno –miembro de una asociación que se opone a la municipalización del agua de su

comunidad-- era beneficiario del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHyP) y como tal las autoridades mexicanas debían garantizar su seguridad.

“Fracasa la Secretaría de Gobernación en su obligación de protección”, fue el título de una carta pública dirigida al titular de esta dependencia, Miguel Ángel Osorio Chong, que 14 organizaciones civiles del país difundieron el 11 de septiembre de ese año, seis días después del ataque a Moreno.

En la misiva las ONG expresaron su “alarmante preocupación por el incremento de agresiones en contra de las personas defensoras de derechos humanos en México”. Consideraron como “grave” el que ocurran casos como el de Moreno, sobre todo porque éste se encontraba desde julio de 2013 bajo la protección del MPPDDHyP. “A dos meses del ingreso de Moreno (al Mecanismo de Protección), la Secretaría de Gobernación no realizó el análisis de riesgo, por lo que no tomó las medidas necesarias para evitar esta agresión”, anotaron.

“Dichos actos son prueba fehaciente de la falta de implementación plena de las medidas de protección que desde principios del año le hemos señalado en diversas ocasiones”, le reclamaron a Osorio.

Y aseguraron que “la falta de atención y de apoyo hacía nosotros y nosotras, personas defensoras de derechos humanos, ha tenido como consecuencia directa que se registraran 156 agresiones en el último año (de junio de 2012 a mayo de 2013)”.

El de Moreno fue el primer caso de un beneficiario del Mecanismo de Protección que recibió un ataque que puso en peligro su vida. El 3 de marzo de 2014 ocurrió uno más:

Gabriela Sánchez López, defensora de derechos humanos en Ecatepec, Estado de México, sufrió un atentado al salir de su domicilio. Desconocidos balearon el vehículo en el que se transportaba junto con dos policías asignados para su seguridad, uno de los cuales resultó herido.

Al mismo tiempo, ha habido otros casos de defensores de derechos humanos y periodistas que, una vez incorporados a este programa, han recibido amenazas y agresiones o se mantienen en situación de riesgo o de vulnerabilidad.

Ello ha provocado que, un año y cuatro meses después de creado –su primer aniversario se celebró el 12 de noviembre de 2013--, el Mecanismo de Protección sea objeto de duros cuestionamientos por parte de organismos internacionales y de organizaciones civiles. Para éstos, el programa no ha cumplido –o ha cumplido a medias—con el objetivo para el que fue creado: garantizar la seguridad de defensores de derechos humanos y periodistas que se han acogido a sus medidas de protección en razón de que sufrieron amenazas, agresiones o se encuentran en situación de riesgo.

Este trabajo se propone describir los problemas que enfrentó el Mecanismo –así nombrado de manera llana entre defensores de derechos humanos y periodistas-- para cumplir su objetivo fundamental durante los primeros 16 meses de existencia: de noviembre de 2012 a marzo de 2014. Recurre para ello a documentos e informes de organizaciones civiles nacionales y extranjeras, a análisis de miembros del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección y, sobre todo, a testimonios de defensores de derechos humanos y periodistas que se incorporaron a este programa y cuya experiencia personal arroja luz sobre los alcances y limitaciones de esta política pública.

Así, el primer capítulo estará centrado en referir las alarmantes cifras de defensores de derechos humanos y periodistas asesinados y agredidos durante el periodo que va del 2000 al 2012. Es con base en esas cifras que se justificó la creación de un Mecanismo de Protección en noviembre de este último año. Este capítulo también describirá someramente la situación de vulnerabilidad en la que estas personas realizan su labor, marcada por un contexto de violencia e impunidad.

El segundo capítulo parte de la situación anterior para describir brevemente cómo este problema se posicionó primero en la agenda pública y después en la agenda legislativa y gubernamental. En particular, hará una breve reseña sobre la historia de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, fundamento legal a partir del cual se creó el Mecanismo de Protección. Igualmente, revisará cómo se formó el Consejo Consultivo, instancia que incorpora a organizaciones civiles en esta política pública.

El tercer capítulo describirá en qué consiste el Mecanismo de Protección: su diseño institucional, sus reglas básicas de operación, los recursos con los que cuenta y las medidas concretas que debe proporcionar a sus beneficiarios. Se agrega aquí un apartado para describir el Programa de Protección de Colombia, el cual sirvió de modelo en la creación del Mecanismo de Protección mexicano.

El capítulo cuarto se enfocará en los problemas que el Mecanismo enfrenta a la hora de implementar sus medidas de protección: su estructura incompleta, la falta de capacitación de su personal para realizar evaluaciones de riesgo, la tardanza en determinar y aplicar sus decisiones, la imposibilidad de disponer de los recursos que, por ley, están destinados para él en un fideicomiso público, su incapacidad para imponer las resoluciones de su Junta de

Gobierno –máxima instancia del Mecanismo— en autoridades federales y estatales, entre otros.

Finalmente, el capítulo quinto será una especie de epílogo. Se referirá a los señalamientos que, desde el ámbito internacional e interno, se hacen al Estado mexicano sobre la efectividad del Mecanismo cuando ha pasado poco más de un año desde su creación. Igualmente, reseñará la primera crisis interna del Mecanismo, la cual derivó en la renuncia de su primer coordinador ejecutivo nacional y en el retiro temporal de los miembros del Consejo Consultivo de las sesiones de la Junta de Gobierno.

Hasta la fecha (marzo de 2014) no existe de manera pública una evaluación técnica sobre el Mecanismo de Protección. No se han elaborado, con rigor metodológico, indicadores para medir el éxito de su gestión ni para evaluar sus resultados. El presente trabajo no pretende suplir esa ausencia técnica. Su propósito, tal como se anotó anteriormente, se circunscribe a describir los problemas que el mecanismo enfrenta a la hora de implementar sus medidas de protección en personas concretas. Utiliza para ello las herramientas propias del oficio periodístico: acude a fuentes documentales, realiza entrevistas con integrantes de diversos órganos del Mecanismo y recoge testimonios de sus beneficiarios. En este último punto el autor debe aclarar que no incorporó todos los testimonios que recabó durante su investigación, sino sólo aquellos que le parecieron representativos o pertinentes para ilustrar una situación o un problema específico.

Así, el contenido de este trabajo se ciñe básicamente a la información; es decir, al hecho consumado, a la opinión pertinente, a la descripción precisa y al dato concreto obtenido en el trajín de un reportero. Con base en ello, no espere el lector recetas o consejos sobre lo



que “debe” ser o hacer el Mecanismo de Protección ni especulaciones sobre el futuro de esta política pública.

## **“BAJO FUEGO CRUZADO”**

Organizaciones de derechos humanos y de defensa de la libertad de expresión coinciden: en la última década México se ha convertido en el país más peligroso del continente americano para los periodistas y se encuentra entre los cinco más “mortíferos” del mundo para los trabajadores de los medios de comunicación. Es también uno de los 20 países donde los defensores de derechos humanos se encuentran en mayor situación de peligro y vulnerabilidad ante ataques y agresiones tanto de autoridades gubernamentales como de caciques locales y miembros de la delincuencia organizada.

Los informes de esas organizaciones presentan cifras alarmantes de asesinatos, desapariciones y agresiones contra periodistas y defensores de derechos humanos. Dichas cifras, sin embargo, varían sustancialmente de una organización a otra.



Así, mientras la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (Feadle) registra 95 periodistas asesinados de enero de 2000 hasta junio de 2013, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) contabiliza 85 homicidios de periodistas en ese mismo periodo de tiempo, según la Recomendación General número 20 de este organismo, publicada en agosto de 2013. La feadle señala que en 11 años (del 2000 al 2011) diez trabajadores de medios de información fueron objeto de desapariciones forzadas; la CNDH señala que los desaparecidos son más de 20 en un periodo más corto: 8 años y medio, de 2005 a junio de 2013. Este último organismo sostiene además que hubo 40 atentados a medios de comunicación en un periodo que va de 2005 a junio de 2013.



Por su parte, el informe *La situación de la libertad de prensa en México*, publicado en abril de 2013 por la organización World Association of Newspapers and News Publishers (WAN-IFRA) en conjunto con el International Press Institute (IPI), señala que en México fueron asesinados 73 periodistas en el periodo de 1997 y 2012; 49 de ellos en el sexenio de Felipe Calderón.

La organización Artículo 19 registra en su informe *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*, publicado en marzo de 2013, que durante los dos últimos sexenios 72 periodistas fueron asesinados y 15 desaparecidos. El mismo informe señala que sólo en 2012 hubo 207 agresiones contra periodistas, trabajadores de la prensa e instalaciones de

medios de comunicación en 25 estados de la República; 35 casos más (20.34% de aumento) respecto a 2011.

Y el Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ, por sus siglas en inglés) señala en su reporte *Ataques a la prensa: periodismo bajo fuego cruzado*, correspondiente a 2012, que durante el sexenio de Calderón 14 periodistas fueron asesinados y 12 fueron desaparecidos. Observa que sólo en 2012 seis medios fueron atacados de distinta forma: autos bomba, granadas u otros explosivos, armas de fuego o incendios premeditados.

AGRESIONES A PERIONISTAS 2012		
Tipo de agresión	Agresiones en 2012	%
Física / material	98	47.34
Intimidación / presión	31	14.97
Amenazas	28	13.52
Desplazamiento forzado	14	6.76
Privación ilegal de la libertad	11	5.31
Detención ilegal	9	4.34
Asesinato	7	3.38
Ataques cibernéticos	6	2.89
Desapariciones	2	0.96
Acción legal / calumnia / difamación	1	0.48

Fuente: Artículo 19

“Las estadísticas sobre el número de víctimas son imprecisas e inconsistentes”, señala el *Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México*, coordinado por las

organizaciones Centro Jurídico por los Derechos Humanos y Freedom House México (23 de agosto de 2013). “Existe, además, una ‘cifra negra’ debido al propio silencio de las víctimas y familiares que no denuncian por desconfianza de las autoridades”, comenta.

Una de las razones sobre la disparidad de cifras tiene que ver con un hecho: si el asesinato y/o desaparición de un periodista está relacionado o no con su trabajo. Por ejemplo, el registro de la Feadle anota la actividad profesional de la víctima, pero no precisa si su muerte está relacionada con el ejercicio de dicha actividad; la CNDH señala que los trabajadores del sector periodístico que contabiliza como asesinados, lo han sido “presumiblemente, por razón de su trabajo”; la organización Artículo 19 señala que las causas de los asesinatos y desapariciones de los periodistas que tiene registrados “podrían estar vinculadas a su labor profesional”; y el CPJ —que ofrece la cifra más conservadora: 14 asesinados de 2006 a 2012—comenta en su informe que sus datos están basados en casos que ha podido documentar como muertes relacionadas con el ejercicio periodístico.

En cualquier caso, los datos de las organizaciones marcan una tendencia irrefutable: un aumento sostenido de los asesinatos y atentados contra periodistas y medios de comunicación de 2006 a 2012, año éste último en que se creó el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Un dato extra confirma esta tendencia: el número de quejas por ataques a periodistas y medios de información presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos: “Del 1 de enero del 2000 al 31 de julio de 2013, se han integrado en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de este organismo nacional un total de 842 expedientes de queja relacionados con violaciones de derechos humanos cometidos en

agravio de periodistas y medios de comunicación”, señala la CNDH en su Recomendación General número 20.

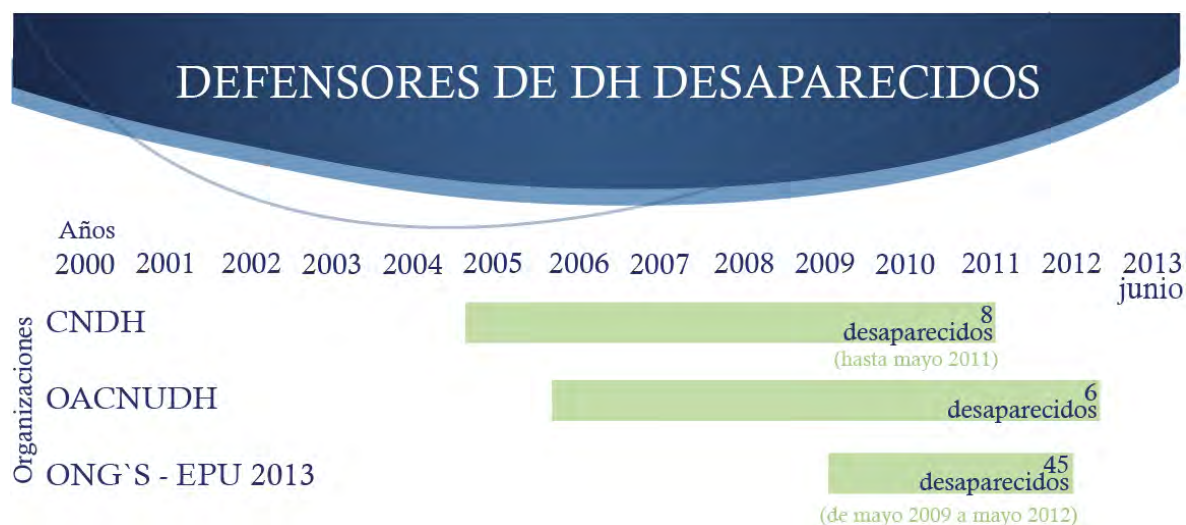
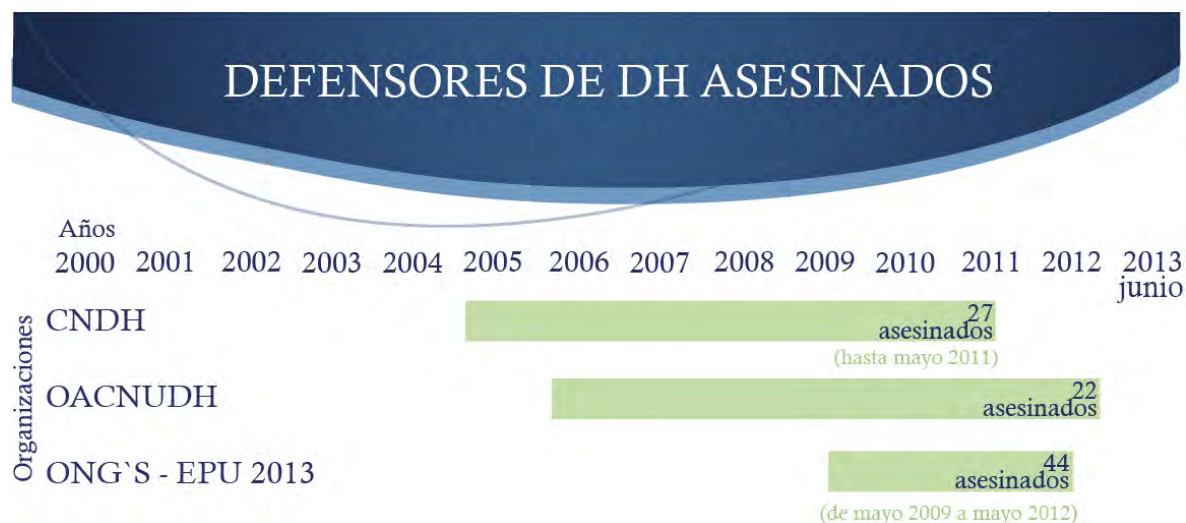
El organismo expone que unos 600 “expedientes de quejas” se integraron de 2001 al 2010, lo cual significa que las “agresiones a los derechos humanos de los periodistas se han prácticamente triplicado respecto de la década anterior”. Y añade que “en 74 ocasiones ha solicitado a diversas autoridades la implementación de medidas cautelares” en un periodo que va del 2005 a julio de 2013.



Por su parte, la situación de los defensores de derechos humanos es igualmente apremiante, según se desprende de informes de organizaciones civiles y de organismos de Naciones Unidas.



También en este caso las cifras acusan variaciones significativas respecto del número de víctimas.



Según el *Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal (EPU) a México*, entre 2009 y mayo de 2012, 44 defensores de derechos humanos fueron asesinados, 45 más fueron



objeto de desapariciones forzadas y otros 309 fueron privados de su libertad de manera ilegal. “Tan sólo en 2011 hubo al menos 128 defensores de derechos humanos que sufrieron 209 ataques”, señala.

*El Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*, elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), registra que entre noviembre de 2010 y noviembre de 2012 se realizaron 89 agresiones contra defensores de derechos humanos, sus organizaciones o sus familiares. Sostiene que desde 2006, 22 personas defensoras y cinco integrantes de sus familias “han sido asesinadas por motivos relacionados con las causas que defendían y, además, se desconoce el paradero de seis personas defensoras” de derechos humanos.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) documentó 27 asesinatos y ocho casos de desaparición forzada en contra de personas defensoras durante el periodo de enero de 2005 a mayo de 2011, de acuerdo con su informe especial *El derecho a defender*, publicado en julio de 2011.

“Así mismo –señala este informe-- el sistema de organismos de protección a los derechos humanos inició en el periodo mencionado 523 expedientes de queja y solicitó 156 medidas cautelares por presuntas violaciones a los derechos humanos de personas defensoras, generando un total de 33 recomendaciones”.

El informe de la OACNUDH refiere que, en el periodo señalado, no se había identificado a los presuntos responsables en el 39% de los casos y en 38% los supuestos responsables eran actores no estatales: caciques locales y miembros de la delincuencia

organizada; en el 23% de los casos restantes “se identificó la participación, por acción u omisión, de funcionarios públicos”.

Para el caso de los periodistas, el informe de la organización Artículo 19 identifica a funcionarios públicos de distintos niveles de gobierno –incluidos agentes de la policía y militares—como responsables en el 43.9% de los casos de ataques a la libertad de expresión sólo en 2012. Se trata de una cifra tres veces mayor de los ataques que se atribuyen a la delincuencia organizada (14%).

Los señalados informes hacen referencia a causas y consecuencias de dicho problema.

Entre las causas señalan el contexto de inseguridad y violencia que vive el país y en el cual defensores de derechos humanos y periodistas realizan sus labores. Subrayan la corrupción y complicidad entre autoridades de distintos niveles y el crimen organizado que prohíjan actividades ilícitas y abusos contra los derechos de la ciudadanía y en cuyas denuncias participan defensores y trabajadores de la información.

“En tanto que las fuerzas armadas luchaban contra los carteles de la droga --y los carteles se enfrentaban entre sí-- la prensa fue objeto de violencia por parte de la delincuencia organizada y funcionarios corruptos que buscaban controlar el flujo informativo. Los periodistas fueron blanco de desapariciones y de amenazas por ejercer la profesión, o se vieron obligados a huir de sus hogares, y varios medios de prensa fueron atacados”, señala, por ejemplo, el informe del CPJ correspondiente a 2012

Los informes apuntan sobre todo a una causa: la debilidad de las instituciones del Estado para garantizar la vida y seguridad de defensores de derechos humanos y periodistas;

para investigar los ataques en su contra y para sancionar a sus responsables; es decir, para combatir la impunidad que prevalece en dichos ataques.

El CPJ señala que México es uno de los 10 países en el mundo con mayor impunidad para resolver los casos de periodistas asesinados, desaparecidos y/o agredidos.

El informe de Artículo 19 precisa: la Feadle –dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR)-- reportó que de diciembre de 2006 a diciembre de 2011 su personal tuvo conocimiento de 265 agresiones contra periodistas (51 homicidios, 10 desapariciones y 204 agresiones diferentes a las anteriores). No obstante, sólo ha habido un caso de sentencia condenatoria.

La recomendación general 20 de la CNDH también precisa: de los 145 asuntos descritos (85 asesinatos, 20 desapariciones y 40 ataques), “sólo en 27 casos (19%) las procuradurías, federal y estatales, reportaron haber consignado las averiguaciones previas correspondientes y tan sólo en 14 casos (10%) el juez de la causa dictó sentencia condenatoria, en dos se sobreescribió la causa penal, quedando sin sentencia 11 de éstos, los que sumados a los 118 casos sin consignar, implica un considerable 89% de índice de impunidad”.

Según el informe de la OACNUDH, de 37 agresiones a defensores de derechos humanos que fueron objeto de procesos en el ámbito penal, sólo en tres se logró la detención y consignación de por parte de la autoridad judicial, y en ninguno de ellos ha habido sentencia firme.

“La falta de sanción a los perpetradores no solamente contribuye a la repetición de los hechos, sino que además agrava el nivel de riesgo en que las y los defensores continúan realizando su labor. Reiteradamente se ha considerado que una debida investigación y una

sanción adecuada son una efectiva forma de protección para quienes defienden los derechos humanos”, señala el informe del organismo de Naciones Unidas.

En un análisis más estructural, se puede apuntar la siguiente causa para el caso de los periodistas: con el fin del régimen presidencial del PRI los medios de comunicación dejaron de tener al Estado como único referente del poder político. Al relajar éste sus sistemas de control, los medios reajustaron sus relaciones y sus agendas. En ellas ganaron peso otros actores políticos y económicos. Las relaciones de alineamiento o de complicidad de la prensa con el poder no desaparecieron, sólo se diversificaron. En otros casos, el asedio del Estado dio paso al asedio de poderes fácticos. Ocurrió además otro fenómeno: los grandes medios —sobre todo los electrónicos, pero también algunos impresos— ganaron poder y se convirtieron en actores influyentes en la vida política del país.

Pero si los grandes medios nacionales ganaron poder, los medios locales se volvieron vulnerables. Dada la debilidad de las instituciones del Estado, directivos y periodistas de medios de ciudades de provincia han quedado expuestos al asedio y a las represalias de autoridades locales y del crimen organizado, el cual ha penetrado las instancias de procuración de justicia en varios estados del país.

En un contexto de corrupción e impunidad generalizadas, los trabajadores de los medios se han convertido en blanco fácil de los cárteles del narcotráfico o de cacicazgos políticos locales. Los datos expuestos anteriormente muestran con elocuencia dicha realidad.

Las consecuencias —también señaladas por organizaciones de derechos humanos y de defensa de la libertad de expresión— son obvias: la vulnerabilidad de defensores de derechos humanos y periodistas; su desplazamiento hacia otros estados del país (la mayoría a la ciudad

de México) o el exilio para proteger sus vidas y las de sus familias; la censura y la autocensura; el incremento de violaciones a los derechos humanos...

Los informes coinciden: matar a periodistas es acallar a la sociedad; es imponer la censura por vía de la violencia. Ante el ambiente de terror, muchos periodistas han optado por la autocensura o por el exilio. De manera dramática, existen en el país “zonas de silencio” y, en algunos estados –como Tamaulipas y Michoacán— los cárteles del narcotráfico han logrado imponer su agenda en algunos medios: dictan, palabra por palabra, notas que un diario local “debe” publicar al día siguiente.

## EN LA AGENDA PÚBLICA

¿Por qué el fenómeno de asesinatos y agresiones en contra de defensores de derechos humanos se convirtió en un problema público que se posicionó primero en la agenda pública y después en las agenda política y en la agenda gubernamental?.

En primer lugar, por los atributos propios del problema. Y es que, en su definición como problema público, prevaleció el siguiente valor ético: la labor de estas personas contribuye a la construcción de la democracia en tanto que defienden principios básicos de ésta: los derechos humanos, el derecho a la información y la libertad de expresión. Un ataque a estas personas en función de la actividad que realizan constituye un ataque a esos principios.

“El ataque sistemático a la libertad de expresión tiene consecuencias graves para la paz, la seguridad y el desarrollo democrático del país. Una ciudadanía no informada es inerme ante los abusos del poder y el ataque a sus derechos fundamentales. El estado de derecho es la sustancia misma de la democracia. Y en ella, la defensa del ejercicio de la libertad de expresión es una obligación irrenunciable para el Estado y sus autoridades. Una ciudadanía no informada es una ciudadanía débil y, por lo tanto, vulnerable e imposibilitada para ejercer sus derechos”, resume el citado *Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México*.

En segundo lugar, porque los medios de comunicación tradicionales y las redes sociales dieron visibilidad a este problema. Ello ocurrió debido a las denuncias de organizaciones civiles en materia de derechos humanos, las cuales tienen ya experiencia para

posicionar sus temas en la agenda pública; pero también se debió a la apertura de los propios medios de comunicación, muchos de los cuales eran los directamente afectados. Medios impresos y electrónicos no sólo publicaron casos de asesinatos, secuestros y agresiones de sus propios reporteros, fotógrafos y camarógrafos, sino que publicaron editoriales donde denunciaron las presiones que autoridades locales, empresarios o grupos del crimen organizado ejercían sobre sus respectivas líneas editoriales.

Y en tercer lugar, porque las organizaciones civiles y organismos internacionales de derechos humanos ejercieron presión directa sobre el Congreso y sobre todo sobre el gobierno mexicano.

En el caso de éstos últimos, destacan los informes críticos que emitieron los relatores de derechos humanos y de libertad de expresión tanto de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Todos ellos realizaron visitas al país durante la administración de Felipe Calderón y sostuvieron reuniones con funcionarios de su gobierno ante quienes solicitaron, entre otras cosas, atender el problema de los asesinatos y agresiones contra defensores de derechos humanos y periodistas. Además, entre 2011 y 2012 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió en 14 ocasiones medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos, según apunta el reporte *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México*, publicado en abril de 2013 por la organización Brigadas Internacionales de Paz.

Destaca igualmente el llamado Examen Periódico Universal (EPU) al que fue sometido México en 2009 en el seno del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. En dicho examen, varios países emitieron observaciones y recomendaciones que el Estado Mexicano debió implementar antes del 23 de octubre de 2013, cuando el país volvió a ser sometido al

EPU. Entre las observaciones y recomendaciones se encuentran varias relativas a los defensores de derechos humanos y periodistas. En ellas se solicitó implementar “medidas necesarias” para garantizar la seguridad e integridad de estas personas; para crear condiciones en las que puedan ejercer su labor de forma libre y segura, así como para investigar los ataques en su contra y sancionar a los responsables de éstos, según señala el *Informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU-México (HCR/11/27)*, del 5 de octubre de 2009.

La reforma constitucional de junio de 2011 que eleva a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos y que obliga a las autoridades a “promover, respetar, proteger y garantizar” los derechos humanos, no hizo más que afianzar el lugar que tenía en la agenda pública el problema de los asesinatos y agresiones a defensores y periodistas. En los hechos, resultaba un contrasentido aprobar esa reforma constitucional y al mismo tiempo no atender dicho problema.

### **Cabildeo**

El Mecanismo de Protección fue creado en respuesta a los asesinatos y ataques contra defensores de derechos humanos y periodistas y a la situación de vulnerabilidad que éstos padecen a la hora de realizar sus actividades en un contexto de violencia.

Pero el Mecanismo no nació por obra y gracia de una decisión unilateral del gobierno de Felipe Calderón. Fue producto de un largo proceso de cabildeo y presión de organizaciones de derechos humanos y organismos internacionales en esta materia. La reseña de los antecedentes de este Mecanismo da cuenta de cómo esta política pública fue tomando forma:



En febrero de 2010 diversas ONG agrupadas en el llamado Espacio de la Sociedad Civil (Espacio OSC) iniciaron un “diálogo” sobre el tema de las agresiones a la prensa y a los defensores de derechos humanos. Ese diálogo se llevó a cabo Centro Cultural Universitario de Tlatelolco, en la ciudad de México, y fue auspiciado por la Secretaría de Gobernación (segob), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). Ahí surgió la propuesta de impulsar un Mecanismo de Protección para estas personas. De hecho, “la discusión se articuló alrededor del modelo colombiano que contaba con más de 10 años de experiencia”, apunta el documento *Consideraciones sobre el proceso de diálogo entre gobierno y sociedad civil para la creación de un mecanismo de protección para periodistas y personas defensoras de derechos humanos*, elaborado en octubre de 2010 por el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos).

En agosto de ese mismo año realizaron una visita conjunta a México la relatora sobre Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), Claudia Botero, y el relator especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de las Naciones Unidas (ONU), Frank La Rue. En sus reuniones con funcionarios gubernamentales ambos enfatizaron que era necesario que el país implementara un Mecanismo de Protección para periodistas.

En el informe conjunto que presentaron ambos relatores incluyeron la siguiente recomendación al Estado mexicano: “Establecer un mecanismo nacional de protección a periodistas. Dicho mecanismo debe ser implementado a través de un comité oficial e interinstitucional de alto nivel; ser liderado por una autoridad federal; contar con capacidad de coordinación entre diversas autoridades y órdenes de gobierno; tener recursos propios y

suficientes; y garantizar la participación de periodistas y organizaciones de la sociedad civil en su diseño y funcionamiento”

Año y medio antes, en diciembre 2009, Margaret Sekaggya, relatora especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos de la ONU, había propuesto un mecanismo de Protección para los defensores.

En noviembre de 2010 la Secretaría de Gobernación firmó un Convenio de Colaboración para la Implementación de Acciones de Prevención y Protección a Periodistas, el cual –según el informe de Artículo 19— “dejó mucho que desear en su operación, resultados y transparencia”.

En julio de 2011, durante la visita a México de Navi Pillay, alta comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, el entonces presidente Felipe Calderón firmó un decreto presidencial en el que autorizó a la Secretaría de Gobernación (Segob) “el desarrollo y la implementación de un Mecanismo de Protección”, recuerda el citado reporte de Brigadas Internacionales de Paz. Dicho Mecanismo, en los hechos, no operó.

Agnieszka Raczynska, coordinadora de la Red Todos los Derechos para Todos (Red TDT) y presidenta del Consejo Consultivo del Mecanismo, recuerda que, tras el decreto presidencial de Calderón, se instalaron mesas de trabajo en la Segob para aterrizar ese programa. Los trabajos eran coordinados por Omeheira López Reina, entonces titular de la Unidad de Derechos Humanos de esa secretaría, y participaron representantes de diversas ONG.

“Empezamos a diseñar el Mecanismo, su estructura, su funcionamiento, su integración. En ese entonces el Mecanismo sólo se pensaba para defensores de derechos humanos”, comenta Raczynska.

Dice que avanzaban en los trabajos de la Segob cuando Brisa Solís, directora del Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) les comunicó que en el Senado había el interés de crear una ley que sirviera de marco legal para crear un Mecanismo de Protección, tanto para defensores de derechos humanos como para periodistas.

En efecto, la Comisión de Relaciones Exteriores/Organizaciones No Gubernamentales (CREONG) del Senado, cuyo titular era el legislador panista Rubén Camarillo, había iniciado una serie de audiencias públicas con organizaciones civiles para analizar la situación de los defensores y periodistas. Una de ellas –realizada el 20 de julio de 2011-- fue clave: “Resultó en el compromiso de presentar una iniciativa de ley para la protección de defensores de derechos humanos y periodistas”, según consigna el informe *Proceso participativo para la elaboración de la iniciativa de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas*, realizado por la CREONG.

Tras el compromiso asumido en esa audiencia, la CREONG realizó “reuniones técnicas” con ONG’s para analizar las ventajas y desventajas de trabajar en una ley especial. Según el documento de la CREONG, varios senadores y expertos en técnica jurídica y legislativa señalaron que era mejor realizar reformas en ordenamientos legales ya existentes. Argumentaron que crear una ley específica para proteger a defensores y periodistas “podría no avanzar bajo el argumento de que, sin importar el género o la profesión, la víctima es una persona cuya vida está protegida por la Constitución y que la legislación penal ya sanciona a quién prive de la vida o atente contra ella”.

“Dicha posición se discutió y el grupo (senadores y ONGs) decidió asumir el riesgo y promover una ley de protección”, señala el informe.

A partir del 12 de noviembre de 2011 y hasta el 5 de marzo de 2012, la CREONG organizó 24 sesiones de trabajo donde poco a poco fue tomando forma la ley que daría vida al Mecanismo de Protección. En las sesiones participaron senadores de distintos partidos y representantes de unas veinte organizaciones civiles agrupadas en el Espacio OSC, entre ellas Cencos, Casa de los Derechos de los Periodistas, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y Protection Desk-México.

La oficina en México de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos de la ONU asesoró las sesiones de trabajo. Además, Amnistía Internacional y Brigadas Internacionales de Paz (PBI, por sus siglas en inglés) acompañaron el proceso.

“En los hechos, corrían dos procesos paralelos para crear el Mecanismo de Protección: por un lado el de Segob, y por otro el del Senado. Las organizaciones civiles decidimos dividirnos para atender ambos frentes”, relata Raczynska.

“La verdad —comenta—es que muchos de nosotros (miembros de organizaciones civiles) no estábamos pensando en una ley. Nos fuimos por el decreto de Calderón porque, pese a ser muy genérico, débil, con muchas deficiencias, era la vía más directa, fácil y rápida. Pensábamos que el proceso legislativo iba a ser muy largo y complicado. La propio Omehira no decía: ‘Esa ley no va a pasar’... Pero pasó y lo hizo de manera muy rápida”.

--¿Por qué dos procesos paralelos para crear el Mecanismo? ¿No resulta extraño que uno de los procesos lo encabezara un gobierno del PAN y el otro lo liderara un senador

también panista? ¿No había comunicación entre funcionarios panistas y legisladores panistas como para acordar un solo proceso?--, se le pregunta a Rubén Camarillo, el exsenador (y ahora diputado) que encabezó los trabajos legislativos para aprobar la ley que creó al Mecanismo.

--Sí, un solo proceso parecía más lógico --responde Camarillo--. Sin embargo, en el gobierno había desconfianza hacia la CREONG. Los funcionarios de Segob y de Presidencia pensaban que los partidos representados en esa comisión podían sacar raja política de la ley. Además, el gobierno pensaba que podía perder el control sobre el proceso de creación del Mecanismo si intervenía el poder legislativo. No parecía generarles confianza que la CREONG fuera liderada por su servidor, que formalmente era uno de los suyos, porque mi historial como panista independiente, no sujeto al gobierno de Calderón, también les generaba dudas.

Camarillo cuenta que en una ocasión, durante un evento público, le tocó estar sentado en la misma mesa con el entonces presidente Felipe Calderón. “Salió el tema del Mecanismo. Yo aproveché para decirle de lo que se trataba: que en Senado íbamos a sacar la ley al margen y en paralelo al trabajo de la Segob”, comenta.

--¿Y Calderón qué le contestó?.

--Dijo que estaba bien, que él estaba interesado en que se diera respuesta puntual a un problema que claramente existía, pero que nada más me pedía una cosa: que estuviera muy en contacto con la Segob, que me pusiera de acuerdo con ella. Y así lo hice.

Camarillo recuerda que se reunió unas ocho veces con el subsecretario de Gobernación Max Diener, y un par de veces con el titular de esta dependencia, Alejandro Poiré.

Señala que “llevaba una amistad de años” con Poiré. “Eso ayudó mucho, pues gozaba de la confianza del secretario de Gobernación”, de tal suerte que “cuando llegamos al voto de la bancada del PAN, yo ya llevaba muy planchados los acuerdos políticos para sacar la ley de Protección”.

Rogelio Hernández, coordinador Protección de la Casa de los Derechos de Periodistas, recuerda que Camarillo recibió el apoyo de su correligionario de bancada, Ricardo García Cervantes. Luego ambos panistas cabildearon con Jesús Murillo Káram y Manlio Fabio Beltrones --éste último líder en el Senado de la bancada priista-- y los convencieron de apoyar la iniciativa. Los representantes de las ONG cabildearon con el líder de la bancada del PRD, Carlos Navarrete. Al final, 68 senadores suscribieron la iniciativa, la cual fue presentada al pleno el 13 de marzo de 2012 por el propio Camarillo. Esta cámara la aprobó por unanimidad (95 votos a favor, 0 en contra y 0 abstenciones) el 24 de abril de ese año con el nombre de Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Un día después la envió a la Cámara de Diputados.

“Teníamos prisa. Creíamos que de no votarse la ley en ese periodo legislativo, después iba a ser muy difícil pues venían las elecciones y éstas podrían contaminar u obstaculizar su aprobación”, comenta Hernández.

Recuerda que en la Cámara de Diputados representantes de organizaciones de derechos humanos cabildearon con los panistas y él y “otros compañeros” lo hicieron con priistas y perredistas.

Rememora lo que algunos diputados le comentaron: que tanto la PGR como Segob tenían reservas sobre la ley. “La primera, por ejemplo, quería que los solicitantes pasaran primero por el Ministerio Público para levantar la denuncia e iniciar una averiguación previa,

antes de incorporarse al Mecanismo. La segunda argumentaba que el Mecanismo iba a ser costoso”.

Hernández cuenta que, en vísperas de que cerrara el periodo ordinario de sesiones, se reunió en el restaurante La Hacienda de San Lázaro con Guadalupe Acosta Naranjo, entonces presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, quien –notificado del cabildeo de la PGR y Segob-- le expresó que podría haber objeciones a la iniciativa de ley.

“Te voy a decir lo que voy a hacer –le comentó Acosta Naranjo--: yo me haré pendejo y nadaré de a muertito, pero si alguien se opone, la iniciativa se va a la congeladora”.

Acosta Naranjo ríe cuando se le recuerda esa reunión: “Si, es cierto. Yo tomaba whisky y Rogelio ron. Y efectivamente, había esas objeciones al proyecto de ley”, las cuales fueron expuestas por el entonces subsecretario de Enlace Legislativo de la Segob, Julián Hernández Santillán.

Acosta Naranjo explica en qué consistía el truco legislativo: como el proyecto de ley se refería a un tema tan noble –la defensa de periodistas y defensores y, por lo tanto, de la libertad de expresión y los derechos humanos--, nadie se iba oponer a él si éste llegaba al pleno para ser votado. Entonces, para el Ejecutivo lo importante era bloquear el trámite; lograr que, por una u otra razón, se quedara congelado en comisiones.

“¿Y qué es lo que hice yo?. Aceleré el proceso. Cuidé que la iniciativa no se fuera a la congeladora y, un poco a la brava, la turné de inmediato, pues yo sabía que si llegaba al pleno se aprobaba. Nadie se iba a atrever a votar en contra, so riesgo de quemarse públicamente: ¿quién se iba a oponer a una causa tan noble?. No, si pendejos no son”, explica.

Así, Acosta Naranjo pasó el proyecto a la Comisión de Derechos Humanos para que se desahogara más rápido. Ésta realizó el dictamen aún sin que se tuviera el quorum de sus integrantes. “Varios se encontraban fuera de la ciudad de México. Tuvieron que emitir su voto a distancia”, dice Hernández.

El 30 de abril --último día de sesiones—la iniciativa llegó al pleno sin estar en el orden del día y sin publicación en la *Gaceta Parlamentaria*. Acosta Naranjo pidió la despensa de dichos trámites. Se aprobó por unanimidad con 338 votos a favor.

¿Qué pasó con el Mecanismo que se trabajaba en Gobernación?

Raczynska refiere que ello implicó que Segob asumiera cómo aterrizar esa ley, por lo tanto, “se echó para atrás todo lo que habíamos trabajado” con el otro Mecanismo en las mesas de Gobernación.

A partir de ese momento, comenta que las ONG se volvieron a dividir en dos grupos para trabajar con los funcionarios de Segob: uno para implementar la “estructura operativa” del Mecanismo tal como estaba delineado en la ley y otro para redactar su reglamento. En este último grupo se integró la organización Freedom House.

El 25 de junio de 2012 el Ejecutivo publicó la ley en el Diario Oficial de la Federación. Lo hizo unos días después de que ocurriera uno de los asesinatos que sacudió al gremio periodístico: el de Regina Martínez, corresponsal en Veracruz de la revista *Proceso*, según recuerda el informe de Artículo 19.



## **Organizaciones “patito”**

El 24 de julio de 2012, la Segob publicó en el Diario Oficial de la Federación las bases para crear el Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección. El asunto no era menor: dicho Consejo es la instancia que permite la participación de la sociedad civil en el Mecanismo.

Aunque la convocatoria fue abierta para todas las organizaciones civiles y personas involucradas en este tema, Omeheira López Reina, titular de la Unidad de Derechos Humanos de Segob, pidió a la CNDH que extendiera la invitación a las ONG que considerara pertinentes. La CNDH le tomó la palabra: registró a decenas de organizaciones.

El 7 de septiembre de 2012 se realizó la asamblea nacional para conformar el Consejo Consultivo. La asamblea se llevó a cabo en la sala José María Morelos y Pavón del edificio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. La sala estaba repleta. Había representantes de 77 organizaciones... pero la mayoría eran desconocidas. Varios de sus dirigentes actuaban en función de las directrices del moderador de la asamblea, Fernando Batista, quinto visitador de la CNDH.

“Para quienes habíamos participado en las distintas etapas del proceso (de formación del Mecanismo) había muchas caras y organizaciones desconocidas, así como dudas como para entrar de lleno en los trabajos a los habíamos sido convocados: el método de elección de los integrantes del Consejo Consultivo”, apunta una reseña de la asamblea elaborada por Artículo 19.

“En esa asamblea, las organizaciones civiles que habían trabajado para diseñar el Mecanismo, que lo sentían como propio y que habían cabildeado su aprobación en el Senado, de pronto se percataron de que iban a quedar excluidas del proceso de elección del Consejo

Consultivo porque la CNDH había inundado la sala con las ONGs que ésta había registrado y que le obedecían... Así, las organizaciones que habían trabajado sobre el mecanismo se dieron cuenta que las iban a mayoritar”, explica Mariclaire Acosta, directora de la oficina en México de Freedom House.

A las apuradas, los representantes de una veintena de organizaciones –como Artículo 19, Casa de los Derechos de los Periodistas, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, Red Todos los Derechos para Todos, Comunicación e Información de la Mujer-- empezaron a coordinarse para frenar el desarrollo de la asamblea: primero, pidieron un receso para que se arreglaran las fallas técnicas que impedían la participación por internet de organizaciones de provincia; después, el representante de Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz) solicitó una moción que recibió el apoyo de 23 organizaciones: que la Segob explicara los criterios de selección de las organizaciones y candidatos, así como sus perfiles.

Para entonces era claro que habían tres bloques dentro de la asamblea: uno formado por las organizaciones que habían participado en el proceso de creación del Mecanismo, otro “dispuesto a apoyar incondicionalmente lo que Batista dijera”, y un tercero, minoritario, “que no tenía claridad sobre el sentido y trascendencia de las discusiones”, señala la reseña de Artículo 19.

En un momento de la asamblea, se discutió la candidatura de Artículo 19 para ocupar un asiento en el Consejo Consultivo. En bloque, las ONG proclives a la CNDH votaron en contra. Fue una señal de alerta.

Los representantes Red Todos los Derechos para Todos (Red TDT) y del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia solicitaron que cada una de las organizaciones

se presentara a sí mismas para conocer su trabajo en materia de derechos humanos o en defensa de la libertad de expresión.

Los representantes del bloque mayoritario de ONG's tomaron la petición como un agravio: ¿Con base en qué las organizaciones de la ciudad de México cuyos representantes salen en los medios de comunicación, se consideraban más legítimas que el resto? Había ahí, dijeron, una actitud de soberbia y, peor aún, de discriminación hacia las demás organizaciones...

A esas alturas, la asamblea era un caos y se había perdido el orden en la lista de oradores.

“Ya no hay condiciones para continuar”, se corrió la voz entre de las organizaciones que habían trabajado en el Mecanismo. Se retiraron en bloque 24 organizaciones para “reventar la asamblea”.

En efecto, Batista suspendió la asamblea.

“¿Quiénes eran esas organizaciones? ¿Cuáles eran sus credenciales para participar en la asamblea?”, se pregunta la reseña de Artículo 19.

Edgar Cortez, miembro del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, integrante del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección, recuerda que tras esa asamblea los miembros de las ONG que habían trabajado en la creación del Mecanismo se pusieron a investigar a las organizaciones que la CNDH había llevado. Comenta lo que encontraron: había unas que en realidad eran despachos de abogados que se hacían pasar por organizaciones de derechos humanos; otras que pertenecían a grupos de comercio informal y vendían calcomanías y credenciales para “acreditar” a sus portadores

como “investigadores de derechos humanos”; unas más tenían como único vínculo con la CNDH el repartir la folletería de este organismo; otras estaban dedicadas a actividades de salud y medicina...Buena parte de esos grupos venía del Estado de México.

“En total –afirma Cortez-- había unas 40 organizaciones que no cumplían con el perfil ni acreditaban un trabajo serio en materia de derechos humanos o de libertad de expresión. Eran organizaciones patito”.

Mariclaire Acosta coincide: “Empezamos a revisar las cajas con los expedientes de esas organizaciones. Eran como ocho cajas. La mitad de las organizaciones eran inexistentes o puros membretes. Su registro para participar en la formación del Consejo Consultivo respondía a un machote que les proporcionó la CNDH”.

--Si las organizaciones que habían trabajado sobre el Mecanismo se retiraron, la CNDH y Segob bien pudieron seguir con la asamblea y formar un Consejo Consultivo con las ONG que se quedaron--, se le comenta a Cortez

--Si, pudieron hacerlo –responde--, pero era políticamente muy arriesgado. Implicaba que la CNDH y Segob se aventaran una bronca con una red de organizaciones con presencia nacional, con capacidad de movilización y convocatoria mediática que exhibirían la falta de legitimidad del eventual Consejo Consultivo. Para el gobierno y la CNDH podría resultar muy costoso.

De hecho, los subsecretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores, Max Diener y Juan Manuel Gómez Robledo, respectivamente, buscaron a los representantes de estas organizaciones para llegar a un acuerdo. Hubo reuniones en Bucareli y en la sede de cancillería. “Se abrió un proceso de negociación donde exigimos que se repusiera la asamblea,

pero que a ésta asistieran organizaciones legítimas, lo que implicaba depurar el registro de las ONGs. Además, se acordó que entre las organizaciones se consensara una sola lista de candidatos al Consejo Consultivo”, comenta Cortez.

En efecto, la nueva asamblea se realizó el 29 de octubre de 2012 en el salón Jesús Reyes Heróles de la Secretaría de Gobernación. La lista de ONGs se había depurado: participaron 51 organizaciones “debidamente acreditadas”. Segob hizo a un lado a la CNDH en la conducción de la asamblea. La presidió Juan Pablo Alemán Izaguirre, funcionario de la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo de Protección.

La lista de los nueve candidatos al Consejo Consultivo y sus respectivos suplentes estaba prácticamente decidida: se había planchado en negociaciones previas. Se aprobó por unanimidad.

De acuerdo con la minuta de dicha asamblea, sólo Heriberto Lagunes, representante de Lluvia Temprana, y Jesús González, de Organización Ciencia Social Alternativa, pidieron un receso para que las ONGs hicieran un ajuste a la “fórmula de consenso” de los candidatos. El receso duró apenas 8 minutos: de las 11:37 a las 11:45 horas.

Las ONGs que habían trabajado en la creación del mecanismo de protección habían derrotado lo que ellas denominaron el intento de “agandalle” de la CNDH.

Unos días después --el 12 de noviembre-- se instaló la Junta de Gobierno del Mecanismo durante un acto que encabezó el entonces secretario de Gobernación, Alejandro Poiré, en el Alcázar del Castillo de Chapultepec. Fue éste el acto formal que creó al Mecanismo.

20 días más tarde --30 de noviembre--, y a punto de acabar su administración, Calderón emitió el reglamento que precisó las normas para el funcionamiento del Mecanismo.

De lo anterior es de destacar que las organizaciones de la sociedad civil no sólo colocaron en la agenda pública el tema de los ataques a defensores de derechos humanos y periodistas, sino que cabildearon a favor de la aprobación de la ley, participaron directamente en el diseño del Mecanismo y –pese al boicot de la CNDH-- se integraron a él.

## LOS ENGRANAJES

La Ley para la Protección de Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas crea el Mecanismo de Protección. Su artículo 1 establece su “objeto y fin”:

Su objeto: implementar y operar, mediante la cooperación entre la federación y las entidades federativas, las medidas de prevención y protección “que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”.

Su fin: “que el Estado atienda su responsabilidad fundamental de proteger, promover y garantizar los derechos humanos”.

Pese a estos propósitos amplios establecidos en la ley, el Mecanismo no es la única política pública que atiende los ataques contra defensores de derechos humanos y periodistas. De hecho, el Mecanismo es una política pública complementaria y a veces paralela de las acciones de otras instituciones:

Así, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) cuenta con un Programa de Agravios a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos y tiene una visitaduría para atender estos casos. La CNDH emite recomendaciones a autoridades federales y estatales y puede solicitar medidas cautelares de protección.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), dependiente de la PGR, tiene como propósito investigar los delitos contra los periodistas y llevar a sus responsables ante la justicia.

El Poder Judicial en todos sus niveles tiene la facultad de sancionar penalmente a los responsables de asesinatos y ataques a defensores de derechos humanos y periodistas.

La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos pueden incidir en casos que involucren a defensores y periodistas. La Comisión puede solicitar al Estado mexicano medidas cautelares y la Corte —cuyos fallos son de carácter vinculante— puede dictar medidas provisionales de protección. Además, ésta última puede ordenar la investigación de casos, sanciones para los responsables, reparación a las víctimas y modificaciones a la legislación para que ésta se adecúe a los estándares internacionales en la materia.

Con base en las funciones que le marca la ley, el Mecanismo no resuelve, ni lo pretende, las causas estructurales del problema público en cuestión: los asesinatos y ataques a defensores de derechos humanos y la prensa. No busca combatir la violencia y la corrupción ni la debilidad institucional ni la impunidad de que gozan los responsables de agresiones; tampoco está facultado para investigar los ataques ni para sancionar a los responsables. Todo ello corresponde a otras instancias del Estado. Su propósito se circunscribe a brindar medidas de protección. En este sentido su objetivo es reactivo: sólo las aplica en reacción a una amenaza o ataque.

Es necesario precisar en este punto que el Mecanismo no atiende a todos los defensores de derechos humanos y periodistas; tampoco a los que, de entre éstos, se encuentran en situación de riesgo o que han sufrido amenazas, sino a aquellos que lo solicitan de manera



expresa y que “aprueban” una evaluación de riesgo; es decir, no se aplica de oficio, sino a solicitud de parte, y el eventual beneficiario debe “comprobar” que se encuentra en situación de riesgo.

En la definición de este problema como público, prevalece el valor ético de la seguridad de estas personas en razón de su actividad profesional. Como se anotó anteriormente, se parte de la siguiente premisa: cuando un defensor de derechos humanos o un periodista pierde la vida o es agredido por un robo, un crimen pasional o una venganza personal, el trato que debe recibir es similar al del resto de los ciudadanos. Pero si el ataque en su contra es motivado por su trabajo, entonces se atenta contra principios básicos de una democracia: los derechos humanos, el derecho a la información y la libertad de expresión. Estos valores éticos subyacen en esta política pública.

### **Diseño institucional**

El Mecanismo está encabezado por una Junta de Gobierno. Es la máxima instancia de toma de decisiones. Entre sus atribuciones destacan las de decretar, suspender o modificar las medidas de prevención y protección para los beneficiarios del programa. La ley establece que debe sesionar por lo menos una vez cada mes. Lo integran nueve personas con derecho a voz y a voto. Su presidente es el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob). Lo integran otros tres representantes del Ejecutivo Federal: Procuraduría General de la República (PGR), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y –tras la desaparición de la Secretaría de Seguridad Pública-- la Comisión Nacional de Seguridad. La ley establece que estos representantes deben tener el nivel de subsecretarios o equivalentes. También son

miembros de la Junta de Gobierno un visitador de la CNDH y cuatro representantes de la sociedad civil.

La Junta de Gobierno puede invitar a sus sesiones a representantes de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, del Poder Judicial de la Federación y de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), así como a los presidentes de las comisiones de Derechos Humanos de las cámaras de Senadores y Diputados. Estos invitados tienen derecho a voz, pero no a voto.

El Mecanismo cuenta con un Consejo Consultivo que atiende las consultas y formula opiniones que le son solicitadas por la Junta de Gobierno; y emite a su vez recomendaciones a la Junta sobre programas y las actividades del Mecanismo. Puede comisionar a instituciones independientes evaluaciones de riesgo en caso de que un beneficiario presente un recurso de inconformidad por alguna decisión de la Junta de Gobierno. El Consejo está integrado por nueve representantes de la sociedad civil. Cuatro de estos consejeros —dos pertenecientes a organizaciones de derechos humanos y dos del gremio periodístico— forman parte de la Junta de Gobierno. Teóricamente, esta fórmula permite a las ONG's participar en la toma de decisiones de la Junta.

Las decisiones que toma la Junta de Gobierno son operadas por la Coordinación Ejecutiva Nacional, la cual es dirigida por el titular de la Unidad de Promoción y Derechos Humanos de la Segob. Esta Coordinación también comunica los acuerdos y las resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades correspondientes para aplicar las medidas de protección.

La Coordinación descansa en tres unidades auxiliares:

--La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida. Ésta recibe las solicitudes de incorporación al Mecanismo, define si se trata de un procedimiento ordinario o extraordinario de protección y, en caso de que sea esto último, implementa las medidas de protección urgentes.

--La Unidad de Evaluación de Riesgo. Como su nombre lo indica, elabora los estudios de evaluación de riesgo de un solicitante; define para él las medidas preventivas o de protección y les da seguimiento en su aplicación.

--La Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis. Se encarga de sistematizar en una base de datos la información del Mecanismo, de hacer mapas de riesgo y de monitorear las agresiones a nivel nacional; así como de diseñar y proponer políticas de prevención y campañas de difusión.



Fuente: Comisión de Relaciones Exteriores, Senado de la República

La ley establece que las decisiones de la Junta de Gobierno son obligatorias para las autoridades federales, pero no es clara respecto a las autoridades estatales. Su artículo 46 establece que “la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, celebrarán Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo”.

Hasta febrero pasado el Mecanismo había celebrado acuerdos de cooperación con 30 entidades federativas, sólo dos no habían firmado dichos acuerdos: Quintana Roo y el Distrito Federal.



El Mecanismo cuenta con dos fuentes de recursos económicos:

1.-La partida del presupuesto de egresos de la Federación asignada para los salarios del personal asignado al Mecanismo de Protección –la Coordinación Ejecutiva y sus tres unidades auxiliares--, el cual está integrado a la Unidad de Promoción de Defensa de los Derechos Humanos de Segob. Para 2013, su primer año de operación, dicho presupuesto para salarios de 18 funcionarios fue de 5 millones 386 mil pesos, aunque el Mecanismo nunca pudo tener su planta laboral completa durante ese periodo.

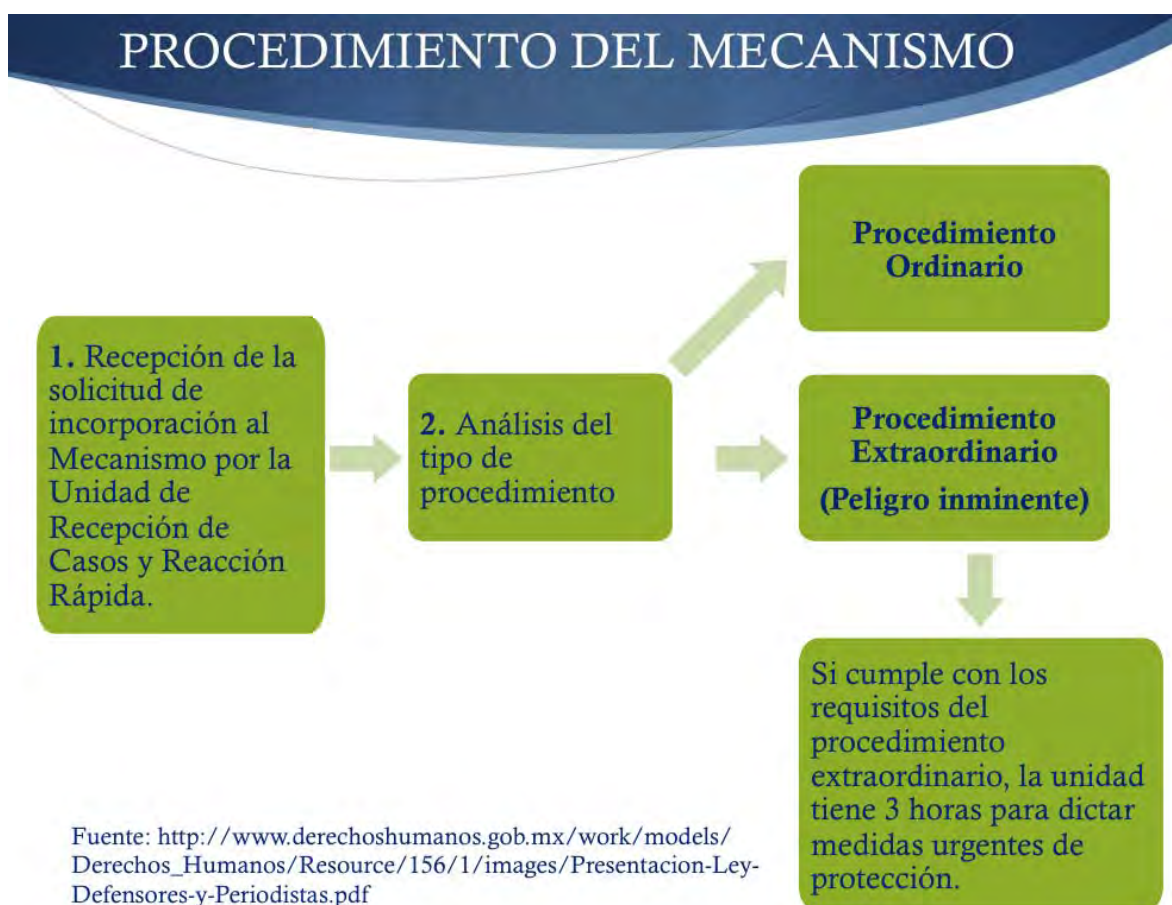
2.—Un fondo o fideicomiso formado por partidas del presupuesto de la federación, de donaciones públicas y privadas y de bienes que la federación o las autoridades estatales le transfieran. Dicho fondo cuenta con un Comité Técnico y un Comisario Público que funciona como órgano de vigilancia.

De acuerdo con un borrador del *Informe de Actividades 2012-2013 del Mecanismo de Protección*, elaborado por la Unidad para la Defensa de Derechos Humanos de Segob –cuyo titular, Juan Carlos Gutiérrez, no alcanzó a entregar oficialmente debido a que renunció en marzo de 2014--, hasta diciembre de 2013 el fondo contaba con 170 millones 141 mil pesos, resultado de las siguientes operaciones: 127.5 millones correspondientes a 2013 más 41 millones que quedaron de 2012 y que no se utilizaron porque el Comité Técnico no se instaló y, por tanto, la Secretaría de Hacienda no liberó esos recursos. A ello se deben restar un millón 310 mil pesos de “pagos de honorarios a fiduciaria”, según anota dicho informe.

Pero si tomamos en consideración la asignación de 134.4 millones de pesos para el fideicomiso correspondiente a 2014, el monto total con el que cuenta el Mecanismo exclusivamente para medidas de protección asciende en números redondos a 304 millones 500 mil pesos.



De manera hipotética, si un defensor de derechos humanos o periodista recibe una amenaza o considera que se encuentra en riesgo, puede hablar por teléfono y/o acudir a la Subsecretaría de Derechos Humanos de Segob y solicitar su incorporación al Mecanismo. De entrada, la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida recibirá su solicitud y le hará una primera “entrevista de contacto”. A partir de ello analizará las características de la amenaza recibida o de la agresión perpetrada, su situación de vulnerabilidad y riesgo, los antecedentes del peticionario, el tipo de actividad que realiza, el contexto en el que desarrolla esa actividad...Con base en ello determinará si su caso merece un procedimiento ordinario o extraordinario.



Si es un procedimiento ordinario, esta unidad envía el caso a la Unidad de Evaluación de Riesgo, la cual tiene un plazo de 10 días naturales para determinar el nivel de riesgo y definir las medidas de protección tanto para el solicitante como para otros posibles beneficiarios (familiares o compañeros de organización o de trabajo). Esta unidad envía su evaluación del caso a la Junta de Gobierno, cuyos integrantes lo analizarán en una sesión a la que puede acudir el peticionario para exponer su situación y su solicitud. En dicha sesión la Junta de Gobierno confirma las medidas de protección, las modifica o las rechaza. La ley



prevé que el solicitante puede presentar recursos de inconformidad por decisiones de la Junta de Gobierno.

La Coordinación Ejecutiva Nacional comunica a las autoridades correspondientes (Policía Federal o la Procuraduría de Justicia de una entidad federativa, por ejemplo) la decisión de la Junta de Gobierno para que se apliquen las medidas de protección al beneficiario.



Fuente: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/Resource/156/1/images/Presentacion-Ley-Defensores-y-Periodistas.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/156/1/images/Presentacion-Ley-Defensores-y-Periodistas.pdf)

Si la Unidad de Recepción determina que el solicitante corre un “riesgo inminente” contra su vida o su integridad, entonces inicia un proceso extraordinario. En éste, dicha unidad

tiene tres horas para emitir medidas urgentes de protección y otras nueve horas para que éstas se implementen. De manera simultánea realiza un estudio de evaluación de acción inmediata e informa a la Coordinación Ejecutiva Nacional sobre las medidas que adoptó. Después el expediente pasa a la Unidad de Evaluación de Riesgo y sigue los mismos pasos del proceso ordinario: la Junta de Gobierno analiza el caso y ratifica, modifica o rechaza las medidas de protección; y la Coordinación comunica a las autoridades correspondientes las decisiones de la Junta.

La lógica del procedimiento extraordinario es la siguiente: en una situación de “riesgo inminente”, primero hay que proteger al solicitante y luego desahogar el procedimiento formal.



## **Medidas**

La ley y su reglamento respectivo establecen cuatro grupos de medidas que el Mecanismo debe aplicar:

--Medidas de Prevención. Son acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas para reducir factores de riesgo. No están destinadas a un beneficiario en particular, sino, de manera general, al sector de los defensores de derechos humanos y al gremio periodístico. Su propósito es crear un clima de respeto y reconocimiento a la labor que estos realizan. Entre las medidas se encuentran: campañas de difusión, sistema de alerta temprana y planes de contingencia.

--Medidas Preventivas. Éstas están destinadas a beneficiarios concretos y tienen el propósito de evitar la consumación de agresiones. Incluyen: instructivos y manuales, cursos de autoprotección, tanto individuales como colectivos; y acompañamiento de observadores de derechos humanos.

--Medidas de Protección. Estas están encaminadas a evitar riesgos y proteger la vida, la integridad y la libertad del beneficiario. En general, se aplican en los casos de procedimiento ordinario. Incluyen: entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, “botón de pánico” con números de comunicación directa con, al menos, un funcionario del Mecanismo, una autoridad estatal y con una persona de confianza del beneficiario; así como la instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en la vivienda del beneficiario o en su centro de trabajo, chalecos antibalas, detectores de metales y autos blindados.

--Medidas Urgentes de Protección. Al igual que las del punto anterior, intentan resguardar la vida, la integridad y la libertad del beneficiario, pero se aplican de manera inmediata y por riesgo inminente (procedimiento extraordinario). Incluyen: la evacuación y reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados, autos blindados, protección de inmuebles y algunas o todas las anotadas en el punto anterior.

Las medidas de protección son temporales. La Junta de Gobierno ha determinado el plazo de tres o seis meses para su aplicación, en función del tipo de caso. Al finalizar ese lapso, la Unidad de Evaluación de Riesgos realiza una nueva evaluación para determinar si la seguridad o la vida del peticionario siguen en peligro. Transmite sus conclusiones y recomendaciones a la Junta de Gobierno, la cual decide si las medidas se mantienen, se modifican o se eliminan.

De acuerdo con datos que la subsecretaria de Derechos Humanos de la Segob, Lía Limón, ofreció en febrero pasado durante una sesión de la Junta de Gobierno, el Mecanismo había recibido hasta esa fecha 152 solicitudes de incorporación de las cuales 130 fueron aceptadas. Afirmó que 96 de ellos tienen alguna medida de protección, pero sólo 41 habían pasado por una evaluación de riesgo y su respectiva aprobación en la Junta de Gobierno; es decir, ésta tenía un rezago de 89 casos a los cuáles debía confirmar, modificar o rechazar las medidas de protección.

La subsecretaria Limón, sin embargo, no ofreció más precisiones ni detalles. Éstos si aparecen en el citado *Informe de Actividades 2012-2013 del Mecanismo de Protección*. Así, hasta el 31 de diciembre de 2013 este programa había recibido 131 solicitudes, había aceptado 118 y rechazado 13. De los aceptados, 73 eran defensores de derechos humanos y 58 periodistas. 82 casos recibieron procedimiento ordinario y 36 procedimiento extraordinario

(30% del total de casos). El 54% de las solicitudes se concentraron en cinco entidades: Estado de México, Veracruz, Chihuahua, Oaxaca y Distrito Federal (aunque este último aparece como una de las entidades con más solicitudes debido a que buena parte de los defensores y periodistas acuden directamente a las oficinas del Mecanismo, en la colonia Roma, a presentar su solicitud).

De acuerdo con este informe, de las personas que solicitaron acceder al programa, 47% sufrió “agresiones verbales”, 12% fue objeto de “agresiones físicas”, 6% resultó con lesiones y 4% fue objeto de vigilancia y seguimiento. Así mismo, 44% de los beneficiarios refirieron que sus agresores fueron servidores públicos, 14% señalaron a miembros de la delincuencia y 28% no pudo identificarlos.

Según ese mismo informe, el Mecanismo implementó 63 “botones de pánico” en teléfonos celulares de los beneficiarios y 15 apoyos en telecomunicaciones (teléfonos celulares, equipos de radio y línea de teléfono, telefonía satelital, equipo de radio base y móvil digital).

En 48 casos patrullas policiales de los municipios, de los estados o federales realizan rondines de vigilancia en los domicilios de beneficiarios; en siete casos se dispuso la “seguridad de inmuebles” (circuito cerrado de televisión, cámara de vigilancia digital, sistema de alarma sonora, sensor de aperturas de puertas, detector inalámbrico de movimiento, arco detector de metales, extintores de gas, cerraduras de alta seguridad, video portero), en un par de casos se otorgaron bienes físicos (vehículo normal o blindado, chalecos antibalas y suministro de gasolina) y en 31 se prestó el servicio de resguardo (escolta permanente o para traslados, vehículo normal o blindado, boletos de transportación, hospedaje y gastos de alimentación temporal).

## **El espejo colombiano**

“El 80% del mecanismo de México se tomó del programa de protección de Colombia”, comenta Darío Ramírez, director de Artículo 19.

Bajo los auspicios de la oficina en México del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas –así como de algunas organizaciones internacionales--, expertos colombianos han viajado a México en diversas ocasiones para explicar la experiencia de su país en materia de protección a poblaciones en situación de vulnerabilidad o riesgo. Si bien el Mecanismo mexicano retomó algunos rasgos fundamentales del diseño institucional colombiano, en otros aspectos las diferencias son notables.

En Colombia la ley 418 de 1997 –por la cual se establecen instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia-- otorgó un marco legal para crear un programa de protección. Pero éste no se creó hasta un año después, en 1998. El asesinato del líder sindical y defensor de derechos humanos Eduardo Umaña Mendoza, ocurrido el 18 de abril de ese año, fue el detonante. A raíz de ello, organizaciones civiles presionaron al gobierno para establecer el Programa General de Protección.

“Hay aquí un primer paralelismo: tanto en México como en Colombia el programa de protección nace de la preocupación y del trabajo de la sociedad civil. En México se canalizó a través del Congreso para aprobar una ley que creó al Mecanismo de Protección; en Colombia fue mediante un acuerdo con el Ejecutivo que derivó en un decreto de ley firmado por éste”,

dice Juan Carlos Botero, consultor internacional en materia de derechos humanos y uno de los creadores del programa colombiano de protección.

Botero fue entrevistado por el autor de este texto en febrero de 2014 en la ciudad de México, a donde acudió como parte del equipo de expertos colombianos que, contratados por la organización Freedom House, llevaban a cabo un “programa de fortalecimiento institucional” del Mecanismo de Protección.

Durante la entrevista explica que tanto aquí como en su país el Mecanismo quedó inscrito dentro del ministerio encargado de la política y la seguridad: el de Gobernación en México; el del Interior en Colombia. En ambos, los procesos de incorporación –ordinario o extraordinario— y las medidas de protección son similares, aunque en Colombia les llaman medidas “blandas” (equipos de comunicación, medios de transporte, reubicaciones temporales) o “duras” (blindaje de inmuebles, vehículos blindados, servicio de escoltas armados).

También en ambos países representantes de organizaciones civiles participan en las sesiones de las instancias del mecanismo donde se discuten las medidas de protección, nada más que en Colombia dichos representantes sólo tienen voz, pero no voto; y en México tienen voz y voto.

Según se desprende del “documento de trabajo” de la oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, titulado *Experiencias en el continente americano sobre mecanismo de protección para periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos*, elaborado en 2010, México retomó los principios que guían el programa colombiano. Tales principios son: consentimiento de los beneficiarios;

confidencialidad de la información proporcionada; temporalidad, pues las medidas se aplican durante 6 meses y quedan sujetas a una nueva evaluación de riesgo; causalidad, pues debe existir una conexión directa entre los factores de riesgo y la amenaza; exclusividad, pues son sólo para personas que hayan aprobado los requisitos de ingreso; y proporcionalidad, en el sentido de que las medidas de protección deben corresponder a las circunstancias de modo, tiempo y lugar del riesgo particular de cada beneficiario.

Sin embargo, el nivel de cobertura del programa colombiano ha sido desde el principio muchísimo más ambicioso que el mexicano.

Botero recuerda que el programa colombiano inició con el objetivo de proteger a dirigentes sindicales e integrantes de organizaciones civiles de derechos humanos y pronto amplió el rango de protección a 13 “poblaciones de riesgo”: periodistas y comunicadores sociales, defensores de derechos humanos, dirigentes de grupos políticos y de oposición, testigos y víctimas de violaciones a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario, servidores y exservidores públicos con responsabilidad en derechos humanos, dirigentes de grupos armados desmovilizados en 1994 y 1998, docentes y personal de misiones médicas, entre otros.

El experto comenta que al principio se incorporaron al programa centenas de personas, pero en unos cuantos años el número de beneficiarios fue de 10 mil a 12 mil personas al año. (De acuerdo con datos oficiales, hasta el 17 de marzo de 2014 el programa protegía a 8 mil 427 personas. Entre ellos 115 periodistas, equivalente al 13.5% del total de beneficiarios).

Un cambio fue determinante en la operación del programa colombiano: en diciembre de 2011 el Ejecutivo emitió el decreto de ley número 4912 mediante el cual creó la Unidad



Nacional de Protección (UNP). Hasta ese momento, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior era la encargada de aplicar el programa de protección. Ahora dicho programa tiene un ente propio que lo aplica. Aunque la UNP siguió dependiendo del Ministerio del Interior, fue indudable que ganó autonomía administrativa, financiera y de gestión para cumplir su labor de “articular, coordinar y ejecutar las medidas de protección”.

Pero la UNP perdió dos atribuciones clave: dejó de diseñar medidas de prevención y dejó de recopilar información de inteligencia y de situación de riesgo sobre el terreno. Estas labores se quedaron en manos de las instancias policíacas. Y esto marcó una diferencia respecto del Mecanismo de Protección mexicano, el cual tiene integrado en sus unidades tanto las evaluaciones de riesgo, la decisión sobre las medidas de protección y las medidas de prevención.

Botero señala que la creación de la UNP provocó mayor crecimiento del programa de protección: en 1998 un centenar de funcionarios lo echaron a andar; ahora en la UNP lo atienden entre 600 y 700 funcionarios (lo que contrasta con las 18 plazas asignadas al Mecanismo mexicano).

En 1998 el presupuesto del programa fue de unos 35 mil dólares. Para 2014 la UNP tiene asignado un presupuesto de 180 millones de dólares, según datos que dicha unidad entregó a Rafael Croda, corresponsal en Bogotá de la revista *Proceso*. Ello incluye salarios de funcionarios y los costos de las medidas de protección. Por ejemplo, en los esquemas “duros” de protección a periodistas la UNP gasta unos 800 mil dólares mensuales; y en los “blandos” unos 100 mil dólares mensuales. Tales cifras contrastan con los 23 millones de dólares con los

que cuenta el fideicomiso del Mecanismo mexicano, tomando en consideración que esa cifra es el total acumulado de los últimos tres años.

El procedimiento para acceder a medidas de protección de la UNP está definido por la “Ruta de Protección”. Ésta inicia cuando una persona en riesgo radica una solicitud de protección de manera personal, por teléfono, a través de un gremio o mediante una comunicación electrónica.

Posteriormente, una instancia llamada Gestión del Servicio recibe la solicitud y analiza si el caso es de la competencia de la UNP, teniendo en cuenta las poblaciones objeto del programa. La solicitud es enviada al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información (CTRAI), encargado de realizar el trabajo de campo para verificar la información con las entidades competentes y para aplicar el Instrumento Estándar de Valoración de Riesgo. El CTRAI envía los resultados al Grupo de Valoración Preliminar (GVP) el cual sesiona con la participación de representantes de nueve entidades (cinco permanentes y cuatro invitados; éstos últimos representantes de gremios o de la sociedad civil), quienes conjuntamente analizan y definen la situación de riesgo de cada caso y emiten las medidas de protección que consideran idóneas. Éstas medidas son presentadas al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM).

El CERREM está compuesto por 13 entidades: cinco miembros permanentes y ocho entidades invitadas. Tiene como objeto llevar a cabo la valoración integral del riesgo, así como la recomendación de medidas de protección y acciones complementarias, teniendo en cuenta el concepto y las recomendaciones del GVP, así como los insumos que aportan los delegados de las instituciones que lo conforman.

De esta manera el CERREM toma una decisión final respecto de un caso, la cual es notificada al Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acta, con el fin de implementar de manera inmediata las medidas de protección al peticionario.

Botero comenta que la creación de la UNP intentó subsanar dos deficiencias del programa de protección: los largos plazos para realizar evaluaciones de riesgo y la desconfianza hacia las instancias policíacas que aplicaban las medidas de protección.

“Hasta antes de la reforma de 2011, el programa colombiano tardaba hasta seis meses en realizar un estudio de riesgo, cuando por ley dicho plazo no debería ser mayor a tres meses. Ahora la UNP tiene un plazo de un mes para realizar la evaluación y dos meses para aplicar las medidas. Y esto se ha logrado porque hay procedimientos claros: un funcionario sabe qué debe preguntar y qué factores tiene que considerar; sabe qué evaluar y cómo tiene que hacerlo”, explica Botero.

Respecto de la desconfianza hacia las instancias policíacas, comenta que ésta se debió a que muchos de los agentes que realizaban las labores de protección pertenecían al Departamento Administrativo y de Seguridad (DAS), organismo de inteligencia del Estado que fue disuelto en octubre de 2011 después de que sus directivos y funcionarios estuvieron implicados en crímenes políticos, escuchas ilegales y vínculos con paramilitares de extrema derecha.

“Existían acusaciones de que los agentes del DAS espiaban a los beneficiarios que supuestamente deberían proteger y daban dicha información a los paramilitares. Después de que desapareció el DAS en 2011 unos 100 agentes y funcionarios de este organismo de inteligencia pasaron a ser analistas de riesgo de la Unidad Nacional de Protección.

Organizaciones de derechos humanos y beneficiarios protestaron. Sintieron que el gobierno ponía al ratón a cuidar el queso. Ello provocó que el director de la UNP contratara a agentes de la Policía Nacional y a analistas civiles que venían del sector privado. Así, si una persona no quiere que un exgante del DAS realice su evaluación de riesgo, puede pedir en su solicitud que ésta sea realizada por un civil”, expone Botero.

De acuerdo con información proporcionada por Rafael Croda, corresponsal de la revista *Proceso* en Colombia, la UNP cuenta con 600 escoltas propios, la gran mayoría provenientes del desaparecido y cuestionado DAS. La institución afirma que sólo fueron admitidos los que no tienen procesos abiertos por espionaje político, violaciones a los derechos humanos y cualquier otro delito.

De manera adicional, la UNP trabaja con mil 800 escoltas que subcontrata a través de empresas privadas de seguridad y que en muchos casos son recomendados —y personas de confianza— de las personas en riesgo con esquemas de protección. Es común, por ejemplo, que legisladores de izquierda o que provienen de guerrillas desmovilizadas, como el M-19, tengan como escoltas a exguerrilleros de su confianza cuyo salario proporciona la UNP vía las empresas de seguridad contratadas por esa entidad.

Además de estos escoltas, la UNP es apoyada por efectivos de la Policía Nacional, institución que tiene a 7 mil de sus hombres protegiendo a unos 2 mil 500 funcionarios y exfuncionarios públicos.

--¿Qué tan efectivo ha resultado el programa colombiano de protección?, se le pregunta a Botero.

--De los cerca de 10 mil beneficiarios que recibían al año medidas de protección, murieron en diversas circunstancias unos 26; es decir, en términos de protección a la vida, la efectividad del mecanismo era de un 99.8%.

De acuerdo con datos de la UNP, entre 2012 y marzo 17 de 2014, se registraron nueve atentados --todos ellos frustrados-- contra protegidos de la UNP, entre ellos un periodista, el exministro Fernando Londoño y, en febrero de 2014, contra la candidata presidencial de la izquierdista Unión Patriótica, Aída Avella, una de las personas más custodiadas de Colombia. Su caravana de autos blindados recibió varios impactos de bala, pero ninguno de ellos perforó el blindaje.

Sin embargo, en 2013 fueron asesinados dos dirigentes del proceso de restitución de tierras que contaban con esquemas “blandos” de protección.

Botero reconoce que el grado de efectividad se reduce cuando se habla de agresiones que no implican la muerte. Comenta que, ante ese hecho, la UNP realiza cada seis meses nuevas evaluaciones de riesgo a los beneficiarios para ver si les mantiene o no las medidas de protección. El resultado: cada vez entra más gente al programa y cada vez sale menos. “Hay un porcentaje importante de personas que llevan en el programa cinco o seis años con medidas duras: guardias, autos blindados, etcétera”, comenta.

En los últimos meses, debido al crecimiento del número de dirigentes sociales y políticos amenazados por mafias locales, bandas criminales provenientes de los aparatos paramilitares y la guerrilla, la UNP ha realizado una revisión minuciosa de los riesgos que encaran exministros, exmagistrados judiciales y excongresistas y a varios de ellos les retiró los esquemas de protección.

Entre junio de 2013 y febrero de 2014, la UNP retiró 300 esquemas de protección por mal uso (destinaban a los escoltas a labores domésticas, por ejemplo) o porque no existía riesgo alguno que los justificara. Esos esquemas fueron reasignados a personas amenazadas que, de acuerdo con la UNP, sí los requerían.

Durante la campaña electoral que culminó con las elecciones legislativas del 9 de marzo de 2014, la UNP reformó los esquemas de protección a 302 personas relacionadas con la contienda política, para lo cual utilizó 75 vehículos blindados y 145 escoltas.

El programa de protección colombiano tiene además otras tres características que lo hacen diferente del mecanismo mexicano:

Primero, las decisiones de la UNP son de cumplimiento obligatorio por todas las autoridades del país, incluyendo las de los departamentos (estados) y de los municipios. Y ello es así porque se trata de una república unitaria con un gobierno central y no, como el caso de México, un país basado jurídicamente en un federalismo que respeta ámbitos de competencia estatales y municipales, lo que obliga a este último a recurrir a acuerdos de cooperación con las entidades federativas para aplicar las medidas de protección.

Segundo, la UNP cuenta con escoltas propios. El Mecanismo mexicano, no. Éste recurre a organismos policiacos, federales y estatales, para brindar labores de protección, aunque ambos —el programa colombiano y el mecanismo mexicano— tienen facultades para contratar los servicios de guardias privados de seguridad.

Y tercero, cuando la UNP reubica temporalmente a un beneficiario en otra ciudad en aras de proteger su vida y la de su familia, le entrega una suma de dinero de entre uno a tres

salarios mínimos (entre 310 a 930 dólares) durante tres meses. En casos extraordinarios, esa ayuda se extiende por tres meses más, pero la cantidad de dinero se reduce 50%. También le ofrece un apoyo de “menaje de casa”: traslado de muebles y enseres domésticos y personales de una ciudad a otra. En México, el Mecanismo no está obligado a entregar dinero para la manutención de defensores de derechos humanos y periodistas que, en aras de proteger su vida, se ven obligados a desplazarse de su lugar de residencia a otra ciudad.

Botero explica que los beneficiarios de los “apoyos de reubicación temporal” son canalizados a un programa más amplio de desplazados cuando se agotan los tres meses en que reciben dinero en efectivo.

--En Colombia ¿cómo han resuelto el tema de los desplazados?, se le pregunta al experto colombiano.

--En nuestro país desde 1987 había 2 millones de desplazados, equivalente al 5% de la población. Ello obligó al gobierno a establecer un programa para atender este problema, el cual fue reforzado después de que la Corte Constitucional expidió una sentencia que --palabras más, palabras menos—dice que hasta en tanto las personas desplazadas no alcancen el goce efectivo de sus derechos, el Estado está obligado a proveerles asistencia y el acompañamiento necesario para que estén en condiciones de igualdad con respecto al resto de la población...Pero después de 50 años de violencia, son casi 8 millones de desplazados; es decir, el 20% de la población.

--¿Y el Estado colombiano tiene presupuesto para atender eso?.

--El Estado está invirtiendo 20 billones de pesos colombianos en atención a desplazados. Es casi el 20% del presupuesto nacional...Es una carga presupuestal enorme.



## CUANDO EL MECANISMO FALLA

Un año y cuatro meses después de que se instaló su Junta de Gobierno –el pasado 12 de noviembre se cumplió su primer aniversario--, el Mecanismo es objeto de duros cuestionamientos por parte de organizaciones de derechos humanos y de periodistas, varias de las cuales, paradójicamente, participaron en su diseño institucional e impulsaron su surgimiento.

Así, en informes escritos o en entrevistas con sus representantes, estas organizaciones civiles señalan que el Mecanismo enfrenta graves problemas: su estructura no está completa, no cuenta con el personal suficiente ni éste se encuentra debidamente capacitado; y no puede disponer de los millonarios recursos del fondo creado expresamente para financiar las medidas de protección.

Más aún, afirman que el Mecanismo es lento para reaccionar ante una amenaza o ataque inminente contra un defensor de derechos humanos o un periodista; que sus evaluaciones y análisis de riesgo son deficientes; sus medidas de protección son en ocasiones insuficientes o ineficaces; y carece de fuerza legal e institucional para imponer sus decisiones a los gobiernos de las entidades federativas, donde se cometen la mayoría de los ataques contra defensores de derechos humanos y periodistas.

### **Botón de pánico**

La medida de protección más recurrente es el llamado “botón de pánico” que se instala en los celulares de los beneficiarios. Teóricamente, al activarlo de manera automática envía un aviso de alerta a los teléfonos de al menos tres personas: un funcionario del Mecanismo, una autoridad policiaca (sea estatal o federal) y una persona de confianza del propio beneficiario. El botón de pánico tiene además un geo-localizador que, teóricamente, permitiría a las autoridades ubicar de inmediato el lugar desde donde se hizo la llamada por ese celular. En varios casos, el botón de pánico es la única medida de protección que recibe un incorporado al Mecanismo.

Un ejemplo: el periodista Oscar Balderas recibió amenazas de muerte después de que el 11 de febrero de 2013 publicó en el diario *El Universal* el reportaje “Con el pedal hasta el fondo”. El texto denunciaba una red clandestina de corredores de autos en la ciudad de México, cuyos miembros, drogados y alcoholizados, realizaban “arrancones” con la complicidad de policías locales y en los que se cruzaban apuestas con dinero producto de robos y extorsiones. Oscar se había infiltrado en esa red, había participado en los arrancones y tenía comunicación con ese grupo a través de *WhatsApp* y de *Facebook*: “Street Racing Coyoacán” y “BJ fast and F”.

“Hijo de tu pinche madre”, escuchó Oscar en su celular un día después de que publicó el texto. No dio al individuo tiempo de nada más: colgó. La llamada se repitió en dos ocasiones más. A la siguiente llamada, el individuo le dijo: “Si vuelves a colgar, te mato”. Entonces éste le dijo que lo tenían checado. Y para que no hubiera dudas le describió los movimientos que justo en ese momento Oscar realizaba: “Acabas de estacionar tu auto

Córdoba negro, vas caminando por avenida Cuauhtémoc, vas vestido con pantalón de mezclilla y camisa negra”.

Oscar se asustó. Corrió a su departamento y mando mensajes de alerta por twitter. Así se enteró del caso la organización Artículo 19, uno de cuyos integrantes, Ricardo González, lo contactó. A través de dicha organización, presentó la denuncia ante la Feadle y acudió a la Segob para solicitar su ingreso al Mecanismo. Cuando estaba en pleno trámite, su casera lo llamó alarmada: alguien acababa de entrar a su departamento.

La Unidad de Recepción y Acción Rápida del Mecanismo tramitó su caso como extraordinario y decretó medidas urgentes de protección. “Yo pensaba que me iban a dar auto blindado y escoltas, pues me interesaba que los agresores me vieran protegido...Pero no, lo único que hicieron fue instalarme un botón de pánico”, cuenta.

Su botón de pánico es un número 01800, el cual está guardado con el nombre de “Horóscopo”. Al activarlo se escucha la grabación: “Bienvenido horóscopo. Digite las tres letras de su signo zodiacal”, que en su caso es “Leo”. Una vez activado, se envía a sus contactos previamente establecidos –entre ellos un funcionario de la Feadle y otro del Mecanismo-- el siguiente mensaje: “El periodista Oscar Daniel Balderas es probable que se encuentre en peligro. Trate de comunicarse con él o con las autoridades correspondientes”.

Oscar cuenta que en una ocasión activó accidentalmente el botón de pánico. Se percató de ello media hora después. Preocupado, contactó a los funcionarios de la Feadle y del Mecanismo para decirles que era una falsa alarma, pero éstos ni siquiera se habían dado cuenta de la llamada desde el botón de pánico.

### **Los motivos de Fray Tomás**

A la par de medidas deficientes, “se han registrado casos en los que, tras discutirse en la Junta de Gobierno y dictarse medidas, éstas no se han implementado o se han implementado únicamente de forma parcial”, dice el *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección*, realizado en junio de 2013 por un grupo de ONG aglutinadas en el llamado Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil (Espacio OSC).

Fray Tomás González afirma que justamente eso le ha ocurrido a él y su equipo de trabajo. Fray Tomás es dirigente del Hogar Refugio para Personas Migrantes, conocido como “La 72”, que se encuentra en Tenosique, Tabasco. Cuenta que ingresó al Mecanismo en enero de 2013 después de sufrir amenazas por organizar a los migrantes para que presentaran denuncias penales en contra de polleros y agentes del Instituto Nacional de Migración (Inami). En febrero la Junta de Gobierno del Mecanismo determinó que una patrulla de la Policía Federal se mantuviera permanentemente frente al albergue, que agentes policiacos lo acompañaran a su labor de asistencia a los indocumentados que realiza en las propias vías del tren “La Bestia”; y ordenó que a su albergue le instalaran vallas de protección, un circuito de cámara de televisión, iluminación, teléfono con “botón de pánico”, extinguidores y hasta la construcción de un baño para que los migrantes no tuvieran que salir del albergue y se expusieran a los delincuentes. Las medidas –tal como lo establece la ley—no sólo debían proteger a Fray Tomás, sino a su equipo de trabajo y a los propios migrantes que se encuentren dentro del albergue.

Pero, afirma Fray Tomás, el Mecanismo “no cumplió ni con el 25% de lo que se había comprometido”. Precisa que “los extinguidores no funcionan, son de juguete”, la iluminación está a medias, la patrulla federal no está todo el tiempo frente al albergue, sino unas horas y

“se turna a veces con la policía estatal o municipal”, y los agentes federales dejaron de acompañarlo a las vías del tren.

Recuerda que en marzo de 2013, ya incorporado al Mecanismo, recibió una amenaza de un individuo apodado *El Sombra*, dirigente de un grupo que se dedica al tráfico de indocumentados. “Vamos a entrar al albergue y te vamos a cortar la cabeza”, le mandó decir *El Sombra* con los propios migrantes.

Fray Tomás se preocupó. Se saltó al Mecanismo y denunció la amenaza ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual, el 16 de abril siguiente, dictó medidas cautelares para que el Estado mexicano lo protegiera.

“El hecho de que la Comisión Interamericana emita medidas cautelares cuando yo ya tenía medidas de protección, dio a entender que éstas no funcionan y que el Mecanismo es un fracaso”, declara Fray Tomas.

Comenta que, a pesar de lo dispuesto por la Comisión Interamericana, la Secretaría de Gobernación no se dio por enterada. “Le tuve que escribir una carta a Lía Limón (subsecretaria de Derechos Humanos de Segob) para decirle que en el albergue nos encontrábamos en una situación de riesgo inminente y que era necesario que tuviéramos una reunión para ver cómo se iban a implementar las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana”.

Dice que la reunión se realizó una semana después en la ciudad de Villahermosa y en ella participaron funcionarios del Mecanismo de Protección, el delegado en Tabasco del Inami, el procurador de Justicia y el secretario de Seguridad Pública de ese estado. Cuenta que ahí las medidas implementadas por el Mecanismo “salieron muy mal evaluadas”. Sin

embargo, “no se aplicaron nuevas medidas; se acordó que siguieran las mismas que había establecido el Mecanismo, pero implementándolas correctamente”.

--¿Y ello sucedió?.

--No sucedió. Todo siguió igual.

--¿Y entonces?.

--Yo y mis colaboradores ya no le queremos apostar al Mecanismo. Vamos a acudir a Washington para intentar que la Corte Interamericana dicte medidas provisionales. Y es que, no podemos esperar a que nos maten a alguien.

Un caso contrastante es el de Leopoldo Soberanis, presidente de la Alianza de Derechos Humanos Guerrero Unido A. C., organización que realiza sus actividades en la región de la Costa Grande de Guerrero. En entrevista cuenta que el 12 de septiembre de 2012 los Caballeros Templarios difundieron panfletos y desplegaron mantas en los que lo amenazaban de muerte junto con otro activista de la misma región, el doctor Reynaldo Javier Soria Juárez. “Decían que ya me tenían ubicado, que no pensara que me iba a escapar, que ya venían por mí”, recuerda. Y señala que los miembros de esos grupos del narcotráfico pensaban que su labor de defensa de los derechos humanos estaba beneficiando a un cártel opositor.

Dice que al mismo tiempo su organización empezó a denunciar los abusos que cometían los integrantes del 19 Batallón del Ejército, cuyo cuartel está en Petatlán, Guerrero. Los soldados realizaban detenciones arbitrarias, allanamientos de morada, interrogatorios ilegales, golpes y maltratos a miembros de las comunidades de la región.

El 13 de octubre de 2012 un grupo de soldados ingresó a su empresa: Integradora Costa Grande S. A. de C. V., una empacadora de frutas y verduras. Detuvo a nueve de sus empleados, los puso en fila frente a una pared e hizo el simulacro de su fusilamiento.

Casi un mes después --7 de noviembre-- otro grupo de soldados entró a su casa, en el pueblo de San Luis de la Loma, en el municipio de Tecpan de Galeana. Él no se encontraba ahí. Había ido a Acapulco. Los soldados sólo hallaron a uno de sus sobrinos, un menor de edad, a quien sometieron a maltratos e interrogatorios.

“Fue entonces cuando decidí ingresar al Mecanismo. El 23 de noviembre (de 2013) me fui directo a la ciudad de México y me presenté en Bucareli (sede de la Segob)”, cuenta.

Su caso fue turnado como extraordinario debido a que su vida corría el riesgo inminente de un ataque. Le instalaron un “botón de pánico” en su celular y le asignaron escoltas de la Policía Federal, que “están conmigo y me acompañan a todos lados”.

--¿Las medidas han sido efectivas, don Leopoldo?

--Sí. Gracias a Dios el apoyo del Mecanismo ha sido efectivo porque los escoltas son, digamos, una medida de disuasión. Ya no cualquiera se atreve a hacerme daño si sabe que hay armas de por medio.

Con todo, hasta noviembre pasado, el caso de don Leopoldo no se había abordado en la Junta de Gobierno. De hecho, cuenta que fue hasta noviembre de 2013 --un año después de ingresar al Mecanismo-- que personal de Gobernación acudió a su pueblo a hacer una evaluación de riesgo. Él aprovechó para pedirles más medidas de seguridad: un vehículo blindado, cámaras de videovigilancia con circuito cerrado de televisión, “electrificar la parte frontal de la barda de mi casa, por donde entraron los soldados” y que se integre a su vehículo

un teléfono satelital, pues su celular y el botón de pánico no los puede usar en muchos lugares de la sierra porque no hay señal.

### **“Desorden”**

Hasta marzo de 2014 una de las tres unidades auxiliares del Mecanismo no existía: la de Prevención, Seguimiento y Análisis. Por lo tanto, el programa no había realizado algunas de sus funciones básicas: sistematizar en una base de datos la información del Mecanismo, monitorear las agresiones a nivel nacional, elaborar mapas de riesgo, diseñar y proponer políticas de prevención, realizar campañas de difusión para dar a conocer el Mecanismo y para fomentar una cultura de respeto y reconocimiento a la labor de defensores de derechos humanos y periodistas.

De hecho, durante sus primeros cuatro meses de existencia en el Mecanismo sólo había cinco “funcionarios operativos” y dos trabajadores de administración; es decir, menos de la tercera parte de los 18 funcionarios que por ley le corresponden. En julio siguiente se habían ocupado diez plazas; es decir, sólo había 55% de los funcionarios que deberían laborar en este programa. “Ello ha provocado la sobrecarga de trabajo y la desatención en el seguimiento de los casos”, afirma el citado *Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección*, elaborado por el Espacio OSC.

“Los funcionarios que ingresamos a principios de 2013 pasamos tres o cuatro meses sin recibir salario, adeudo que nunca se nos reintegró. A pesar de ello, trabajábamos de 12 a 14 horas diarias”, comenta en entrevista Leopoldo López Rizo, quien hasta marzo de 2014 fue subdirector de Atención a Periodistas del Mecanismo. “Como éramos pocos, nos repartíamos



el trabajo como podíamos: lo mismo estábamos recibiendo casos, que elaborando manuales y protocolos o poniendo botones de pánico en celulares”, cuenta.

Juan Carlos Gutiérrez, coordinador ejecutivo nacional del Mecanismo, informó en entrevista realizada en octubre pasado que hasta esa fecha se habían ocupado 16 de las 18 plazas. En noviembre, se contrató a un administrador y a un encargado de asuntos jurídicos que brindaría asesoría y asistencia legal a los beneficiarios. Pese a ello, Gutiérrez admitió que los funcionarios del Mecanismo enfrentan sobrecarga de trabajo.

“El personal con el que cuenta el Mecanismo es insuficiente para atender oportunamente las solicitudes de ingreso, realizar las evaluaciones de riesgo e implementar y seguir las medidas que aplica”, comenta en entrevista Mariclaire Acosta, presidenta de la oficina en México de Freedom House, organización internacional que el pasado 30 de septiembre firmó con la Segob un memorándum de entendimiento para desarrollar un programa de asistencia que fortalezca al Mecanismo.

La experta en materia de derechos humanos sostiene que en el funcionamiento de la Comisión Ejecutiva Nacional –la instancia que opera al Mecanismo— existe “una cultura institucional caracterizada por el desorden, el trabajo individual, no por equipo, y el deterioro del clima organizacional”.

Precisa: “La mayoría de los funcionarios realiza tareas que no corresponden a sus cargos; no existe claridad sobre los roles y obligaciones de cada persona y no existen jerarquías en el proceso de toma de decisiones”.

De acuerdo con exfuncionarios del Mecanismo, había un traslape entre las plazas asignadas en el Mecanismo y la funciones que se realizaban en él.

Algunos ejemplos: Diana Díaz Montiel aparece en el directorio como jefa de Estudios de Evaluación pero estaba comisionada como jefa de Departamento de Atención a Personas Defensoras de Derechos Humanos; Silvia Vázquez Camacho tenía oficialmente el cargo de subdirectora de Políticas Públicas y Promoción y Monitoreo de los Derechos Humanos, adscrita la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, pero fungía como subdirectora de Atención a Personas Defensoras de Derechos Humanos dentro del Mecanismo de Protección; María Karina Copado quien ocupaba la plaza de Seguimiento y Análisis en la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, estaba comisionada a la Unidad de Evaluación de Riesgo del Mecanismo; María de los Ángeles Aguilar Tempiche trabajaba en el Mecanismo, pero su cargo era subdirectora de Determinación de Riesgos en la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos...

Es pertinente aclarar que ninguno de esos trabajadores —algunos de los cuales enviaron en marzo de 2014 una carta al secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, denunciando maltrato laboral— estaba en un cargo distinto al oficialmente asignado porque se beneficiara de ello o buscara alguna ventaja económica o laboral. Estaban ahí simplemente porque así los contrataron.

Ante la falta de personal, la excesiva carga de trabajo que enfrentan los funcionarios y el desorden en la asignación de plazas y funciones, no es de extrañar que el Mecanismo tarde mucho tiempo en implementar las medidas de protección: para los casos ordinarios la ley establece un máximo de 10 días, pero el Mecanismo tarda un promedio de cuatro meses; para los casos extraordinarios, donde el riesgo contra la vida e integridad es inminente, la ley establece un máximo de 12 horas (3 horas para definir las medidas y 9 horas para aplicarlas), pero en realidad el Mecanismo tarda un mes en implementar éstas, según el cálculo que hace

en entrevista Darío Ramírez, director de Artículo 19, organización que acompaña el proceso de cinco beneficiarios del Mecanismo.

Un documento interno del grupo de expertos colombianos que vinieron a México durante el primer semestre de 2014 para trabajar en el “fortalecimiento institucional del mecanismo”, coincide en el diagnóstico: “Los procesos y procedimientos que se aplican en la CEN (Coordinación Ejecutiva Nacional) del Mecanismo para la recepción de casos y reacción rápida y el análisis de riesgo se demoran entre 6 y 8 semanas cuando la ley establece 10 días calendario”.

Tal tardanza en aplicar las medidas de protección, deja al peticionario “en situación de vulnerabilidad durante un lapso de tiempo demasiado largo después de una amenaza o agresión”, señala por su parte el reporte del Espacio OSC.

Este último reporte señala deficiencias en el proceso de ingreso al Mecanismo: a principios de 2013 el teléfono que aparece en la página del Mecanismo no estaba en operación o nadie lo contestaba, por lo que algunas organizaciones hicieron contacto con el Mecanismo a través de un número que no era público; el acceso al mecanismo por medio de correo electrónico “es ineficaz, pues no se da respuesta o la respuesta ha sido tardía”. En otros casos, “el personal del Mecanismo se compromete a comunicarse con los peticionarios o beneficiarios y esto no sucede o sucede hasta varios días después”.

En el sitio en Internet de la Segob no aparece algún link referente al Mecanismo. De hecho, es tortuoso encontrar el número de contacto: 04455-45-54-82-36. Hay que navegar por varios enlaces antes de acceder a él. No obstante, el autor de este trabajo marcó al azar siete veces durante la última semana de noviembre de 2013: le contestaron en seis ocasiones y le

brindaron información sobre el Mecanismo y los trámites de ingreso. De hecho, le ofrecieron realizar por teléfono una “primera entrevista de contacto”.

El informe del Espacio OSC señala que una vez que un defensor o un periodista ha logrado ingresar al Mecanismo, existen otras deficiencias: no se checa la efectividad de las medidas de protección, ni se le da seguimiento al caso, ni se le informa a los beneficiarios del estatus que guarda éste. Incluso, señala que las ONG desconocen “los criterios que el Mecanismo utiliza para determinar en qué casos el procedimiento es ordinario y en qué casos es extraordinario”.

Incluso, se extraña que la Junta de Gobierno no tenga criterios claros para determinar el orden en que discute los casos: algunos que ingresaron con procedimiento extraordinario tardan meses en llegar a una sesión de la Junta; otros que son ordinarios se discuten casi de inmediato. “Desconocemos esos criterios...pero tenemos claro que no es por orden de llegada al Mecanismo ni porque sean ordinarios o extraordinarios”, apunta el informe.

Al Espacio de OSC le preocupa un hecho: los casos tardan mucho en llegar a la Junta de Gobierno para que ésta confirme las medidas de protección.

A ello se agrega la falta de coordinación entre diversas dependencias que participan en el mecanismo, entre ellas las que integran la propia Junta de Gobierno (Segob, PGR, SRE y Comisión Nacional de Seguridad). A manera de ejemplo, el reporte del Espacio OSC señala el caso de un defensor de derechos humanos –cuyo nombre omite-- que ingresó en el Mecanismo en enero de 2013. “La Junta de Gobierno dictó medidas de protección que incluía la presencia permanente de la Policía Federal. Sin mediar comunicación con los beneficiarios ni con la Coordinación Nacional Ejecutiva, la Policía Federal se retiró (...) Esta situación

obligó al defensor a salir definitivamente de su lugar de trabajo para proteger su vida”, apunta el reporte.

Así mismo, el reporte señala que algunos de los llamados “enlaces” –funcionarios federales y estatales encargados de implementar las medidas— carecen de jerarquía para ordenar que éstas se apliquen. De hecho, hasta diciembre pasado, la PGR no había designado al funcionario que debe desempeñar las funciones de “enlace” con el Mecanismo.

Otro problema: la Coordinación Ejecutiva Nacional, instancia que opera el Mecanismo, utiliza la misma infraestructura de la Unidad de Protección de Derechos Humanos de la Segob. El titular de ésta, Juan Carlos Gutiérrez, es también titular de la Coordinación Nacional Ejecutiva. Esta unidad de Segob se encarga de coordinar la implementación de las medidas cautelares de protección que le solicita la CNDH y los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) --La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos--, así como las solicitudes de protección que le remite la Feadle. Ello provoca que, dependiendo de la procedencia de la solicitud, una parte de los casos de protección estén asignados a la Unidad de Protección y otra parte al Mecanismo.

El diagnóstico del Espacio OSC, apunta: “Cuando personas defensoras o periodistas con medidas ordenadas por el SIDH deciden ingresar al Mecanismo, o en aquellos casos en los que ya han ingresado al Mecanismo y posteriormente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ordena la implementación de medidas cautelares, no se han implementado procesos eficientes que concreten la implementación de medidas de seguridad, sino que se ha abierto canales de comunicación paralelos que han generado incertidumbre en relación con los plazos y formas de proceder”.

Sucede además —y cada vez con mayor frecuencia— que la CNDH y la Feadle “canalizan” al Mecanismo los casos que deben atender: descargan sobre éste la responsabilidad de hacerse cargo de la seguridad de defensores y periodistas, sin que de manera paralela la Feadle realice investigaciones efectivas para aclarar los ataques a estas personas y sancionar a los responsables; y sin que la CNDH emita recomendaciones expeditas contra dependencias del Estado por delitos cometidos por sus funcionarios, incluidos agentes policiacos y personal militar.

### **Evaluando el riesgo**

Un dato ha prendido las alarmas de las organizaciones civiles nacionales y extranjeras: hasta marzo de 2014 había 130 casos incorporados al Mecanismo. De ellos, 89 no habían llegado a la Junta de Gobierno. Eso significa que existe un rezago del 70% en atención de los casos.

En casi todos ellos el nudo donde se atorán es en el proceso de evaluación de riesgo.

Y es que, al déficit de personal se agrega la “falta de capacidad de éste para hacer evaluaciones de riesgo y hacerlas con una perspectiva de derechos humanos, no sólo policiacas”, señala Acosta.

De esa falta de capacidad se queja la abogada Luz Estela Castro, directora del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM), con sede en Chihuahua. Ella tenía medidas cautelares dictadas desde 2008 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pero las amenazas en su contra persistieron, sobre todo después de que representó legalmente a los familiares de Ismael Solorio, dirigente de la organización El Barzón, y de su esposa Manuela

Solís, quienes fueron asesinados en octubre de 2012 por, presuntamente, su activismo en contra de la instalación de una mina por parte de la compañía canadiense Max Silver.

Tras “una amenaza de muerte muy seria”, Castro solicitó incorporarse al Mecanismo de Protección. Viajó a la ciudad de México y en el hotel Astor tres funcionarias le aplicaron un cuestionario con 10 preguntas. Una de ellas era: ¿Considera que en este momento puede ser asesinada?. “Contesté que no, pues ‘en ese momento’ estaba en un hotel de la ciudad de México y rodeada de siete funcionarios del gobierno federal, incluyendo tres del Mecanismo. Eso bastó para que mi caso no fuera considerado extraordinario y que no se me aplicaran medidas urgentes de protección”, cuenta.

Por ello la abogada Castro dice que decidió hacer a un lado el Mecanismo y solicitó a la Corte Interamericana medidas provisionales de protección, la cual las emitió el 13 de febrero de 2013. En los hechos, la Corte le enmendó la plana al Mecanismo.

“Para ocupar una plaza de funcionario en el Mecanismo se han construido perfiles deseables: saber hacer análisis de riesgos y a la vez tener experiencia en el ejercicio del periodismo o de la protección de los derechos humanos; tener habilidades para elaborar esquemas de protección y diseñar protocolos de seguridad a la par de poseer sensibilidad en materia de derechos humanos. Pero difícilmente vamos a encontrar en el país personas que cumplen con ese perfil debido a que la dinámica y la realidad de la agresión sistemática en contra de periodistas y defensores es un fenómeno nuevo en el país. No estábamos preparados para una situación así. Digamos que la realidad nos alcanzó y nos rebasó”, comenta en entrevista el periodista Jorge Israel Hernández, miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del Mecanismo.

Acosta señala que si las evaluaciones de riesgo son incompletas y deficientes, las medidas de protección no pueden ser las más adecuadas. Explica que cuando esas evaluaciones se envían a las sesiones de la Junta de Gobierno del Mecanismo, sus integrantes cuentan con información pobre o insuficiente para determinar si las medidas que sugiere la Unidad de Evaluación deben aprobarse, modificarse o rechazarse. Ante ello, los integrantes de la Junta de Gobierno revisan con detenimiento todo el caso. Así, los integrantes de la Junta vuelven a hacer parte de la labor que le corresponde a la Unidad de Evaluación. Por ello, un caso que debe ser analizado en 30 o 45 minutos tarda dos horas y a veces hasta cinco horas. Las sesiones de la Junta de Gobierno se prolongan hasta la madrugada y los últimos casos de la agenda de ese día ya no son tratados con profundidad.

Debido a ello la Junta acusa un retraso de 70% en el desahogo de casos. Este rezago se puede volver crónico si se toma en cuenta que, a los casos de incorporación, se van a sumar aquellos casos en los que está por vencer los plazos de aplicación de las medidas de protección, pues éstas tienen una temporalidad promedio de seis meses. Para mantener, modificar o eliminar esas medidas es necesario que la Junta de Gobierno analice los casos nuevamente.

Un caso provocado por una evaluación de riesgo deficiente cimbró al Mecanismo: el de Darío Ramírez Salazar, director para México y Centroamérica de la organización Artículo 19.

El 19 de abril de 2013 apareció en la entrada del inmueble de la organización una carta con el siguiente mensaje:

*Pinche jefecito pendejo...Eres un puto que no sabe con quién se está metiendo...Muy machito verdad cabrón, a ver si con una madrisa (sic) no se te para el corazón. Mucha puta*



*libertad verdad. A ver qué tan verga eres cuando termines tu y tus putitos bien puteados. Ya nos tienes hasta la madre...Estamos viéndote y bien cerca, o sea no te sigas crellendo (sic) que te partimos la madre. Son unos pendejos que tenemos ganas de chingarnos...Sabes quiénes somos y que te podemos hacer.*

“La verdad, hasta ahora no sabemos quiénes eran ni por qué la amenaza”, comenta Iván Báez, oficial del Programa Legal de Artículo 19.

Y es que, cuenta, en esas fechas la organización apoyaba varios casos de periodistas en problemas y asesoraba denuncias legales que implicaban responsabilidades administrativas y penales de funcionarios públicos en distintas partes del país. Algunos de ellos: en Chiapas interpuso un recurso legal contra una ley que criminalizaba la búsqueda de información y en ese contexto una semana antes “alguien” entró al despacho de un miembro de Artículo 19, Leopoldo Maldonado, y le dejó un mensaje con “un saludo del presidente municipal”; en Tlaxcala la organización defendía a cinco periodistas acusados de difamación; en Baja California llevaba el caso de la periodista Carmen Olsen, agredida por policías y luego demandada por el director de Seguridad Pública del Quinto Municipio de esa entidad, Francisco Castro Trenti, hermano del senador Fernando Castro Trenti, entonces candidato del PRI a la gubernatura de la entidad; en el Distrito Federal daba seguimiento a las denuncias por abuso de autoridad contra periodistas agredidos en una marcha realizada el 1 de diciembre de 2012; en Veracruz atendía los casos de informadores asesinados, en particular daba seguimiento al de Regina Martínez, corresponsal de *Proceso* en ese estado, así como al de Jorge Carrasco, reportero de ese mismo semanario, quien fue amenazado tras publicar las irregularidades del proceso legal del caso Regina Martínez...

“Eran tantos casos que no podíamos saber de dónde o de quién venía la amenaza”, comenta Báez.

Ese mismo 19 de abril, Darío Ramírez presentó una denuncia ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Por la noche, Darío se reunió con la subsecretaria de Derechos Humanos de la Segob, Lía Limón, y con Juan Carlos Gutiérrez, jefe de la Unidad de Derechos Humanos de esta dependencia y coordinador nacional del Mecanismo de Protección. El caso de Darío entró de inmediato como un caso extraordinario.

Sin embargo, las medidas urgentes de protección fueron implementadas después de lo que marca la ley (en las 12 horas siguientes al ingreso del beneficiario). Las escoltas de la Policía Federal para proteger a Darío se asignaron el 20 de abril; los botones de pánico para el personal de la organización se instalaron el 23 de abril, y cuatro equipos de radiocomunicación fueron entregados hasta el 8 de mayo.

“De hecho –recuerda Báez--, el Mecanismo realizó hasta un mes después (15 de mayo) la entrevista con Darío para realizar el Estudio de Evaluación de Acción Inmediata y nos dimos cuenta de muchas fallas en el procedimiento: no existieron protocolos de actuación, no se tenían claros los criterios para determinar el nivel y el carácter del riesgo, no se entregó el documento de otorgamiento de las medidas urgentes para la firma del peticionario, por ejemplo”.

El 23 de abril, Artículo 19 solicitó al Mecanismo que el servicio de escoltas se hiciera extensivo para la esposa de Darío. “No hubo respuesta”, afirma Báez.

El 10 de julio el caso de Darío se analizó en la Junta de Gobierno. Para esa fecha, ni Darío ni la organización contaban con una copia del estudio de evaluación de riesgo. Presente

en la sesión de la Junta, Darío se llevó la sorpresa de que dicha evaluación decía que su “su nivel de riesgo es bajo y, por lo tanto, no existen elementos que determinen peligro real o inminente de sufrir daño personal o material”.

En dicha sesión, Darío argumentó que no conocía la evaluación de riesgo. Solicitó que se le proporcionara el documento para ampliar la información y aclarar omisiones o dudas sobre su caso.

Báez relata: “Una hora y media se pasaron los miembros de la Junta discutiendo si debía o no entregarse a Darío el documento de la evaluación de riesgo. Decidieron someter a votación la decisión. Ganaron los que se negaban a entregarlo. En ese momento, y en señal de protesta, Darío, yo y otros dos compañeros de Artículo 19 nos retiramos de la sesión.

“Esa misma noche nos enteramos que la Junta de Gobierno había determinado –por votación de 6 a 3—ratificar la evaluación que establecía un riesgo bajo para Darío y artículo 19”.

Tal decisión implicaba modificar las medidas de protección, en particular una de ellas: retirar los escoltas. El 15 de julio de 2013 Gutiérrez notificó por escrito que las escoltas se retirarían el día 20 de ese mismo mes. Un día antes de que se venciera el plazo, Darío presentó un recurso de inconformidad por la decisión de la Junta. Solicitó además que se mantuvieran las medidas de protección (incluidos los escoltas) hasta en tanto se resolviera dicho recurso de inconformidad.

“Por teléfonos le pedimos a Gutiérrez que respondiera. Envió un *e-mail* diciendo que en ninguna parte la ley establece la posibilidad de atender la solicitud de medidas cautelares

(para suspender la decisión de la Junta). Fue una respuesta informal y, por tanto, sin carácter oficial”.

Con base en ello, el 22 de julio Darío interpuso una demanda de amparo ante el juzgado 16 de distrito en materia administrativa en contra del Mecanismo por “falta de respuesta al recurso de inconformidad”. Dos días después –24 de julio—el juez otorgó el amparo y decretó una “suspensión de plano” de la decisión de la Junta de Gobierno hasta en tanto se resolviera el recurso de inconformidad que Darío interpuso ante el Mecanismo.

Ahí hubiera terminado el lío. Pero Gutiérrez impugnó el amparo y el litigio escaló al primer tribunal colegiado en materia administrativa, el cual le dio la razón al coordinador nacional del Mecanismo: argumentó que el juez no debió decretar una “suspensión de plano” (que se otorga cuando no se puede restituir un daño), por lo que revocó la decisión del juez y ordenó reponer el proceso.

Mientras ello ocurría, el recurso de inconformidad en el Mecanismo se desahogó en la sesión de la Junta de Gobierno que se realizó el 15 de agosto de 2013. Presionada por la “judicialización” del caso y su eventual arribo incluso a la Corte Suprema de Justicia, con el riesgo de que se saliera de control y derivara en un escándalo mediático, la Junta de Gobierno actuó de manera política: resolvió anular su propia decisión que había tomado en la sesión anterior y determinó realizar una nueva evaluación de riesgo para Darío y Artículo 19. Con ello quedó sin materia el juicio de amparo y éste se sobreseyó.

--¿Cómo interpretas el desenlace de tu caso?--, se le pregunta a Darío Ramírez.

--Yo creo que al final salimos tablas. A ellos les convino “desjudicializarlo” y resolverlo políticamente y nosotros logramos instituir la práctica de que la Coordinación Ejecutiva

Nacional entregue a los beneficiarios sus correspondientes evaluaciones de riesgo. Más aún, creamos un precedente: se puede interponer amparo en caso de que ellos (la coordinación y la Junta de Gobierno) no cumplan con la ley y, de hecho, esa experiencia la hemos compartido con otras organizaciones civiles que acompañan a peticionarios ante el Mecanismo.

### **Rico, pero pobre**

El Mecanismo enfrenta además una situación paradójica: tiene recursos, pero no puede echar mano de ellos.

Y es que, hasta marzo pasado el Mecanismo no había podido utilizar los 304.5 millones de pesos depositados en un fideicomiso que, según la ley, deben ser destinados exclusivamente para financiar las medidas de protección.

La razón: largos y tortuosos procesos técnicos y burocráticos que consumieron el primer año de existencia del Mecanismo. El *Informe de Actividades 2012-2013 del Mecanismo de Protección*, hace un recuento de dichos trámites: la elaboración y aprobación de sus reglas de operación (febrero de 2013); el dictamen favorable a estas reglas por parte de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Segob y de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (marzo de 2013); Inscripción de Clave de Registro e Informes Trimestrales ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Instalación del Comité Técnico que debe operar el fondo y el cual está integrado por Segob, Hacienda, Relaciones Exteriores, Función Pública y Bansefi (junio de 2013); aprobación del Anexo Técnico que establece las reglas de operación del fideicomiso, las cuales debieron ser consensadas por las dependencias que integran el Comité Técnico (junio de 2013); aprobación de un Código de Ética para manejar los recursos

(septiembre de 2013); elaboración de los esquemas de contratación y la lista los proveedores para adquirir los insumos destinados a la protección (noviembre de 2013)...

“Los recursos están ahí, pero no se han podido utilizar”, admitió Gutiérrez durante una entrevista realizada por el autor de este texto en octubre pasado.

--Y mientras tanto, ¿cómo se han costado las medidas de protección?.

--Con fondos propios de la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos y de otros fondos de la Segob...pero son recursos limitados.

--¿Cuánto cuesta proteger a un defensor o a un periodista que cuenta con medidas urgentes de protección?.

--Hasta ahora la Policía Federal ha brindado las escoltas, con salario asignado a su plaza. La Unidad de Derechos Humanos paga su alimentación y la gasolina de los vehículos que son rentados. Sólo por gasolina se destinan 2 mil pesos mensuales por vehículo...Pero si contratamos a escoltas privados, el servicio está en 30 mil o 40 mil pesos mensuales. Ello no ha ocurrido debido a que no se han liberado los recursos del fideicomiso. Cuando éste entre en operación podremos contratarlos.

Leopoldo López Rizo, exsubdirector de Atención a Periodistas del Mecanismo, explica que se dictaban medidas de protección, pero no había dinero para aplicarlas debido a la ausencia de recursos del fideicomiso. Ante la imposibilidad de aplicar directamente las medidas, la Comisión Ejecutiva Nacional terminaba por pedir a las autoridades federales y estatales que las llevaran a cabo. Es decir, en lugar de aplicar medidas, terminó por gestionarlas.

Hasta marzo de 2014 el Mecanismo no había utilizado los recursos del Fideicomiso.

En una reunión con miembros del Consejo Consultivo realizada el 10 de abril de 2014, la subsecretaria de Derechos Humanos, Lía Limón, dijo que los recursos del Fideicomiso no se habían utilizado por una sencilla razón: nadie los había solicitado. Es que, aseguró, la Comisión Ejecutiva Nacional —a cargo de Juan Carlos Gutiérrez, quien renunció el 15 de marzo de 2014—no había convocado al Comité Técnico del Fideicomiso ni hecho solicitudes con el respaldo técnico necesario para que éste liberara recursos.

De hecho Gutiérrez había firmado un contrato con una empresa de seguridad que durante 2013 brindó los pocos servicios privados que se prestaron a los beneficiarios: botones de pánico, circuitos cerrados de televisión, extintores, sistemas de luz, entre otros.

Gutiérrez explicó al autor de este trabajo que la ley lo obligaba a guardar secrecía en este punto: por razones de seguridad no podía dar el nombre de la empresa; por razones de seguridad ésta fue contratada por “invitación directa” y no por licitación pública; y por razones de seguridad sería una sola empresa la que brindaría todos los servicios del Mecanismo: desde el simple botón de pánico hasta los autos blindados con guardas de seguridad armados.

Pero en la reunión del 10 de abril con los consejeros del Mecanismo, la subsecretaria Limón advirtió que la Segob no le pagaría a la empresa contratada por Gutiérrez los servicios prestados durante 2013, pero que compensaría dicho adeudo con la firma de un contrato con esa misma empresa para los próximos dos años.

### **La no cooperación**

Informes de ONG y el propio Gutiérrez señalan otro problema nodal: la ley respectiva obliga a las autoridades federales a cumplir las resoluciones de la Junta de Gobierno de Mecanismo,

pero dichas resoluciones no son obligatorias para las autoridades de los estados. Es en éstos donde han ocurrido casi la totalidad de asesinatos, agresiones y amenazas contra defensores de derechos humanos y periodistas.

La ley establece que el Mecanismo opere en los estados mediante convenios de cooperación, de los cuales se han firmado 30. Sin embargo, la ley no obliga a las autoridades estatales a cumplirlos y por tanto éstas quedan eximidas de sanción alguna.

Los convenios de cooperación son “letra muerta”, pues “muchos estados se niegan a llevar a cabo una real cooperación”, señala el informe *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*, publicado en marzo de 2013 por la organización Artículo 19.

“A pesar de que la gran mayoría de las entidades federativas han firmado convenios de cooperación, los compromisos establecidos en ellos no se están cumpliendo. Se ha detectado que los funcionarios públicos estatales han representado un obstáculo para el cumplimiento de los plazos para brindar la protección, establecidos en la ley”, coincide el citado informe del Espacio OSC.

Cuando ocurre una agresión o amenaza contra un defensor o un periodista en una entidad federativa, el Mecanismo echa mano del respectivo convenio de cooperación. Ello implica que entren en acción la Procuraduría de Justicia y la Policía de ese estado para implementar las medidas de protección. Pero resulta que en muchos casos el beneficiario considera o sospecha que miembros de la Procuraduría de Justicia y/o de la Policía de ese estado son los agresores o están coludidos con sus agresores: autoridades estatales o municipales, empresarios y caciques locales o grupos de la delincuencia organizada.



El hecho de que el Mecanismo descansa en buena medida en la actuación de autoridades estatales también ha implicado que los potenciales beneficiarios muestren desconfianza en esta política pública que pretende protegerlos, lo que inhibe que recurran a él en caso de agresión o peligro.

El Mecanismo puede pedir a la PGR y a las autoridades policiacas federales que apoyen a los Estados en las medidas de protección. Pero las autoridades estatales han mostrado renuencia y han argumentado que las autoridades federales invaden su ámbito de competencia.

El Mecanismo “presupone un grado de confianza demasiado alto en las autoridades estatales a través de los llamados acuerdos de cooperación. Sin embargo, los grupos del crimen organizado se han infiltrado en numerosos departamentos de la policía local y estatal, socavando enormemente la confianza de los ciudadanos en las fuerzas de seguridad”, señala el informe *La situación de la libertad de prensa en México*, publicado en abril pasado por la organización World Association of Newspapers and News Publishers (WAN-IFRA) en conjunto con el International Press Institute (IPI).

Mariclaire Acosta, presidenta de Freedom House, es tajante en este punto: “Un alto porcentaje de las autoridades estatales no ha asumido su responsabilidad institucional en la protección de defensores de derechos humanos y periodistas; no han creado enlaces (funcionarios encargados de gestionar y dar seguimiento a las decisiones de la Junta de Gobierno) para este fin y no responden a las solicitudes de la Comisión Ejecutiva Nacional. Dado que la ley es federal, la respuesta de las autoridades estatales depende únicamente de su voluntad”.

Y agrega: “Sin el compromiso de los estados será imposible que el Mecanismo opere de manera eficiente”.

Un caso puede ser ilustrativo de este punto: el del periodista Emilio Lugo, director del periódico en línea *Ágora Guerrero*. En entrevista, cuenta que a las 4 de la tarde del 13 de marzo de 2013 uno de sus reporteros encontró en la colonia Arroyo Seco de Acapulco un auto corsa gris abandonado, en cuyo interior aparecían manchas de sangre. Los vecinos le dijeron que un grupo había matado a un policía federal y que compañeros de esta corporación se habían llevado el cuerpo. En el auto también había una cartulina con un mensaje del cártel Nueva Generación de Jalisco dirigido a un comandante de la Policía Federal. El mensaje decía que este oficial –que había estado anteriormente asignado en Guadalajara-- debía al cártel 500 mil dólares, pero que ya lo habían encontrado en Acapulco y que, aunque anduviera escoltado, iban por él.

A la hora siguiente un grupo armado mató a un taxista en una colonia cercana. Los asesinos dejaron una cartulina con exactamente el mismo mensaje del primer homicidio. Una hora después, apareció otro taxista asesinado y el mismo mensaje.

Lugo cuenta que su periódico digital publicó la nota de los asesinatos, pero no difundió el contenido del mensaje. El cartel Nueva Generación le empezó a enviar twits presionándolo para que publicara el “narcomensaje”. Se resistió a hacerlo. El último tweet fue una amenaza directa: “O publicas el mensaje o te mandamos el carretón (de la muerte)”. Ya de noche, una llamada telefónica lo puso en shock: “Estamos frente a tu vivienda. Ya vimos que tienes la puerta abierta”.

Lugo y su esposa escaparon por una puerta trasera. Pidieron ayuda a unos policías federales que los resguardaron una noche. Al día siguiente fueron a la Base Naval de

Acapulco. Los marinos los llevaron a la delegación de la PGR donde Lugo levantó la denuncia. Funcionarios de la delegación canalizaron el caso a la Feadle, la cual giró oficios para que la Procuraduría de Justicia del Estado y la Policía Estatal les brindara protección. Mientras esperaba la respuesta, la Policía Federal le dio resguardo a él y a su esposa en el hotel Casa Inn, donde se hospedan los agentes federales en Acapulco. Pasó una semana y las respuestas de las dependencias estatales no llegaron. Lugo y su esposa abandonaron el hotel y no tuvieron más remedio que vivir durante tres semanas –del 21 de marzo al 16 de abril-- en la delegación de la Policía Federal. Dormían en las celdas y se alimentaban con la comida que los guardias daban a los detenidos.

Fue hasta el 10 de abril que funcionarios del Mecanismo del Protección se comunicaron con él. “Ello a pesar de que en el expediente se afirma que la Feadle comunicó mi caso al Mecanismo desde el 23 de marzo. Y según la ley, ellos deberían haber dictado medidas urgentes de protección en tres horas e implementarlas en las nueve horas siguientes. No, en lugar de ello ¡se tardaron más de dos semanas en comunicarse conmigo!”, dice.

Lugo refiere que, tras esa comunicación, el Mecanismo giró oficios a la Procuraduría de Justicia y a la Policía del Estado pidiendo medidas urgentes de protección para él y su esposa. “Pero no le hicieron caso. Pasaron otros seis días y ni la Procuraduría de Justicia ni la Policía del Estado respondieron a la solicitud enviada desde la ciudad de México y con el sello de la Segob. Ante ello, el 16 de abril el Mecanismo se declaró incompetente para brindarnos protección a mi esposa y a mí en el estado de Guerrero y procedió a nuestro traslado a la ciudad de México. Soy un desplazado forzado porque el Mecanismo fue incapaz de imponer su autoridad a los funcionarios de Guerrero”, afirma.

Gutiérrez, el entonces coordinador nacional del Mecanismo, era consciente de la falta de autoridad de este programa ante los gobiernos estatales. “El Congreso debió aprobar una ley general en lugar de una ley federal, porque los convenios de cooperación no son vinculantes”, sostuvo en entrevista.

--O sea, ¿al no ser vinculantes, pueden no hacerte caso como coordinador nacional del Mecanismo?

--Sí, ese es el punto: me pueden no hacer caso...

--Y entonces ¿cómo resuelves esa situación?

--Recurro a la negociación política. Parto de una tesis: un oficio girado por esta oficina o una llamada telefónica a un presidente municipal o a una autoridad estatal inhibe una amenaza, sobre todo cuando ésta proviene de estos funcionarios o cuando éstos están coludidos con los agresores. La protección tiene que ver con un trabajo político. No puedes proteger si no entiendes las dinámicas locales para saber quiénes están detrás de una agresión. Si haces los llamados adecuados se puede inhibir una agresión cuando en ella están involucrados funcionarios del Estado.

--¿Y si la amenaza o agresión viene de la delincuencia organizada?

--En esos casos es mucho más jodido todavía... Cuando la amenaza o agresión viene de la delincuencia organizada, los llamados valen madre.

### **Desconfianza**

Si la organización Artículo 19 reporta que durante 2013 hubo 330 casos de agresión contra periodistas y la Red Todos los Derechos para Todos (red TdT) registra que hubo en ese mismo

año 391 agresiones, amenazas o conculcación de derechos de defensores de derechos humanos, entonces se ha incorporado al Mecanismo apenas 18% del total de casos de periodistas o defensores registrados como agredidos.

Jorge Israel Hernández refiere que no se han incorporado más debido a que muchos defensores y periodistas desconocen la existencia y el funcionamiento del Mecanismo o porque en ellos impera la desconfianza hacia las autoridades, en particular las estatales.

Por desconfianza una periodista de Veracruz –quien pidió mantener su identidad en el anonimato--, solicitó expresamente al Mecanismo que no contactara al gobierno del su estado para que, mediante el acuerdo de cooperación, éste implementara las medidas para protegerla. “Los policías estatales están coludidos con los Zetas”, afirma.

Por desconfianza los integrantes de la organización Administración de Agua Potable de Coyotepec, Estado de México, no llamaron por teléfono al enlace de la policía estatal cuando su compañero Vicente Moreno fue acuchillado a la entrada de su casa (como se reseñó al inicio de este trabajo). Una patrulla del Estado hubiera llegado en 5 o 10 minutos. Llamaron a la Policía Federal que tardó 50 minutos en llegar.

En ambos casos hay razones para la desconfianza:

En el caso de la periodista de Veracruz –uno de los 15 que salieron de la entidad entre abril y junio de 2012—los propios agentes policiacos de la entidad le hacían advertencias, en tono de “cuates”, para que tuviera cuidado sobre lo que escribía.

Cuenta que por la mañana del 13 de junio de 2012 fue secuestrado el periodista Víctor Báez. Por la tarde de ese mismo día la policía encontró su cuerpo desmembrado dentro de una

bolsa de basura. “A partir de ese hecho me llamaban a mi casa y a mi celular para decirme que me iba a pasar lo que a Báez”, cuenta la periodista.

El 16 de junio de 2012 salió del Estado por sus propios medios hacia otra ciudad de provincia y 15 días después llegó a la ciudad de México. A fines de julio la organización Casa de los Derechos de los Periodistas tomó su caso. Al principio se inscribió en el Mecanismo de Protección para Periodistas del Distrito Federal y en enero de este año se incorporó al Mecanismo federal. La Unidad de Evaluación le aplicó un “procedimiento ordinario”. Recuerda que su caso se discutió en la sesión que la Junta de Gobierno realizó el 10 de julio de 2013. Ahí la subsecretaría Lía Limón se quejó de que el gobierno de Veracruz no hubiera enviado a un representante a la sesión y que no se hiciera cargo de los periodistas agredidos de su entidad. “Es muy bonito que expulsen gente y no se hagan responsables de su seguridad y le dejen todo el paquete de gastos al Mecanismo”, habría dicho Limón, según la periodista.

Tras ello, “la subsecretaria Limón propuso que me regresaran a Veracruz mediante el procedimiento de ‘retorno seguro’”, dice ella.

“No lo podía creer. ¿Retorno seguro a Veracruz?. Si no hay condiciones. Dije que no podía regresar porque las amenazas no habían cesado y se habían hecho extensivas a mi familia. ¿Y quién nos iba a proteger? ¿La policía estatal?, si está con los narcos. Afortunadamente intervinieron algunos consejeros y se detuvo esa propuesta”, comenta.

En el caso de los miembros de la Asociación de Usuarios de Agua de Coyotepec, Estado de México, la policía estatal ha reprimido a pobladores de esa comunidad, sostiene Antonio Lara, coordinador del Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero, ONG que asesora a dicha asociación.

Lara explica que los pobladores de Coyotepec se oponen a la “municipalización” del agua impulsada por el alcalde Alfredo Anguiano. Sostiene que dicha “municipalización” es un pretexto para desviar el agua de la comunidad hacia la llamada Ciudad Bicentenario que se construye en Huehuetoca, donde se planean zonas residenciales y grandes centros comerciales.

Recuerda que el 26 de junio de 2013 los pobladores se dirigían hacia Toluca para protestar por esa medida. Viajaban en camiones y camionetas sobre la autopista federal. A la altura de La Marquesa, patrullas de la policía estatal les impidieron el paso. “En eso que llegan patrullas de la Policía Federal. Pidieron a los policías estatales que se retiraran, pues la autopista era de jurisdicción federal. Los comandantes de ambas corporaciones se hicieron de palabras. Los federales nos abrieron paso y nos escoltaron. Pero de repente llegaron más patrullas estatales. Se armó una persecución sobre la autopista. Desde las patrullas, a más de 100 kilómetros por hora, los agentes estatales y federales se encañonaban mutuamente. Era como una escena de *Rápido y Furioso*. Lo malo es que nosotros estábamos en medio”, relata.

Recuerda que después, en ese mismo mes, granaderos y agentes de la policía estatal desalojaron a pobladores de Coyotepec que bloqueaban la autopista México-Querétaro. “En esa ocasión hubo como 50 heridos. Uno de los manifestantes, Agustín Bizna Luna, que atravesó una pipa de agua para bloquear la autopista, apareció muerto el 1 de julio de 2013. Lo asesinó el jefe de escoltas del presidente municipal, quien posteriormente fue detenido y se encuentra en juicio”, asegura.

Sostiene que después del asesinato de Bizna, miembros del llamado Grupo San Juan – una “fuerza paramilitar de choque creada por el presidente municipal”—empezaron a lanzar amenazas de muerte contra dirigentes y miembros de la Asociación de Usuarios de Agua. Por ello, el 10 de julio de 2013 cuatro dirigentes de la asociación solicitaron su ingreso al

Mecanismo en virtud de que son defensores del derecho humano al agua. Uno de ellos es Irma Luna Montoya. Como las medidas son extensivas a los familiares directos de los beneficiarios, el Mecanismo también protegió a su esposo, Vicente Moreno, la persona que fue acuchillada a la entrada de su casa el pasado 5 de septiembre.

“Cuando los dirigentes de la Asociación entraron al Mecanismo, pedimos que la Policía Federal se encargara de su seguridad, pero Mario Márquez Delgado, subsecretario regional de gobierno del Estado de México, se opuso. Le dijo al Mecanismo que no enviara a ningún policía federal; que esa era jurisdicción estatal. Y el Mecanismo aceptó, a pesar de que le dijimos a su coordinador nacional, Juan Carlos Gutiérrez, que no teníamos confianza en las autoridades estatales. Fue claro que los intereses políticos bloquearon la operatividad del Mecanismo”, afirma Lara.

En enero de 2014 la policía suspendió la protección que otorgaba a Moreno, a pesar de que su caso no ha sido objeto de una nueva evaluación por parte de la Junta de Gobierno. El 15 de marzo de 2014, Moreno dijo a Amnistía Internacional que había recibido nuevas amenazas: un hombre que no se identificó lo llamó por teléfono para advertirle: “A ti y al *Japonés* se los va llevar la chingada”. El *Japonés* es el apodo de Sergio Velázquez Morales, otro activista comunitario.

“En el caso de Coyotepec hay otro trasfondo: el dinero”, dijo en entrevista Gutiérrez.

Explicó: “La Asociación de Usuarios de Agua tiene 12 mil afiliados. A cada uno le cobra 50 pesos mensuales. Eso te da 600 mil pesos al mes. La municipalización implicaría que la asociación dejara de recibir esos recursos. Por supuesto, pueden defender el agua y por ello no deben ser agredidos. Ante ello, el Mecanismo les brinda protección, pero hay que tomar en cuenta el contexto local y, en este caso, hay detrás un interés económico”.



## Desplazados

Como el Mecanismo no puede garantizar la seguridad de una docena de defensores y periodistas en sus respectivas entidades federativas, ha terminado por trasladarlos a la ciudad de México. Se convierten en “desplazados forzados” para salvar la vida.

Pero una vez en el Distrito Federal se ven imposibilitados para realizar las labores que desarrollaban en sus estados. Fuera de su contexto familiar y social, los defensores no pueden, por ejemplo, seguir luchando por los derechos indígenas de su región; o no pueden seguir protegiendo los bosques y el agua de sus comunidades de origen.

Los periodistas tampoco encuentran trabajo en medios de comunicación de la ciudad de México...Sin empleo, sobreviven haciendo “chambas” en oficios impensados o gracias a la ayuda que les brindan organizaciones civiles. Se sienten excluidos, marginados, fuera de lugar.

“Vivimos de limosnas y sin posibilidad de luchar por nuestros ideales. Estamos como arrimados en esta ciudad”, cuenta una defensora de derechos humanos desplazada que pide omitir su nombre.

Mario Segura es otro beneficiario desplazado. Era periodista en Tampico, Tamaulipas. Relata que había instalado un diario en línea, *El Sol del Sur-Tampico.com*, que resultó exitoso: puso un espacio de “alerta oportuna” para que los usuarios informaran en tiempo real sobre balaceras, bloqueos y operativos tanto de cárteles como de la policía y el ejército. Luego abrió el espacio “expresión ciudadana” donde “la gente empezó a denunciar prácticas de corrupción de funcionarios municipales y estatales”. Se dio cuenta que en ese espacio miembros del cártel del Golfo y Los Zetas intercambiaban acusaciones y mensajes. Un “amigo” periodista que

trabajaba para el cártel del Golfo le pasó una lista de temas que no debía tocar: piratería, transporte de alcohol, los servicios ilegales de máquinas tragamonedas, entre otros.

El 12 de agosto el “amigo” le pidió bajar una nota de su portal, pero no le especificó cuál. Mario pensó que se trataba de un texto que implicaba a un grupo delictivo con la propiedad del equipo de fútbol Tampico-Madero. La bajó del portal. Un día después, al salir de su casa, un grupo de 15 hombres armados lo secuestró. Lo llevó a una casa de seguridad. Estuvo ahí una semana, con los ojos vendados. Lo torturaron. Luego lo llevaron a un monte ubicado entre Tampico y Altamira. Le dieron unos “tablazos”, le tomaron un video, le dieron 5 pesos y lo dejaron ir. Previamente le ordenaron que eliminara de su portal el espacio de la “alerta oportuna”. Y le advirtieron: “Acuérdate: somos del Cártel del Golfo. No te metas con nosotros”.

Tres días después –el 25 de agosto— salió de Tampico con su esposa y sus tres hijos y vino a la ciudad de México. La organización Artículo 19 lo instaló durante tres meses en un hotel. Primero solicitó ingresar al Mecanismo de Protección para Periodistas del Distrito Federal. En noviembre, recién creado el Mecanismo Federal, se incorporó a él con la asesoría de la Casa de los Derechos de Periodistas. Su caso fue registrado como extraordinario y le ofrecieron escoltas, que él rechazó. Pidió en cambio cosas elementales: atención médica debido a que es diabético y sufre de hipertensión; terapia psicológica para él y su familia; inscripción para sus hijos adolescentes en escuelas públicas y, sobre todo, un lugar para vivir.

“Me prometieron todo, pero en los hechos no han cumplido”, dice. Y enumera: “En el Hospital General tuve que pagar las consultas y los análisis porque resultó que no había convenios con el Mecanismo ni con la Segob; a mis hija no la pudieron siquiera hacer un

examen de admisión en una universidad pública y perdió el año; y lo de la vivienda ha resultado un tomento”.

Expone que primero él y su familia estuvieron en un departamento en la colonia Roma, pero no pudo pagar la renta de 5 mil pesos. Después les consiguieron una casa en Iztapalapa y durante dos meses pagó 2 mil 500 pesos. Luego, Pro Víctima realizó una gestión con el Infonavit para que pudiera estar seis meses en una casa de interés social en Tultitlán, Estado de México, con opción de compra a crédito. El departamento no tenía electricidad ni agua ni muebles de baño ni chapas en las puertas ni protecciones en las ventanas. Artículo 19 y Freedom House asumieron algunos gastos para que la vivienda fuera habitable.

A Mario le preocupa que se aproxima el fin del plazo del préstamo de dicho departamento y no cuenta con dinero para pagar el enganche ni posibilidades de acceder a un crédito. Él y su familia tendrán que abandonar la vivienda.

--¿Y no has conseguido un empleo?, se le pregunta.

Mario sonríe. Explica que él y su familia trabajan como “payasitos” en fiestas infantiles. Esa es su fuente principal de ingresos. El resto proviene de ayudas de organizaciones civiles.

Con 50 años, sin contactos en la prensa capitalina, Mario ve difícil que pueda ejercer el periodismo en esta ciudad. Lo peor, dice, es que no puede regresar a su estado. “Nadie, ni el Mecanismo, me puede garantizar un regreso seguro a Tamaulipas”, comenta.

Jorge Israel Hernández considera que los gobiernos de los estados deberían asumir los costos de la estancia de los periodistas y defensores de derechos humanos que se han visto forzados a desplazarse a la ciudad de México. “Están aquí porque las autoridades estatales han

incumplido su obligación de garantizarles condiciones de seguridad para desarrollar sus actividades”, subraya.

Pero, afirma, “las autoridades estatales se muestran renuentes a cumplir con sus obligaciones. Descargan en el gobierno de la ciudad de México y en el Mecanismo el apoyo a los beneficiarios desplazados. Presumen que éstas deben asumir los costos y son omisas incluso con su responsabilidad de investigar las agresiones contra defensores y periodistas locales”.

Emilio Lugo, el periodista de Guerrero cuyo caso se reseñó anteriormente, cuenta que en mayo de 2013 la Junta de Gobierno determinó pedir a la Feadle que avanzara en la investigación de su caso y solicitar al gobierno de Guerrero que se hiciera cargo de sus gastos de estadía en la ciudad de México. Afirma que ninguna de las dos peticiones se cumplieron: La Feadle no avanzó un ápice y las autoridades de Guerrero ni siquiera respondieron.

El Mecanismo consiguió para Lugo y su esposa una vivienda. Fue un préstamo temporal. El pasado 18 de julio le envió un oficio en el que le avisaba que tenía que desocupar el inmueble el 31 de julio. Protestó. Con apoyo de Artículo 19 y de la Casa de los Derechos de Periodistas “arrancó” una reunión con funcionarios del Mecanismo y del Infonavit. En dicha reunión le ofrecieron una vivienda en comodato con opción a compra en Tultitlán, Estado de México. Pero Lugo la rechazó. La razón: justo en ese lugar actuaba el cártel Nueva Generación que lo había amenazado. Y para probarlo les envió a los funcionarios el *link* en internet donde aparecía un estudio de la Segob donde se afirmaba eso. Le ofrecieron entonces gestionarle una casa en Tecámac, Estado de México. Hasta la fecha sigue esperando esa casa. Lo peor fue que el 31 de julio “me corrieron de la vivienda que tenía y me dejaron en la calle”.

Las presiones económicas y emocionales provocaron una crisis con su pareja. Su esposa terminó por abandonarlo. Desde entonces Lugo ha vivido en casas que temporalmente le prestan organizaciones civiles –como Artículo 19, Casa de los Derechos de los Periodistas y Freedom House-- y del dinero que éstas le consiguen. Optó incluso por salir de la ciudad de México. Trata de acomodar su vida en otra capital de provincia.

¿El Mecanismo debería hacerse cargo de los gastos de estancia en la ciudad de México o en otras ciudades de los beneficiarios desplazados?

Gutiérrez, el coordinador nacional de Mecanismo, opina que no. Dice que no le corresponde. La ley respectiva y su reglamento no lo contemplan. “Si el Mecanismo asume el desplazamiento forzado, va a reventar como política pública, pues nunca va haber dinero que alcance para atender las necesidades de los que abandonaron su ciudad o su estado”, afirma.

Explica: “El Mecanismo está diseñado para implementar medidas de protección, pero no puede asumir los costos del desplazamiento. Para eso debe haber otra política pública. ¿Qué se puede hacer?. Canalizar a los desplazados hacia programas que el Estado tiene y que pueden atender sus necesidades. ¿Requieren servicios de salud?. El Mecanismo los apoya para que adquieran el Seguro Popular o hace una llamada para que el IMSS los atienda. ¿Perdieron su vivienda?. El Mecanismo los acompaña para que el Infonavit les de facilidades para adquirir una. ¿Requieren apoyo para alimentos? El Mecanismo hace una gestión ante Pro- víctima para que les de despensas...Nada más”.

Admite que se trata de una “mirada restrictiva” sobre lo que puede hacer el Mecanismo, la cual no es comprendida por las ONG’s y muchos de los incorporados. Sin citar nombres, pone el caso de un beneficiario cuya esposa (para quien, por ley, se extienden las

medidas de protección) está embarazada y exige que el Mecanismo le pague los gastos médicos del ginecólogo y los costos de su reubicación en otro estado para ella y su familia.

Incluso, señala, hubo el caso de la represa Picachos, ubicada en Sinaloa, en que los comuneros –cuyos líderes son beneficiario por recibir amenazas de muerte presuntamente de funcionarios estatales--, solicitaron al Mecanismo que estableciera una mesa de diálogo con el gobierno del Estado. “No, no, no –subraya Gutiérrez—, eso que lo haga alguna instancia de la Segob. El Mecanismo no está para ello. El Mecanismo no va a resolver todas las situaciones de agresiones a defensores y a la libertad de expresión ni va a resolver conflictos sociales”.

--En Colombia el Programa de Protección asume, así sea temporalmente, los costos económicos de los desplazados: les da dinero para su manutención--, se le comenta a Mariclaire Acosta.

--Sí, es cierto. Pero el programa colombiano de protección es sumamente costoso. No veo en México condiciones políticas ni financieras para replicarlo tal cual--, responde.

Rogelio Hernández, coordinador de la Casa de los Derechos de Periodistas y miembro del Consejo Consultivo del Mecanismo, aboga en cambio por “una mirada amplia” para que el Mecanismo atienda la situación de los desplazados forzados.

Explica: “El Mecanismo no sólo debe brindar medidas de protección físicas. Ese es un enfoque policiaco limitado. El espíritu de este programa debe ser más amplio: generar condiciones que permitan a un periodista o defensor recuperar fortalezas para que pueda seguir desempeñando sus labores”.

Y –en sentido contrario a lo expresado por Gutiérrez--, sostiene que la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas no pone limitaciones.

Refiere que los artículos 32, 33 y 34 de la citada ley –y en los cuales se precisan las medidas preventivas y de protección—apuntan en sus últimos incisos la frase: “las demás (medidas) que se requieran”. Se agarra de ello para señalar que la propia ley abre la posibilidad de que el Mecanismo adopte otras medidas para que un beneficiario se sienta “protegido”; es decir, que recobre las condiciones, incluyendo las económicas, para seguir desempeñando, con libertad y seguridad, sus actividades periodísticas o de defensoría.

Con base en esta “mirada amplia” el Mecanismo no sólo debería proteger la vida o la integridad física de un defensor o un periodista, sino crear las condiciones para que sigan ejerciendo sus actividades, pues éstas son necesarias para la democracia en la medida que preservan los derechos humanos, la libertad de expresión y el derecho a la información. Este es el fundamento ético que subyace en el Mecanismo y que justifica su existencia como política pública.

El periodista Lugo tiene en ese sentido una posición radical: “Al final el Mecanismo ha servido para acallar a los periodistas desplazados. A mí me lo comentó abiertamente un funcionario del Mecanismo. Me dijo: ‘Ahora tienes que pensar en otras alternativas de vida, tienes que pensar qué vas a hacer en adelante’”.

## EPÍLOGO

En su *Informe 2013*, Artículo 19 señala: “Durante 2013 (el primer año del funcionamiento del Mecanismo) se registraron y documentaron un total de 330 agresiones de todo tipo contra periodistas, trabajadores de prensa e instalaciones de medios de comunicación en México”.

Subraya: “Este es el año con más agresiones documentadas desde 2007. En México se agrede a un periodista cada 26.5 horas”.

El informe sostiene que en 2013 se registró un incremento de 59% en las agresiones documentadas contra periodistas, 123 casos más que el año anterior. Afirma que en 59% el responsable de la agresión fue un funcionario público y en 14% uno o más miembros del crimen organizado, el cual, sin embargo, perpetró tres de los cuatro asesinatos de periodistas registrados en ese año.

Por su parte, la Red Todos los Derechos para Todos (Red TDT) registró 391 ataques diversos y violaciones de derechos en contra de los defensores del país durante 2013. Esta cifra incluye el asesinato de 26 defensores, la desaparición forzada de 5; y el secuestro, la tortura y el trato cruel, inhumano o degradante contra otros 25.

“Las cifras de 2013 indican que todo el andamiaje institucional creado para atender a defensores y periodistas no cumple con su objetivo de frenar los asesinatos y los ataques en contra de ellos”, afirma Darío Ramírez, director de la oficina para México y Centroamérica de la organización Artículo 19.



“Es decir --abunda--, si tenemos a la Feadle, un programa de agravios contra periodistas y otro para defensores de la CNDH y un Mecanismo de Protección y con todo ello las agresiones aumentaron 60%, pues quiere decir que algo no está funcionando”.

--Pero el Mecanismo protege sólo a los incorporados, no a todo el universo de periodistas y defensores--, se le comenta.

--Si, de acuerdo. Pero si el Mecanismo funcionara, periodistas y defensores se acercaría a él cuando eventualmente sufran una agresión o amenaza. Ocurre lo contrario: no acuden a él aunque estén amenazados. ¿Por qué no acuden a él? Porque desconfían; ¿por qué desconfían?, pues porque el Estado ha sido omiso en generar un contexto de protección y seguridad para ellos. Es, pues, un círculo vicioso.

Durante una entrevista realizada en octubre pasado, Gutiérrez, titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional, midió la eficacia del Mecanismo por un hecho: ninguno de los beneficiarios que gozan de medidas de protección ha sido asesinado y, en ese entonces, sólo en un caso se había registrado una agresión que puso en peligro la vida de un beneficiario: el de Vicente Moreno, el activista de la comunidad de Coyotepec, Estado de México, que fue apuñalado en la entrada de su vivienda. (El 3 de marzo de 2014 se registraría otro atentado mortal: desconocidos balearon el auto Volkswagen en el que Gabriela Sánchez López, defensora de derechos humanos, salía de su domicilio, en Ecatepec, Estado de México. Iba acompañada por dos policías que, a instancias del Mecanismo, las resguardaban. Uno de los policías resultó herido. Ella utilizaba dicho auto particular porque el Mecanismo no pudo ofrecerle un auto blindado y no pudo gestionar para ella un auto-patrulla).

Gutiérrez señaló además que los recursos de inconformidad, ya sea por decisiones de la Junta de Gobierno o por ineficacia de las medidas de protección, eran muy pocos: 3 en octubre. Para diciembre éstos habían aumentado a 8.

“El que no se haya asesinado a un beneficiario no puede considerarse como un indicador de éxito del Mecanismo”, se indigna Edgar Cortez, miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno. “Habría que medir otros factores: la eficacia de las medidas, el porcentaje de cumplimiento de los plazos en procesos ordinarios y extraordinarios, el índice de regreso seguro de los desplazados a sus lugares de origen, niveles de satisfacción de los beneficiarios e incluso en qué medida el Mecanismo ha ayudado a reducir el nivel de impunidad por agresiones a defensores y periodistas”, añade.

El autor de este texto recogió los testimonios de 15 beneficiarios. De ellos sólo dos se dijeron satisfechos con el Mecanismo, el resto los calificó de “ineficiente” y no se sentían más seguros que antes de que contaran con las medidas de protección que este programa les brindó. En todos los casos se incumplieron los plazos para aplicar las medidas de protección: un promedio de dos semanas los extraordinarios y de cuatro a seis meses los ordinarios. La Junta de Gobierno había analizado ocho de los 15 casos; un par de casos llevaban casi un año sin que ingresaran a la Junta de Gobierno.

### **Los dos frentes**

Tanto dentro de México como desde el exterior, el gobierno mexicano sigue siendo objeto de críticas y cuestionamientos por la violencia que sufren defensores de derechos humanos y periodistas y, en particular, por la inoperancia e ineficacia del Mecanismo de Protección.

En el frente externo sobresale el Examen Periódico Universal (EPU) que en octubre de 2013 realizó el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y en el cual la comunidad internacional hizo 176 observaciones y recomendaciones a México, de las cuales 21 se refirieron a la situación en que se encuentran defensores y periodistas, según el documento final del Grupo de Trabajo de la 17 sesión del EPU.

Algunos ejemplos de estas observaciones y recomendaciones hechas a México:

Estados Unidos: “Continuar mejorando la implementación de la ley para la protección de defensores de derechos y periodistas, así como el mecanismo de protección, tanto a nivel federal como estatal”.

Noruega: “Garantizar la aplicación efectiva del mecanismo de protección para periodistas y defensores de derechos humanos con fondos gestionados adecuadamente y recursos humanos capacitados, así como investigar y procesar las amenazas, ataques y desapariciones de defensores y periodistas”.

Suiza: “México debe seguir garantizando las asignaciones presupuestales otorgadas al mecanismo para la protección de los defensores de los derechos humanos, y contratar de inmediato a todo el personal especializado para garantizar un trabajo eficaz y contribuir así de manera efectiva a la protección y la seguridad de todos los defensores de los derechos humanos”.

La República Checa: “(Las autoridades mexicanas) deben brindar todo el apoyo necesario al mecanismo de protección para los defensores de los derechos humanos y periodistas y garantizar su implementación y la plena cooperación a nivel estatal y municipal”

Alemania: “Asegúrese (el Estado mexicano) de que los defensores de los derechos humanos y periodistas estén protegidos y no estén sujetos al delito de difamación. El mecanismo de protección para los defensores de derechos humanos y periodistas debería ser financiado de manera adecuada y debe lograrse una clara división de responsabilidades jurisdiccionales entre los diferentes niveles de gobierno”.

Otro hecho sobresale desde el frente externo: la Unión Europea (UE) va a financiar un proyecto paralelo al Mecanismo para proteger la vida de defensores de derechos humanos y periodistas, así como para atraer la atención internacional y mediática sobre la situación de riesgo que éstos viven en el país.

Se trata del *Proyecto de protección de los defensores de derechos humanos a través de su capacitación y visibilidad*. Tendrá una duración de tres años y un costo total de 921 mil 49 euros. La UE aporta 90% de ese monto (828 mil 944 euros), el más cuantioso que concede a un proyecto en su género en México. Su implementación estará a cargo de un grupo integrado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Connex-Europe --organismo independiente de investigación y desarrollo asociado a la Universidad Libre de Bruselas--, y las Brigadas Internacionales de Paz-Reino Unido (PBI-UK por sus siglas en inglés).

El proyecto proporcionará capacitación a 40 defensores en el Distrito Federal y los estados de Guerrero, Oaxaca y Baja California. Axel García, quien coordina el proyecto en la CMDPDH, comentó a Marco Appel, corresponsal de *Proceso* en Bruselas, que “el objetivo es brindar a los defensores mexicanos herramientas de capacitación en materia de autoprotección y visibilidad”, y menciona que se realizarán actividades de “incidencia” (cabildeo), “documentación legal y compilación de testimonios de vidas”, de tal forma que los defensores

de derechos humanos amenazados puedan “identificar, prevenir y atender incidentes de seguridad, además de que aprendan a promover su labor”.

En el folleto de presentación del proyecto se precisa que se organizarán talleres de protección y acompañamiento, cursos de capacitación por Internet, talleres de documentación jurídica y de testimonios de vida, talleres para una mejor interacción con la prensa. Además, prevé la elaboración de una base de datos sobre ataques a defensores de derechos humanos en el país.

En el frente interno, el Mecanismo encara el marcaje de las organizaciones civiles, las cuales se han convertido en sus principales críticos, a pesar de que varias de ellas –como Servicios y Asesoría para la Paz (Serapaz) o el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia---impulsaron su surgimiento y algunos de sus representantes se han integrado al Mecanismo como miembros del Consejo Consultivo o de su Junta de Gobierno.

“Si ya sé: se dice que tenemos una relación esquizofrénica con el Mecanismo; que somos bipolares”, dice en tono jocoso Agnieszka Raczynska, presidenta del Consejo Consultivo del Mecanismo y coordinadora de la Red TDT.

“Pero –señala luego con seriedad-- nuestras críticas al Mecanismo están basadas en nuestra experiencia sobre sus deficiencias. Esas críticas lo fortalecen porque llaman la atención de las autoridades sobre situaciones que obviamente tienen mejoría”. Además, “nuestras denuncias sobre estas deficiencias van acompañadas de una actitud de diálogo y de un interés genuino de fortalecer al Mecanismo”.

¿Cómo lograr que los gobiernos de los estados e incluso otras dependencias federales le hagan caso al Mecanismo y acaten las resoluciones de su Junta de Gobierno?.

Jorge Israel Hernández, miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno, ofrece una respuesta. Dice que se requiere voluntad y compromiso político al más alto nivel del poder ejecutivo: el presidente de la República y el secretario de Gobernación. Ambos deberían, en principio, pronunciarse de manera pública y explícita en favor del Mecanismo.

Explica: “La secretaría de Gobernación tiene dentro de su amplia gama de mandatos el de la incidencia política y el ordenamiento político en el país. Ante la falta de respuesta a las decisiones del Mecanismo por parte de gobiernos estatales –como los de Chihuahua, Sinaloa y Veracruz--, sería importante que el secretario de Gobernación hiciera un pronunciamiento público a favor del Mecanismo y un reconocimiento sobre la importancia del trabajo de defensores de derechos humanos y periodistas. Sería un mensaje político de apoyo institucional al Mecanismo que tendría efecto en gobernadores y aún en otras instancias federales. Ni siquiera se trataría de un llamado moral, sería un llamado a cumplir la ley, a lo que están obligados los funcionarios públicos”.

De hecho, el pasado 28 de octubre los integrantes del Consejo Consultivo sostuvieron una reunión con el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, en la que también participaron la subsecretaria Lía Limón y el entonces coordinador nacional Juan Carlos Gutiérrez. En dicha reunión los consejeros señalaron las deficiencias del Mecanismo y los problemas institucionales que bloquean su funcionamiento. Ahí mismo pidieron a Osorio que éste realice un pronunciamiento público y gestiones puntuales para que los gobiernos estatales y las instancias federales apoyen al Mecanismo.

Agnieszka Raczynska y Rogelio Hernández, ambos consejeros que asistieron a la reunión, cuentan que Osorio se mostró receptivo a los señalamientos y ofreció compromisos precisos.

Así, ante la solicitud de un pronunciamiento público de su parte, Osorio Chong aceptó hacerlo, pero fue más allá: se comprometió a realizar una campaña de difusión para apoyar al Mecanismo y para que exista un reconocimiento social a la labor que realizan defensores y periodistas.

Sobre la “desatención” de los gobernadores hacia el Mecanismo, dijo que él mismo les pediría apoyo institucional en la próxima reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago).

Respecto a que la PGR y las procuradurías de justicia de los estados incumplen su labor de investigar y con ello no actúan para combatir la impunidad, Osorio dijo que haría un planteamiento puntual en la próxima Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, la cual reúne a los procuradores del país.

Ante la ausencia de reacción inmediata por parte de dependencias policiacas y de seguridad por casos solicitados por el Mecanismo, ofreció gestionar la presencia de un representante del Consejo Consultivo en la próxima reunión del Consejo de Seguridad (que incluye a la Comisión Nacional de Seguridad, PGR y las secretarías de Defensa y Marina); así como designar a un alto mando de la Policía Federal para que esté presente en las sesiones de la Junta de Gobierno.

Sobre la paralización de los recursos del fideicomiso, sostuvo que el trámite se encontraba en la “etapa de proveedores” y que ofreció agilizarlo para que el Mecanismo pudiera disponer de ellos lo más rápido posible.

Rogelio Hernández cuenta que en dos ocasiones Osorio Chong interrumpió y le enmendó la plana a la subsecretaria Lía Limón. Refiere una de ellas: “Se planteaba que había

casos en que las medidas de protección eran insuficientes para los beneficiarios. Entonces ella dijo: ‘Hay que cuidar que los beneficiarios no abusen de las medidas que ofrece el Mecanismo y se ofrezcan a éstos incentivos perversos’.

“Entonces Osorio intervino y la corrigió. Dijo: ‘Nunca estarán de más las medidas de seguridad para quienes, como defensores y periodistas, las necesiten. Si hay inconformidad porque algunas medidas son insuficientes, les pido que revisen todos los casos y nos digan si hay que hacer ampliaciones’”.

Raczynska y Hernández coinciden en que la reunión fue “positiva” y que los consejeros salieron con buen sabor de boca. Dicen que Osorio se comprometió a tener con ellos una nueva reunión “de seguimiento” dentro de seis meses.

De manera paralela, Freedom House inició en enero de 2014 un plan de “fortalecimiento técnico” del Mecanismo, según un Memorándum de Entendimiento que la Unidad de Derechos Humanos de la Segob firmó el pasado 30 de septiembre con esa organización internacional.

El plan es a cuatro años y tendrá un costo de 5 millones de dólares. Incluye la asesoría de un “equipo de expertos colombianos con amplia trayectoria en el desarrollo de proyectos relacionados con el fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos”.

En su primera etapa, el plan establece ocho objetivos. Estos van desde mejorar los conocimientos técnicos de los miembros de la Coordinación Ejecutiva Nacional, de la Junta de Gobierno y del Consejo Consultivo en diversos órdenes (derechos humanos, elaboración de evaluaciones de riesgo, técnicas de entrevista, protección y manejo de información, etcétera) hasta el “re-direccionamiento estratégico del Mecanismo” en su “misión, visión y estrategias”,



así como el “diseño de una nueva estructura organizacional de la Coordinación Ejecutiva Nacional”.

¿Serán suficientes el apoyo institucional prometido por Osorio Chong y el plan de “fortalecimiento técnico” acordado con Freedom House para que el Mecanismo de Protección cumpla los objetivos para los que fue creado?.

Sin duda, ayudarán. Pero los problemas que enfrenta el Mecanismo también tienen que ver con el andamiaje institucional en el que opera; es decir, la eficacia de sus medidas depende de la voluntad y eficiencia de otras instancias de gobierno. Si éstas fallan –por incapacidad o indolencia— la operación del Mecanismo naufraga.

Tal ha sido el caso de los gobiernos estatales que incumplen los convenios de cooperación, o de la PGR y la FEADLE que no investigan y no esclarecen los asesinatos y agresiones contra defensores de derechos humanos y periodistas; o del sistema judicial que no sancionan a los responsables de estos ataques; o de las policías estatales y la Policía Federal que son renuentes a implementar las medidas de protección...Así, en un contexto de debilidad institucional del Estado mexicano, el Mecanismo está atado a las decisiones y acciones de otras instancias de gobierno, las cuales –las más de las veces—están permeadas por el burocratismo, la ineficacia o la corrupción.

El periodista Jorge Israel Hernández, miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del Mecanismo, lo plantea de la siguiente manera: “No hay mejor medida de protección que una investigación judicial que termine en sanción a los responsables de un asesinato o de un ataque a un defensor de derechos humanos o a un periodista y la posterior reparación del daño. Pero eso no está en manos del Mecanismo. En ese sentido, el Mecanismo

debería ser una medida temporal: sólo debe existir en tanto se corrige la situación y el contexto que obligaron a crearlo”.

Darío Ramírez, director de Artículo 19 para México y Centroamérica, señala cuál es, a su juicio, el problema de fondo: la falta de voluntad política.

Explica: “Podremos mejorar la ley de protección, capacitar al personal del mecanismo, realizar mejores evaluaciones de riesgo y aplicar correctamente las medidas de protección... Y sin embargo, ello no garantiza que el Mecanismo va a funcionar. ¿Por qué?, pues porque el principal problema no es de diseño institucional o de gestión y cobertura, sino de voluntad política desde el más alto nivel, el presidente de la República y su secretario de Gobernación, para que realmente esto funcione”.

Continúa: “Si hubiera voluntad política, el fideicomiso del Mecanismo ya hubiera liberado los recursos tal y como sucede con otros fondos fiduciarios; si hubiera voluntad política, el presidente y el titular de Segob ya le hubieran pedido cuentas al gobernador de Veracruz, Javier Duarte, sobre los periodistas agredidos y asesinados en su estado; si hubiera voluntad política el presidente ya hubiera emitido el mensaje claro de ‘no toquen a los defensores y a los periodistas’...”

“Pero, concluye, no hay esa voluntad política y el Mecanismo se convierte en un ejercicio de simulación para que, ante la comunidad internacional, el gobierno mexicano pueda decir: “aquí tenemos todo esto”.

### **Los idus de marzo**

El 11 de febrero de 2014 la subsecretaria de Gobernación Lía Limón sostuvo una reunión de trabajo con los miembros del Consejo Consultivo del Mecanismo para abordar asuntos relacionados con las resoluciones de la Junta de Gobierno. Casi para terminar, los consejeros le recordaron que había un pendiente común: “dar seguimiento a los compromisos” que el secretario de Gobernación, Osorio Chong, había asumido durante el encuentro de octubre pasado.

Y es que, recuerda Edgar Cortez, miembros del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno, para esas fechas sólo dos de la docena de compromisos de Osorio Chong registraban pequeños avances: el titular de Segob había pedido al gobernador de Coahuila, Rubén Moreira, quien preside la Comisión de Derechos Humanos de la Conago, que se pusiera en contacto con los integrantes de la Junta de Gobierno con el propósito de que los gobernadores empujaran en sus entidades el acatamiento de las resoluciones del Mecanismo... Pero la fecha de la reunión se pospuso de manera indefinida.

Luego, la prometida campaña de difusión para apoyar al Mecanismo y para que exista un reconocimiento social a la labor que realizan defensores y periodistas, así como el respaldo político público al Mecanismo y sus resoluciones, había avanzado de manera mínima y casi clandestina: sólo hubo una mención al papel de los defensores de derechos humanos en un escueto boletín que la Oficina de la Presidencia publicó en su portal el 10 de diciembre, día internacional de los derechos humanos.

Pero nada más. No había gestión alguna para que las Procuradurías de Justicia y las policías federal y estatales reaccionaran con mayor rapidez ante las resoluciones del Mecanismo; el Fideicomiso seguía sin liberar los recursos para contratar servicios privados de

protección y tampoco existía un “plan estratégico” que precisara rutas y plazos para que el Mecanismo cumpliera con su mandato...

--Vamos a reunirnos pronto para hablar de eso. Yo los busco para proponerles una fecha--, dijo la subsecretaria.

--Perdón, pero no: salgamos de aquí con una fecha y luego nos organizamos--, le contestó uno de los consejeros.

Y la fecha fue 25 de febrero de 2014.

La reunión se llevó a cabo en el Salón Revolución del edificio de Bucareli. Con base en lo que contaron al autor de este trabajo varias de las personas que asistieron a dicha reunión, es posible reconstruir una versión que arroja luz sobre dos hechos: El Mecanismo padece un desorden administrativo y de recursos humanos y la subsecretaria Limón desconoce la estructura interna del programa y el personal que labora en él.

Limón acudió a la reunión no sólo con el todavía coordinador ejecutivo nacional Juan Carlos Gutiérrez, sino con la docena de funcionarios que operan el Mecanismo.

Sentada al centro de una mesa organizada en forma de herradura, Limón se dio cuenta de que sus colaboradores no le habían pasado la información completa sobre el estado del fideicomiso del Mecanismo ni sobre datos y plazos de casos ordinarios y extraordinarios y las medidas que no se han implementado para ellos. Se molestó.

Ello sucedió cuando Agnieszka Raczynska, presidenta del Consejo Consultivo del Mecanismo, cuestionó que muchas medidas de protección aprobadas por la Junta de Gobierno no se han aplicado.

Leopoldo López Rizo, subdirector de Atención a Periodistas intervino. Explicó a los consejeros y su propia jefa que “las medidas que faltan por implementar tienen que ver con visitas técnicas, entregas de teléfonos celulares y satelitales y aquellas que están en espera porque el fideicomiso no se ha aplicado”, dijo el funcionario.

--Usted desconoce el informe (preparado para la reunión)--, lo cortó Limón.

--No lo he leído pero conozco los casos porque los he acompañado y he estado en las sesiones de la Junta de Gobierno--, contestó López Rizo.

“Creo que la subsecretaria se molestó porque en mi intervención explique que muchas de las medidas de protección que no se han aplicado dependen de los recursos del fideicomiso, los cuales no han sido liberados”, comentó posteriormente López Rizo al autor de este trabajo.

En algún momento de la reunión, Limón abrió un folder que le había pasado Gutiérrez. Contenían fichas informativas y un organigrama del Mecanismo. Frente a los consejeros, empezó a preguntar “quién era quién y qué hacía” y buscaba sus nombres en el organigrama... Se percató de que había funcionarios que no estaban en la plaza asignada ni cumplían la función que les correspondía. Montó en cólera.

“Tú no estás en tu lugar. Tú debes estar acá”, le dijo a Diana Díaz Montiel, jefa del Departamento de Atención a Defensores, pero que en el organigrama aparecía como jefa de Departamento de la Unidad de Evaluación. “Ahora mismo te vas para acá”, le ordenó, remarcando con el dedo índice --como si aplastara un insecto-- la plaza que aparecía en el papel.

Edgar Cortez trató de conciliar:

--Creo que se debe revisar con calma la situación para que no se pierda la experiencia adquirida--, dijo.

--Ella no está en la Unidad de Evaluación de Riesgo y hoy mismo se va para allá--, cortó la subsecretaria.

Y se siguió. Revisó el caso de Ángeles Aguilar, que funge como subdirectora en la Unidad de Derechos Humanos de la Segob, pero cuya plaza está en el Mecanismo. “Ella también se va para allá”.

Y el de Silvia Vázquez Camacho, subdirectora de Atención a Defensores del Mecanismo, pero cuya plaza está en la Unidad de Derechos Humanos. “Tú no perteneces al Mecanismo”, le dijo.

“Aquí las jerarquías se respetan”, afirmó.

A partir de esa reunión Limón “entró en llamas”, comentó uno de los consejeros al autor de este trabajo.

Unas horas más tarde la subsecretaría pidió la renuncia de López Rizo e inició, de manera directa o a través de sus colaboradores cercanos, acciones “que pudieran considerarse violatorias de los derechos humanos” contra otras tres funcionarias del Mecanismo, quienes posteriormente fueron forzadas a renunciar, según una carta que estos cuatro funcionarios enviaron el 21 de marzo al titular de la Segob, Osorio Chong.

“El clima laboral se ha convertido en un círculo de maltrato, violencia y humillación que en nada contribuye a la consolidación del Mecanismo y desmotiva a quienes realizan su trabajo comprometidos con la protección de personas en riesgo”, señalan en la carta Silvia Vázquez Camacho, María Karina Copado Araujo, Diana Díaz Montiel y el citado López Rizo.

“Constancia de ello –continúan– es la exigencia de renunciadas injustificadas, obtenidas mediante el acoso, amenazas y hostigamiento laboral, a cargo de la subsecretaria y de sus allegados”.

Luego, la carta puntualiza cada uno de los casos. Uno de ellos es de antología:

A María Karina Copado –quien ingresó al mecanismo el 15 de julio de 2013 como subdirectora de Seguimiento y Análisis, pero fue comisionada al área de Evaluación de Riesgo— se le “exigió regresar a laborar sin concluir su periodo de cuarentena por maternidad y sin respetar el periodo de lactancia debido a horarios extraordinarios de trabajo”, ante los cuales se le exigía “un horario de entrada, pero no de salida”.

Copado no asistió a una reunión del personal con la subsecretaria. La razón: es madre soltera y ese día debía acudir a un juzgado para realizar una diligencia relacionada con la pensión alimenticia de su hija de seis meses de edad. Cuando regresó a la oficina, la subsecretaria –quien estaba enterada del motivo de su retraso-- le exigió la renuncia. Lo hizo además “con lenguaje soez y frente a sus compañeros”, señala la misiva. Copado se negó a renunciar. Ante ello, “el hostigamiento laboral se agudizó”. Copado optó por un recurso que devino en ironía: el 5 de marzo acudió a la CNDH a presentar una queja por la violación de sus derechos humanos contra... ¡la subsecretaria de Derechos Humanos!

En la carta a Osorio Chong, los cuatro funcionarios del Mecanismo advierten que, tras la reunión del 25 de febrero, Limón ordenó “la retención de personas con horarios extraordinarios de la jornada laboral, sin existir justificación alguna, y la vigilancia permanente por parte de personal ajeno al Mecanismo pero allegado a la subsecretaria”. Y sostienen que los trabajadores de este programa realizan sus actividades con “la amenaza latente de que les sea solicitada la renuncia”.

Así mismo, refieren otros abusos laborales, como la no reposición del pago de salario de los primeros cuatro meses en que empezaron a trabajar en el Mecanismo (durante el primer semestre de 2013); la falta de personal y la sobrecarga de trabajo en jornadas laborales de 12 a 14 horas diarias; y los recientes cambios de funcionarios, “realizados de forma impositiva por la subsecretaria, quien, al realizar estas rotaciones, generó inestabilidad y falta de continuidad del proceso de fortalecimiento” del Mecanismo.

“Los afectados directos de dichas decisiones unilaterales son los beneficiarios y peticionarios, ya que la rotación continua de personal genera rupturas de confianza en los beneficiarios y en las instituciones, al ser temas sensibles y de carácter confidencial”, asientan.

El 15 de marzo –en medio de ese ambiente de hostilidad laboral descrito en la carta— Juan Carlos Gutiérrez, el coordinador nacional del Mecanismo, “presentó su renuncia”. No hubo comunicado oficial de ello. Fue el propio Gutiérrez quien lo informó –sin ofrecer detalles-- por medio de un mensaje electrónico que envió a las personas de su lista de contactos.

Cuatro días después –19 de marzo—58 defensores de derechos humanos y periodistas (entre ellos los miembros del Consejo Consultivo) y 23 organizaciones civiles enviaron a Osorio Chong una carta en la que se dan por enterados de que está acéfala la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo y hacen un “respetuoso llamado” para que considere la designación del próximo coordinador como “prioritaria, urgente, estratégica y de alta incidencia en la consolidación de mejores escenarios para el respeto y la protección de los derechos humanos en el país”.

Esbozaron incluso un perfil deseable para dicho cargo: “En este nombramiento recaerán responsabilidades que requieren de especialización en la materia, experiencia en la



defensa de los derechos humanos, sensibilidad, conocimiento de protocolos de protección y en la generación e implementación de políticas públicas que permitan el efectivo goce de los derechos para todas y todos”.

Al día siguiente --20 de marzo--, varios funcionarios del Mecanismo se reunieron de manera informal con miembros del Consejo Consultivo. Se quejaron ahí de maltrato laboral y expusieron los problemas que enfrenta la operación del programa. En dicha reunión surgió la idea de que los cuatro funcionarios del Mecanismo maltratados por Limón enviaran a Osorio Chong la carta descrita con anterioridad. Ésta se entregó en la oficina del secretario el 21 de marzo, pero con copia a los miembros del Consejo Consultivo, al presidente Enrique Peña Nieto; a Raúl Plascencia, titular de la CNDH; a Emilio Álvarez Icaza, secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; a Javier Hernandez Valencia, representante de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y a la revista *Proceso*, la cual, con base en dicha carta, publicó el 22 de marzo un texto cuya cabeza fue elocuente: “La defensora de derechos humanos que los vulnera”.

Enterados de esa carta, los miembros del Consejo Consultivo enviaron a su vez otra carta privada a Limón el mismo 22 de marzo. En ella expresaron su “preocupación” por “los acontecimientos recientes al interior del Mecanismo”, en referencia a la renuncia de Gutiérrez, al despido de unos funcionarios y al cambio de puestos de otros. “Es decir, que en cosa de unos días han salido y saldrán del mecanismo cinco personas, dejando a éste sin conducción y sin una tercera parte de sus operadores; impidiéndose la continuidad y el aprovechamiento de las capacidades recibidas y de la experiencia adquirida”, apuntaron los consejeros.

“Por tanto –agregaron-- se repite el problema de la imposibilidad de contar con un equipo estable y cualificado. En este caso no valdría la excusa de que las personas que se van es porque ‘no tienen la camiseta puesta’ (en alusión a una expresión que Lía Limón utilizó para regañar a los funcionarios del Mecanismo)”.

Y, sin ambages, criticaron la forma en Limón cumple sus funciones directivas: “Posiblemente las dificultades están en la falta de dirección estratégica para el Mecanismo y en la incapacidad de generar una política laboral acorde con el espíritu del Mecanismo de respeto a los derechos humanos”.

A partir de ello, los consejeros solicitaron a Limón que atendiera “de manera prioritaria” los siguientes tres puntos:

“1.—Que en la elección del próximo coordinador ejecutivo del Mecanismo se asegure que la persona designada tenga probada experiencia en derechos humanos, tal y como lo han manifestado organizaciones civiles nacionales e internacionales y periodistas en días recientes.

“2.—Que pueda establecer una política laboral para quienes trabajan en el Mecanismo que sea respetuosa de sus derechos.

“ Y 3.—Que de manera urgente trabaje en la elaboración de un programa de atención prioritaria a los problemas del Mecanismo con acciones definidas, plazos y resultados a obtener”.

Y se lanzaron: “Por tal motivo y en tanto no se cuente con un plan de trabajo preciso y conocido públicamente”, los miembros del Consejo Consultivo “no asistirán a las sesiones de la Junta de Gobierno”.

“La idea de esa carta no era reventar al Mecanismo, sino establecer condiciones mínimas para que éste proceda con su mandato”, aclara Jorge Israel Hernández, miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno. Y es que, afirma, “si no tienes personal, ¿quién entonces coordina la operación del mecanismo? ¿Quién hace las evaluaciones? ¿Quién contacta a los peticionarios? ¿Quién instrumenta las medidas?”.

Pero Limón no reaccionó a dicha carta. Simplemente no se dio por aludida.

Dos días después –24 de marzo-- sesionó la Junta de Gobierno con una convocatoria doble: primero para concluir la reunión de febrero que quedó con carácter de permanente debido a que no se alcanzó a cubrir el orden del día; y después para iniciar la sesión correspondiente a marzo.

A las 9 de la mañana “la subsecretaria llegó a la primera sesión como si nos hubiésemos visto el día anterior. No hizo ningún comentario, ninguna alusión respecto a la carta que le enviamos, a la que enviaron los funcionarios a Osorio Chong o a lo publicado por la revista *Proceso*...Nada”, comenta Hernández. “Entendimos que ella no tenía interés en el tema y los cuatro consejeros que participamos en la Junta de Gobierno decidimos retirarnos”, añade.

Los consejeros dejaron que terminara la sesión correspondiente a febrero. Antes de que iniciara la sesión correspondiente a marzo y ante el resto de los integrantes de la Junta de Gobierno, la consejera Jade Ramírez leyó la carta que le enviaron a Limón el 22 de marzo. Se hizo así pública la decisión de los miembros del Consejo Consultivo de retirarse de la Junta de Gobierno hasta en tanto no se atendieran sus solicitudes.

“Cuando Jade terminó de leer la carta, había todavía un espacio para la interlocución. Antes de retirarnos, esperábamos una respuesta de la subsecretaria. Pero ella tomó el micrófono y, como si no estuviera pasando nada, le dio la palabra a Juan Carlos Gutiérrez, quien se encontraba en la sesión con el propósito de ‘despedirse’”, comenta Hernández.

Para este consejero todo ello dejó en claro un hecho: la interlocución entre el Consejo Consultivo y la subsecretaria estaba en ese momento “completamente rota”.

### **¿Reestructuración total?**

La anterior crisis en el Mecanismo ocurrió de manera paralela a varios eventos internacionales en los que el gobierno de Peña Nieto habló de su política de derechos humanos, incluido el Mecanismo de Protección: El Informe Anual Final de México en el EPU del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Ginebra, 20 de marzo); una audiencia pública sobre México en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Washington, 27 de marzo) y la sexta ronda del diálogo bilateral México-Estados Unidos sobre Derechos Humanos (ciudad de México, 3 y 4 de abril)... En todos ellos Limón participó; y en todos ellos evadió hablar de la crisis que estalló con el despido de funcionarios del Mecanismo y el retiro condicionado de los cuatro consejeros de la Junta de Gobierno.

“Reconozco que el Mecanismo ha fracasado. No ha tenido capacidad para enfrentar sus problemas y sus retos”, dijo Osorio Chong a Christophe Deloire, secretario general de Reporteros Sin Fronteras (RSF), durante una reunión que ambos sostuvieron el pasado 4 de abril en un salón en el edificio de la Segob ubicado en Bucareli y a la que también asistieron la

subsecretaría Lía Limón y Balbina Flores, corresponsal en México de RSF, y quien contó al autor de este trabajo dicho encuentro.

--¿En qué momento Osorio reconoció el fracaso del Mecanismo?--, se le preguntó a Flores.

--Cuando Deloïre le expresó su preocupación por la crisis del Mecanismo, la cual se refleja en su lentitud para aplicar las medidas de protección.

“En ese momento –continuó Flores— el secretario de Gobernación también dijo que había pedido una revisión a fondo del Mecanismo y comentó que en dicha revisión se buscaría la participación de las organizaciones civiles”.

La corresponsal de RSF cuenta que Osorio agregó: “Es importante fortalecer al Mecanismo. Si eso implica su reestructuración total, lo vamos a hacer”.

--¿Podremos tener una fecha (para realizar dicha reestructuración)?--, preguntó Deloïre.

--Lo más pronto posible--, contestó Osorio, ante la mirada impávida de Limón.

Una semana después –10 de abril-- la subsecretaria se reunió con los miembros del Consejo Consultivo. Era el primer encuentro desde que estalló el rompimiento entre ambas partes. Y fue ella quien los buscó.

Durante la reunión, Limón presentó a Víctor Manuel Serrato Lozano como nuevo titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Segob y, como tal, nuevo coordinador ejecutivo nacional del Mecanismo de Protección. Serrato –quien presidió la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán de 2007 a 2011—ocupaba el cargo de director general del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de la CNDH. En

virtud de ese cargo, participaba como representante de ese organismo en las sesiones de la Junta de Gobierno del Mecanismo.

“Ahí estaba la respuesta a nuestra primera demanda: que el nuevo coordinador del Mecanismo tuviera experiencia en derechos humanos. Sus credenciales técnicas no provocaron objeción entre los consejeros...”, comentó el consejero Hernández.

Durante la reunión, Limón rechazó que hubiera corrido o pedido la renuncia de los trabajadores que se quejaron públicamente con Osorio Chong. Y fue el propio Serrato quien aseguró ante los consejeros que asumía el compromiso de “garantizar los derechos laborales del personal del Mecanismo y a implementar acciones que permitan consolidar un equipo de trabajo”. Con ello, quedaba saldado el segundo punto exigido por los consejeros: establecer en el Mecanismo una política laboral respetuosa de los derechos humanos.

Sobre el tercer punto planteado por los consejeros –un programa para atender los problemas del Mecanismo--, Limón anunció que, en efecto, se echaría a andar un programa que se completaría con las acciones de fortalecimiento institucional que realiza la organización Freedom House. Como parte de ello anunció la contratación provisional de 10 funcionarios –provenientes de diferentes dependencias— con el objetivo de que en un plazo de tres meses ayuden a resolver el rezago en las evaluaciones de riesgo de los 98 casos que no han llegado a la Junta de Gobierno para que ésta ratifique o modifique las medidas de protección.

Unas horas después, los integrantes del Consejo Consultivo emitieron un comunicado de prensa en el que informaron de manera general sobre el contenido del encuentro con la subsecretaria y las respuestas que ésta ofreció a los tres puntos solicitados por ellos.

“Ante este escenario, la consejera y consejeros que participan en la Junta de Gobierno del Mecanismo, se reintegran a los trabajos de este órgano con el objetivo de coadyuvar en el efectivo funcionamiento del Mecanismo y en el cumplimiento de su mandato”, apunta el comunicado.

La crisis en el Mecanismo se había resuelto...por ahora.

## FUENTES DOCUMENTALES

--“Segob fracasa en su obligación de protección: Defensor de Derechos Humanos beneficiario del Mecanismo sufre ataque y es gravemente herido”. Carta Pública. Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos A.C (ACCUUDEH); Asociación Mundial de Radios Comunitarias México (AMARC-México); Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez A.C; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP. AC; Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C (CEMDA); Centro Nacional de Comunicación Social A.C (CENCOS); Comisión Mexicana para la Defensa y la Promoción de Derechos Humanos A.C (CMDPDH); Comité Cerezo México; Casa del Migrante de Saltillo (Frontera con Justicia A.C); Equis: Justicia para las mujeres A.C. México, 11 de septiembre de 2013.

--*Sobre agravios a periodistas en México y la impunidad imperante*, Recomendación General número 20, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), México, 15 de agosto de 2013.

--*La situación de la libertad de prensa en México*, World Association of Newspapers and News Publishers (WAN-IFRA) e International Press Institute (IPI), París, abril de 2013.

--*Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*, Artículo 19-capítulo México y Centroamérica, México, marzo de 2013.



--*Ataques a la prensa: periodismo bajo fuego cruzado*, Comité para la Protección de los Periodistas (CPJ), informe sobre 2012, Nueva York, febrero de 2013.

--*Exige CNDH mayor protección a periodistas*, comunicado de prensa CGCP/001/11, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, 2 de enero de 2011.

--*Vulnerabilidad de periodistas en México y respuestas necesarias*, Casa de los Derechos de los Periodistas (CDP), México, mayo de 2012.

--*Informe sobre la libertad de expresión y prensa en México*, Centro Jurídico por los Derechos Humanos y Freedom House México (coordinadores), México, 23 de agosto de 2013.

--*Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal (EPU) a México*, 30 ONG, México, 4 de marzo de 2013.

--*Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), México, junio de 2013.

--*El derecho a defender*, Informe Especial. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, julio de 2011.

--*Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: iniciativas y riesgos de la sociedad civil mexicana*, Brigadas Internacionales de Paz (PBI) /Proyecto México, México, abril de 2013.

--*Informe del Grupo de Trabajo sobre el EPU-México, (HCR/11/27), Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Ginebra, 5 de octubre de 2009.*

-- *Consideraciones sobre el proceso de diálogo entre gobierno y sociedad civil para la creación de un mecanismo de protección para periodistas y personas defensoras de derechos humanos, Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), México, Octubre de 2010.*

--*Observaciones preliminares de la visita conjunta a México de las relatorías sobre libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) de Naciones Unidas (ONU), Washington/ Nueva York, 24 de agosto de 2010.*

-- *Proceso participativo para la elaboración de la iniciativa de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, Comisión de relaciones Exteriores/Organizaciones No Gubernamentales (CREONG). Senado de la Republica, LXI Legislatura, México, Abril de 2012.*

--*Elección del mecanismo de ¿protección?, Reseña. Artículo 19,capítulo México y Centroamérica, México, 12 de septiembre de 2012.*

--*Minuta de la asamblea para elegir al Consejo Consultivo del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Ciudad de México, 19 de octubre de 2012.*

--*Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Diario Oficial de la Federación, México, 25 de junio de 2012.*

--*Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de noviembre de 2012.*

- Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Informe de Actividades 2012-2013 (Borrador)*, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos, Secretaría de Gobernación, México D.F. Sin fecha.
- *Reglas de Operación del Fideicomiso “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”*, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de noviembre de 2012.
- Participación de Lía Limón, subsecretaria de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de México en la audiencia pública “Panorama General sobre Políticas Públicas y Buenas Prácticas en Materia de Promoción y Protección de Derechos Humanos”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington D.C., 27 de marzo de 2014.
- *Experiencias en el continente americano sobre mecanismo de protección para periodistas, defensoras y defensores de derechos humanos*. Documento de trabajo. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ciudad de México, 2010.
- Datos estadísticos y de funcionamiento de la Unidad Nacional de Protección (UNP) de Colombia, que la oficina de prensa de este organismo entregó a Rafael Croda, corresponsal de la revista *Proceso* en Bogotá.
- Borrador del Protocolo de Medidas Preventivas, de protección y Urgentes de Protección*. Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas. Segob. México, junio de 2012.

--*Perfiles del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Segob. México. (Sin fecha)

--*Protocolo de Análisis de Riesgo*. Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Segob. México. (Sin fecha)

--*Diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección*, Espacio OSC, México, junio de 2013.

--*Análisis del Mecanismo Federal de Protección a Periodistas*, Artículo 19-capítulo México y Centroamérica. México, Julio de 2013.

-- *Tercer reporte trimestral (2013): represión y violencia a los medios*, Artículo 19-capítulo México y Centroamérica, México, 11 de octubre de 2013.

--*Informe 2013*, Artículo 19, capítulo México y Centroamérica, México, marzo de 2014.

--*Agresiones a Defensores de Derechos Humanos en México*. Base de datos. Red TDT. Enero-diciembre de 2013.

--*Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review/ Mexico* (A/HRC/25/7). Seventeenth sesión, Human Rights Council, Geneva, 22 October–1 November 2013.

--Appel, Marco. “Europa: Plan alternativo para defender derechos humanos en México”, en Prisma Internacional/Revista *Proceso*, México, 1 de noviembre de 2013.

--*Memorandum de entendimiento entre la Unidad para la Protección y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina en México de la Organización Internacional Freedom House, para acordar la colaboración específica en el fortalecimiento técnico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.* México D. F., 30 de septiembre de 2013.

--Silvia Vázquez Camacho, María Karina Copado Araujo, Diana Díaz Montiel, Leopoldo López Rizo. Carta dirigida al secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong. México D.F., 21 de marzo de 2014.

--Consejeros del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Carta dirigida a Lía Limón, subsecretaria de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. México D.F., 23 de marzo de 2014.

--“Designan a Víctor Manuel Serrato Lozano titular de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación”. Boletín No. 187/14, Dirección de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación, México D.F., 10 de abril de 2014.

--“Consejeras y consejeros del Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas reinician interlocución con Secretaría de Gobernación”. Comunicado de Prensa. Oficina de Comunicación. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”. México, D. F., 10 de abril de 2014.

## ENTREVISTAS

--Juan Carlos Gutiérrez, titular de la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo de Protección. Octubre de 2013.

--Agnieszka Raczynska, coordinadora de la Red Todos los Derechos para Todos (Red TDT) y presidenta del Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección. Octubre y noviembre de 2013.

--Jorge Israel Hernández, periodista, miembro del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección. Octubre 2013 y marzo de 2014.

--Edgar Cortez, miembro del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, integrante del Consejo Consultivo y de la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección. Marzo de 2014.

-- Rogelio Hernández, coordinador Protección de la Casa de los Derechos de Periodistas y miembro del Consejo Consultivo del Mecanismo de Protección. Noviembre de 2013 y marzo de 2014.

-- Mariclaire Acosta, presidenta de la oficina en México de la organización Freedom House. Diciembre de 2013.

--Darío Ramírez, director de oficina en México de la organización Artículo 19. Marzo de 2014.

--Rubén Camarillo, exsenador del PAN que presidió la Comisión de Relaciones Exteriores/Organizaciones No Gubernamentales (CREONG) durante la LXI Legislatura. Marzo de 2014.

--Guadalupe Acosta Naranjo, exdiputado del PRD que encabezó la Junta Directiva de la Cámara de Diputados durante la LXI Legislatura. Marzo de 2014.

--Juan Carlos Botero, consultor asociado de MSD Consulting S.A.S. Febrero de 2014.

-- Fray Tomás González, dirigente del Hogar Refugio para Personas Migrantes/“La 72”. Octubre de 2013.

--Leopoldo Soberanis, presidente de la Alianza de Derechos Humanos Guerrero Unido A. C.. Noviembre de 2013.

--Oscar Balderas, periodista de la revista *Domingo de El Universal*. Noviembre de 2013.

--Luz Estela Castro, directora del Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM). Noviembre de 2013.

--Iván Báez, oficial del Programa Legal de la organización Artículo 19. Octubre de 2013.

--Emilio Lugo, exdirector del periódico en línea *Ágora Guerrero*. Noviembre de 2013.

--Antonio Lara, coordinador del Centro de Derechos Humanos Zeferino Ladrillero. Octubre de 2013.

--Mario Segura, exdirector del diario en línea, *El Sol del Sur-Tampico.com*. Octubre de 2013.