



Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques

REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS Parlatino

República de Panamá 16 de octubre de 2013



Parlamento Latinoamericano
Secretaría de Comisiones

Serie

América Latina y El Caribe

54



REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

PANAMÁ, PANAMÁ
16 de Octubre de 2013

Serie América Latina

ÍNDICE

1. INFORMACIÓN BÁSICA
2. AGENDA DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS
3. PROGRAMA Y AGENDA DE LA SESIÓN SOLEMNE DE INAUGURACIÓN DEL EDIFICIO DE LA SEDE PERMANENTE DEL PARLATINO, EN EL MARCO DE LA XXIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO Y DE LA XXIX ASAMBLEA ORDINARIA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO
4. ACTA DE LA XX REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
5. INFORME DE LA RELATORA ESPECIAL SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LOS MAGISTRADOS Y ABOGADOS. Consejo de Derechos Humanos de la ONU 2011

*Hasta el día 11 de octubre el PARLATINO no ha enviado documento relacionado al tema del Proyecto de Resolución Final “Resguardo de la Independencia del Sistema de Administración de Justicia en América Latina y el Caribe”
6. SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS. Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA 2011

*Hasta el día 11 de octubre el PARLATINO no ha enviado documento relacionado al tema del Proyecto de Ley Marco para la protección de los defensores y defensoras de los derechos humanos”
7. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ACTUALIZACIÓN Y BALANCE. Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2013

1

INFORMACIÓN BÁSICA

EMBAJADA DE MÉXICO EN PANAMÁ

Embajadora **ALEJANDRA MARÍA GABRIELA BOLOGNA ZUBIKARAI**

Domicilio: Edificio P.H. Torre ADR. Piso 10 Av. Samuel Lewis y Calle 58 Urbanización Obarrio, Corregimiento de Bellavista. Panamá, República de Panamá.

Teléfono: (507) 263-4900, 263-2159, 263-5327, 263-7423, 263-6715 Conm.

Fax: (507) 263-5446, 263-6633

E-mail: **embamexpan@cwpanama.net**

2



Parlamento Latinoamericano

**REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO
LATINOAMERICANO**

**SEDE PERMANENTE
16 DE OCTUBRE DE 2013**

REPÚBLICA DE PANAMÁ

Diputado Oscar Alfaro Zamora, Presidente (Costa Rica)
Diputado Roque Arregui, (Uruguay)
Diputado Jorge Burgos Varela (Chile)
Diputado Rogelio Paredes (Panamá)

Diputada Daisy Tourné, Secretaria de Comisiones

PROYECTO DE AGENDA

MARTES 15 DE OCTUBRE	
	Llegada de los Parlamentarios, Traslado al hotel REUNIÓN DE LA SUBCOMISIÓN DE DENUNCIAS Y POLÍTICAS CARCELARIAS
MIÉRCOLES 16 DE OCTUBRE	
08:00 hs	Traslado de los legisladores a la Sede Permanente
08:00 a 09:00	Ceremonia de inauguración:

www.parlatino.org

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128507- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla N° 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá



Parlamento Latinoamericano

09:00	<p style="text-align: center;">INICIO DE LOS TRABAJOS DESIGNACIÓN DE UN LEGISLADOR COMO SECRETARIO REDACTOR</p> <p>Tema I El Proyecto de Resolución Final “Resguardo de la Independencia del Sistema de Administración de Justicia en América Latina y el Caribe”</p>
11:00	Café
11:15 a 13:00	Continuación del tema I
13:00 a 14:45	Almuerzo
14:45 a 16:00	Tema II Proyecto de Ley Marco para la protección de los defensores de los derechos humanos
16:00 a 16:15	Receso para Café
16: 15 – 18:00	<p>Continuación del Tema</p> <p>Debate y conclusiones sobre el tema Acuerdos y puntos a tratar en la próxima reunión Lectura y aprobación del Acta Fin de la jornada</p> <p><u>FIRMAS.</u></p> <p><i>Se agradece a todos legisladores participantes no retirarse sin firmar el acta.</i></p>

www.parlatino.org

Calle Principal de Amador, Edificio 1113 – Ciudad de Panamá

Tel.: (507) 512 85 00/1/2 - Directo Secretaría de Comisiones: (507) 5128507- 8521 y 8522 / <alcira@parlatino.org>

DIRECCIÓN PARA CORRESPONDENCIA: Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá-Casilla N° 1527

Parlamento Latinoamericano – San Felipe, Calle 3ª, Palacio Bolívar, Edificio 26-Panamá 4, Panamá

3



Parlamento Latinoamericano

SESIÓN SOLEMNE DE INAUGURACIÓN DEL EDIFICIO DE LA SEDE PERMANENTE DEL PARLATINO, EN EL MARCO DE LA XXIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

XXIX ASAMBLEA ORDINARIA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO

Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano
Panamá, República de Panamá, 18 al 20 de octubre de 2013

Proyecto de Programa y Agenda

Miércoles 16 y Jueves 17 de octubre

Arribo de las delegaciones e invitados especiales.

Miércoles 16 de octubre

Reunión de las Comisiones del Parlatino: 1) Agricultura, Ganadería y Pesca 2) Energía y Minas 3) Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias 4) Pueblos Indígenas y Etnias 5) Equidad de Género, Niñez y Juventud 6) Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor.

Foro Internacional sobre: "Políticas Públicas para la promoción de la Alimentación saludable en América Latina"

Jueves 17 de octubre

08:30 hrs.

Traslado de los hoteles a la Sede Permanente del Parlatino

09:00 hrs.

Reunión de Directivas de las Comisiones Permanentes del Parlatino.

Informe de actividades y proyección para el año 2014

11:00 hrs

Reunión del Consejo Consultivo del Parlatino

15:00 hrs.

Reunión de la Junta Directiva del Parlatino

15:30 a las 18:00 hrs.

Acreditaciones- Sede Permanente del Parlatino

Viernes 18 de octubre

17:00 a 19:00 hrs

(Hacerse presente a las 16h00)

Sesión Solemne de Inauguración del Edificio de la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano, con la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la XXIII Cumbre Iberoamericana.

Programa especial

19:15 hrs

Recepción ofrecida por el Presidente del Parlamento Latinoamericano en honor de las Delegaciones e Invitados Especiales. *Lugar: Sede del PARLATINO*

Sábado 19 de octubre

09:00 hrs

Develación de Placas alusivas. Corte de cinta.

09:15 hrs a 12:30 hrs

Instalación de la XXIX Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano.

- a) Informe de la Comisión de Poderes sobre acreditaciones de delegados.
- b) Informe de la Secretaria General sobre el quórum.

Himno del Parlamento Latinoamericano

Apertura de la Sesión por parte del Presidente del Parlamento Latinoamericano, *Dip. Elías Castillo.*

Intervenciones de las siguientes personalidades: (Por confirmar)

-
-

- Informe del Presidente del Parlatino sobre las actividades de los Órganos de la Institución y distribución de informes de labores de los demás miembros de la Mesa Directiva.

-Firma de Acuerdos con:

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO; la Asamblea Federal de la Federación Rusa; y con la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, UNISDR.

- Informe sobre la construcción del edificio de la Sede Permanente del Organismo en Panamá.

- Ratificación del Informe sobre ejecución presupuestaria aprobado por la Junta Directiva y aprobación del proyecto de presupuesto para el año 2014.

“La reforma del sistema económico en el marco de la Crisis Global”

Conferencista: Sr. Víctor Ovalles Santos, experto en asuntos económicos encargado de dar seguimiento a los trabajos sobre la crisis financiera y económica mundial en la ONU

Intervención de las delegaciones.

13:00 hrs.

Almuerzo ofrecido por la Mesa Directiva del Parlatino en honor de las delegaciones parlamentarias e invitados especiales.

Lugar: Sede del PARLATINO

14:30 hrs.

Continuación de la Agenda de la XXIX Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano.

“El Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica”

Conferencista: Sr. Bráulio Ferreira de Souza Dias, Secretario Ejecutivo del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) de Naciones Unidas

Intervención de las delegaciones.

“El arbitraje internacional en América Latina”

Conferencista: Sr. Ricardo Patiño, Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador

Intervención de las delegaciones.

19:30 hrs

Cena ofrecida por el Presidente del Parlamento Latinoamericano en honor de las delegaciones e invitados especiales.

Lugar: Sede del PARLATINO

Domingo 20 de octubre

09:30

Continuación de la Agenda de la XXIX Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano.

Propuestas formuladas por la Junta Directiva para decisión de la Asamblea. Aprobación de Resoluciones.

Proposiciones y varios.

12:30 hrs.

Clausura

13:00 hrs

Almuerzo libre

4

ACTA

XX REUNIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS

País: República de Costa Rica

Fecha: 29 y 30 de agosto de 2013.

Lugar: San José, Costa Rica.

En la ciudad de San José, República de Costa Rica, los días 29 y 30 de agosto del año 2013, se reúnen los parlamentarios miembros de la Comisión Permanente de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlatino:

LEGISLADORES	PAÍS	PARTIDO
SENADOR PABLO GONZÁLEZ	ARGENTINA	
SEN. ALEXANDER FERDINAND TROMP	ARUBA	
DIP. EDGAR CONTAJA HUAYTA	BOLIVIA	
DIP. VANDERLEY MACRIS	BRASIL	
SEN. PAULO DAVIN	BRASIL	
DIP. GEOVANNI CALDERÓN	CHILE	
DIP. OSCAR ALFARO ZAMORA	COSTA RICA	
DIP. JOSÉ LUIS TOLEDO SANTANDER	CUBA	
SEN. JAIME CÓRDOBA	CURAÇAO	

LEGISLADORES	PAÍS	PARTIDO
SEN. AMERIGO THODE	CURAÇAO	
ASAMB. ANTONIO POSSO	ECUADOR	
SEN. MARÍA LUCERO SALDAÑA	MEXICO	
DIP. JOSÉ FRANCISCO CORONATO RODRÍGUEZ	MEXICO	
DIP. CARLOS FERNANDO ANGULO PARRA	MEXICO	
DIP. JOSEFINA SALINA PÉREZ	MEXICO	
SEN. HUGO RICHER	PARAGUAY	
SEN. HUGO FERNELIS FORTUNA TEJADA	REPUBLICA DOMINICANA	
SEN. MARIANO MONTERO VALLEJO	REPUBLICA DOMINICANA	
SEN. GEORGE PANTOPHLET	SAN MARTIN	
SEN. PETRUS DE WEEVER	SAN MARTIN	
SEN. JOHAN LEONARD	SAN MARTIN	
SEN. PATRICK GEORGE ILLIDGE	SAN MARTIN	
DIP. ROQUE ARREGUI	URUGUAY	
DIP. DELSA SOLÓRZANO BERNAL	VENEZUELA	

LEGISLADORES	PAÍS	PARTIDO
DIP. ÁNGEL RODRÍGUEZ	VENEZUELA	
DIP. ROY DAZA	VENEZUELA	
ASESORES MARGARITA GRIMALDI JUAN MANUEL ARRAGA SE. FELIPE ALLARD	URUGUAY URUGUAY CHILE	

Siendo las 9:00 horas de la mañana, luego de la sesión inaugural, el Señor Presidente Óscar Alfaro da inicio a la reunión de la Comisión.

Inmediatamente, señala que debe designarse al legislador redactor. Se designa a la Dip. Delsa Solórzano de Venezuela.

Seguidamente, se da inicio a la discusión de los puntos de agenda, en el sentido que a continuación se señala:

TEMAS A TRATAR

- **TEMA I: CURRÍCULUM EN DERECHOS HUMANOS EN ACADEMIAS Y CENTROS DE FORMACIÓN POLICIAL PENITENCIARIO.**

Ponente: Sr. Mario Zamora Cordero, Ministro de Seguridad Pública de la República de Costa Rica.

El Ministro explica el funcionamiento del sistema de seguridad pública de su país. El modelo adoptado en 1949 fue de suma efectividad, sin embargo, una vez que comienza la "profesionalización" de las fuerzas delincuentes, se reforma el modelo en 1990. Cada 4 años con la llegada del nuevo gobierno casi la totalidad de la policía era dado de baja. Seas características comienzan a resultar disfuncionales y es en 1990 cuando se designa por primera vez una policía permanente en Costa Rica. Adicionalmente, la policía penitenciaria está adscrita al Ministerio de Justicia. Son 3 policías diferentes, la preventiva y de custodia del orden público, a cargo del Min. De Policía, la judicial basada en la PTJ de Venezuela, a cargo del poder judicial y la penitenciaria, a cargo del Min. Justicia.

El modelo cuenta con un estricto programa de formación para los funcionarios policiales. Se han incorporado universidades en los procesos de formación, a los fines de que sean agentes externos los que influyan en los valores y desarrollo práctico en la formación. Ello logra una revisión constante no sólo de la formación, sino de la práctica policial. La incorporación de agente externos permite además un esquema de educación continua que abre ventanas a los esquemas cerrados con los que habitualmente se forman los cuerpos policiales. Cabe pues cuestionarse cuál es el rol de la policía penitenciaria. Si es sólo un órgano de vigilancia o es también parte activa del proceso de resocialización del individuo. Ello marca también el pensum de estudio de los cuerpos policiales. ¿Qué buscamos con la policía? La respuesta a ello marcará la formación de los policiales.

Sin embargo, el principal rol de la policía penitenciaria es lograr que los DDHH de los reclusos no sea violado, ni por funcionarios ni por sus compañeros. Esto es sin duda un gran reto, pero se logra una vez que el Estado comprende que se debe tener una policía de DDHH.

Seguidamente, toman la palabra los legisladores presentes, quienes exponen la situación actual de cada uno de sus países.

Seguidamente el Ministro señala: es menester recordar que el poder de policía se desarrolla en el poder legislativo, el cual diseña las normas bajo las cuales se va a regir. De tal modo que la actividad resocializadora, sin el mero efecto castigo depende de un diseño de políticas públicas, que parte en principio de la arquitectura del sistema desde el punto de vista normativa, y que

posteriormente se coordina con el poder ejecutivo y el judicial, para poder lograr así los fines propuestos.

Seguidamente el Dip. Roy Daza consigna documentos relativos a la UNES, los cuales quedan incorporados en su totalidad a la presente acta.

- **TEMA II. CREACIÓN DEL MECANISMO NACIONAL PREVENTIVO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y APLICACIÓN DE MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE VERIFICACIÓN.**

Sra. Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Defensora de los Habitantes de la República de Costa Rica.

Posteriormente toma la palabra la Lic. Ofelia Taitelbaum, Defensora de los Habitantes de la República de Costa Rica.

Explica el mecanismo nacional de la prevención de la tortura. Se ha creado un órgano cuya función es la prevención de la tortura en los centros de detención. Se basa en la Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes. El 11 de noviembre del 1993 fue ratificada esta convención y en el 2003 suscribieron el Protocolo facultativo de la convención. Por ello crean los dos órganos independientes que están previstos en los Arts 1 y 23. Se establece un sistema de visitas periódicas en todos los centros donde haya ciudadanos reclusos. Señala que la sobre población penitenciaria es de cerca del 38% y que para la Defensoría eso es inaceptable. Al mismo tiempo indica que están comunicando esto al Comité Permanente contra las Torturas de la ONU.

Seguidamente se otorga la palabra a los legisladores presentes.

La Lic. Ofelia Taitelbaum indica a las inquietudes planteadas que: los DDHH son para todo el mundo y que por ende, se debe defender tanto a víctimas como a victimarios. Adicionalmente señala que las visitas que se realizan a los centros de detención son completamente anónimos a los fines de garantizar que efectivamente se pueda hacer una observación imparcial. Los informes se entregan al Ministro de Justicia con las recomendaciones de lo que piensan se debe hacer.

Culminadas las intervenciones, se acuerda de seguidas, conocer las conclusiones de la reunión de la Subcomisión de Denuncias.

En fecha 27 de agosto, se realiza la reunión de la subcomisión de Denuncias, la cual arriba a las siguientes conclusiones:

"ACTA

REUNIÓN DE LA SUBCOMISION DE DE DENUNCIAS DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS.

San José de Costa Rica. 28 de agosto de 2013.

Asisten: Dip. Roque Arregui (Uruguay), Dip. José Luis Toledo (Cuba), Dip. Jaime Córdoba (Curaçao), Legisladora Josefina Salinas (México), Dip. Ángel Rodríguez (Venezuela).

En la ciudad de San José de Costa Rica, a las 15:00 horas comienza la reunión de la Subcomisión de Denuncias de Violaciones a los Derechos Humanos, dirigida por el coordinador de la misma, Dip. Roque Arregui.

El Dip. Arregui, comienza dando un estado de la situación de las denuncias en tratamiento por la la comisión:

- 1) Caso Bradley Ronald Will (Asesinato de periodista en Oaxaca, México).*
- 2) Caso Casitas del Sur (desaparición de niña en México).*

En ambos casos, el coordinador de la Subcomisión, informa que el Presidente del Parlatino ha colaborado con esta Subcomisión, enviando a la nueva Vicepresidente del Parlatino por México, antecedente de ambas denuncias, solicitando información al respecto.

Se resuelve, para ambos casos, esperar respuesta hasta la realización de la nueva reunión de la Comisión de DDHH, Justicia y Políticas Carcelarias.

Denuncias relativas a Venezuela:

- 1) Denuncia presentada por el Dip. Roy Daza*
- 2) Denuncia presentada por los Dip. María Corina Machado y Alfonso Marquina, consignada por la Dip. Delsa Solórzano*
- 3) Denuncia presentada por Grupo de Profesores Universitarios de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador.*
- 4) Denuncia presentada por los Dip. María Corina Machado, Dinorah Figuera, Edgar Zambrano, Carlos Berrizbeitia e Hiram Gaviria.*

Analizadas estas cuatro denuncias relativas a Venezuela, se entiende que ellas rebasan la competencia de la Subcomisión de Denuncias por Violaciones a los Derechos Humanos, por tener todas como hiló conductor la situación política

interna de dicho país, motivo por el cuales entiende que las mismas deben ser pasadas a la Mesa Directiva para resolver qué hacer al respecto.

Tomada esta Resolución, se levanta la sesión.

Siguen firmas."

Dada lectura al acta, se aprueba por unanimidad.

- **TEMA III. LOS DERECHOS Y GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DE NIÑOS Y NIÑAS.**

Sra. Patricia Hernández, del Patronato Nacional de la Infancia de la República de Costa Rica.

Expone lo relativo a la base legal, la estructura organizativa, el sistema nacional de protección a la niñez y adolescencia y los principios de la normativa en materia de niñez y adolescencia. Estos son: interés superior, igualdad y no discriminación, discriminación positiva, vida, supervivencia y desarrollo.

Igualmente señala que la legislación costarricense en materia de niñez y adolescencia, ha pasado por un proceso de cambio de paradigma. Esta transformación se ha expresado en la promulgación de un conjunto de leyes orientadas al desarrollo ciudadano del país.

Entre las leyes que manejan destacan la Ley para Pensión Alimentaria, la Ley de Violencia Doméstica entre otras.

Seguidamente toman la palabra los legisladores presentes, a los fines de exponer sus inquietudes y la situación de cada uno de sus países.

- **TEMA IV. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE NOMBRAMIENTO DE DEFENSORES PÚBLICOS, JUECES Y FISCALES.**

Se recibe a la Sra. Marta Iris Muñoz Cascante. Directora de la Defensa Pública de la República de Costa Rica.

Señala que la selección y nombramiento de los defensores públicos, jueces y fiscales, es completamente independiente. Adicionalmente existe un estricto programa de capacitación y una escuela para Jueces.

Los defensores públicos gozan de estabilidad. No pueden ser destituidos por razones políticas. Sólo pueden ser removidos por procesos

disciplinarios. No pueden participar en actos o reuniones políticas. Sólo tienen el derecho a la participación a través del voto.

La Directora de la Defensa Pública es nombrada por la Corte Suprema de Justicia. Participan en diversos procesos judiciales. Los requisitos para el ingreso son públicos y están publicados e la web.

Seguidamente, Don Francisco Arroyo, de la Judicatura, se expone el proceso de selección y nombramiento de los jueces.

La carrera judicial está cumpliendo 20 años en el país.

Los jueces gozan de estabilidad. Los ascensos son mediante concursos y existe capacitación periódica obligatoria.

Inmediatamente se detalla el sistema de ingreso, incluyendo las evaluaciones necesarias para el ingreso en todos los niveles del poder judicial.

La escuela de la judicatura, FIAJ, es una universidad para jueces. Las personas que aprueban los modulos son egresadas del FIAJ y sin las que quedan en la lista de elegibles para los cargos de jueces. La meta es que todos los aspirantes pasen por el FIAJ.

Seguidamente toman la palabra los legisladores presentes.

*Posteriormente toma la palabra la Dip. Delsa Solórzano a los fines de ofrecer los resultados del trabajo de la **Subcomisión encargada del estudio del Resguardo de la Independencia del Sistema de Administración de Justicia en América Latina y el Caribe**. En tal sentido la parlamentaria informa que lamentablemente el resto de los miembros de la subcomisión ya no son parlamentarios de este cuerpo. A pesar de ello se consigna Proyecto de Resolución. **A los fines de su estudio y elaboración final se recompone la subcomisión y queda integrada de la siguiente manera:***

Legisladores: José Luis Toledo, Antonio Córdoba, Pablo González y Antonio Pozo.

Esta comisión deberá presentar en la próxima reunión el proyecto de Resolución acabado, a los fines de su aprobación.

- **TEMA V. MECANISMOS ELECTRÓNICOS DE SEGUIMIENTO Y SEGURIDAD APLICABLES A LOS INTERNOS EN LOS SISTEMAS PENITENCIARIOS.**

Señora Liliana Rivera Quesada, Viceministra de Paz.

Manifiesta que tienen una población penal de 31343 reclusos. Las mujeres son manifiesta minoría y están preparando programas adecuados para ellas. Adicionalmente 56% de la población penal tiene menos de 35 años. 37.2 % de sobrepoblación penitenciaria, discriminados así: 41.2% sentenciados y 24.8% indicados. De total de la población penitenciaria tenemos: 22.5% de iniciados y 77.9% de sentenciados.

Buscando alternativas a la sobrepoblación diseñan la Ley de Mecanismos Electrónicos de Seguimiento en materia penal.

El número de personas en prisión preventiva crece día a día ya que los jueces están optando mayoritariamente a este tipo de sanción, es por el que alternativas como el seguimiento electrónico se hacen operativas y eficientes, además de que el control se hace de manera continua.

El objetivo es que haya mensaje gente entrando a prisión, o que se aumente el número de gente en prisión.

Es menester que la persona dé su consentimiento expreso al respecto y que el juez pueda explicar con claridad meridiana al ciudadano qué puede hacer con mientras porta el aparato. Ello busca además de generar certeza jurídica y poder garantizar que el ciudadano comprenda perfectamente sus limitaciones a los fines de poder establecer también las sanciones en caso de que correspondan.

Aún no se ha aprobado el proyecto de ley y ya hay lista de espera de reclusos que quieren someterse a esto. Puede aplicarse bien como medida cautela o bien como libertad condicional. No podrá durar más de 3 años.

La ponente señala de modo específico el cuerpo específico de normas que deben ser modificadas en diversas leyes a los fines de que pueda ser aplicable este mecanismo.

Como respuesta a los que dicen que este mecanismo es violador de los DDHH, la respuesta que se ha dado es que no hay peor violación a los DDHH que el hacinamiento carcelario. La idea es disminuir el hacinamiento, en principio no sacando a la gente que ya está, sino evitando que entren nuevos reclusos.

Se inicia con un proyecto pilotó de aproximadamente 200 pulseras. Se realiza un programa de sensibilización de los jueces, se regirá por reglamento de aplicación.

El costo inicial estimado es de 15\$ por día por persona, el costo puede aumentar o disminuir dependiendo del uso y otros factores. Al tener el proyecto completo se iría a una licitación internacional a los fines de conocer los costos finales. Es de destacar que una persona de libertad cuesta 40 \$ por día por persona.

Seguidamente se otorga el derecho de palabra a los legisladores presentes.

Siendo las 5:45 horas de la tarde, se levanta la sesión y se convoca para las 8:30 am del día de mañana a los fines del traslado al centro penitenciario.

El día viernes 30 de agosto de 2013, siendo las 9:00 horas de la mañana, se da inicio del recorrido por el Centro Penitenciario de Cocorí, ubicado en Cartago. El recorrido se hace en compañía de la Dra. Liliana Rivera Quesada, Viceministra de Paz.

En el centro penitenciario se pueden constatar que los privados de libertad gozan de atención médica permanente, así como dedicación al trabajo y al estudio, en condiciones de reclusión adecuadas.

Los legisladores pudieron recorrer todo el lugar y compartir con los privados de libertad sus experiencias dentro del lugar.

Al concluir el recorrido, se reúne de nuevo la Comisión y se llega a los siguientes acuerdos:

- 1. Agradecer a las autoridades competentes de la República de Costa Rica por las atenciones y hospitalidad brindadas, así como por hacer posible las diversas reuniones realizadas.*
- 2. Convocar el día previo de inicio de la próxima reunión, junto con las sin comisiones de denuncias y de políticas carcelarias, a las subcomisiones para el estudio de la garantía de independencia de los órganos del sistema de administración de justicia y la comisión para la redacción de la Ley Marco para la Protección de Defensores de DDHH.*
- 3. Distribuir el proyecto de Ley Marco para la Protección de Defensores de DDHH entre todos los miembros de la Comisión, con la finalidad de que esta pueda ser aprobada en la próxima reunión e incorporada en la agenda de la próxima Asamblea General de este año. A los fines de la redacción de este **Proyecto de Ley Marco, se designa Comisión coordinada por la Dip. Delsa Solórzano, de Venezuela, acompañada de la Dip. Josefina Salinas, de México.***

Estando conformes, firman los legisladores presentes.

Siendo las 6:00 horas de la tarde, se da por finalizada la Reunión.

Personal de Apoyo:

Florencine Fernández Flores, Mauren Pereira Guzman (Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica). Moralí Rondón y Oswaldo Valecillos, Asistentes Legislativo y Parlamentario de la Presidenta de la Comisión.

5



Asamblea General

Distr. general
18 de abril de 2011

Original: español

Consejo de Derechos Humanos

17.º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados

Adición

Misión a México*

Resumen

La Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados visitó México en misión oficial por invitación del Gobierno del 1.º al 15 de octubre de 2010. Tuvo el honor de ser recibida por el Sr. Presidente de la República y sostuvo reuniones con autoridades gubernamentales, legislativas y judiciales tanto a nivel federal como estatal, así como con organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes. Visitó el Distrito Federal y los Estados de Chiapas, México, Nuevo León, San Luis Potosí y Yucatán, lo cual le permitió conocer el estado de la judicatura en diversas regiones del país.

El informe señala que México confronta una situación de incremento de los actos violentos por parte principalmente de grupos vinculados a la criminalidad organizada. A pesar de varias medidas adoptadas por el Gobierno al respecto, los tentáculos del crimen se han extendido en el país y empiezan a afectar la vida cotidiana de un importante sector de la sociedad mexicana. En presencia de esta situación, el informe resalta que es aún más importante que exista una Judicatura sólida, independiente y efectiva en sus actuaciones. También subraya la necesidad de proteger a los operadores de justicia frente a las amenazas e intimidaciones.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado y en inglés.

El informe observa que persisten deficiencias estructurales y orgánicas en el sistema judicial, especialmente a nivel de las entidades federativas, que repercuten en la independencia y autonomía de los poderes judiciales.

México ha llevado a cabo reformas constitucionales de largo alcance en muchos de los ámbitos relevantes al mandato de la Relatora Especial, quien destaca la reforma al sistema de justicia penal de 2008. Para la Relatora Especial, el éxito de la implementación de estas reformas depende del liderazgo político y de un renovado impulso por parte de todas las instituciones y actores relevantes.

El informe se detiene en el análisis de la iniciativa del Ejecutivo Federal para reformar el fuero militar, que se considera no satisfactoria. Se refiere también a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo y a la propuesta de legislación federal sobre justicia para adolescentes. Con relación a los desafíos más importantes en materia de justicia, el informe menciona —además de la creciente violencia e inseguridad debidas principalmente al crimen organizado— el tema de la impunidad. Ésta se vincula en México no sólo a una estructural debilidad en la investigación de los delitos, sino también a la corrupción, difundida en todos los niveles pero particularmente en los ámbitos estatales y municipales. Posteriormente, el informe analiza detenidamente la figura jurídica del arraigo elevada a rango constitucional, para llegar a la conclusión que es intrínsecamente incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal, por lo que recomienda su desaparición.

El informe encara también los temas relativos a la abogacía y a la defensa pública. Con relación a la primera, se lamenta la falta de uniformidad en los criterios de calificación para el ejercicio de esta actividad profesional, así como la ausencia de un mecanismo de supervisión independiente que pueda velar por la calidad, integridad, ética y honorabilidad de la profesión. En relación a la defensa pública, se recomienda su independencia del Poder Ejecutivo en todas las entidades federativas, a fin de garantizar el principio de igualdad de armas. Finalmente, el informe analiza la cuestión del acceso a la justicia, el cual sigue siendo una deuda del Estado mexicano para con su ciudadanía. En particular se analizan las dificultades de acceso a la justicia para los pueblos indígenas y las mujeres.

Anexo

Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados sobre su misión a México

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. El sistema judicial	4–30	4
A. Nivel federal	4–18	4
B. Nivel estatal	19–27	7
C. Observaciones generales.....	28–30	8
III. Reformas y desarrollos recientes que afectan al sistema judicial.....	31–50	9
A. La reforma constitucional en materia de justicia penal.....	32–37	9
B. La reforma de la jurisdicción militar	38–43	10
C. La reforma constitucional en materia de derechos humanos	44–45	11
D. La reforma de la justicia para adolescentes	46–48	12
E. La reforma al amparo.....	49–50	12
IV. Desafíos al sistema judicial.....	51–64	13
A. La creciente violencia e inseguridad debida al crimen organizado	51–53	13
B. La impunidad.....	54–59	14
C. La figura jurídica del arraigo	60–64	14
V La abogacía y la defensa pública.....	65–73	15
A. La abogacía	65–70	15
B. La Defensoría Pública.....	71–73	16
VI. Acceso a la justicia.....	74–81	17
A. Mujeres	77–79	17
B. Pueblos indígenas	80–81	17
VII. Conclusiones	82–93	18
VIII. Recomendaciones.....	94	19

I. Introducción

1. Por invitación del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Sra. Gabriela Carina Knaul de Albuquerque y Silva visitó el país en misión oficial del 1.º al 15 de octubre de 2010 con el fin de examinar asuntos relacionados con la independencia del poder judicial, la magistratura, judicatura y abogacía. Visitó el Distrito Federal; Tuxtla Gutiérrez y San Cristóbal de las Casas (Chiapas); Toluca (Estado de México); Monterrey (Nuevo León); San Luis Potosí (San Luis Potosí) y Mérida (Yucatán).
2. La Relatora Especial tuvo el honor de ser recibida por el Sr. Presidente de la República y sostuvo reuniones con diferentes autoridades a nivel federal y estatal; integrantes de los Poderes Judiciales; organismos públicos de protección de los derechos humanos y representantes de la sociedad civil.
3. La Relatora Especial agradece al Gobierno la invitación para visitar el país y por la extensa cooperación prestada y a la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por el apoyo brindado.

II. El sistema judicial

A. Nivel federal

4. El artículo 94 de la Constitución establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en el Tribunal Electoral, en los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y en los Juzgados de Distrito.

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación

5. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se compone de 11 ministros y ministras y funciona en Pleno o en Salas. Ordinariamente, sus sesiones son públicas.
6. El papel que la SCJN ha desempeñado en los últimos años es fundamental, especialmente para abrirse a la sociedad e impulsar reformas al sistema de justicia en el país. La transmisión en directo de las sesiones plenarias; la publicación de sus sentencias; la celebración de audiencias públicas en asuntos relevantes y la recepción de documentos por parte de actores importantes sin que necesariamente sean las partes en litigio, son muestras de modernización encomiables. También son muestras de apertura y modernización la pronta publicación de las versiones taquigráficas de las sesiones del Tribunal Pleno en la página electrónica de la SCJN, así como el acceso a través de Internet a la grabación de las sesiones plenarias realizadas desde junio de 2005. Por otro lado, en 2003, la SCJN realizó una Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano, cuyo propósito fue recoger propuestas de la comunidad jurídica nacional y de la sociedad en general para mejorar el sistema de impartición de justicia. Los resultados de esta Consulta fueron recopilados en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, publicado en 2006, el cual resalta 33 posibles acciones que se consideran indispensables en la agenda para la reforma judicial, sin excluir otras acciones adicionales

que se exponen en el *Libro Blanco*.¹ La acción N.º 27, que se refiere al fomento de la colaboración entre los órganos que imparten justicia, motivó la constitución de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ). Además, en 2007, la SCJN presentó 14 propuestas de reforma constitucional en el marco generado por la Ley para la Reforma del Estado.

7. Muchas de las acciones sugeridas en el *Libro Blanco* (tales como la reforma del amparo; el fortalecimiento de los poderes judiciales estatales y la reforma de la justicia penal), así como varias de las 14 propuestas formuladas en 2007, tocan aspectos objeto de atención de la Relatora Especial durante su visita. La Relatora Especial considera que para mejorar el sistema de justicia se deberían considerar las propuestas de reformas formuladas en el *Libro Blanco* y aquellas que presentó la SCJN en el marco de la reforma del Estado.

2. Los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito

8. Las magistradas y magistrados de circuito y las juezas y jueces de distrito son nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal por un período de seis años, al término de los cuales pueden ser ratificados o promovidos a cargos superiores. El ingreso y promoción para las categorías de magistrado de circuito y juez de distrito se realiza a través de un concurso interno de oposición y oposición libre². Estos concursos se sujetan a un procedimiento que prevé pruebas escritas que incluyen la solución de casos prácticos y un examen oral y público ante un jurado. Al llevar a cabo su evaluación, el jurado toma en consideración los cursos que ha realizado el postulante en el Instituto de la Judicatura, la antigüedad en el Poder Judicial de la Federación, el desempeño, el grado académico y los cursos de actualización y especialización que haya acreditado³.

9. Si bien el ingreso a la carrera judicial mediante concurso de oposición y exámenes escritos es bienvenido, preocupa a la Relatora Especial que el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial sean obstaculizados por lo previsto en la normativa que asigna puntos, a menudo decisivos para la selección final, respecto a la participación en cursos de actualización y especialización dictados mayoritariamente por las tardes o noches, lo que dificulta la participación de funcionarias que son madres. Otro elemento de preocupación es la obligatoriedad de cambiar de adscripción al adquirir una nueva responsabilidad como jueza o magistrada, lo que limita su participación en los concursos de oposición. Aunque esto no puede ser considerado una discriminación *de iure* en el acceso a la carrera judicial, en cuanto efectivamente son seleccionadas las personas que obtienen el número más alto de puntos, sí lo es *de facto*, pues la asignación de puntos por la participación en cursos vespertinos o nocturnos penaliza en la práctica a las mujeres.

10. Si bien la Relatora Especial reconoce la creación del Programa de Equidad de Género en el Poder Judicial Federal, el contexto cuasi-patriarcal y la prevalencia de determinadas convenciones sociales son un obstáculo que inhibe la carrera judicial de las mujeres, especialmente en los cargos más altos de la magistratura. Por ello, la Relatora Especial considera que deberían considerarse medidas especiales de carácter temporal para garantizar una presencia equitativa entre hombres y mujeres dentro de los poderes judiciales y para asegurar el ingreso y promoción de las mujeres en la carrera judicial. La implementación de estas medidas debería ir acompañada de una labor de sensibilización y entendimiento de su significado por parte de todos los funcionarios jurisdiccionales.

¹ *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, pág.390.

² Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, art. 112.

³ *Ibíd.*, art. 114.

3. El Consejo de la Judicatura Federal

11. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJN, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones⁴. El CJF se integra por siete miembros de los cuales uno es el Presidente de la SCJN, quien también lo es del Consejo; tres Consejeros son designados por el Pleno de la SCJN (de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito); dos Consejeros son designados por el Senado, y uno por el Presidente de la República. Llama la atención la falta de participación de las mujeres en este importante espacio, particularmente al tratarse del órgano encargado de la designación, adscripción, ratificación y remoción de las personas encargadas de la magistratura y judicatura en México. Al respecto, la Relatora Especial quisiera llamar la atención sobre la necesidad de una equilibrada representación entre hombres y mujeres que cuenten con conocimientos en temas de género.

12. Una preocupación expresada por varios interlocutores respecto al CJF concierne a que la Presidencia de la SCJN y del CJF recae en la misma persona, lo cual podría afectar la independencia del Consejo frente a la Corte. Sería oportuno que la presidencia del Consejo recayera en una persona distinta a quien ostenta la Presidencia de la Suprema Corte, dedicada a tiempo completo a tan importante encomienda.

13. Otro elemento de preocupación es el hecho que, de acuerdo a la Constitución, las decisiones del CJF son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistradas, magistrados y juezas y jueces, las cuales pueden ser revisadas por la SCJN⁵.

14. La Relatora Especial considera que todas las decisiones disciplinarias y administrativas que tengan un impacto sobre el estatus de las juezas y jueces y magistradas y magistrados deberían tener la posibilidad de ser revisadas por otro órgano judicial independiente⁶. Esta recomendación es válida también para los Consejos de la Judicatura a nivel estatal y los tribunales electorales. Todas las entidades federativas deberían contar con un Consejo de la Judicatura⁷. La estructura judicial debería establecer un Consejo Superior Nacional que coordine la labor de los Consejos de la Judicatura.

4. El Ministerio Público

15. El Ministerio Público es un componente esencial del sistema de justicia, pues está concebido como un pilar fundamental para la adecuada investigación y persecución de los delitos. El artículo 102 A de la Constitución dispone que incumbe al Ministerio Público de la Federación, entre otros, la persecución de todos los delitos del orden federal; solicitar las órdenes de aprehensión contra los presuntos responsables; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; velar por la pronta y expedita administración de justicia; y pedir la aplicación de las penas.

16. El Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público Federal, es designado por el titular del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado. Uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México —tanto a nivel federal como

⁴ Constitución, art. 100.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Véase A/HRC/11/41, párr. 61.

⁷ Actualmente, sólo seis entidades federativas carecen de dicho órgano: Baja California Sur; Campeche; Chihuahua; Colima; Oaxaca y Tamaulipas.

local— es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos de forma objetiva.

17. La Relatora Especial fue informada de diversas iniciativas para transformar el Ministerio Público en una entidad autónoma y recomienda que dichas iniciativas se estudien con la debida atención y se aprueben a la brevedad, pues la ejecución del nuevo sistema penal exige una procuración de justicia plenamente autónoma del Poder Ejecutivo.

18. Adicionalmente, es necesario: tomar medidas para garantizar un control efectivo de las acciones de las Procuradurías; fortalecer su transparencia; instituir plenamente la carrera ministerial; y mejorar el sistema de rendición de cuentas. El proceso encaminado a brindar autonomía a las Procuradurías de Justicia debe acompañarse de un proceso de depuración, control y reorganización al interior de las mismas.

B. Nivel estatal

19. En el ámbito de las entidades federativas, el funcionamiento de los poderes judiciales está regulado principalmente por las Constituciones estatales y por las leyes orgánicas. Existe una gran diversidad en su integración y denominación, pero por lo general, el Poder Judicial está conformado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado; los Juzgados de Primera Instancia; los Juzgados Municipales y el Consejo de la Judicatura. En algunos Estados la justicia electoral y administrativa, así como la defensa pública, dependen del Poder Judicial.

Nombramiento y duración del cargo

20. En general, la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia es elegida por el pleno del Tribunal Superior. *De jure*, las Magistradas y los Magistrados son en la mayoría de los casos designados por el Consejo de la Judicatura Estatal, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo y con la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente. Esta situación, que es común en todo el país, permite que la designación de los magistrados y magistradas se realice —en la práctica— por el Gobernador o Gobernadora, aunque sea ratificada por el Congreso. Esta vinculación al Poder Ejecutivo llega a tal grado que también determina, en los hechos, la designación de quien preside el Tribunal Superior de Justicia, lo que puede afectar seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local. Durante su visita la Relatora Especial pudo constatar, por lo menos en un par de ocasiones, la inusitada cercanía entre el Presidente del Tribunal Superior y el Gobernador del Estado.

21. En lo que concierne al nombramiento de quienes integran a los Tribunales Superiores de Justicia, la Relatora Especial considera que se deberían tomar las medidas necesarias, incluyendo cambios estructurales y legislativos, para garantizar la plena independencia del Poder Judicial local frente al Poder Ejecutivo.

22. En relación a las juezas y jueces de primera instancia, su nombramiento se produce generalmente a través de concurso de oposición, aunque ésta no sea una práctica en todos los Estados pues en algunos también pueden ser nombrados directamente.

23. La Relatora Especial reitera que es esencial establecer y aplicar criterios de selección objetivos para el acceso y ascenso a la carrera judicial⁸, de forma que se

⁸ Véase A/HRC/11/41, párrs. 30 y 97.

promueva la capacidad y la integridad de los candidatos y se haga hincapié en el mérito. En este sentido, la práctica existente tanto a nivel federal como estatal, que prevé el ingreso de las juezas y jueces a través de concursos de oposición por exámenes, puede constituir una manera adecuada de selección, especialmente si estos concursos son realizados, al menos en parte, de manera escrita, anónima y objetiva.

24. Debe adoptarse una carrera judicial, tanto a nivel federal como estatal, con base en criterios objetivos de admisión, ascenso y remoción; que abarque a todo el personal judicial. Deberían extenderse a todo el país mecanismos de selección de los funcionarios judiciales a través de concursos abiertos de oposición que permitan reclutar a los mejores profesionales posibles para cada cargo, mediante criterios objetivos y transparentes que incluyan una perspectiva de género.

25. La duración del cargo de las magistradas, magistrados, juezas y jueces varía según cada entidad federativa. En la mayoría de los casos son nombrados por un periodo inicial al término del cual pueden ser ratificados; en ocasiones, a través de un examen de actualización.

26. Preocupa a la Relatora Especial que el requisito de confirmación o ratificación del nombramiento después de un período inicial, pueda afectar la independencia de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, ya que pueden ser objeto de presiones indebidas en el ejercicio de sus funciones y no gozar de la necesaria imparcialidad frente a la necesidad de obtener la confirmación. Cuestión distinta sería establecer un periodo de prueba o de práctica obligatoria al final del cual se confirmaría el nombramiento. De lo contrario, mandatos de corta duración pueden debilitar el sistema judicial⁹.

27. La Relatora Especial recomienda que se garantice la inamovilidad de las magistradas y magistrados, juezas y jueces, una vez que hayan entrado a la carrera judicial previo concurso de oposición. En caso de que se utilice un período de prueba, éste debe ser de duración breve y no prorrogable: una vez terminado ese período sería aconsejable conceder un nombramiento permanente para toda la carrera; sin perjuicio de los cursos o exámenes de actualización que se deberían seguir o aprobar.

C. Observaciones generales

1. Concentración de la actividad judicial

28. A nivel federal y estatal existen ramas de impartición de justicia que no forman parte de los poderes judiciales. A nivel federal, por ejemplo, la justicia fiscal; la administrativa; la laboral; la militar y la agraria, no pertenecen al poder judicial. Diversas iniciativas se han formulado para que algunas de estas materias devengan autónomas e independientes del Poder Ejecutivo y pasen a pertenecer al Poder Judicial. La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en 1996 es un buen ejemplo en este sentido.

29. La Relatora Especial considera que toda impartición de justicia debe ser desarrollada y depender del poder judicial. Es conveniente, en consecuencia, considerar dichas iniciativas para lograr la necesaria concentración de la actividad judicial en México en el órgano independiente encargado de impartirla.

⁹ *Ibíd.*, párr. 54.

2. Presupuesto

30. Un efectivo funcionamiento del Poder Judicial y de la administración de justicia requiere un presupuesto adecuado y suficiente. Existen diversas iniciativas legislativas que plantean que un porcentaje no inferior al 2% de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los poderes judiciales. La Relatora Especial considera que, de aprobarse dichas reformas, se fortalecería la autonomía financiera y presupuestal, y en última instancia, la independencia de los poderes judiciales y se favorecería la administración de justicia. La Relatora Especial recomienda a los poderes judiciales evaluar seriamente estas iniciativas; hacer un esfuerzo por racionalizar sus gastos; transparentar su actividad administrativa e incrementar la eficacia y eficiencia de su función.

III. Reformas y desarrollos recientes que afectan al sistema judicial

31. Durante su visita, la Relatora Especial fue informada de diversos cambios constitucionales de largo alcance orientados a mejorar el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos y a transformar las instituciones claves del sistema de justicia.

A. La reforma constitucional en materia de justicia penal

32. La reforma constitucional en justicia penal aprobada en 2008¹⁰ tiene como prioridad transformar el sistema de justicia penal de un modelo inquisitivo-mixto escrito a uno de carácter oral y acusatorio. Entre los elementos positivos que esta reforma presenta destacan el principio de presunción de inocencia y la disposición de que toda declaración que no sea hecha delante de un juez será inválida. La reforma contribuirá a mejorar la transparencia, la publicidad y el acceso al sistema de justicia en materia penal. Sin embargo, la reforma se encuentra confrontando dificultades en su implementación y no parece gozar de una decidida, constante y uniforme voluntad política para avanzar de manera adecuada. El incremento de la violencia y de la inseguridad en el país ha sido invocado para retrasar o debilitar el proceso de aplicación de la reforma. En algunos casos, como en Chihuahua, se han presentado contra-reformas que reducen el carácter garantista del nuevo sistema.

33. La Relatora Especial considera que la implementación exitosa de la reforma del sistema de justicia penal dependerá del liderazgo político y de un renovado impulso por parte de todas las instituciones y actores relevantes, así como de las necesarias inversiones económicas, entre otras acciones específicas. En este sentido, el amplio consenso político que permitió la aprobación de la reforma requiere urgentemente de declaraciones y acciones de las autoridades del más alto nivel que respalden, promuevan y aceleren su implementación.

34. Debería trabajarse para orientar la mentalidad de todos los operadores de justicia y de los profesionales del derecho hacia la aceptación del nuevo sistema de justicia penal y la eliminación de las dudas y los conceptos erróneos que circulan sobre la efectividad y la naturaleza del nuevo sistema. Los planes de estudio en las facultades de derecho deberían ser reformados para focalizarse en el estudio y análisis del nuevo sistema penal¹¹. En

¹⁰ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.

¹¹ En este sentido, una buena práctica se da en Facultad Libre de Derecho de Monterrey, que tiene una sala de juicio oral.

opinión de la Relatora Especial, también deberían acelerarse los esfuerzos para introducir un sistema de indicadores para medir el nivel de implementación e instrumentación de la reforma. El Gobierno informó que en la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC)¹² está en proceso de elaboración un sistema de indicadores para el seguimiento y evaluación de la implementación de la reforma. El Gobierno espera contar, a finales de 2011, con una línea base de indicadores en la totalidad de las entidades federativas.

35. Actualmente, de las 32 entidades federativas, tan sólo Baja California, Chihuahua, Durango, el Estado de México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas han reformado sus sistemas de justicia conforme a la reforma. A nivel federal, los avances tampoco han sido notables desde 2008, puesto que no se han aprobado las modificaciones al Código Federal de Procedimientos Penales¹³, a las leyes orgánicas, y demás ordenamientos relacionados con el nuevo sistema penal ni la legislación relativa a la ejecución de sanciones penales, entre otras.

36. La reforma constitucional permite a la Federación y a las entidades federativas decidir los tiempos y modos de implementación de la misma, siempre que se respete el plazo máximo de ocho años que vence en el año 2016. Sin embargo, el plazo concedido para la culminación de la reforma debe ser utilizado por la Federación y por las entidades federativas para preparar una transformación constante y gradual hacia la implementación del nuevo sistema y no para postergar la realización de las acciones y cambios necesarios para su implementación.

37. En este sentido, por ejemplo, se recomienda aprobar lo antes posible la Ley de Ejecución de Sentencias que actualmente se encuentra en el Senado, luego de su aprobación por la Cámara de Diputados en abril de 2009.

B. La reforma de la jurisdicción militar

38. De acuerdo al artículo 13 de la Constitución, el fuero de guerra subsiste para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares “en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”. Además, “cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”. Esta disposición es clara y acorde con los estándares internacionales en materia de jurisdicción militar que, por definición, debe tener un carácter excepcional.

39. Sin embargo, preocupa la redacción del artículo 57 del Código de Justicia Militar y, en particular, el apartado II *a* que prevé que se consideran delitos contra la disciplina militar los del orden común o federal cuando “fueren cometidos por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo”. Esta formulación amplia y la interpretación aún más laxa que se le ha dado, ha resultado en que las violaciones de los derechos humanos presuntamente cometidas por militares contra víctimas civiles sean conocidas por tribunales militares. Esto resulta muy preocupante en un período en el cual las fuerzas militares cumplen tareas de seguridad pública.

40. Luego de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en noviembre de 2009 en el caso “Rosendo Radilla”, en la que se determinó que

¹² Decreto Presidencial del 13 de octubre de 2008.

¹³ El Gobierno informó de que el proyecto de código federal de procedimientos penales fue aprobado por el Consejo de Coordinación el 9 de diciembre de 2010.

México debería adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para hacer compatible el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia¹⁴, el Ejecutivo Federal manifestó que presentaría una iniciativa de ley para limitar el alcance del fuero castrense. Durante la visita de la Relatora Especial fueron publicadas dos nuevas sentencias dictadas por la CoIDH reiterando al Estado la necesidad de reformar la justicia militar¹⁵.

41. El 18 de octubre de 2010 el Ejecutivo Federal presentó un proyecto de reforma al fuero militar que pretende excluir de este solamente tres delitos: desaparición forzada, tortura y violación sexual. Si bien ello supondría un indudable avance, una lista puntual de delitos que escapen de la jurisdicción militar resultaría insuficiente frente al carácter excepcional de dicha jurisdicción. Adicionalmente, llama la atención que otros delitos y violaciones de derechos humanos igualmente graves, como por ejemplo, las ejecuciones extrajudiciales, no quedarían excluidos de la jurisdicción militar.

42. En diciembre de 2010, la CoIDH emitió otra sentencia en contra del Estado mexicano en la que reitera que la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar, juzgar y sancionar, a los autores de alegadas vulneraciones de derechos humanos, ya que esto debe corresponder siempre a la justicia ordinaria. La sentencia agrega que “esta conclusión aplica no sólo para casos de tortura, desaparición forzada y violación sexual, sino a todas las violaciones de derechos humanos.”¹⁶ La Relatora Especial considera que la justicia militar en México debe ser reformada para que no tenga competencia en materia de violaciones de derechos humanos ni pueda juzgar hechos cuyas víctimas sean civiles¹⁷.

43. También resulta preocupante que el proyecto de reforma no resuelva otra debilidad del actual sistema de justicia militar: que las víctimas o sus familiares no tengan acceso a un recurso efectivo, incluido el amparo, para impugnar casos sometidos a la jurisdicción militar. La Relatora Especial considera que, además de la reforma del Código de Justicia Militar, deben adoptarse las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso judicial efectivo.

C. La reforma constitucional en materia de derechos humanos

44. Esta reforma propone modificar 11 artículos de la Constitución para, entre otros objetivos, se reconozca en el artículo primero las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales¹⁸. De ser aprobada, esta reforma favorecería la efectiva protección de los derechos humanos, contribuiría a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales de derechos humanos y favorecería la evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte en materia de derechos humanos. México tiene la oportunidad de promover cambios en la actuación del poder judicial, para que esta refleje en el ámbito interno el

¹⁴ CoIDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, párrafo dispositivo 10.

¹⁵ CoIDH, caso Fernández Ortega y Otros vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010 y caso Rosendo Cantú y Otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010.

¹⁶ CoIDH, caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, párrafo 198.

¹⁷ Véase, por último, las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre el quinto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/CO/5), párrs. 11 y 18.

¹⁸ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado respecto al nivel jerárquico de los Tratados en el ordenamiento nacional. Ver: Amparo en revisión 1475/98.

contenido de los compromisos internacionales asumidos por el Estado. Esta reforma propone modificar 11 artículos de la Constitución para que, entre otros objetivos, se reconozcan en el artículo primero las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales. De ser aprobada, esta reforma favorecería la efectiva protección de los derechos humanos y contribuiría a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales de derechos humanos.

45. La Relatora Especial recomienda que la reforma constitucional en materia de derechos humanos sea aprobada a la mayor brevedad y que se considere la creación de mecanismos que faciliten la implementación a nivel nacional de las sentencias de la CoIDH, y las decisiones y recomendaciones de otros organismos internacionales y regionales de derechos humanos.

D. La reforma de la justicia para adolescentes

46. En 2006 entró en vigor una reforma al artículo 18 Constitucional que estableció un sistema de justicia especializado para adolescentes. A pesar de que la reforma constitucional prevé un modelo acusatorio y privilegia los mecanismos que busquen la rehabilitación de los adolescentes, la propuesta de ley secundaria a nivel federal¹⁹ parece excluir los principios de publicidad, contradicción y oralidad. Se está considerando, en un artículo transitorio, que una vez que se implemente en el ámbito federal el sistema de justicia penal acusatorio previsto en la reforma constitucional en materia penal de 2008, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones pertinentes para armonizar el modelo de justicia para adolescentes al nuevo sistema penal.

47. La Relatora Especial no entiende este *modus operandi* que parece ser una oportunidad desaprovechada para hacer del sistema federal de justicia para adolescentes un ejemplo a seguir en vez de un modelo transitorio basado en el sistema actual que resulta anticuado. Por definición, el sistema de justicia para adolescentes tiene que ser especializado y no estar vinculado al sistema para adultos. Por esta razón, la Relatora Especial recomienda que se adopte inmediatamente un modelo oral acusatorio en la justicia para adolescentes que contenga todos los aspectos de protección contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y que sea conforme a los estándares internacionales en materia de justicia juvenil.

48. Además, debe proporcionarse recursos adecuados para la implementación de la reforma constitucional de justicia para adolescentes en todos los niveles, en particular para la creación de la infraestructura necesaria y para la formación de funcionarios especializados en justicia juvenil.

E. La reforma al amparo

49. El amparo, una institución de origen mexicano, parece haberse convertido en un recurso inaccesible, lento, técnico y costoso, que no llega a la población. Actualmente está en discusión una reforma, que en consideración de la Relatora Especial, debería incluir un amplio acceso al amparo; reconocer el interés legítimo; permitir el amparo colectivo; en

¹⁹ El 9 de diciembre de 2010, las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado presentaron un proyecto por el que, entre otras cosas, se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes.

determinados supuestos, otorgar efectos generales a las sentencias de amparo, y fortalecer el carácter protector de esta figura hacia los derechos humanos.

50. La Relatora Especial considera que el proyecto de reforma constitucional en materia de amparo aprobado por el Congreso de la Unión debería finalizar su proceso de aprobación a la brevedad y emitirse una nueva ley de amparo en plena consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos, que preste debida atención a las propuestas vertidas por el Poder Judicial de la Federación.

IV. Desafíos al sistema judicial

A. La creciente violencia e inseguridad debida al crimen organizado

51. Durante la visita, la Relatora Especial pudo constatar que México atraviesa un periodo de crisis debido al aumento exponencial de episodios violentos vinculados principalmente al crimen organizado. Esta situación afecta directamente el trabajo de juezas y jueces, magistradas y magistrados, agentes del ministerio público, defensoras y defensores públicos y abogadas y abogados. En muchas ocasiones, las magistradas y magistrados, operadores judiciales y profesionales del derecho no pueden actuar con libertad y de manera plenamente independiente y autónoma, pues son sujetos a amenazas, intimidaciones, hostigamientos y otras presiones indebidas²⁰. Además, el crimen, particularmente el de carácter organizado, busca infiltrarse e interferir de manera creciente en las instituciones de justicia a través de la corrupción y de amenazas. La Relatora Especial considera que el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho y la lucha efectiva contra la violencia sólo serán posibles si el sistema de justicia en su conjunto es sólido e independiente y se encuentra debidamente protegido de amenazas, presiones e interferencias externas.

52. La cuestión de la seguridad de las juezas y jueces, magistradas y magistrados, así como de los agentes del ministerio público y de las abogadas y abogados, es un asunto central para la Relatora Especial. Le compete al Estado garantizar su seguridad, teniendo en cuenta también el riesgo específico al que son sometidos, por ejemplo en casos particularmente sensibles como los de corrupción, delincuencia organizada o violaciones de derechos humanos²¹.

53. Por lo anterior, la Relatora Especial recomienda la adopción de un sistema integral de prevención y protección para todos los operadores de justicia, tanto a nivel federal como en las entidades federativas.

²⁰ Durante la estancia de la Relatora Especial en el país, por ejemplo, se presentó un ataque a las instalaciones del Poder Judicial de la Federación en Monterrey, Nuevo León, que dejó a un oficial de seguridad herido.

²¹ Véase A/HRC/11/41, párr. 79. Véase también los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (principio 11); la Directriz 5 de las Directrices sobre la función de los fiscales en el procedimiento penal; y el Principio 17 de los Principios Básicos sobre la función de los Abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Cuba del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

B. La impunidad

54. La Relatora Especial considera que la impunidad generalizada y considerada como habitual es uno de los desafíos principales de México. Entre las causas parecen estar un sistema deficiente en la investigación de los delitos; la existencia de continuos conflictos de competencia entre las autoridades federales y estatales, que obstaculizan la efectiva respuesta por parte del Estado.

55. Además, varias fuentes - incluyendo a autoridades de alto nivel - han informado a la Relatora Especial sobre corrupción extendida en los cuerpos policiales, en particular en los ámbitos municipales y estatales donde las infiltraciones de los grupos criminales parecen ser mayores. La actual estructura del aparato policial tampoco ayuda a su control y supervisión, puesto que de los aproximadamente 420.000 policías, el 92% son policías estatales y municipales. Solamente a nivel municipal existen 22.000 cuerpos policiales distintos. El Gobierno Federal está impulsando una reforma a la estructura de la Policía para establecer un mando único policial en cada entidad federativa con miras a mejorar la profesionalización del cuerpo policial y fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas.

56. La corrupción es un fenómeno que se extiende a todos los niveles del sistema de justicia. Aunque el Gobierno ha intentado abordar este problema mediante la introducción de controles de confianza y de un registro patrimonial para funcionarios policiales, agentes del Ministerio Público y los órganos de impartición de justicia, estas medidas parecen no haber sido suficientes para erradicar este fenómeno que afecta todos los niveles del sistema de justicia.

57. La Relatora Especial recuerda que el grado de participación de un Estado en la lucha contra la impunidad es también una manifestación de su compromiso con el pleno disfrute de los derechos humanos²².

58. Deberían adoptarse medidas urgentes para fortalecer la capacidad técnica e investigativa de la Policía y de las Procuradurías, así como profesionalizar y capacitar a su personal. Convendría también aprobar una reforma policial para que se modifique la estructura de la Policía en aras de garantizar un mejor control y profesionalización de su personal. Por otra parte, el sistema de distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en la investigación y persecución de los delitos, debería ser clarificado.

59. Por último, deberían fortalecerse los mecanismos de supervisión interna para garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia penal (policía, ministerio público, magistratura, defensoría pública y agentes judiciales).

C. La figura jurídica del arraigo

60. El arraigo es una medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad de una persona, que se sospecha pudo haber cometido un delito, durante la fase de investigación. Fue elevado a rango constitucional en 2008, luego de haber sido considerado inconstitucional por la SCJN en 2006²³.

²² Informe de la Relatora Especial a la Asamblea General (A/65/274) párr. 79.

²³ El artículo 16 de la Constitución establece: “La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las

61. La decisión de elevar a rango constitucional la figura jurídica del arraigo habría estado vinculada a la necesidad gubernamental de contar con un instrumento acorde a la situación de excepcional violencia causada por el crimen organizado. Sin embargo, la justificación más frecuente de la existencia del arraigo es que sirve esencialmente en casos de flagrancia, cuando se presume que la persona podría estar vinculada con algún otro delito dentro del contexto del crimen organizado pero todavía no se cuenta con los elementos suficientes para probarlo.

62. En estos casos, por regla general, los agentes del ministerio público, en vez de pedir que las personas sean perseguidas por el delito en flagrancia, prefieren pedir que éstas sean arraigadas —aunque no subsistan elementos suficientes para acusarlas de ningún otro delito más grave—. Esta situación depende también del hecho que los agentes del ministerio público suelen preferir que las personas queden a su disposición para interrogarlas y obtener mayor información, en lugar de que sean puestas a disposición de un juez.

63. Estos elementos no hacen más que confirmar el carácter arbitrario del arraigo y su incompatibilidad con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Los casos de arraigo fueron considerados como de detenciones arbitrarias por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos luego de su visita a México. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha aprobado para su sistema procesal penal.

64. La figura del arraigo permite la detención para investigar, cuando lo apropiado y correcto es investigar rápida y eficazmente para proceder a detener. El arraigo es el resultado del mal funcionamiento del sistema de investigación y procuración de justicia, pues coloca los incentivos en dirección contraria al fortalecimiento de la capacidad investigativa de la autoridad, además de que puede propiciar otras violaciones a los derechos humanos. Por ello la Relatora Especial considera que la figura jurídica del arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México.

V. La abogacía y la defensa pública

A. La abogacía

65. La Relatora Especial ha podido constatar que faltan criterios uniformes de calificación para el ejercicio de la profesión, así como un mecanismo de supervisión independiente que pueda velar por la calidad, integridad, ética y honorabilidad de la profesión. La gran mayoría de las abogadas y los abogados con quienes la Relatora Especial se reunió aludieron a la desconfianza y descalificación hacia la profesión y a la urgente necesidad de transformarla y reglamentarla.

66. Además de las diferencias en la educación jurídica, la calidad en la prestación de los servicios de las y los profesionales del derecho se vincula también a otros aspectos, tales como el sometimiento a procesos de responsabilidad y rendición de cuentas, y a la aplicación de estándares estrictos de ética profesional en el ejercicio de sus funciones. Todo

modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días”.

este aparato estructural para el ejercicio de la abogacía no parece existir. Resulta urgente la adopción de una reglamentación de la profesión jurídica que garantice una representación profesional calificada. Las medidas para mejorar esta situación podrían incluir la colegiación y la certificación obligatoria así como la exigencia de un período de práctica para las licenciadas y licenciados en derecho que quieran ejercer la abogacía, al término del cual un examen de grado les permitiría optar al título profesional y dedicarse a la profesión.

67. Otro elemento que procede subrayar en este contexto es que la gran mayoría de las abogadas y los abogados, incluyendo a funcionarias y funcionarios del poder judicial, no parece recurrir en su ejercicio profesional cotidiano al derecho internacional de los derechos humanos. Esta situación depende claramente de una resistencia de tipo cultural y sólo puede modificarse a través de una educación jurídica de calidad que tenga un enfoque internacional de derechos humanos.

68. La Relatora Especial considera que la enseñanza del derecho internacional de los derechos humanos debería ser obligatoria en todas las facultades y escuelas de derecho.

69. El derecho internacional de los derechos humanos debería formar parte de los cursos para acceder a la carrera judicial así como para ejercer la profesión de la abogacía. Esta formación no sólo se tiene que dar al comienzo de la carrera, sino que debe ser continua, a lo largo de todas las etapas del ejercicio profesional de los operadores de justicia.

70. Se debería también diseñar e implementar una política articulada y sostenible de generalización de la educación cívica y de la educación legal no solamente de las y los estudiantes de derecho, sino, en general, de toda la población.

B. La Defensoría Pública

71. Para una correcta administración de justicia es fundamental que las defensorías de oficio funcionen de manera profesional y efectiva. La equiparación de la remuneración de los defensores de oficio con los agentes del ministerio público prevista en la reforma constitucional de 2008, es un claro avance, así como el reconocimiento constitucional del derecho a una defensa técnica y profesional a las personas acusadas de un delito²⁴.

72. A nivel federal la Defensoría Pública depende del Poder Judicial. Sin embargo, a nivel de las entidades federativas la situación es variable, puesto que la defensa pública a veces depende del Poder Judicial, como en Chiapas, mientras que en algunos casos depende del Poder Ejecutivo, como en Yucatán, San Luis Potosí, Estado de México y Nuevo León. El hecho de que en varias entidades federativas las defensorías de oficio estén vinculadas al Poder Ejecutivo, de quien también depende la procuración de justicia, puede ser un obstáculo para su autonomía y actuación independiente. Además subsisten notables diferencias entre las distintas entidades federativas y la Federación respecto a la calidad, efectividad y accesibilidad del sistema de defensa.

73. La Relatora Especial considera que para garantizar el principio de igualdad de armas en materia penal se debería alcanzar la independencia de las defensorías de oficio de los Poderes Ejecutivos. También recomienda fortalecer la infraestructura de las defensorías de oficio a través, por ejemplo, de la asignación de recursos adecuados tanto humanos como financieros y la dotación de una instancia propia de investigación y servicios periciales autónomos.

²⁴ Artículo 20 Constitucional, apartado B, fracción VIII.

VI. Acceso a la justicia

74. La población, especialmente los grupos vulnerables y quienes viven en zonas marginales, percibe generalmente el sistema de justicia como algo distante y ve en sus operadores a figuras alejadas a las cuales no puede acceder fácilmente.

75. La distancia geográfica que separa a las y los justiciables de los tribunales en algunas regiones; la carencia de infraestructura; la falta de instalaciones apropiadas para personas con discapacidad y el trato discriminatorio contra determinados grupos constituyen, entre otros factores, obstáculos para garantizar el acceso a la justicia. En las zonas más remotas y alejadas del país las infraestructuras son deficientes y las víctimas, las y los justiciables; las y los litigantes; abogadas y abogados; defensoras y defensores públicos deben recorrer distancias muy largas para llegar a los juzgados. Principalmente a nivel local, la Relatora Especial ha observado que hay dificultades también para garantizar la accesibilidad a los recintos judiciales a personas con algún tipo de discapacidad.

76. México debería fortalecer la capacidad de sus instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la justicia de las personas más desfavorecidas y de aquellos pertenecientes a los grupos vulnerables de la población. Al respecto, debería promoverse el acceso a la justicia en las áreas remotas del país.

A. Mujeres

77. Si bien han existido avances en materia de acceso a la justicia de las mujeres, incluyendo la promulgación de las leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, las mujeres siguen enfrentando serios obstáculos en sus reclamos de justicia. El contexto de inseguridad que se vive en el país ha contribuido a aumentar el número de víctimas mujeres. También han aumentado los casos de violencia de género, mientras que la tasa de esclarecimiento sigue siendo muy baja. La Relatora Especial recibió información sobre casos de violencia de género en que agentes de las procuradurías presionaban a las víctimas para desistirse de sus denuncias y resolverlos mediante conciliaciones o mediaciones.

78. Los esfuerzos realizados por las instituciones judiciales para incorporar una perspectiva de género en sus labores aún no han resultado en una efectiva implementación de la misma en toda la actividad jurisdiccional ya que los estereotipos de género persisten.

79. La Relatora Especial insta a las autoridades judiciales y de procuración de justicia a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso pleno de las mujeres a la justicia, en particular asegurando que la violencia en contra de las mujeres sea efectivamente investigada y sancionada; así como a incorporar una perspectiva de género en todas las actividades del sistema judicial.

B. Pueblos indígenas

80. La Relatora Especial reconoce los avances en el ámbito legislativo para mejorar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas. Sin embargo, se observa una diversidad importante en el nivel de reconocimiento del derecho de los pueblos y comunidades indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos. La tendencia en la mayoría de las legislaciones locales es la restricción de la competencia material de las autoridades de justicia indígena. En algunos casos, se impone a quienes fungen como autoridades comunitarias de impartición de justicia tradicional la obligación de contar con una formación jurídica formal o tener una adscripción formal y de subordinación con el sistema

de justicia nacional ordinario. Además, persisten las dificultades para garantizar el apoyo de intérpretes judiciales bilingües.

81. Se tendrían que incrementar las campañas educativas en lenguas indígenas a través de los medios de comunicación dirigidos a informar sobre los procedimientos de acceso a la justicia. Asimismo, e incluso entre los operadores de justicia, se debería difundir el conocimiento y respeto de la forma de administrar justicia por parte de los pueblos indígenas.

VII. Conclusiones

82. En términos generales, el Poder Judicial de la Federación es independiente e imparcial. El papel que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desempeñado en los últimos años es fundamental, especialmente para abrirse a la sociedad e impulsar reformas al sistema de justicia en el país.

83. No obstante, la independencia, autonomía e imparcialidad de los órganos impartidores de justicia en las entidades federativas se ven cuestionadas por la participación del poder ejecutivo del Estado en el nombramiento de los magistrados estatales. La vinculación de los magistrados de los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas al Poder Ejecutivo estatal puede afectar seriamente la independencia y autonomía de los órganos impartidores de justicia a nivel local.

84. Tanto a nivel federal como estatal, y con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la independencia judicial se ve afectada por la falta de transparencia, un factor que genera impunidad; por la ineficiencia y por la corrupción; así como por la interferencia e influencia impropia de los sectores público y privado.

85. A nivel federal y estatal existen ramas de impartición de justicia que no forman parte del Poder Judicial, es decir las justicias fiscal, administrativa, laboral, militar y agraria.

86. El requisito de confirmación del nombramiento después de un período inicial, como parece ser el caso tanto a nivel federal como en prácticamente todas las entidades federativas, puede afectar el principio de independencia del Poder Judicial, pues las juezas y los jueces pueden estar sujetos a presiones indebidas en el ejercicio de sus funciones y no gozar de la necesaria imparcialidad frente a la necesidad de la ratificación de su nombramiento.

87. El hecho que el Ministerio Público dependa del Poder Ejecutivo puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad a la que se le encomienda investigar los delitos y ejercer la acción penal ante los tribunales de forma objetiva.

88. La implementación exitosa de la reforma del sistema de justicia penal dependerá del liderazgo político y de un renovado impulso por parte de todas las instituciones y actores relevantes, así como de inversiones económicas y otras acciones que deberían llevarse a cabo en lo inmediato.

89. La propuesta de reforma del fuero militar, tal como ha sido presentada en los términos actuales, no parece satisfactoria. La Relatora Especial comparte y reitera las conclusiones de varios organismos universales y regionales de derechos humanos que han sostenido que la jurisdicción militar en México debe ser reformada con el fin de que no sea competente sobre casos de violaciones de derechos humanos y que no pueda juzgar hechos cuyas víctimas sean civiles.

90. La reforma aprobada por el Congreso de la Unión en materia de derechos humanos es sumamente importante para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos de todas las personas dado que, en particular, contribuirá a la implementación de las recomendaciones y al cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales y regionales de derechos humanos.

91. La falta de recursos financieros y humanos y la ausencia de una adecuada profesionalización, preparación y formación del personal policial y del ministerio público son algunos de los mayores retos para el sistema de administración de justicia en el país.

92. El arraigo es una figura jurídica arbitraria e incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha adoptado en sustitución del sistema inquisitivo-mixto.

93. El acceso a la justicia sigue siendo una deuda del Estado mexicano respecto a muchos de sus ciudadanos, especialmente para las mujeres, la población indígena y los inmigrantes, así como para quienes viven en una situación de pobreza y habitan en zonas rurales y remotas.

VIII. Recomendaciones

94. Con base en las conclusiones arriba expuestas, la Relatora Especial se permite formular las siguientes recomendaciones al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos:

a) Debería avanzarse hacia la concentración, tanto funcional como organizativa y estructural, de toda la actividad judicial en México;

b) El Poder Judicial y de la administración de justicia deberían contar con un presupuesto autónomo, adecuado y suficiente para su efectivo funcionamiento, independiente y autónomo;

c) Deberían considerarse y aprobarse las diversas iniciativas y propuestas sometidas a la consideración de diversos Congresos que plantean que un porcentaje no inferior al 2% de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los poderes judiciales. Además, los poderes judiciales deberían hacer un esfuerzo adicional para racionalizar sus gastos, transparentar su actividad administrativa e incrementar la eficacia y eficiencia de su función;

d) Deberían considerarse medidas especiales temporales para garantizar una presencia equitativa entre hombres y mujeres en los poderes judiciales, suficiente formación y concientización encaminada a entender la finalidad y motivación de estas medidas especiales entre todo el personal judicial y asegurar el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial;

e) Para mejorar el sistema de justicia, se debería estudiar y tomar en cuenta las propuestas de reformas formuladas por la SCJN en su Libro Blanco y en el marco de la reforma del Estado;

f) *Nombramiento y duración en el cargo de jueces y magistrados.* Deben adoptarse las medidas necesarias, incluyendo cambios estructurales y legislativos, para garantizar la plena independencia de los integrantes de los poderes judiciales estatales frente a los poderes ejecutivos;

g) Se debería establecer plenamente una carrera judicial tanto a nivel Federal como estatal, con base en criterios objetivos de admisión, ascenso y remoción, que abarque todo el personal judicial. En todo el país la selección de los funcionarios judiciales debe realizarse a través de concursos abiertos de oposición que permitan reclutar a las y los mejores profesionales mediante criterios objetivos y transparentes, que incluyan una perspectiva de género;

h) Se debería garantizar la inamovilidad de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, una vez que han entrado en la carrera judicial previo concurso de oposición y conferírseles un estatus permanente. En el caso de que se utilice un período de prueba éste debería ser breve y no prorrogable; terminado ese período y aprobado el desempeño, debe otorgarse un nombramiento permanente, sin perjuicio de los cursos o exámenes de actualización que se deberían cursar y aprobar;

i) *Consejo de la Judicatura.* La presidencia del Consejo de la Judicatura debería recaer en una persona distinta a quien ostenta la Presidencia de la Suprema Corte, que pueda dedicarse a tiempo completo a tan importante encomienda. Debería asimismo garantizarse una representación equilibrada entre hombres y mujeres con conocimiento en temas de género;

j) Considerando que las decisiones de los Consejos de la Judicatura son definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno en contra de las mismas, salvo —a nivel federal— contra las que se refieran a la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces, que pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia y —a nivel estatal— en caso de remoción, se recomienda que las decisiones disciplinarias y administrativas (tanto a nivel federal como estatal) que tengan un impacto sobre el estatus de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, pueden ser objeto de revisión por otro órgano judicial independiente;

k) En la estructura judicial debería establecerse un Consejo Superior Nacional que coordine la labor de los Consejos de la Judicatura;

l) *Ministerio Público.* Deben considerarse las iniciativas que existen para transformar al Ministerio Público en una entidad verdaderamente autónoma del Poder Ejecutivo;

m) Para garantizar un control efectivo de las acciones de las Procuradurías, resulta necesario fortalecer su transparencia y mejorar el sistema de rendición de cuentas, incluso a través de órganos de control interno. El proceso encaminado a brindar autonomía a las Procuradurías de Justicia debe acompañarse de un proceso de depuración y reorganización al interior de las mismas;

n) *Reforma constitucional en material penal.* El amplio consenso político que permitió la aprobación de la reforma requiere urgentemente de declaraciones y acciones de las autoridades del más alto nivel que respalden, promuevan y aceleren su implementación;

o) Debería trabajarse para modificar de manera radical la mentalidad de todos los operadores de justicia y de los profesionales del derecho hacia la aceptación del nuevo sistema de justicia penal y para disipar las dudas y los conceptos erróneos que circulan sobre la efectividad y la naturaleza del nuevo sistema. Los planes de estudio en las facultades de derecho deberían ser reformados para focalizarse en el nuevo sistema penal. Debería también introducirse pronto un sistema de indicadores para medir el nivel de implementación e instrumentación de la reforma;

p) El plazo concedido para la culminación de la reforma debería ser utilizado por la Federación y por las entidades federativas para preparar una

transformación constante y gradual hacia la plena implementación del nuevo sistema. No deben postergarse las acciones y cambios necesarios para su implementación;

q) Con el objeto de lograr un efectivo acceso a la justicia, deben establecerse mecanismos que aseguren la pronta y cabal ejecución y el cumplimiento de las decisiones judiciales. En este sentido, debería aprobarse lo antes posible el proyecto de ley de ejecución de sentencias que actualmente se encuentra en discusión en el Senado, luego de su aprobación por la Cámara de Diputados en abril de 2009;

r) *La jurisdicción militar.* Además de reformarse el Código de Justicia Militar, se debería permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso judicial efectivo para oponerse e impugnar dicha jurisdicción;

s) *La reforma constitucional en materia de derechos humanos.* Esta reforma debería entrar en vigor a la brevedad. Adicionalmente, es necesario considerar la creación de mecanismos que faciliten la implementación a nivel nacional de las sentencias de la CIDH y las decisiones y recomendaciones de otros organismos internacionales y regionales de derechos humanos;

t) *La justicia de adolescentes.* Se debería adoptar inmediatamente un modelo oral acusatorio en la justicia para adolescentes que contenga todos los aspectos de protección contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y que sea plenamente conforme a los estándares internacionales en materia de justicia juvenil;

u) La implementación de la reforma constitucional de justicia para adolescentes en todos los niveles requiere la asignación urgente de recursos que permitan la instalación de la infraestructura necesaria y la formación de funcionarios especializados en justicia juvenil;

v) *La reforma al amparo.* El acceso al amparo, una figura jurídica de origen mexicano, debe ser facilitado; debería reconocerse su interés legítimo, permitir el amparo colectivo y, en determinados supuestos, otorgarse efectos generales a las sentencias de amparo y fortalecer el carácter protector de esta figura de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales;

w) El proyecto de reforma constitucional en materia de amparo aprobado por las Cámaras del Congreso de la Unión y pendiente de ratificación por las legislaturas locales debería aprobarse a la brevedad y debería emitirse una nueva ley de amparo en plena consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos, que preste atención a las propuestas vertidas por el Poder Judicial de la Federación;

x) *Desafíos al sistema judicial.* Resulta urgente adoptar un sistema integral de prevención y protección para todos los operadores de justicia, magistradas, magistrados, juezas, jueces, procuradoras, procuradores, abogadas, abogados, defensoras y defensores públicos, tanto a nivel federal como en las entidades federativas;

y) Se requiere adoptar medidas urgentes para fortalecer la capacidad técnica e investigativa de la Policía y de las Procuradurías, así como profesionalizar y capacitar a su personal. Una reforma policial resulta necesaria para modificar su estructura en aras de garantizar un mejor control y una mejor calificación y profesionalización de su personal;

z) El sistema de distribución de competencias y jurisdicción entre la Federación y las entidades federativas debería ser clarificado en lo relativo a la investigación y persecución de los delitos;

aa) La Relatora Especial considera también que deben perfeccionarse los mecanismos de supervisión interna para garantizar la rendición de cuentas de todos los órganos del sistema de justicia penal (policía, agentes del ministerio público, magistratura, defensoría pública y agentes judiciales);

bb) El arraigo debería desaparecer del sistema de justicia penal en México;

cc) *La abogacía y la defensa pública.* La adopción de una reglamentación de los profesionales del derecho que garantice una representación profesional calificada parece urgente. Medidas para mejorar esta situación podrían incluir el registro y la colegiación y certificación obligatorias, así como la exigencia de un periodo de práctica para los licenciados en derecho que quieran optar al título profesional de abogado. Al término del período de práctica podría optarse al examen de grado;

dd) La enseñanza del derecho internacional de los derechos humanos debería ser obligatoria en todas las facultades y escuelas de derecho;

ee) El derecho internacional de los derechos humanos debería formar parte también de los cursos para acceder a la carrera judicial, así como para ejercer la profesión de abogado. Esta formación no sólo debería darse al comienzo de la carrera, sino que tiene que ser continua a lo largo de la carrera de los operadores de justicia;

ff) Debería diseñarse y aplicarse una política articulada y sostenible de generalización de la enseñanza de la educación cívica y de educación legal en los estudiantes de derecho y en la población en general;

gg) Para garantizar el principio de igualdad de armas en materia penal las defensorías públicas de oficio deberían ser independientes de los Poderes Ejecutivos. También se debería fortalecer la infraestructura de las defensorías de oficio a través, por ejemplo, de la asignación de adecuados recursos tanto humanos como financieros y de la dotación de una instancia propia de investigación y servicios periciales autónomos;

hh) *Acceso a la justicia.* México debería fortalecer la capacidad de sus instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la justicia de las personas más desfavorecidas y de los sectores vulnerables de la población. Debe promoverse el acceso a la justicia en las áreas remotas del país;

ii) Las autoridades judiciales y de procuración de justicia deberían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso pleno de las mujeres a la justicia, en particular asegurando que la violencia en contra de las mujeres sea efectivamente investigada y sancionada, así como a incorporar una perspectiva de género en todas las actividades del sistema judicial;

jj) Debería incrementarse las campañas educativas en lenguas indígenas a través de los medios de comunicación dirigidos a informar sobre los procedimientos de acceso a la justicia;

kk) Debería también difundirse entre los operadores de justicia y la población en general, el conocimiento y respeto de la forma de administrar justicia por parte de los pueblos indígenas.

6



SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS

RESUMEN EJECUTIVO

Estructura del Informe

El Segundo Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas presenta información actualizada sobre la situación de defensoras y defensores en la región y sobre los estándares de derecho internacional sobre la materia, y da seguimiento a las recomendaciones efectuadas en el *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores en las Américas*, publicado por la CIDH el 7 de marzo de 2006. La Comisión espera que este informe sea utilizado por la sociedad civil de la región como una herramienta de reivindicación de sus derechos, tal como lo fue el de 2006.

El informe comienza con una introducción y se desarrolla en cuatro capítulos: 1) obstáculos que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos en la región; 2) grupos de defensoras y defensores en especial situación de riesgo; 3) la independencia e imparcialidad de los operadores judiciales como garantía de acceso a la justicia; y 4) mecanismos de protección para defensoras y defensores de derechos humanos. En los cuatro capítulos se hace referencia a las recomendaciones emitidas por la Comisión en el informe de 2006 y se incluyen las medidas que algunos Estados han adoptado para implementarlas. El informe incluye un capítulo final que contiene recomendaciones dirigidas a los Estados.

La Comisión reconoce que algunos Estados han realizado importantes esfuerzos dirigidos a cumplir con las recomendaciones del informe de 2006. Al respecto, la CIDH destaca las siguientes buenas prácticas: a) pronunciamientos por parte de altas autoridades de los Estados respaldando el trabajo de defensoras y defensores en la construcción de las sociedades democráticas; b) la creación de unidades específicas y de protocolos especializados de investigación de delitos cometidos en perjuicio de defensoras y defensores de derechos humanos; c) la adopción de registros estadísticos sobre los tipos y patrones de ataques en contra de las y los defensores; d) la emisión de directivas destinadas a que las autoridades reconozcan y faciliten el trabajo de las y los defensores; e) la creación de mecanismos nacionales de protección a derechos humanos; f) la continuidad o instauración de mesas de trabajo para fortalecer el diálogo con las y los defensores a fin de conocer los problemas que enfrentan y para facilitar su participación activa en la adopción de políticas públicas y; g) el establecimiento de sistemas de implementación de medidas especiales de protección dictadas por los organismos del sistema interamericano.

No obstante, persisten los obstáculos señalados en el informe de 2006, y en algunos casos se han intensificado. Continúan los asesinatos, agresiones, desapariciones forzadas,

amenazas, seguimientos y allanamientos, así como los señalamientos por parte de altas autoridades que desprestigian y estigmatizan la labor de defensa de los derechos humanos. Además, la Comisión ha notado una creciente sofisticación en los mecanismos destinados a impedir, obstaculizar o desmotivar la labor de defensa y promoción de los derechos humanos, reflejado en la iniciación de acciones penales sin fundamento, la restricción de fuentes de financiamiento a las organizaciones y la ausencia de mecanismos adecuados y efectivos para su protección.

En el informe de 2006 la CIDH identificó los siguientes grupos de defensores y defensoras en situación de especial riesgo: a) líderes sindicales; b) líderes campesinos y comunitarios c) líderes indígenas y afrodescendientes; d) operadoras y operadores de justicia; y e) mujeres defensoras de derechos humanos. En este nuevo informe, la CIDH observa que grupos adicionales han sido objeto de frecuentes y graves ataques y hostigamientos: f) defensoras y defensores del derecho al medio ambiente sano, g) de los derechos de las lesbianas, los gays, y las personas trans, bisexuales e intersexo (LGTBI); y h) de los trabajadores migratorios y sus familias. Asimismo, en este informe se destina un capítulo a los operadores de justicia como defensores del acceso a la justicia de miles de víctimas de violaciones de derechos humanos.

En relación con la creación de mecanismos nacionales especializados en la protección a defensoras y defensores en algunos Estados, que la CIDH valora positivamente, el informe señala que persisten algunas deficiencias en su diseño y funcionamiento. Paralelamente, en otros Estados aún no existen mecanismos de protección ni sistemas adecuados y efectivos para la implementación de medidas de protección provenientes de los órganos del sistema interamericano. Las anteriores problemáticas guardan relación con la situación de indefensión en que muchos defensores se encuentran en algunas zonas del hemisferio, la cual ha ocasionado que cientos de ellos hayan perdido la vida en los últimos años.

Definición de defensor(a) de derechos humanos y su importancia en las sociedades democráticas

La CIDH entiende que debe ser considerado defensor o defensora de derechos humanos “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”, tal como lo establece la Declaración sobre Defensores de la ONU.

La CIDH reitera que la labor de defensoras y defensores es fundamental para la implementación universal de los derechos humanos, así como para la existencia plena de la democracia y el Estado de Derecho. Las y los defensores de derechos humanos son un pilar esencial para el fortalecimiento y consolidación de las democracias, ya que el fin que motiva la labor que desempeñan incumbe a la sociedad en general, y busca el beneficio de ésta. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos, se afecta directamente al resto de la sociedad.

Obstáculos que enfrentan las defensoras y los defensores de derechos humanos

Los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas y otros actos de hostigamiento, la falta de investigación y la impunidad en que suelen

quedar estos crímenes, los allanamientos a domicilios y sedes de sus organizaciones, así como la iniciación de procesos penales en su contra y la existencia de discursos estigmatizadores de parte de autoridades públicas, son algunos de los obstáculos a las actividades de defensa de los derechos humanos que el informe identifica. Una de las consecuencias más graves de los patrones identificados es el mensaje intimidatorio que se envía a la sociedad en su conjunto.

Asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas

Los asesinatos, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas han ido en aumento en la región. En particular, aumentaron en países donde se produjo un quiebre democrático; donde persiste un conflicto armado interno; o donde hay un constante enfrentamiento con grupos del crimen organizado o sectores de gran poder económico, como las empresas que lideran proyectos de las industrias extractivas.

Agresiones, amenazas y hostigamientos

Las agresiones, amenazas y otros actos de hostigamiento en contra de la integridad personal de las y los defensores de derechos humanos han continuado siendo un serio obstáculo para que defensoras y defensores ejerzan su labor en algunos países de la región. Las agresiones logran crear ambientes de hostilidad que conllevan un desgaste psicológico y físico y, a la vez, obligan a la persona amenazada a dedicar gran parte de sus esfuerzos a garantizar una mayor seguridad para el desarrollo de sus actividades. Muchas amenazas se prolongan por largos períodos de tiempo, condenando a las víctimas y sus familiares a una vida de incertidumbre y miedo. De acuerdo a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Situación de Defensores, del total de comunicaciones recibidas por su oficina durante el período de 2004 a 2009, más de la mitad se referían a defensores que trabajaban en las Américas y, entre ellas, hubo un número notable de amenazas de muerte explícitas. La información recibida por la Comisión indica que muchas de las amenazas adquieren mayor fuerza cuando los defensores participan activamente en procesos penales o movilizaciones masivas, cuando se discuten proyectos de leyes que son de interés para algunos sectores, o bien, en períodos que anteceden a procesos electorales.

Las agresiones físicas están dirigidas en ocasiones a producir la muerte de la defensora o defensor, y en otras ocasiones a infligir dolor, temor, angustia y sentimiento de vulnerabilidad a una defensora o defensor o a miembros de su familia, quebrantando su resistencia física y moral. Otra forma de agresión persistente en la región consiste en los seguimientos a defensores y sus familiares, así como la vigilancia a las sedes de sus organizaciones, residencias o lugares de trabajo.

Actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas

Defensoras y defensores de la región han continuado siendo víctimas de allanamientos a sus domicilios, registros, cateos así como de actividades de inteligencia arbitrarias o abusivas a través de la interceptación de comunicaciones privadas de sus organizaciones. La violación del domicilio de defensoras y defensores o sus organizaciones, a través de los allanamientos, registros o cateos por autoridades sin orden judicial o bien por particulares, suele caracterizarse por la sustracción de información sobre sus personas, las víctimas y

las causas que adelantan y no necesariamente por la sustracción de objetos de valor. No obstante, cuando se denuncian estas prácticas ante las autoridades competentes, las investigaciones son dirigidas bajo la presunción de que las sustracciones se realizaron por motivos económicos y no en represalia a su trabajo o con la finalidad de frenar las causas que defiende la organización o el defensor, dificultando en gran medida la identificación y sanción a los responsables.

La Comisión ha observado que en algunos países se mantiene la práctica de interceptación ilegal de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas y electrónicas de defensoras y defensores de derechos humanos. La CIDH expresa su profunda preocupación porque, en algunas ocasiones, se podría haber utilizado la inteligencia militar o policial para facilitar las ejecuciones de defensoras y defensores de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado o, a través de grupos armados ilegales que actúan con la aprobación o aquiescencia de agentes del Estado.

La criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos

La CIDH observa que uno de los más frecuentes obstáculos que enfrentan defensoras y defensores en la región es el inicio de acciones penales en su contra sin fundamento. Esta situación ocurre en forma cada vez más sistemática y reiterada. El fenómeno de la criminalización afecta a las y los defensores de manera individual y colectiva. En relación a la persona del defensor o defensora de derechos humanos, puede producir angustia, inseguridad, frustración e impotencia ante las autoridades estatales, la privación de su libertad, cargas económicas inesperadas, además de una consecuente afectación a su reputación y credibilidad.

Muchos de los tipos penales utilizados para hostigar las labores de las defensoras y los defensores de derechos humanos son contrarios al principio de legalidad, pues son formulados en forma ambigua o vaga; con modalidades de participación en el delito poco claras; o bien, sin especificar el dolo o intencionalidad que son requeridos para que la conducta se convierta en ilícita, impidiendo conocer adecuadamente la conducta que es sancionada. Lo anterior permite un amplio margen de discrecionalidad a los jueces y autoridades encargadas de la acusación penal al momento de determinar si las conductas desarrolladas se ajustan o no a un tipo penal determinado.

Se ha observado en la región una creciente aplicación de diversos tipos penales en algunos Estados con la finalidad de afectar las actividades de la defensa de los derechos humanos. En esta línea, se ha identificado el uso de los tipos de "asociación ilícita", "obstrucción de la vía pública", "incitación al delito", "desobediencia", "amenaza a la seguridad del Estado, la seguridad pública o la protección de la salud o moral públicas", "difamación", "calumnia" y "acusaciones falsas" como tipos penales utilizados en los Estados para penalizar las labores legítimas de las defensoras y defensores. Asimismo, en algunos países de la región han proliferado leyes "antiterroristas" que han tenido por efecto la criminalización de líderes y lideresas indígenas y campesinos por actividades relacionadas con la defensa de los territorios que consideran ancestralmente o por derecho, les corresponden. Varios de los tipos penales de estas legislaciones no tienen una formulación específica de la conducta punible o agravada con carácter "terrorista" y sujetan su calificación a la discrecionalidad de los juzgadores.

De acuerdo a la información recabada por la CIDH, un gran número de procesos penales iniciados con base en tipos penales vagos o ambiguos se han producido en el contexto de defensa de los derechos de las comunidades que ocupan tierras de interés para el desarrollo de megaproyectos como las explotaciones mineras, hidroeléctricas o forestales.

Asimismo, se ha presentado una creciente iniciación de acciones penales en algunos países en contra de quienes participan en protestas sociales para la reivindicación de derechos bajo el argumento de que supuestamente se desarrollarían en un marco de perturbación del orden público o atentarían contra la seguridad del Estado. En varios países conceptos como "orden público" y "seguridad nacional" contenidos en los tipos penales que restringen el ejercicio de la protesta social no son definidos con precisión y adolecen de una vaguedad y ambigüedad que permiten una absoluta discrecionalidad en su interpretación y aplicación por parte de las autoridades.

Por otra parte, la Comisión ha observado un incremento importante en el uso abusivo del sistema penal por parte de las empresas que tienen proyectos extractivos en la región a través de figuras penales como "sabotaje", "terrorismo", "rebelión", "asociación ilícita", "instigación a delinquir", entre otras, que son utilizadas en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos y líderes sociales que se oponen al desarrollo de las industrias.

Resulta asimismo preocupante la existencia de declaraciones, discursos y expresiones de autoridades y/o de funcionarios públicos en que se desprestigia a defensoras y defensores y la labor que desarrollan.

Restricciones al ejercicio de la libertad de asociación

Algunos Estados han continuado imponiendo trabas y controles arbitrarios y abusivos a la constitución y funcionamiento de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, las cuales pueden encontrarse en la legislación o en la práctica de las autoridades administrativas.

Por otro lado, algunos Estados han limitado la participación de las organizaciones al cumplimiento de requisitos similares a los de conformación de los partidos políticos, como la exclusiva participación de nacionales o la recepción de recursos financieros de fuentes exclusivamente nacionales, cuando dentro de su objeto se encuentre la protección a la democracia o los derechos políticos.

Limitaciones para el ejercicio de actividades de defensa y promoción de los derechos humanos por parte de ciudadanos extranjeros

Asimismo, la Comisión ha observado limitaciones de carácter legislativo o administrativo que se han establecido en algunos Estados a extranjeros dedicados a la labor de defensa y promoción de los derechos humanos. Algunos Estados deniegan al defensor extranjero la visa para poder participar en foros, visitar organismos internacionales de derechos humanos o inclusive, reunirse con personas cuyos derechos representa. Igualmente, la

CIDH tuvo conocimiento de la expulsión arbitraria de defensoras y defensores extranjeros, en retaliación a sus actividades.

Impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos de defensoras y defensores

En algunos Estados de la región, la impunidad en los procesos relacionados con las denuncias que involucran la responsabilidad de agentes estatales y de particulares en contra de las defensoras, defensores y sus organizaciones, se mantiene como uno de los más serios y persistentes obstáculos a la actividad de defensa de los derechos el cual, además, atenta directamente en contra de los cimientos democráticos de los Estados. La CIDH ha dado seguimiento a la situación de impunidad en las violaciones a derechos de defensores y defensoras de derechos humanos y ha observado que, en una gran parte de ellas, los sistemas de administración de justicia estatal no han logrado investigar los hechos, castigar a los responsables ni reparar a las víctimas. La mayoría de los Estados de la región han informado a la CIDH que no cuentan con fiscalías especializadas ni con protocolos especializados de investigación para violaciones de derechos a defensores y defensoras.

La CIDH ha observado que en algunos Estados de la región persiste la práctica de ampararse en el fuero militar para juzgar a militares que hayan cometido delitos en contra de civiles. Durante el período de seguimiento, algunos Estados, han acotado el fuero militar para casos donde se cometan crímenes de *lesa humanidad*, sin embargo, no para cualquier tipo de violación en contra de civiles, entre ellos defensores y defensoras de derechos humanos.

Los operadores judiciales y el derecho de acceso a la justicia

El rol de los operadores de justicia –jueces y juezas, fiscales, procuradores, procuradoras, defensoras y defensores públicos y agentes de la administración de justicia- es fundamental para el acceso a la justicia a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Cada operador de justicia, de acuerdo a la posición que le corresponda desempeñar en el proceso, contribuye a que toda denuncia respecto de una violación a derechos humanos pueda tomar su correcto cauce a través de los mecanismos jurisdiccionales creados por el Estado, y sea posible sancionar a los responsables de violaciones a derechos humanos, reparar a las víctimas y permitir, a través de una investigación seria, imparcial y efectiva, que la sociedad tenga conocimiento de la verdad sobre los hechos denunciados.

Si bien el desempeño de las funciones naturales de jueces y juezas y de todos los demás operadores de justicia debiera traducirse en la garantía de un juicio regido conforme a las garantías del debido proceso, las presiones con que frecuentemente se enfrentan o el diseño propio del marco jurídico que rige sus funciones, en algunas ocasiones contamina la función jurisdiccional con problemas asociados a la corrupción y la falta de imparcialidad e independencia.

La CIDH ha identificado una serie de obstáculos que incluyen tanto deficiencias de orden institucional en el aseguramiento de la independencia del poder judicial, como también

ataques, agresiones y hostigamientos en represalia a la actuación de las y los operadores de justicia.

En relación a las deficiencias de orden institucional en el aseguramiento de la función judicial, la Comisión ha observado que la fragilidad en el poder judicial de algunos Estados se manifiesta tanto en las injerencias en éste por parte del poder ejecutivo; como también en el régimen de provisionalidad indefinida en que se encuentran gran cantidad de juezas y jueces; y en la posibilidad jurídica de que su nombramiento sea sujeto a una confirmación posterior, o bien, a una reelección en el cargo. Adicionalmente, varios operadores de justicia de la región fueron removidos de sus cargos luego de adoptar decisiones contrarias a los intereses de algunos grupos de poder, en muchos de los casos, a la luz de la información pública disponible, se evidencia una clara injerencia política en la decisión de su destitución. Las remociones arbitrarias de las y los operadores de justicia y las represalias perpetradas en su contra envían una fuerte señal a la sociedad y al resto de las y los operadores de justicia de que el poder judicial no tiene la libertad de adoptar decisiones. En algunas ocasiones, tras ser removidos de sus cargos han sido procesados e incluso, sometidos a situaciones contrarias a su dignidad. Algunas de las destituciones de juezas y jueces en la región han sido efectuadas por órganos disciplinarios tras el pronunciamiento de una instancia superior que ordena la revocación de una resolución judicial. En algunos de los casos, la destitución se realiza a través de procedimientos administrativos carentes de las debidas garantías consustanciales al debido proceso. La anterior falta de respeto por las decisiones judiciales atenta contra la garantía de independencia de los jueces y deteriora el sistema de administración de justicia. La CIDH ha observado a su vez la intromisión de algunas autoridades en la vida privada de operadores de justicia a través de la interceptación ilegal de comunicaciones telefónicas, algunas de las cuales se enmarcan en un grave contexto de amenazas y agresiones perpetradas como retaliación a algunas decisiones judiciales que afectan el interés de determinados grupos.

Por otro lado, en algunos Estados persiste una situación de inseguridad tanto personal como profesional de los operadores de justicia, la cual se visibiliza en la gran cantidad de atentados en contra de su vida e integridad personal, así como por los traslados inmotivados de plazas o puestos laborales o la remoción carente de motivación cuando su labor afecta sensiblemente al gobierno en turno, o las actividades de grupos del crimen organizado o de otros estratos de poder que, en algunos extremos, llegan a estar en colusión con operadores de justicia dentro de las propias instituciones. En los años transcurridos desde la publicación del Informe de 2006, se han perpetrado varios asesinatos en contra de operadores de justicia, muchos de ellos antecedidos por amenazas y perpetrados por sicarios. Gran parte de estos asesinatos no han sido debidamente investigados ni se habrían sancionado a los responsables materiales e intelectuales. También persisten las amenazas de muerte en su contra, realizadas con la finalidad de que favorezcan a una de las partes en un proceso, o bien, que se desistan de continuar en las investigaciones sobre algún delito.

La protección a defensoras y defensores de derechos humanos

Las defensoras y defensores de derechos humanos representan más de un tercio del total de personas beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la CIDH y aún vigentes. De un total de 207 medidas otorgadas en el período 2006-2010, 86 (42%) protegen a

personas que realizan actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Adicionalmente, del total de medidas cautelares que continúan vigentes desde el año de 2006 a la fecha, casi la tercera parte (32%) corresponden a defensoras y defensores de derechos humanos.

En relación con las medidas de protección a defensoras y defensores adoptadas por los Estados, la Comisión ha observado que en general no constituyen políticas globales de protección de conformidad con lo recomendado en el Informe de 2006. Por el contrario, las medidas suelen restringirse a proporcionar esquemas de seguridad a defensores en peligro, sin investigar el origen de las amenazas de las que han sido objeto. En otros casos, las autoridades consideran que con el inicio de una investigación sobre las amenazas sufridas es suficiente para proteger al defensor o defensora afectados, pero omiten proporcionar algún esquema de seguridad durante el tiempo en que ésta se desarrolla, o bien, las supuestas actividades de protección se encuentran enmarcadas en un clima de descrédito y desprestigio a defensoras y defensores creado por las propias autoridades. La CIDH observa que la falta del diseño de una política global de protección visible en los ejemplos anteriores, propicia un estado de indefensión que repercute en detrimento de las labores adelantadas por defensores y defensoras de derechos humanos.

La Comisión considera que para implementar una política global de protección los Estados deberían: a) adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades; b) abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos, y de cualquier índole que dificulten su labor; c) proteger a defensoras y defensores cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal; y d) investigar las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de derechos humanos combatiendo la impunidad.

La CIDH destaca que, de conformidad con su informe de 2006, una pieza fundamental de la protección global a defensoras y defensores incluye el promover una cultura de los derechos humanos que reconozca pública e inequívocamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y el Estado de Derecho y, asimismo que el Estado reconozca públicamente que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima. La CIDH ha recomendado a los Estados que emprendan actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar acerca de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones.

Aunque los programas de protección especializados no son la única alternativa para proteger a las defensoras y defensores, su instrumentación adecuada puede facilitar a los Estados cumplir con su obligación de protección al permitir mayor cercanía y conocimiento concreto de la situación particular del defensor o defensora en riesgo y, consecuentemente, poder brindar una intervención oportuna, especializada, y proporcional al riesgo en que se encuentre. Dichos programas son especialmente necesarios en aquellos Estados en los cuales la labor de promoción y defensa de los derechos humanos se ha convertido en una actividad riesgosa en virtud de los múltiples ataques, agresiones y hostigamientos cometidos en contra de defensoras y defensores. Varios de los programas de protección que existen en algunos Estados enfrentan importantes desafíos que es

necesario superar. En el Informe, la CIDH señala algunos de los lineamientos que deben reunir los programas de protección de defensoras y defensores para brindar una protección adecuada conforme a los estándares interamericanos de derechos humanos, particularmente en lo que atañe a los supuestos para la solicitud de protección, la evaluación del riesgo, la idoneidad y efectividad de las medidas de protección, el personal encargado de prestar la protección y los criterios para monitorear y considerar la insubsistencia del riesgo.

Las instituciones nacionales de protección y defensa de los derechos humanos, en muchos países bajo la figura de *Ombudsman* o defensores del pueblo, desempeñan un importante rol en la vigencia de los derechos humanos y su establecimiento en los Estados constituye un avance en la consolidación de las instituciones democráticas. Concretamente respecto de las garantías de independencia, la CIDH ha considerado como un progreso significativo que los Estados aseguren que el *Ombudsman* no sea designado exclusivamente por el Poder Ejecutivo. La Comisión insta a los Estados a garantizar la máxima independencia de las instituciones nacionales de defensa y promoción de los derechos humanos, así como a garantizar su pluralidad a través de una adecuada representación de las fuerzas sociales.

El informe de la CIDH concluye que persisten en las Américas los obstáculos identificados en el Informe de 2006 para desarrollar tareas de defensa de los derechos humanos, y que los mecanismos destinados a impedir o desmotivar esta labor presentan una creciente sofisticación. En consecuencia, la Comisión Interamericana reitera en su nuevo informe las recomendaciones presentadas a los Estados en el informe de 2006 con el fin de contribuir a la protección de las defensoras y defensores de derechos humanos y asegurar un efectivo desarrollo de su labor.

7

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ACTUALIZACIÓN Y BALANCE

RESUMEN

Este informe prosigue el trabajo presentado en el Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México publicado en 2009 y la subsecuente actualización publicada en 2010, para realizar además un primer balance sobre el nivel de implementación de las recomendaciones contenidas en el primer documento.

En el presente informe se subraya que la incidencia de casos de agresiones contra las y los activistas de derechos humanos persiste y sigue afectando la plena vigencia del derecho a la defensa de los derechos humanos. Por ello se reitera la pertinencia de continuar abogando por la adopción e implementación de las recomendaciones emitidas desde el 2009, profundizando y perfeccionando aquellas en las cuales ya existen y se reconocen esfuerzos y acciones por parte del Estado mexicano.

1. PRESENTACIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (en adelante “la Oficina del ACNUDH en México”) publicó en 2009 su primer Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en el país¹ y en 2010 una actualización del mismo². El primero de los informes citados contiene 10 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar las condiciones en que se ejerce el derecho a defender los derechos humanos en el país.

2. El presente documento realiza un balance de las iniciativas que permitieron algunos avances positivos en el cumplimiento de dichas recomendaciones y las áreas en las cuales aún perduran retos, varias de las cuales coinciden con lo señalado por diversos mecanismos internacionales sobre estas mismas materias.³

3. El reciente cambio de la Administración Pública Federal refuerza la necesidad e importancia de proponer elementos que actualicen y desarrollen la agenda del Estado mexicano con miras a promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos, de allí la utilidad de compartir públicamente este informe de seguimiento.

¹ Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*. Noviembre de 2009.

² Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Octubre de 2010.

³ El Consejo de Derechos Humanos (2009), el Comité de Derechos Humanos (2010), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2011), el Comité de los Derechos del Niño (2011), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (2011) y el Comité para la Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (2012), entre otros. Todas las recomendaciones formuladas están disponibles en www.recomendacionesdh.mx

4. BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

30. A partir de las recomendaciones emitidas en el Informe de 2009 de la Oficina del ACNUDH en México, en este apartado se realiza un análisis sobre el estado de cumplimiento u observancia que guardan las mismas, incluyendo los avances logrados y los retos pendientes para alcanzar su plena y eficaz implementación.¹⁸ Además, se resaltan algunas buenas prácticas que pueden contribuir a mejorar la respuesta del Estado mexicano frente a la actual situación que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en el país.

RECOMENDACIÓN

1. Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMD).

31. Desde el año 2010 y a lo largo del bienio que le sucedió, la Oficina del ACNUDH en México sostuvo un diálogo permanente y directo con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con el objetivo de identificar acciones de cumplimiento de la recomendación. La Oficina del ACNUDH en México siempre fue recibida con prontitud y disposición y el tema de una posible campaña conjunta a favor del derecho a defender los derechos humanos ha generado interés entre los interlocutores. Las nuevas autoridades de la Unidad para la

¹⁸ En este balance no se han incorporado las siguiente tres propuestas albergadas en una de las recomendaciones porque la Oficina del ACNUDH en México carece de información sobre su implementación: i) “Revisar y reformar aquellos tipos penales que debido a su formulación abierta pueden llegar a ser aplicados de manera expansiva en contra de las y los defensores”; ii) “Revisar la legislación civil y fiscal con el fin de facilitar y hacer más accesible la constitución jurídica de las diversas organizaciones y agrupaciones de defensoras y defensores según su propia naturaleza y objetivos, así como el acceso al financiamiento público y privado”; y iii) “Revisar la legislación relativa a facilitar el acceso a las y los defensores a los centros de detención, particularmente para verificar o atender situaciones concretas”.

Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB han reiterado su compromiso de seguir trabajando en esta materia. Sin embargo, hasta la publicación de este informe, no se había logrado concretar dicha iniciativa.

32. El Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, así como varias otras altas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federales y otras tantas de los niveles locales, han emitido declaraciones públicas resaltando la labor de quienes defienden los derechos humanos. En eventos simbólicos, el ex Presidente de la República, Felipe Calderón, tomó posiciones públicas destacadas.¹⁹ Por ejemplo, el 22 de junio de 2012, el entonces titular del Ejecutivo Federal, en el marco de la firma del Decreto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, señaló: “como Presidente de la República, reconozco la invaluable labor de quienes dedican su vida a investigar, a documentar y denunciar violaciones a derechos humanos. Se trata de mexicanas y mexicanos valientes que, a pesar de los obstáculos, a pesar de los riesgos, a pesar de las amenazas, día con día se esmeran por construir una sociedad fundada en principios democráticos, una sociedad donde se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos”.²⁰

33. Por su parte, el actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, sostuvo que el “valor de los activistas sociales (...) nos inspira, nos contagia de energía, de pasión, de compromiso, para hacer más justa y digna la vida de nuestros semejantes”.²¹

¹⁹ Discurso *Derechos Humanos. México y la ONU: Construyendo hacia el futuro* (6 de julio de 2011) al firmar el Acuerdo Presidencial que establecía las bases para la creación de un Mecanismo de Protección para las y los defensores de derechos humanos. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/07/el-presidente-calderon-durante-el-evento-derechos-humanos-mexico-y-la-onu-construyendo-hacia-el-futuro/> (consultada en noviembre de 2012)

Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011 (9 de diciembre de 2011). <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

²⁰<http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/el-presidente-felipe-calderon-durante-la-firma-del-decreto-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos/> (consultada en noviembre de 2012).

²¹ Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2012 (10 de diciembre de 2012). <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ceremonia-de-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2012/> (consultada en enero de 2013).

34. SEGOB ha condenado públicamente algunas agresiones en contra de quienes defienden los derechos humanos y ha divulgado información relevante sobre el tema a través de su página de internet.

35. Juan N. Silva Meza, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha formulado varios discursos en los que resalta el papel de las y los impartidores de justicia como “defensores de los derechos humanos”.²²

36. En el Congreso de la Unión, con motivo de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en abril de 2012, se pronunciaron importantes discursos de reconocimiento a la actividad de las y los defensores de derechos humanos. Lo mismo ha ocurrido con motivo de la adopción de algunos puntos de acuerdo en ambas Cámaras a raíz de agresiones que han padecido las y los defensores de derechos humanos.

37. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece en su artículo 44, que la “Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto”.

38. La mayoría de los posicionamientos públicos se han dado con motivo de agresiones puntuales en contra de defensores y defensoras de los derechos humanos como una medida reactiva de repudio a lo sucedido. Si bien es muy importante que desde las más altas esferas políticas se condenen estos hechos, es necesario abordar tareas más allá de cada coyuntura, de suerte que se genere una secuencia de contenidos y difusión que configuren un mensaje constante, dirigido y claro, cuya audiencia sea al mismo tiempo la población en general y los servidores públicos. En vista de ello, sigue siendo pertinente recomendar nuevamente la adopción de una campaña de esta naturaleza, como se señaló en el Informe 2009, a fin de contrarrestar los prejuicios y estigmas que fomentan un clima de hostilidad y falta de comprensión hacia el trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en el país.²³

²² Discursos del 17 de septiembre de 2011, 2 de febrero de 2012 y 6 de julio de 2012.

²³ En apoyo a la labor de las personas defensoras y condena de las agresiones sufridas, la Oficina del ACNUDH en México ha emitido algunos comunicados de prensa. Comunicados de prensa: *ONU-DH condena la nueva agresión contra Norma Andrade, activista de derechos*

En el marco de la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en julio de 2011, la Oficina del ACNUDH en México lanzó una campaña para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras. Durante el acto público de lanzamiento, la Sra. Navi Pillay señaló: ***Les animo a involucrarse y convertirse en un defensor de derechos humanos. Invito a los diferentes integrantes de la sociedad, incluyendo artistas, líderes de opinión, estudiantes, colegas y a cualquier persona a ser parte de esta iniciativa, a sumarse a esta campaña. Hoy, junto a ustedes, en el lanzamiento oficial de la campaña es un honor decir: ¡YO ME DECLARO!***

39. El 20 de marzo del 2013, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, un espacio de coordinación y enlace de 73 organizaciones de la sociedad civil con presencia en 21 estados de la República, dio inicio a su propia campaña de concienciación acerca del trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en México denominada: “Defendamos la esperanza: Campaña Nacional en Favor de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.²⁴

40. El “Pacto por México”, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y las dirigencias de las principales fuerzas políticas (PAN, PRI

humanos (3 de febrero de 2012); ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de Trinidad de la Cruz y las agresiones contra el MPJD (8 de diciembre de 2011); ONU-DH y ONU Mujeres condenan el asesinato de Nepomuceno Moreno y el atentado contra Norma Andrade, activistas de derechos humanos (5 de diciembre de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente la violencia homicida en contra de la familia Reyes en Chihuahua (25 de febrero de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de la defensora de derechos humanos Marisela Escobedo en el Estado de Chihuahua (17 de diciembre de 2010).

Asimismo, la Oficina del ACNUDH en México lanzó en julio de 2011 la campaña “Yo me declaro” para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos. A la fecha de redacción del presente informe, el video “Declárate, yo me declaro” (<http://youtu.be/t6zizschxCY>) ha sido reproducido más de 230.000 veces y la página en Facebook de la campaña “Yo me declaro” (<http://www.facebook.com/yomedeclearo>) tiene un promedio de 12.000 vistas mensuales.

y PRD),²⁵ menciona que “el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos” y, entre otros compromisos, establece el “defender los derechos humanos como política de Estado”. De igual forma el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere, como una de sus estrategias, el “instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.²⁶ La intención así expresada en el “Pacto por México” y en el Plan Nacional de Desarrollo podrían favorecer la mejora de las condiciones en las que las y los defensores de derechos humanos realizan su trabajo en México y deberían configurar un marco firme para brindar un mayor reconocimiento a la legitimidad del trabajo que desarrollan.

41. Con el acuerdo público para dar inicio a la elaboración de un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos,²⁷ la Oficina del ACNUDH en México se hace eco del llamado de la SEGOB para que los espacios de interlocución entre las organizaciones civiles y las autoridades sigan construyéndose sobre la base de un diálogo respetuoso y franco que pueda enriquecer el debate, el diseño y la implementación de toda política pública en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

2. Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD²⁸ podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener.

²⁴ Para mayor información consúltese la página de internet de la campaña: <http://defendamoslaesperanza.org.mx/> (consultada en abril de 2013).

²⁵ Disponible en <http://pactopormexico.org/>

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1.

²⁷ Sesión de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2013.

²⁸ Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

42. El 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó la promulgación de la Ley e hizo un llamado a su implementación inmediata.²⁹

43. La Ley es un paso trascendental en el reconocimiento específico de las y los defensores de derechos humanos. El objeto de la Ley es garantizar 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. Mediante dicha Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y se retoman aspectos fundamentales de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”, tales como el amplio concepto de persona defensora de derechos humanos y su especial protección.

En el marco de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, emitió un comunicado en el que manifestó: ***Durante mi visita a México el año pasado [2011] me reuní con defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y organizaciones que me compartieron los serios riesgos que enfrentan y la valentía con la que desarrollan su trabajo vital en una sociedad democrática. Ha sido alentador saber que la Ley, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil y aprobada por el Congreso de la Unión (...), fue el resultado de un proceso abierto y participativo.***

A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, señaló: ***Los defensores de derechos humanos en México necesitan desesperadamente la protección efectiva del Estado ahora.***

44. Cabe reconocer el trabajo desarrollado por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley y el de las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron el proceso legislativo. La apertura, disponibilidad y liderazgo del Congreso de la Unión, especialmente del Senado de la República, así como la

capacidad y compromiso de las organizaciones, hicieron posible que se emitiera una ley que busca responder a una situación particularmente crítica.

RECOMENDACIÓN

En particular, se recomienda también que el referido grupo de trabajo pueda revisar la legislación actual con el fin de reforzar los siguientes aspectos:

2.1 Tomando en cuenta el compromiso reiterado por el Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal, culminar el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos garantizando, entre otras cuestiones, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos y el principio *pro personae*.

45. El 10 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en derechos humanos mediante el cual se modifican once artículos de la Constitución Federal.³⁰ La Alta Comisionada emitió un pronunciamiento saludando la reforma.³¹

46. Destacan en los contenidos de la reforma, el rango constitucional otorgado a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, la consagración del principio *pro personae* y de interpretación conforme y la enunciación de las obligaciones estatales.

47. No obstante la incorporación de plazos precisos en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, los cuales ya vencieron, a un año y medio de la entrada en vigor de la reforma aún no se emiten las leyes secundarias que permitan la implementación legislativa del cambio constitucional. Solamente se ha emitido una modificación a la Ley de la CNDH.³²

²⁹http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2012/06/COM_Pillay_saluda_ley_proteccion_defensores_periodistas_ONU-DH.pdf

³⁰ DOF del 10 de junio de 2011.

³¹ <http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2011/junio/reformaconstitucionalpillay.pdf>

³² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el DOF el 15 de junio de 2012.

48. El “Pacto por México” establece como uno de sus compromisos la creación de una instancia federal que “permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos”.³³ De igual forma, dicho acuerdo político hace referencia a la emisión de varias leyes reglamentarias de la reforma constitucional en derechos humanos.³⁴

La Reforma es un hito resultado de años de arduo trabajo y discusiones (...) Esta Reforma positiva y palpable debe llevar a México a reconocer e implementar de mejor y más clara manera los derechos humanos contenidos en su Constitución y en los tratados internacionales. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

49. Es indispensable que a la brevedad se aprueben las leyes que garanticen la operatividad de los nuevos contenidos constitucionales.

RECOMENDACIÓN

2.2 Reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos, especialmente el juicio de amparo.

50. El 6 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en materia de amparo.³⁵ Esta reforma permite la procedencia del amparo ante la violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, establece el interés legítimo, permite la procedencia del amparo colectivo y concede, en ciertos supuestos, efectos generales a las normas declaradas como inconstitucionales.

³³ Compromiso 21.

³⁴ Ley de reparación del daño (compromiso 22), ley reglamentaria del artículo 29 constitucional (compromiso 23), ley reglamentaria del artículo 33 constitucional (compromiso 24), ley de la CNDH (compromiso 25) y reformas a las constituciones de los estados y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (compromiso 26).

³⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. A pesar de que el Decreto de la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 especificó un plazo de 120 días para la aprobación de la ley secundaria, la nueva Ley de Amparo entró en vigor hasta el 3 de abril de 2013. La nueva legislación en materia de derechos humanos favorecerá la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, incluyendo aquella que de manera destacada desarrollan las y los defensores.

52. En el cumplimiento de esta recomendación también han resultado importantes el reforzamiento de los mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, el mejoramiento del control abstracto de la constitucionalidad en atención a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales³⁶ y el reconocimiento constitucional y legal de las acciones colectivas.³⁷

RECOMENDACIÓN

2.3 Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

a) En relación al uso de la fuerza

53. En la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011, el Presidente de la República instruyó: “a las dependencias federales para que hagan públicas y, de ser necesario, actualicen sus directivas y sus protocolos aplicables en el uso legítimo de la fuerza”.³⁸

54. A nivel federal, desde el 15 de octubre de 2009 se publicó en el DOF la Directiva 003/09, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de la Secretaría de Marina y Armada de México, misma que fue reformada en 2012 en atención a la instrucción presidencial.³⁹

³⁶ Estos dos aspectos son objeto de la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio del 2011.

³⁷ Artículo 17 constitucional, reformado el 30 de julio de 2010.

³⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

³⁹ Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.

55. El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.⁴⁰ Dicho Convenio reconoció la necesidad de que las mencionadas instituciones reconocieran e implementaran los anexos relacionados, entre otras materias, con el uso legítimo de la fuerza.

56. Como parte de los anexos, ese mismo día se publicó una directiva de la SEDENA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴¹ Además de lo anterior, se publicó un acuerdo del Secretario de Seguridad Pública por medio del cual se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en dicha Secretaría.⁴² Asimismo, la PGR emitió un acuerdo que establece las directrices que deberán observar los servidores públicos en el uso legítimo de la fuerza.⁴³

57. La Oficina del ACNUDH en México valora la adopción del convenio y anexos respectivos, mismos que, al haber sido publicados en el DOF, adquieren plena obligatoriedad para las instituciones involucradas. La Oficina del ACNUDH en México exhorta a que el siguiente paso sea emitir una legislación sobre el uso de la fuerza en total concordancia con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como los demás instrumentos internacionales aplicables. Se han dado algunos pasos importantes en esta dirección. La Cámara de Diputados aprobó el 28 de abril de 2009 una legislación sobre la materia, que posteriormente fue turnada al Senado, donde aún no ha sido dictaminada. En el “Pacto por México” se sostiene que se creará una ley que establecerá “parámetros claros para el uso de la fuerza pública”⁴⁴ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se contempla como una de sus líneas de acción el “promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país”.⁴⁵ En

⁴⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

⁴¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

⁴² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁴³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

⁴⁴ Compromiso 29.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

febrero del 2013 se firmó un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el Comité Internacional de la Cruz Roja con la finalidad de obtener su asesoría especializada en la elaboración de un marco normativo que regule el uso de la fuerza. De acuerdo con la información recibida, el Gobierno Federal se encuentra trabajando en la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley sobre el uso de la fuerza. Sería conveniente que la legislación a emitirse sea una ley “general” que regule a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza.

58. A nivel local, se encuentra vigente la ley que regula el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, su respectivo reglamento⁴⁶ y un acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación el cual regula, entre otras cuestiones, el uso de la fuerza.⁴⁷ En el estado de Oaxaca se emitió la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del estado de Oaxaca.⁴⁸

b) En relación al derecho a la protesta social

59. En relación a la utilización de la fuerza para la contención de una manifestación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó un importante precedente de interpretación judicial en febrero de 2009 como resultado de la facultad de investigación realizada con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas los días tres y cuatro de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.⁴⁹ En la sentencia se hace un desarrollo sobre las normas y principios nacionales e internacionales aplicables a la regulación del uso de la fuerza en el marco de un operativo policial (legalidad, necesidad, proporcionalidad, entre otros).

60. La SCJN, a través de su Primera Sala, también aportó criterios generales relevantes al resolver los juicios de amparo promovidos por los integrantes

⁴⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de abril de 2008 y 25 de noviembre de 2010, respectivamente.

⁴⁷ Acuerdo A/005/2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 10 de mayo de 2012.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, del 20 de septiembre de 2011

⁴⁹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=09&day=21>

del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco, luego de ser acusados del delito de secuestro equiparado.⁵⁰ En dicha resolución, la SCJN sostuvo que la protesta social pacífica constituye “el ejercicio válido de un derecho”.

61. Es indispensable seguir abonando al análisis sobre los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder punitivo estatal, ya sea en relación con el uso de la fuerza o el empleo del sistema penal para limitar la actividad de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. Por ello, la Oficina del ACNUDH en México reitera que las expresiones de protesta social pacífica son totalmente válidas como vehículo de participación política en regímenes democráticos.⁵¹

RECOMENDACIÓN

2.4 Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.

62. En sus informes de misión derivados de su visita oficial a México en agosto de 2010, Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendaron al Estado mexicano: “adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible

⁵⁰ Juicios de amparo directo 4/2010, 5/2010, 6/2010, 7/2010, 8/2010, 10/2010, resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 30 de junio de 2010.

⁵¹ La participación en manifestaciones pacíficas son una forma importante de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica, expresión y asociación, todos ellos derechos humanos garantizados a todas las personas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Para mayor información sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se recomienda consultar la página de internet de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

a todos los sectores de la población”.⁵² El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendó, adicionalmente, “crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias”.⁵³

63. Sin embargo, la radiodifusión comunitaria sigue sin contar con un reconocimiento específico en la legislación y aún no se adoptan procedimientos claros, sencillos y equitativos en la asignación de frecuencias. Tampoco existen políticas públicas para garantizar que las radios comunitarias cuenten con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia. No obstante lo anterior, en 2010 seis permisos a radios comunitarias fueron otorgados.

64. Por lo anterior, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación e invita al Estado a atender el sentido de la misma en el marco de la reforma constitucional en telecomunicaciones.

⁵² Informe de Misión a México del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas, mayo de 2011, párrafo 91, a), A/HRC/17/27/Add.3. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párrafo 301.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 91, c).

3. A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores con autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.

65. A partir de febrero de 2010 se generó un intercambio de experiencias regionales en materia de protección⁵⁴ y, en el marco de la visita al país de la Alta Comisionada en julio del 2011, se publicó el Acuerdo Presidencial que Establece las Bases del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como sus respectivos lineamientos de operación.⁵⁵

⁵⁴ *Mesa de Diálogo para la construcción de un Mecanismo Nacional de Protección* convocada por la Oficina del ACNUDH en México de forma conjunta con la CNDH y SEGOB. Participaron cuatro expertos colombianos: Rafael Bustamante, Luis Alfonso Novoa, Carlos Ríos y Jaime Prieto (febrero 2010). En enero de 2011, la Oficina del ACNUDH en México facilitó una visita simultánea a Colombia por parte de una delegación mexicana y dos representantes de la sociedad civil con la finalidad de conocer el Programa de Protección creado en dicho país.

⁵⁵ DOF del 7 de Julio de 2011 y 24 de mayo de 2012 respectivamente.

Aprecio, en particular, los esfuerzos valientes de las y los defensores de derechos humanos y de las organizaciones, así como del movimiento de víctimas, quienes a un creciente riesgo promueven el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Discurso de la Alta Comisionada, Navi Pillay, al momento de la firma del Acuerdo Presidencial que establecía las bases del mecanismo de protección.

66. Como culminación del esfuerzo realizado primordialmente por la sociedad civil para contar con una legislación que brindara un sólido marco legal a la protección a defensoras y defensores, el 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁵⁶

67. Dicha Ley tiene el objetivo establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa y promoción de los derechos humanos o del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. A través de la Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

68. De manera específica, el “Pacto por México” refrenda políticamente los esfuerzos previos para garantizar condiciones eficaces de seguridad para que las y los defensores de derechos humanos desempeñen sus labores al incorporar el compromiso 29 relativo al “fortalecimiento a los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas”. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 adoptó como línea de acción “Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas”.⁵⁷

⁵⁶ DOF del 25 de junio de 2012.

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

69. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas está integrado por la Junta de Gobierno,⁵⁸ que es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones;⁵⁹ el Consejo Consultivo, que es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno;⁶⁰ y la Coordinación Ejecutiva Nacional, que es “el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo”.⁶¹ Dicha coordinación está compuesta por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; la Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.⁶²

70. El 19 de octubre de 2012, representantes de 51 organizaciones no gubernamentales,⁶³ constituidos en pleno a través de una convocatoria pública, eligieron a los nueve integrantes del Consejo Consultivo (cuatro en representación de las personas defensoras de derechos humanos, cuatro de las y los periodistas y una del sector académico).⁶⁴ El 26 de octubre se instaló el Consejo Consultivo

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “la Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: un representante de la Secretaría de Gobernación; un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros”. Asimismo, en la Junta de Gobierno pueden participar como invitados permanentes con voz pero sin voto, un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un representante del Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (art. 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas).

⁵⁹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 4.

⁶⁰ *Ibid*, artículo 9.

⁶¹ *Ibid*, artículo 17.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Los artículos 9 a 13 y transitorios Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecen el procedimiento para la elección de los miembros.

⁶⁴ El artículo 9 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece que “El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros [...]. En la integración del Consejo se buscará

y se designaron, entre sus integrantes, dos representantes de las personas defensoras de derechos humanos y otros dos de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno del Mecanismo,⁶⁵ con derecho a voz y voto.

71. El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Reglamento).

72. Desde su puesta en funcionamiento, en noviembre de 2012, hasta abril de 2013, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha recibido 64 solicitudes de incorporación (38 de personas defensoras de derechos humanos y 26 de periodistas), 23 de las cuales han sido conocidas por la Junta de Gobierno.⁶⁶ De total de solicitudes, 36 casos fueron sustanciados a través del procedimiento ordinario y 19 por el extraordinario, mientras que nueve casos no fueron incorporados por diversas razones. Asimismo, la Junta de Gobierno ha aprobado otros instrumentos de funcionamiento, como las reglas de operación de un fideicomiso

un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”. En este sentido, fueron elegidas como titulares y suplentes las siguientes personas:

- En representación de las personas defensoras de los derechos humanos:

Titulares: Agnieszka Raczynska, Edgar Cortez Morales, Michael W. Chamberlain Ruiz y Juan José Perdomo.

Suplentes: Axel García, Daniel Joloy, Verónica Flores y Obed Loreto Sánchez.

- En representación de los periodistas:

Titulares: Rogelio Hernández, Jade Ramírez Cuevas Villanueva, Jorge Israel Hernández Herrera y José L. Buendía

Suplentes: Andrés Arturo Solís, Guillermo Méndez y Abigail Gisela Martínez.

- En representación del sector académicos, como titular Pablo Romo Cedano y como suplente Armando Hernández Cruz.

⁶⁵ Edgar Cortez Morales y Michael W. Chamberlain Ruiz como representantes de las personas defensoras de derechos humanos, y Jade Ramírez Cuevas Villanueva y Jorge Israel Hernández Herrera como representantes de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno. Así mismo, se designó a Agnieszka Raczynska como presidenta del Consejo Consultivo.

⁶⁶ Sesión del 27 de noviembre de 2012: tres casos; sesión del 18 de diciembre de 2012: cuatro casos; sesión del 29 de enero de 2013: tres casos; sesión del 27 de febrero de 2013: dos casos; sesión del 4 de marzo de 2013: dos casos; sesión del 22 de marzo de 2013: cuatro casos; sesión del 8 de abril de 2013: cinco casos; sesión del 26 de abril de 2013: tres casos.

para el manejo de recursos⁶⁷ y los protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos.⁶⁸

73. Hasta diciembre de 2012, 25 entidades federativas habían suscrito un convenio de colaboración con SEGOB para garantizar la implementación de las medidas previstas por la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.⁶⁹ La coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. Así se ha evidenciado en algunos casos como, por ejemplo, en la implementación de ciertas medidas de prevención y protección entre los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en favor del albergue de inmigrantes “La 72 – Hogar Refugio para Personas Migrantes”, ubicado en Tenosique, Tabasco, al tiempo que el beneficiario reporta cierto nivel de incumplimiento de las medidas. En este sentido, es de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano.

74. Si bien en la elaboración de la normativa reglamentaria y operativa del mecanismo de protección SEGOB ha promovido la consulta y participación de la sociedad civil, tal como se recomienda por los organismos internacionales, durante los primeros meses de funcionamiento el Mecanismo ha sido objeto de diversas críticas por parte de algunas personas beneficiarias y de la sociedad civil.

75. La organización “Artículo 19” ha señalado las dificultades para lograr una eficaz coordinación entre el mecanismo de protección a cargo del gobierno federal y las entidades federativas, así como la falta de claridad en los lineamientos y criterios para el manejo de los recursos económicos etiquetados para el Mecanismo.⁷⁰

⁶⁷ El 27 de febrero de 2013 se aprobaron en la Junta de Gobierno las reglas de operación del Fideicomiso denominado “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

⁶⁸ Aprobados en la Junta de Gobierno del 27 de noviembre de 2012.

⁶⁹ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁷⁰ Artículo 19. *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*. México, 2012.

76. Por su parte, un grupo de más de 80 organizaciones, durante el 147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁷¹ señaló que “las medidas de protección implementadas no han sido efectivas para garantizar la protección de las personas beneficiarias del Mecanismo y no se han cumplido los plazos fijados por la Ley. Los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, lo que lleva a recomendar medidas que no reflejan el nivel de riesgo real”.⁷² Por lo anterior, añadieron, “Resulta de gran importancia que el personal encargado de la operación del Mecanismo cuente con el perfil adecuado para el desempeño de tales funciones, esté ampliamente capacitado y tenga conocimiento de la situación que enfrentan tanto personas defensoras de derechos humanos como periodistas, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, se requiere capacitación y entrenamiento para las autoridades locales que implementarán en los estados las medidas dictadas por el Mecanismo”.⁷³

77. De acuerdo con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Oficina del ACNUDH en México es invitada, con derecho a voz, a todas las sesiones de la Junta de Gobierno del mecanismo de protección y en dicha calidad le ha asignado la máxima prioridad a participar activamente en sus sesiones y a convocar la atención y apoyo de otros actores de la comunidad internacional. Siendo el Mecanismo una institución que se encuentra en un estado temprano de operaciones, enfrenta retos que van desde lo administrativo a lo sustantivo, haciéndose muy notable en estos primeros meses la necesidad de superar a la mayor brevedad posible los obstáculos que se presentaron para disponer de recursos económicos, tener una adecuada estructura interna y dotar a ésta de los funcionarios adecuados.⁷⁴

⁷¹ El listado de organizaciones y el informe sobre la *Situación General de Derechos Humanos en México*, 147° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2013, puede consultarse en <http://cmdpdh.org/2013/03/informe-presentado-en-el-147-periodo-de-sesiones-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/>

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Sobre una plantilla oficial de 18 funcionarios, a mediados de mayo de 2013 sólo estaban contratados y en funciones ocho funcionarios, incluidos dos dedicados a actividades administrativas.

78. La elaboración de los informes de riesgo, de acuerdo con una metodología acordada con la sociedad civil y que recoge un amplio enfoque, exige un personal estable en sus puestos y en constante capacitación, junto con un fuerte respaldo político que permita superar formas y conceptos tradicionales de evaluar el riesgo. La adecuada implementación de las medidas de protección acordadas, el monitoreo de las mismas y una oportuna difusión de la existencia y funciones del propio Mecanismo, son también retos impostergables. Todo ello sin olvidar que mientras persistan los elevados niveles de impunidad que éste y otros informes siguen señalando respecto a los ataques contra las y los defensores de derechos humanos, el efecto de cualquier mecanismo de protección siempre será limitado.

79. La Oficina del ACNUDH en México confía en que la apertura mostrada por SEGOB, los avances en el diseño de un mecanismo institucional de protección y el entendimiento alcanzado hasta ahora entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, reditúen en resultados tangibles en la protección de la vida, integridad y libertad de defensoras, defensores y periodistas. La Oficina del ACNUDH en México continuará brindando asesoría técnica y facilitando el diálogo entre los diversos actores.

RECOMENDACIÓN

4. Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La ACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.

80. En junio de 2010, se creó la Unidad de Vinculación Ciudadana dentro de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual tuvo bajo su cargo la responsabilidad de realizar una serie de Jornadas Vínculo Cívico-Militar en las 12 regiones militares del país. La información proporcionada por la SEDENA resalta los encuentros en los estados de Coahuila, Chihuahua y Guerrero.

81. La Oficina del ACNUDH en México espera que estos canales de comunicación directa se profundicen y enriquezcan entre dicha Secretaría y las defensoras y defensores de derechos humanos en cada entidad federativa.

5. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.

82. Un mes después de la publicación en 2009 del Informe de la ACNUDH en México sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera de cuatro sentencias sobre los alcances de la jurisdicción militar en México.⁷⁵ En los cuatro casos se ha determinado la necesidad de reformar el Código de Justicia Militar y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil. Con posterioridad a la emisión del Informe 2009, el Comité de Derechos Humanos⁷⁶, el Comité de los Derechos del Niño⁷⁷, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁷⁸ y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias⁷⁹ hicieron recomendaciones en la misma dirección.

83. El 18 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar la cual pretendía excluir de la competencia del fuero militar los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura. Al respecto, la Oficina del ACNUDH en México expresó que “la ruta [...] abierta para armonizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales de protección de derechos humanos plantea retos evidentes, dada la insuficiencia -entre otras- del muy limitado catálogo

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010; y *Caso Rosendo Cantú y otras vs. México*, sentencia de 15 de mayo de 2011.

⁷⁶ *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párrafos 11 y 18.

⁷⁷ *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril, de 2011, párr. 30. b.

⁷⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 94. r.

⁷⁹ Informe del Grupo de Trabajo, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 98.

de exclusiones que se incorpora a la iniciativa”⁸⁰ y hacía votos para que el debate que se iniciaría en el Congreso de la Unión avanzara para garantizar que “todas las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas sean investigadas y juzgadas por tribunales civiles”.⁸¹

84. El 9 de diciembre de 2011, el Presidente de la República instruyó para que se pusieran a disposición del Senado elementos “que [pudieran] enriquecer el proceso de dictaminación [sic] de la iniciativa” presentada por él en octubre de 2010⁸² y dio una instrucción a la PGR y a la Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, a fin de que explorasen mecanismos para que, en los casos de violaciones a los derechos humanos en que sean acusados integrantes de las Fuerzas Armadas, se buscara la manera de poder transferir o declinar la competencia militar en favor de las autoridades civiles.⁸³

85. En abril del 2012, comisiones del Senado avanzaron en la aprobación de un proyecto de decreto por el que se reformaban, entre otros ordenamientos, el Código de Justicia Militar para restringir el alcance del fuero militar e impedir que conozca de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en contra de civiles, así como de violaciones a los derechos humanos.⁸⁴ No obstante que el proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad en las comisiones del Senado, el mismo nunca fue elevado al Pleno para su votación.

86. Los avances fundamentales en esta materia se han dado en la SCJN. Como resultado del Expediente Varios 912/2010, la SCJN determinó que, para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco,⁸⁵ debía reasumir su

⁸⁰ Comunicado del 19 de octubre de 2010. <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/CDP191010.pdf>

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, aprobado el 19 de abril de 2012 por las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado.

⁸⁵ CorIDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

competencia originaria para resolver los conflictos competenciales dados entre la jurisdicción militar y la ordinaria; lo anterior con el propósito de adoptar criterios en la materia para todo el poder judicial.

87. El 6 de agosto de 2012, se inició en el Pleno de la SCJN el análisis de 30 expedientes relacionados con jurisdicción penal militar.⁸⁶ Dentro de las determinaciones más relevantes adoptadas por la SCJN destaca el criterio de que la justicia penal militar no podrá conocer de delitos cometidos por militares cuyos sujetos pasivos sean civiles, ni es competente para conocer de delitos que se configuren como violaciones a los derechos humanos, los cuales son ajenos a la disciplina militar y deben ser conocidos por tribunales ordinarios. Adicionalmente, la SCJN declaró que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es inconstitucional e inconveniente pues no garantiza que los civiles que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tengan la posibilidad de que la investigación y sanción de estas conductas sean realizadas por la autoridad competente:⁸⁷ un juez o tribunal ordinario. La Alta Comisionada reconoció la determinación de la SCJN.⁸⁸

La Suprema Corte de Justicia de México tomó una decisión histórica al limitar el alcance de la justicia militar y establecer que la jurisdicción civil debe conocer las violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar. Navi Pillay.

88. Derivado de las sentencias de la SCJN, el Gobierno Federal ha informado que ha instruido el establecer como práctica el que la Procuraduría General de Justicia Militar decline su competencia en favor de la jurisdicción penal ordinaria.

89. La Oficina del ACNUDH en México reconoce los avances logrados y espera que el alcance de su recomendación pueda ser atendido a la brevedad mediante la emisión de una nueva legislación en la materia.

⁸⁶ http://fueromilitar.scjn.gob.mx/fm_sesiones.htm

⁸⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el amparo es el recurso adecuado para que las víctimas o sus familiares cuestionen la definición indebida del juez competente en casos de violaciones a derechos humanos en donde se encuentren vinculados militares.

⁸⁸ Discurso inaugural de la 21ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12486&LangID=E>

6. Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa.

90. El 23 de abril de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el “Acuerdo número A/010/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen los lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas”.

91. Asimismo, en marzo de 2009, fue creada la Fiscalía Especializada en la protección de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos en Chiapas, que tiene el mandato de investigar las agresiones sufridas por personas defensoras en dicha entidad.

92. Por otra parte, en el marco de una mesa de implementación de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de defensores y defensoras en Guerrero, se elaboró, con el apoyo de la Oficina del ACNUDH en México, un proyecto de protocolo para investigar hechos presuntamente delictivos cometidos en agravio a defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, a raíz de los cambios de funcionarios en dicha Procuraduría en diciembre de 2011, la propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha de publicación de este informe. El estado de Oaxaca también ha iniciado un proceso similar para la elaboración de un protocolo en la materia

93. La Oficina del ACNUDH en México confía en que los citados protocolos sean aprobados a la brevedad y se garantice su implementación mediante una adecuada capacitación a las autoridades encargadas de investigar las agresiones en contra de la comunidad de defensores, así como mediante la autorización de recursos humanos y materiales suficientes.

94. A pesar de que gran parte de las agresiones reportadas ocurre en el ámbito de la competencia del fuero común, es conveniente que también desde la PGR se impulse un protocolo de investigación a fin de dar certeza jurídica

sobre la actuación de esta instancia en el tema y pueda servir de referente para las procuradurías locales.

95. La Oficina del ACNUDH en México reitera el sentido de su recomendación y hace un llamado para concluir la aprobación de las iniciativas en curso y adoptar herramientas de investigación criminal apropiadas para la eficaz identificación y sanción de los perpetradores de las agresiones hacia las y los defensores de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

7. A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.

96. No se cuenta con información relacionada con la creación de nuevos programas especializados para la atención de defensoras y defensores dentro de los organismos públicos de derechos humanos adicionales a los reportados en el Informe 2009 (CNDH y CDHDF).

97. En el mes de octubre de 2010, la CNDH publicó la *Guía para implementar medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos en México*. Partiendo del reconocimiento a la labor que realizan defensoras y defensores, en dicho documento se establecen pautas generales para la construcción de un mecanismo de protección eficaz para dicho sector en condición particular de vulnerabilidad, abonando así al establecimiento de criterios objetivos en la emisión de las medidas cautelares por parte de los organismos públicos.

98. Asimismo, en julio de 2011, la CNDH publicó su primer informe temático sobre la situación de las y los defensores.⁸⁹ La Oficina del ACNUDH en México

⁸⁹ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial Sobre la situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011

confía que este tipo de iniciativas se reproduzcan en los organismos públicos de protección a los derechos humanos de las entidades federativas, tal como ya sucedió en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁹⁰

Las oficinas del Ombudsperson y las instituciones nacionales de derechos humanos son una de las primeras líneas de defensa contra los abusos de derechos humanos y una de las primeras plataformas al llamado de las víctimas. Navi Pillay con motivo de la presentación del Informe *El Derecho a Defender*.

99. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del 2011 fortaleció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y estableció que los procedimientos para la designación de los titulares y de las personas que integren los consejos consultivos de los organismos públicos de derechos humanos deberán ser transparentes y sujetos a una consulta pública. No obstante el importante avance registrado, aún es necesario que el nuevo contenido constitucional federal se vea reflejado en la legislación secundaria, en el marco constitucional y legislativo de las entidades federativas, así como en las normas procedimentales y prácticas que rodean las citadas designaciones. La fortaleza de los organismos públicos radica en su autonomía e independencia, así como en la legitimidad de sus titulares y cuerpos consultivos.

RECOMENDACIÓN

8. A la comunidad internacional se recomienda articular una estrategia común para impulsar el trabajo de las y los defensores, fortalecer el enfoque de derechos humanos en sus actividades y temas que se siguen en México y, de manera particular, privilegiar la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, así como las que trabajan los temas más delicados.

100. Si bien la comunidad internacional ha mantenido un interés constante sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, los

⁹⁰ CDHDF. *Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México*. 2011.

asesinatos del activista finlandés Jyri Antero Jaakkola y de la defensora mexicana Beatriz Alberta Cariño Trujillo, ocurridos el 27 de abril de 2010, en el estado de Oaxaca, dieron al tema una particular relevancia, al mismo tiempo que sensibilizaron de manera especial a un sector de la comunidad diplomática, llevándola a involucrarse de forma más cercana con ciertos temas e inclusive a promover visitas de acompañamiento y observación o a financiar proyectos locales.

101. La Oficina del ACNUDH en México confía en que seguirá profundizándose la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo en el país. De igual forma, espera que el interés de la comunidad internacional se vea reflejado en la próxima revisión de México en el marco del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.⁹¹

102. Por su parte, la Oficina del ACNUDH en México ha promovido activamente la aprobación, instalación y operación de los mecanismos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas a nivel federal y del Distrito Federal, ha documentado casos, ha sostenido reuniones con autoridades, sociedad civil y cuerpo diplomático para posicionar la agenda y ha mantenido un contacto estrecho con las instituciones, organizaciones y personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, entre otras actividades.

RECOMENDACIÓN

9. A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo; y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).

103. En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han continuado con el esfuerzo de articulación y socialización de herramientas de trabajo en diversos estados de la República lo que ha permitido, entre otras cuestiones, favorecer la auto identificación como defensoras y defensores,

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, 17ª. sesión, del 21 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

fortalecer sus capacidades y compartir experiencias sobre posibles acciones para garantizar la seguridad y protección de las y los defensores en el país.

104. En el ámbito de las organizaciones internacionales, en enero de 2010, Amnistía Internacional presentó su informe titulado *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. En diciembre de 2012, dicha organización presentó su informe, *Transformar dolor en esperanza*, sobre la situación en el continente americano.

Hago un llamado a todas y todos los defensores en México, América Latina y del mundo, para ayudarnos a difundir y utilizar el Comentario a la Declaración de Defensores. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, al presentar la versión en español de su Guía básica sobre el derecho a defender los derechos humanos.

105. Por su parte, en octubre de 2010, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe Anual* en la Ciudad de México. Asimismo, la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos realizó un *Diagnóstico sobre la violencia contra defensoras en Mesoamérica* en 2010 y publicó una actualización en mayo de 2011. En junio de 2012, la organización Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe de violaciones a los derechos humanos cometidos contra defensores de derechos humanos*. En marzo de 2013, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos presentó un informe sobre su situación en México y en abril Brigadas Internacionales de Paz (BIP) publicó su informe sobre el trabajo de las y los defensores de derechos humanos en México *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*.

RECOMENDACIÓN

10. A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello, garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La ACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.

106. No obstante el clima de inseguridad y violencia que enfrenta la prensa en México, y la consecuente autocensura que ello provoca para la cobertura de ciertas temáticas de interés público, se ha registrado un aumento paulatino en la cobertura mediática de temas relacionados con los derechos humanos, las acciones desplegadas por las y los defensores y las agresiones que han enfrentado con motivo de su labor. Sin desconocer estos avances, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación para que los medios de comunicación, especialmente los de las entidades federativas, brinden una mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, sobre todo al que se desarrolla fuera de la capital del país; incorporen en sus líneas editoriales la agenda de las y los defensores de derechos humanos, e impulsen la legitimidad de su trabajo, así como la difusión de la *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*.

5. CONCLUSIONES

107. El presente informe refleja la persistencia de la situación de adversidad que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en México. El mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance se registró en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal. Destaca el hecho que los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones desde 2006.

108. Los tipos de agresiones más frecuentes son las amenazas e injerencias arbitrarias. Resulta cada vez más frecuente que las y los defensores en situación de riesgo se vean obligados a salir de sus localidades y lugares de residencia, sin que en algunos casos este desplazamiento haya aminorado la situación de riesgo.

109. Perduran los impedimentos para identificar a la mayoría de los presuntos responsables de las agresiones, pero en el segmento visible de perpetradores el más importante corresponde a actores no estatales. La impunidad existente favorece la generación e incluso la repetición de las agresiones.

110. Desde la emisión de nuestras recomendaciones en 2009, han tenido lugar procesos cuya paulatina consolidación favorece el cumplimiento e implementación efectiva de varias medidas, las cuales deberían a su turno tener un impacto positivo para el pleno ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en México. Sin embargo, el resultado esperado aún no se refleja a la escala y extensión del daño sufrido por las y los activistas, ni al de la necesidad de justicia, reparación y garantías de no repetición que exigen sus casos.

111. Sin duda, la adopción en 2011 de la reforma constitucional en derechos humanos brindó una validación política y jurídica insoslayable al vasto conjunto de activistas que asumieron un liderazgo constructivo en el curso del debate político nacional mexicano, así como a aquellos cuyas denuncias y exigencias se hicieron incluso desde espacios contestatarios; no obstante, la plena implementación de la reforma constitucional a través de las leyes específicas que impone sigue pendiente.

112. A su turno, la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas significó el reconocimiento a la necesidad de proteger, desde un andamiaje legal, a personas y organizaciones cuyos aportes resultan imprescindibles para la defensa y promoción

de los derechos humanos; sin embargo, el mecanismo de protección establecido por la ley aún se encuentra en una etapa inicial de operaciones y su eficacia real deberá ser medida cuando se consolide su funcionamiento.

113. Finalmente, las condenas públicas a las agresiones en contra de las y los defensores dan cuenta de una correcta adopción del rol político que se espera y exige de las autoridades para favorecer y reforzar la legitimidad de las causas que enarbolan las y los activistas y del repudio a los ataques que sufren. No obstante, las ocasiones en las que todavía emergen reacciones negativas o descalificatorias por parte de algunas autoridades, revalidan la pertinencia y utilidad de seguir señalando que deben elaborarse campañas sostenidas, más allá de las coyunturas, que expresen de manera inequívoca el sentido de las obligaciones y responsabilidades del Estado como parte de una estrategia de comunicación social y política que destaca y protege el rol positivo que cumplen las y los activistas a favor de la democracia y del imperio de la ley.

114. En conjunto, estos son elementos importantes que configuran un cambio positivo. Otros avances de los que también se da cuenta en el presente informe, podrían significar transformaciones cuyo impacto debería ser favorable, pero en la etapa actual de los respectivos procesos, aún se requiere que sean completados y, sobre todo, contrastados y refrendados con resultados concretos. En ese sentido, las recomendaciones de 2009 siguen constituyendo un marco útil de propuestas y la expectativa de su plena implementación merece seguir siendo parte del diálogo y asistencia que continuaremos desarrollando. El cambio de poderes a nivel federal brinda una nueva oportunidad para retomarlas, profundizarlas y materializarlas en un plazo razonable de manera participativa y en consulta constante con las y los defensores de derechos humanos.

115. La Oficina del ACNUDH en México reitera su compromiso de seguir promoviendo y visibilizando la agenda de las y los defensores de derechos humanos, así como brindando la asesoría y asistencia técnicas para favorecer la implementación de sus recomendaciones conjuntamente con las autoridades y actores de la sociedad civil que han abrazado el sentido de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.

1. PRESENTACIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (en adelante “la Oficina del ACNUDH en México”) publicó en 2009 su primer Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en el país¹ y en 2010 una actualización del mismo². El primero de los informes citados contiene 10 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar las condiciones en que se ejerce el derecho a defender los derechos humanos en el país.

2. El presente documento realiza un balance de las iniciativas que permitieron algunos avances positivos en el cumplimiento de dichas recomendaciones y las áreas en las cuales aún perduran retos, varias de las cuales coinciden con lo señalado por diversos mecanismos internacionales sobre estas mismas materias.³

3. El reciente cambio de la Administración Pública Federal refuerza la necesidad e importancia de proponer elementos que actualicen y desarrollen la agenda del Estado mexicano con miras a promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos, de allí la utilidad de compartir públicamente este informe de seguimiento.

¹ Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*. Noviembre de 2009.

² Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Octubre de 2010.

³ El Consejo de Derechos Humanos (2009), el Comité de Derechos Humanos (2010), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2011), el Comité de los Derechos del Niño (2011), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (2011) y el Comité para la Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (2012), entre otros. Todas las recomendaciones formuladas están disponibles en www.recomendacionesdh.mx

2. METODOLOGÍA

4. Este informe recaba la información solicitada a las autoridades de la Administración Pública Federal que resultan directamente implicadas en el cumplimiento de las recomendaciones plasmadas en el Informe de 2009. Las respuestas oficiales obtenidas hasta finales de 2012 permitieron realizar una búsqueda más extensiva de información pública difundida en sitios oficiales de las instancias gubernamentales o en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Adicionalmente, este informe sistematiza la información sobre agresiones en contra de defensoras y defensores observada por la Oficina del ACNUDH en México con base en su mandato durante el período comprendido entre noviembre de 2010 a diciembre de 2012,⁴ así como datos aportados por el *Informe sobre la situación de las y los defensores en México* publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁵, los informes anuales de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos presentados ante el Consejo de Derechos Humanos (2010 y 2011)⁶, la información sobre las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortIDH).

5. La Oficina del ACNUDH en México agradece la apertura y cooperación mostrada por las autoridades que respondieron a nuestras solicitudes, así como la confianza de las y los defensores que nos presentaron sus testimonios. Renovamos el compromiso de la Oficina para seguir promoviendo y visibilizando todo intercambio que permita enriquecer el trabajo de las autoridades y la sociedad civil en beneficio de quienes se dedican a promover el respeto y realización de los derechos humanos en el país.

⁴ La *Actualización 2010 del Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México* abarcó el período de septiembre de 2009 a octubre de 2010.

⁵ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011.

⁶ Informes de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, del 20 de diciembre de 2010 (A/HRC/16/44); y del 21 de diciembre de 2011 (A/HRC/19/55).

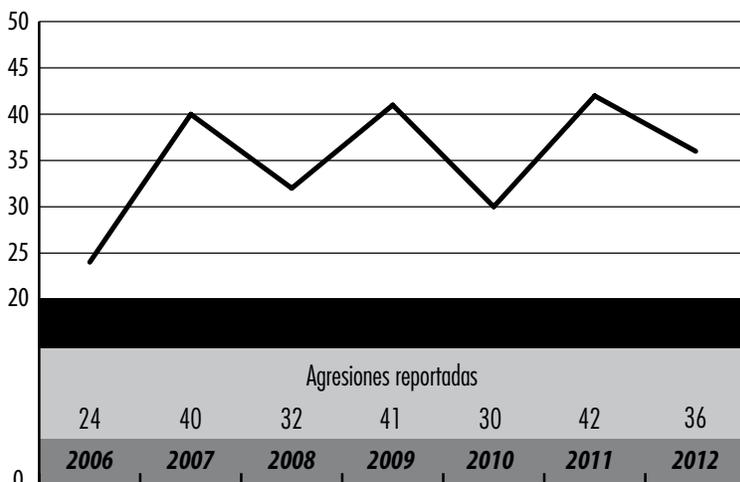
3. MONITOREO DE LA SITUACIÓN

6. El análisis que se presenta a continuación toma como base 89 eventos de agresiones registrados por la Oficina del ACNUDH en México en contra de personas defensoras, sus organizaciones o familiares, entre noviembre de 2010 y diciembre de 2012. Son sucesos de los que la Oficina del ACNUDH en México pudo tener algunos elementos para evaluar prima facie la relación entre la actividad de defensa de los derechos humanos y las agresiones reportadas por las personas defensoras. Se estima que dichos eventos son ilustrativos, mas no representan la totalidad de los ocurridos o registrados por otras entidades durante el citado período.

a) Agresiones por año

7. El monitoreo periódico de la Oficina del ACNUDH en México refleja la instalación, desde 2006, de un clima de hostilidad en contra de las y los defensores en el marco de las actividades que realizan.

8. Según los datos registrados por la Oficina del ACNUDH en México 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. El año más crítico fue 2011, cuando ocurrió el asesinato de al menos los siguientes defensores:



Gráfica 1. Número de agresiones registradas por la Oficina del ACNUDH en México.

Nepomuceno Moreno, Pedro Leyva, Quetzalcóatl Leija y Trinidad de la Cruz, así como tres familiares de defensores y las desapariciones de la defensora Eva Alarcón y el defensor Marcial Bautista.

9. Aún cuando no existe una cifra consolidada a nivel nacional, los datos publicados por las comisiones de derechos humanos reflejan este clima de hostilidad contra los defensores de derechos humanos. Por ejemplo, la CNDH documentó 27 asesinatos y ocho casos de desaparición forzada en contra de personas defensoras durante el período de enero de 2005 a mayo de 2011. Asimismo, a nivel nacional, el sistema de organismos públicos 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.⁷ En su Informe Anual 2011, la CNDH registró un incremento de 23% en los ataques en contra de quienes defienden los derechos humanos en comparación con el año 2010.⁸ Este último dato coincide con lo documentado por la Oficina del ACNUDH en México respecto al incremento de agresiones durante el 2011.

10. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil recogen un mayor número de agresiones. Por ejemplo, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos registró 109 agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos durante 2012 y 26 asesinatos de defensoras en el periodo 2009 - 2012.⁹

b) Entidades federativas¹⁰

11. La Oficina del ACNUDH en México registró el mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal.

⁷ CNDH. *El derecho a defender. Op. Cit.*

⁸ 48 quejas en 2010, 59 en 2011 y 51 en 2012. Informes anuales de la CNDH disponibles en http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades

⁹ Informe Defensoras de Derechos Humanos en México. Elaborado por Asociadas por lo Justo y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y suscrito por la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México. 4 de marzo de 2013.

¹⁰ Una selección de casos ilustrativos, ordenada por entidades federativas, acompaña el presente informe como anexo.

12. Los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones en contra de defensoras y defensores en los dos informes temáticos publicados por la Oficina del ACNUDH en México.¹¹

13. Algunas situaciones regionales parecen obedecer a dinámicas diferenciales, mientras que en los estados de Chihuahua y Coahuila los altos niveles de violencia e inseguridad concuerdan con la exacerbación de las agresiones en contra de defensoras y defensores allí observada, mientras que en los estados del sur, como Oaxaca, la vulnerabilidad de defensoras y defensores parece articularse a las confrontaciones que existen de algunas comunidades contra intereses privados de grupos económicamente fuertes que aceleran el despliegue de un determinado modelo económico.

c) Tipo de agresiones

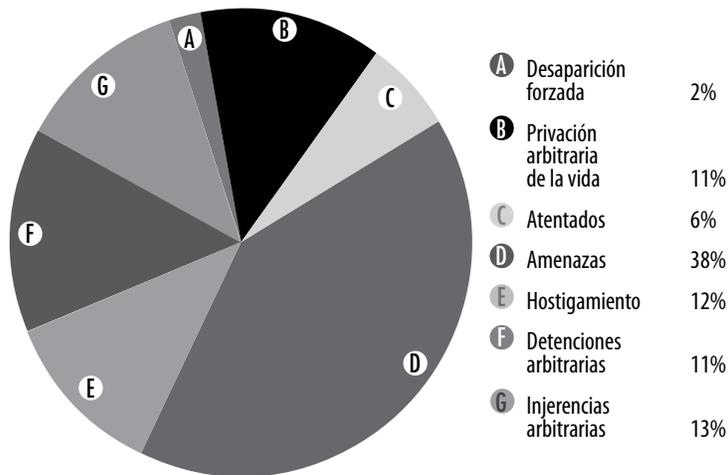
14. Los tipos de agresiones más frecuentes continúan siendo las amenazas y las injerencias arbitrarias a través de allanamientos a las oficinas de las organizaciones de derechos humanos o mediante el robo de información vía electrónica.

15. Ejemplo de esta problemática es la situación vivida por el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, A.C., organización feminista que promueve propuestas a favor de la democratización de las leyes y las políticas públicas con perspectiva de género. Después de varios incidentes de seguridad, el 3 de noviembre de 2011 su oficina fue allanada y sustrajeron información sensible de la organización. Un evento similar ocurrió nuevamente el 3 de marzo de 2012.

16. Las amenazas en ocasiones son reiteradas, como en el caso de Lydia Cacho, periodista y defensora de los derechos de las mujeres. Desde 2005 ha sido objeto de amenazas y acoso judicial a partir de la investigación y denuncia de una red de pornografía infantil en el país. El 14 de junio de 2011, la Fundación Lydia Cacho recibió un correo electrónico con amenazas de muerte. Los días 17 de junio y 28 de julio de 2011 la defensora recibió nuevas amenazas de muerte en su teléfono celular. Lydia Cacho tiene medidas cautelares de la CIDH desde el mes de agosto de 2009.

¹¹ Los estados de Chihuahua y Oaxaca también aparecen en el informe *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México* de la CNDH dentro de las cinco entidades federativas en donde se recibieron más quejas junto con Jalisco, el Distrito Federal y Chiapas.

17. La defensora Norma Andrade, presidenta honoraria de la organización “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, el 2 de diciembre de 2011 sufrió un atentado con arma de fuego, en presencia de sus dos nietos menores de edad, afuera de su domicilio particular en Ciudad Juárez, Chihuahua. Cinco días después apareció una manta en el exterior de la escuela primaria donde la defensora trabajaba como profesora, la cual hacía referencia al ataque sufrido y lo calificaba como “una advertencia” además de amenazar a la familia de la defensora. El 3 de febrero de 2012, Norma Andrade sufrió otra agresión afuera de su nuevo domicilio temporal en la Ciudad de México, cuando un hombre no identificado la atacó en el cuello con un objeto corto punzante.



Gráfica 2. Tipo de agresiones registradas por la Oficina del ACNUDH en México.

18. Cada vez con mayor frecuencia, las y los defensores en situación de riesgo se ven obligados a desplazarse de sus localidades y lugares de residencia como una medida de seguridad y autoprotección. Durante el período analizado, la Oficina del ACNUDH en México constató que debieron desplazarse y reinstalarse, por ejemplo, las familias de Josefina Reyes Salazar, Marisela Escobedo, Blanca Velázquez, María Luisa García, Norma Andrade y José Enrique Morales Montaña. Asimismo, Nataniel Hernández Núñez, Marisela Ortiz, Alejandro Solalinde, María Teresa Vallejo, Vidulfo Rosales, Guadalupe Calzada y Lydia Cacho también optaron por dejar (en algunos casos de forma

temporal) el lugar donde realizaban sus labores ante el incremento de amenazas u hostigamientos en su contra.

19. Es particularmente preocupante que al cambiar de lugar de residencia algunos afectados tampoco hayan disfrutado una situación de seguridad, tal como lo demuestran los casos de Adolfo Guzmán, Margarita Martínez y Obtilia Eugenio Manuel, quienes fueron objeto de nuevos ataques durante los años 2011 y 2012, a pesar de contar con medidas de protección a su favor.

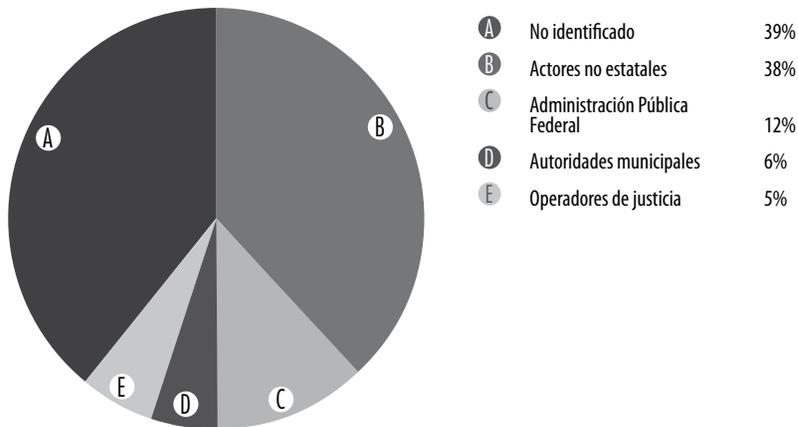
20. Del análisis de los casos no puede identificarse una única causa o motivo que explique de manera inequívoca las variaciones anuales en el número de agresiones, su distribución geográfica o modalidades. Sin embargo, un análisis de los últimos seis años, con independencia de la fuente de información, refleja un preocupante número de ataques contra personas defensoras. La variación en el número, lugar y tipo de agresión podría estar relacionada con una mayor organización social, intereses económicos, situaciones de conflictividad social relacionadas con proyectos de desarrollo y un fortalecimiento de las capacidades para documentar y denunciar los casos y cambios en las dinámicas locales, tanto de actores no estatales, como de autoridades, entre otros factores.

d) Presuntos responsables

21. La identificación preliminar o el señalamiento de los presuntos responsables no se ha establecido en 39% de los casos que comprende el período de monitoreo del presente informe, a lo cual se suma el nulo o poco avance logrado en varias de las investigaciones pendientes.

22. En 61% de las situaciones en las que existe una identificación preliminar o señalamiento de presuntos responsables, es notorio que un segmento mayoritario de las mismas apunte a actores no estatales, principalmente identificados con cacicazgos locales¹² o grupos delictivos que ven afectados sus intereses por la labor de las personas defensoras en la zona que exhiben o confrontan sus acciones ilegales u otros intereses. En algunos casos se ha logrado demostrar la aquiescencia de actores gubernamentales. Un dato que resalta es que en 23% de los casos se identificó la participación, por acción u omisión, de funcionarios públicos.

¹² La expresión “cacicazgos locales” se refiere a personas que en una determinada región ejercen, por encima de las prácticas democráticas, una indebida influencia en asuntos políticos, administrativos o económicos, pudiendo tener o no cargos dentro de la función pública.



Gráfica 3. Presuntos responsables en los eventos registrados por la Oficina del ACNUDH en México.

23. La responsabilidad del Estado en relación con las acciones y omisiones de actores no estatales ha sido reiterada por varios organismos de derechos humanos. Los derechos consagrados en la normativa internacional, incluyendo el derecho a la vida y la libertad de asociación y de expresión, deben ser protegidos de violaciones no sólo por agentes del Estado, sino también por las personas o entidades privadas.¹³

e) Defensoras y defensores agredidos

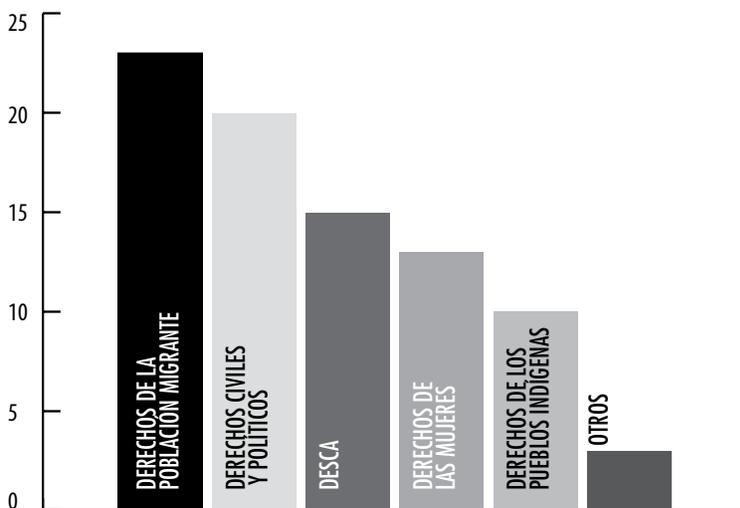
24. El presente informe comprende un universo de 26 mujeres, 35 hombres, 11 organizaciones de derechos humanos y cuatro familiares de defensoras y defensores. De este universo, al menos 23 personas u organizaciones contaban ya con medidas cautelares a su favor¹⁴ al momento de ser agredidas dentro del actual periodo de reporte. Al menos 55 personas ya habían sido víctimas de algún tipo de agresión, directamente, contra algún familiar o contra la organización en la que trabajaban.

25. Estos contingentes de activistas, al momento de sufrir las agresiones aquí registradas, trabajaban temas relacionados principalmente con los derechos de la población migrante, la defensa de derechos civiles, los derechos

¹³ Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 30 de diciembre de 2009 (A/HRC/13/22), párr. 43.

¹⁴ Por parte de la CNDH, algún organismo estatal de protección o el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

económicos, sociales, culturales y ambientales (particularmente los relacionados con derechos laborales, el medio ambiente y el impacto de determinados proyectos de desarrollo), así como la defensa de los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas.



Gráfica 4. Temáticas más recurrentes con base en los casos registrados por la Oficina del ACNUDH en México.

26. A modo ilustrativo, se puede citar el caso de Marcial Bautista Valle y Eva Alarcón Ortiz, presidente y coordinadora general respectivamente de la Organización de Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán (OCESP) en Guerrero. El 8 de diciembre de 2011 fueron privados de la libertad por sujetos civiles armados mientras se transportaban en un autobús con destino a la Ciudad de México y hasta la fecha se desconoce su paradero. Asimismo, el 15 de mayo de 2012, cuatro personas vestidas de civil privaron de la libertad al defensor José Enrique Morales Montaña, integrante del Centro de Apoyo al Trabajador (CAT), organización dedicada a la defensa de los derechos laborales en Puebla. Después de robarle sus pertenencias, golpearle y amenazarle de muerte por su labor, fue puesto en libertad. Al día siguiente la directora del CAT, Blanca Velázquez, recibió una amenaza de muerte a través de un mensaje de texto en su celular.

f) Impunidad

27. En al menos 37 de las agresiones reportadas durante el período del presente balance, la Oficina del ACNUDH en México tuvo conocimiento del inicio de investigaciones en el ámbito penal por parte de las autoridades competentes.¹⁵ Los avances más significativos reportados fueron la identificación de los presuntos responsables en cinco casos, pero sólo en tres se logró su detención y consignación a la autoridad judicial. Hasta el momento de la publicación de este informe, los procesos penales no habían resultado en ninguna sentencia firme.

28. 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.

29. El incumplimiento por parte de los Estados del deber de procesar y castigar a los culpables es una violación clara del artículo 12 de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*,¹⁶ conocida como “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”.¹⁷

¹⁵ De este universo, 6 investigaciones se iniciaron en el último semestre de 2012 por lo cual no fueron ponderadas en este análisis, al tratarse generalmente de procedimientos complejos que requieren un plazo razonable para la integración del expediente por parte de la autoridad ministerial antes de adelantar una valoración de las mismas.

¹⁶ Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 30 de diciembre de 2009 (A/HRC/13/22), párr. 42.

¹⁷ Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998, en su resolución 53/144. La Declaración reafirma derechos de los defensores y las defensoras ya existentes en otros instrumentos universales y regionales de derechos humanos y reitera el derecho de toda persona, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades, actos u omisiones, imputables a los Estados o a terceros y que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

30. A partir de las recomendaciones emitidas en el Informe de 2009 de la Oficina del ACNUDH en México, en este apartado se realiza un análisis sobre el estado de cumplimiento u observancia que guardan las mismas, incluyendo los avances logrados y los retos pendientes para alcanzar su plena y eficaz implementación.¹⁸ Además, se resaltan algunas buenas prácticas que pueden contribuir a mejorar la respuesta del Estado mexicano frente a la actual situación que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en el país.

RECOMENDACIÓN

1. Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMD).

31. Desde el año 2010 y a lo largo del bienio que le sucedió, la Oficina del ACNUDH en México sostuvo un diálogo permanente y directo con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con el objetivo de identificar acciones de cumplimiento de la recomendación. La Oficina del ACNUDH en México siempre fue recibida con prontitud y disposición y el tema de una posible campaña conjunta a favor del derecho a defender los derechos humanos ha generado interés entre los interlocutores. Las nuevas autoridades de la Unidad para la

¹⁸ En este balance no se han incorporado las siguiente tres propuestas albergadas en una de las recomendaciones porque la Oficina del ACNUDH en México carece de información sobre su implementación: i) “Revisar y reformar aquellos tipos penales que debido a su formulación abierta pueden llegar a ser aplicados de manera expansiva en contra de las y los defensores”; ii) “Revisar la legislación civil y fiscal con el fin de facilitar y hacer más accesible la constitución jurídica de las diversas organizaciones y agrupaciones de defensoras y defensores según su propia naturaleza y objetivos, así como el acceso al financiamiento público y privado”; y iii) “Revisar la legislación relativa a facilitar el acceso a las y los defensores a los centros de detención, particularmente para verificar o atender situaciones concretas”.

Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB han reiterado su compromiso de seguir trabajando en esta materia. Sin embargo, hasta la publicación de este informe, no se había logrado concretar dicha iniciativa.

32. El Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, así como varias otras altas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federales y otras tantas de los niveles locales, han emitido declaraciones públicas resaltando la labor de quienes defienden los derechos humanos. En eventos simbólicos, el ex Presidente de la República, Felipe Calderón, tomó posiciones públicas destacadas.¹⁹ Por ejemplo, el 22 de junio de 2012, el entonces titular del Ejecutivo Federal, en el marco de la firma del Decreto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, señaló: “como Presidente de la República, reconozco la invaluable labor de quienes dedican su vida a investigar, a documentar y denunciar violaciones a derechos humanos. Se trata de mexicanas y mexicanos valientes que, a pesar de los obstáculos, a pesar de los riesgos, a pesar de las amenazas, día con día se esmeran por construir una sociedad fundada en principios democráticos, una sociedad donde se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos”.²⁰

33. Por su parte, el actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, sostuvo que el “valor de los activistas sociales (...) nos inspira, nos contagia de energía, de pasión, de compromiso, para hacer más justa y digna la vida de nuestros semejantes”.²¹

¹⁹ Discurso *Derechos Humanos. México y la ONU: Construyendo hacia el futuro* (6 de julio de 2011) al firmar el Acuerdo Presidencial que establecía las bases para la creación de un Mecanismo de Protección para las y los defensores de derechos humanos. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/07/el-presidente-calderon-durante-el-evento-derechos-humanos-mexico-y-la-onu-construyendo-hacia-el-futuro/> (consultada en noviembre de 2012)

Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011 (9 de diciembre de 2011). <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

²⁰<http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/el-presidente-felipe-calderon-durante-la-firma-del-decreto-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos/> (consultada en noviembre de 2012).

²¹ Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2012 (10 de diciembre de 2012). <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ceremonia-de-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2012/> (consultada en enero de 2013).

34. SEGOB ha condenado públicamente algunas agresiones en contra de quienes defienden los derechos humanos y ha divulgado información relevante sobre el tema a través de su página de internet.

35. Juan N. Silva Meza, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha formulado varios discursos en los que resalta el papel de las y los impartidores de justicia como “defensores de los derechos humanos”.²²

36. En el Congreso de la Unión, con motivo de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en abril de 2012, se pronunciaron importantes discursos de reconocimiento a la actividad de las y los defensores de derechos humanos. Lo mismo ha ocurrido con motivo de la adopción de algunos puntos de acuerdo en ambas Cámaras a raíz de agresiones que han padecido las y los defensores de derechos humanos.

37. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece en su artículo 44, que la “Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto”.

38. La mayoría de los posicionamientos públicos se han dado con motivo de agresiones puntuales en contra de defensores y defensoras de los derechos humanos como una medida reactiva de repudio a lo sucedido. Si bien es muy importante que desde las más altas esferas políticas se condenen estos hechos, es necesario abordar tareas más allá de cada coyuntura, de suerte que se genere una secuencia de contenidos y difusión que configuren un mensaje constante, dirigido y claro, cuya audiencia sea al mismo tiempo la población en general y los servidores públicos. En vista de ello, sigue siendo pertinente recomendar nuevamente la adopción de una campaña de esta naturaleza, como se señaló en el Informe 2009, a fin de contrarrestar los prejuicios y estigmas que fomentan un clima de hostilidad y falta de comprensión hacia el trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en el país.²³

²² Discursos del 17 de septiembre de 2011, 2 de febrero de 2012 y 6 de julio de 2012.

²³ En apoyo a la labor de las personas defensoras y condena de las agresiones sufridas, la Oficina del ACNUDH en México ha emitido algunos comunicados de prensa. Comunicados de prensa: *ONU-DH condena la nueva agresión contra Norma Andrade, activista de derechos*

En el marco de la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en julio de 2011, la Oficina del ACNUDH en México lanzó una campaña para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras. Durante el acto público de lanzamiento, la Sra. Navi Pillay señaló: ***Les animo a involucrarse y convertirse en un defensor de derechos humanos. Invito a los diferentes integrantes de la sociedad, incluyendo artistas, líderes de opinión, estudiantes, colegas y a cualquier persona a ser parte de esta iniciativa, a sumarse a esta campaña. Hoy, junto a ustedes, en el lanzamiento oficial de la campaña es un honor decir: ¡YO ME DECLARO!***

39. El 20 de marzo del 2013, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, un espacio de coordinación y enlace de 73 organizaciones de la sociedad civil con presencia en 21 estados de la República, dio inicio a su propia campaña de concienciación acerca del trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en México denominada: “Defendamos la esperanza: Campaña Nacional en Favor de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.²⁴

40. El “Pacto por México”, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y las dirigencias de las principales fuerzas políticas (PAN, PRI

humanos (3 de febrero de 2012); ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de Trinidad de la Cruz y las agresiones contra el MPJD (8 de diciembre de 2011); ONU-DH y ONU Mujeres condenan el asesinato de Nepomuceno Moreno y el atentado contra Norma Andrade, activistas de derechos humanos (5 de diciembre de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente la violencia homicida en contra de la familia Reyes en Chihuahua (25 de febrero de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de la defensora de derechos humanos Marisela Escobedo en el Estado de Chihuahua (17 de diciembre de 2010).

Asimismo, la Oficina del ACNUDH en México lanzó en julio de 2011 la campaña “Yo me declaro” para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos. A la fecha de redacción del presente informe, el video “Declárate, yo me declaro” (<http://youtu.be/t6zizschxCY>) ha sido reproducido más de 230.000 veces y la página en Facebook de la campaña “Yo me declaro” (<http://www.facebook.com/yomedeclearo>) tiene un promedio de 12.000 vistas mensuales.

y PRD),²⁵ menciona que “el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos” y, entre otros compromisos, establece el “defender los derechos humanos como política de Estado”. De igual forma el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere, como una de sus estrategias, el “instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.²⁶ La intención así expresada en el “Pacto por México” y en el Plan Nacional de Desarrollo podrían favorecer la mejora de las condiciones en las que las y los defensores de derechos humanos realizan su trabajo en México y deberían configurar un marco firme para brindar un mayor reconocimiento a la legitimidad del trabajo que desarrollan.

41. Con el acuerdo público para dar inicio a la elaboración de un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos,²⁷ la Oficina del ACNUDH en México se hace eco del llamado de la SEGOB para que los espacios de interlocución entre las organizaciones civiles y las autoridades sigan construyéndose sobre la base de un diálogo respetuoso y franco que pueda enriquecer el debate, el diseño y la implementación de toda política pública en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

2. Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD²⁸ podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener.

²⁴ Para mayor información consúltese la página de internet de la campaña: <http://defendamoslaesperanza.org.mx/> (consultada en abril de 2013).

²⁵ Disponible en <http://pactopormexico.org/>

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1.

²⁷ Sesión de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2013.

²⁸ Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

42. El 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó la promulgación de la Ley e hizo un llamado a su implementación inmediata.²⁹

43. La Ley es un paso trascendental en el reconocimiento específico de las y los defensores de derechos humanos. El objeto de la Ley es garantizar 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. Mediante dicha Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y se retoman aspectos fundamentales de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”, tales como el amplio concepto de persona defensora de derechos humanos y su especial protección.

En el marco de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, emitió un comunicado en el que manifestó: ***Durante mi visita a México el año pasado [2011] me reuní con defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y organizaciones que me compartieron los serios riesgos que enfrentan y la valentía con la que desarrollan su trabajo vital en una sociedad democrática. Ha sido alentador saber que la Ley, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil y aprobada por el Congreso de la Unión (...), fue el resultado de un proceso abierto y participativo.***

A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, señaló: ***Los defensores de derechos humanos en México necesitan desesperadamente la protección efectiva del Estado ahora.***

44. Cabe reconocer el trabajo desarrollado por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley y el de las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron el proceso legislativo. La apertura, disponibilidad y liderazgo del Congreso de la Unión, especialmente del Senado de la República, así como la

capacidad y compromiso de las organizaciones, hicieron posible que se emitiera una ley que busca responder a una situación particularmente crítica.

RECOMENDACIÓN

En particular, se recomienda también que el referido grupo de trabajo pueda revisar la legislación actual con el fin de reforzar los siguientes aspectos:

2.1 Tomando en cuenta el compromiso reiterado por el Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal, culminar el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos garantizando, entre otras cuestiones, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos y el principio *pro personae*.

45. El 10 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en derechos humanos mediante el cual se modifican once artículos de la Constitución Federal.³⁰ La Alta Comisionada emitió un pronunciamiento saludando la reforma.³¹

46. Destacan en los contenidos de la reforma, el rango constitucional otorgado a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, la consagración del principio *pro personae* y de interpretación conforme y la enunciación de las obligaciones estatales.

47. No obstante la incorporación de plazos precisos en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, los cuales ya vencieron, a un año y medio de la entrada en vigor de la reforma aún no se emiten las leyes secundarias que permitan la implementación legislativa del cambio constitucional. Solamente se ha emitido una modificación a la Ley de la CNDH.³²

²⁹ http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2012/06/COM_Pillay_saluda_ley_proteccion_defensores_periodistas_ONU-DH.pdf

³⁰ DOF del 10 de junio de 2011.

³¹ <http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2011/junio/reformaconstitucionalpillay.pdf>

³² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el DOF el 15 de junio de 2012.

48. El “Pacto por México” establece como uno de sus compromisos la creación de una instancia federal que “permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos”.³³ De igual forma, dicho acuerdo político hace referencia a la emisión de varias leyes reglamentarias de la reforma constitucional en derechos humanos.³⁴

La Reforma es un hito resultado de años de arduo trabajo y discusiones (...) Esta Reforma positiva y palpable debe llevar a México a reconocer e implementar de mejor y más clara manera los derechos humanos contenidos en su Constitución y en los tratados internacionales. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

49. Es indispensable que a la brevedad se aprueben las leyes que garanticen la operatividad de los nuevos contenidos constitucionales.

RECOMENDACIÓN

2.2 Reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos, especialmente el juicio de amparo.

50. El 6 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en materia de amparo.³⁵ Esta reforma permite la procedencia del amparo ante la violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, establece el interés legítimo, permite la procedencia del amparo colectivo y concede, en ciertos supuestos, efectos generales a las normas declaradas como inconstitucionales.

³³ Compromiso 21.

³⁴ Ley de reparación del daño (compromiso 22), ley reglamentaria del artículo 29 constitucional (compromiso 23), ley reglamentaria del artículo 33 constitucional (compromiso 24), ley de la CNDH (compromiso 25) y reformas a las constituciones de los estados y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (compromiso 26).

³⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. A pesar de que el Decreto de la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 especificó un plazo de 120 días para la aprobación de la ley secundaria, la nueva Ley de Amparo entró en vigor hasta el 3 de abril de 2013. La nueva legislación en materia de derechos humanos favorecerá la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, incluyendo aquella que de manera destacada desarrollan las y los defensores.

52. En el cumplimiento de esta recomendación también han resultado importantes el reforzamiento de los mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, el mejoramiento del control abstracto de la constitucionalidad en atención a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales³⁶ y el reconocimiento constitucional y legal de las acciones colectivas.³⁷

RECOMENDACIÓN

2.3 Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

a) En relación al uso de la fuerza

53. En la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011, el Presidente de la República instruyó: “a las dependencias federales para que hagan públicas y, de ser necesario, actualicen sus directivas y sus protocolos aplicables en el uso legítimo de la fuerza”.³⁸

54. A nivel federal, desde el 15 de octubre de 2009 se publicó en el DOF la Directiva 003/09, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de la Secretaría de Marina y Armada de México, misma que fue reformada en 2012 en atención a la instrucción presidencial.³⁹

³⁶ Estos dos aspectos son objeto de la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio del 2011.

³⁷ Artículo 17 constitucional, reformado el 30 de julio de 2010.

³⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

³⁹ Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.

55. El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.⁴⁰ Dicho Convenio reconoció la necesidad de que las mencionadas instituciones reconocieran e implementaran los anexos relacionados, entre otras materias, con el uso legítimo de la fuerza.

56. Como parte de los anexos, ese mismo día se publicó una directiva de la SEDENA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴¹ Además de lo anterior, se publicó un acuerdo del Secretario de Seguridad Pública por medio del cual se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en dicha Secretaría.⁴² Asimismo, la PGR emitió un acuerdo que establece las directrices que deberán observar los servidores públicos en el uso legítimo de la fuerza.⁴³

57. La Oficina del ACNUDH en México valora la adopción del convenio y anexos respectivos, mismos que, al haber sido publicados en el DOF, adquieren plena obligatoriedad para las instituciones involucradas. La Oficina del ACNUDH en México exhorta a que el siguiente paso sea emitir una legislación sobre el uso de la fuerza en total concordancia con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como los demás instrumentos internacionales aplicables. Se han dado algunos pasos importantes en esta dirección. La Cámara de Diputados aprobó el 28 de abril de 2009 una legislación sobre la materia, que posteriormente fue turnada al Senado, donde aún no ha sido dictaminada. En el “Pacto por México” se sostiene que se creará una ley que establecerá “parámetros claros para el uso de la fuerza pública”⁴⁴ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se contempla como una de sus líneas de acción el “promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país”.⁴⁵ En

⁴⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

⁴¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

⁴² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁴³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

⁴⁴ Compromiso 29.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

febrero del 2013 se firmó un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el Comité Internacional de la Cruz Roja con la finalidad de obtener su asesoría especializada en la elaboración de un marco normativo que regule el uso de la fuerza. De acuerdo con la información recibida, el Gobierno Federal se encuentra trabajando en la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley sobre el uso de la fuerza. Sería conveniente que la legislación a emitirse sea una ley “general” que regule a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza.

58. A nivel local, se encuentra vigente la ley que regula el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, su respectivo reglamento⁴⁶ y un acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación el cual regula, entre otras cuestiones, el uso de la fuerza.⁴⁷ En el estado de Oaxaca se emitió la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del estado de Oaxaca.⁴⁸

b) En relación al derecho a la protesta social

59. En relación a la utilización de la fuerza para la contención de una manifestación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó un importante precedente de interpretación judicial en febrero de 2009 como resultado de la facultad de investigación realizada con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas los días tres y cuatro de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.⁴⁹ En la sentencia se hace un desarrollo sobre las normas y principios nacionales e internacionales aplicables a la regulación del uso de la fuerza en el marco de un operativo policial (legalidad, necesidad, proporcionalidad, entre otros).

60. La SCJN, a través de su Primera Sala, también aportó criterios generales relevantes al resolver los juicios de amparo promovidos por los integrantes

⁴⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de abril de 2008 y 25 de noviembre de 2010, respectivamente.

⁴⁷ Acuerdo A/005/2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 10 de mayo de 2012.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, del 20 de septiembre de 2011

⁴⁹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=09&day=21>

del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco, luego de ser acusados del delito de secuestro equiparado.⁵⁰ En dicha resolución, la SCJN sostuvo que la protesta social pacífica constituye “el ejercicio válido de un derecho”.

61. Es indispensable seguir abonando al análisis sobre los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder punitivo estatal, ya sea en relación con el uso de la fuerza o el empleo del sistema penal para limitar la actividad de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. Por ello, la Oficina del ACNUDH en México reitera que las expresiones de protesta social pacífica son totalmente válidas como vehículo de participación política en regímenes democráticos.⁵¹

RECOMENDACIÓN

2.4 Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.

62. En sus informes de misión derivados de su visita oficial a México en agosto de 2010, Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendaron al Estado mexicano: “adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible

⁵⁰ Juicios de amparo directo 4/2010, 5/2010, 6/2010, 7/2010, 8/2010, 10/2010, resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 30 de junio de 2010.

⁵¹ La participación en manifestaciones pacíficas son una forma importante de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica, expresión y asociación, todos ellos derechos humanos garantizados a todas las personas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Para mayor información sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se recomienda consultar la página de internet de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

a todos los sectores de la población”.⁵² El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendó, adicionalmente, “crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias”.⁵³

63. Sin embargo, la radiodifusión comunitaria sigue sin contar con un reconocimiento específico en la legislación y aún no se adoptan procedimientos claros, sencillos y equitativos en la asignación de frecuencias. Tampoco existen políticas públicas para garantizar que las radios comunitarias cuenten con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia. No obstante lo anterior, en 2010 seis permisos a radios comunitarias fueron otorgados.

64. Por lo anterior, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación e invita al Estado a atender el sentido de la misma en el marco de la reforma constitucional en telecomunicaciones.

⁵² Informe de Misión a México del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas, mayo de 2011, párrafo 91, a), A/HRC/17/27/Add.3. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párrafo 301.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 91, c).

3. A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores con autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.

65. A partir de febrero de 2010 se generó un intercambio de experiencias regionales en materia de protección⁵⁴ y, en el marco de la visita al país de la Alta Comisionada en julio del 2011, se publicó el Acuerdo Presidencial que Establece las Bases del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como sus respectivos lineamientos de operación.⁵⁵

⁵⁴ *Mesa de Diálogo para la construcción de un Mecanismo Nacional de Protección* convocada por la Oficina del ACNUDH en México de forma conjunta con la CNDH y SEGOB. Participaron cuatro expertos colombianos: Rafael Bustamante, Luis Alfonso Novoa, Carlos Ríos y Jaime Prieto (febrero 2010). En enero de 2011, la Oficina del ACNUDH en México facilitó una visita simultánea a Colombia por parte de una delegación mexicana y dos representantes de la sociedad civil con la finalidad de conocer el Programa de Protección creado en dicho país.

⁵⁵ DOF del 7 de Julio de 2011 y 24 de mayo de 2012 respectivamente.

Aprecio, en particular, los esfuerzos valientes de las y los defensores de derechos humanos y de las organizaciones, así como del movimiento de víctimas, quienes a un creciente riesgo promueven el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Discurso de la Alta Comisionada, Navi Pillay, al momento de la firma del Acuerdo Presidencial que establecía las bases del mecanismo de protección.

66. Como culminación del esfuerzo realizado primordialmente por la sociedad civil para contar con una legislación que brindara un sólido marco legal a la protección a defensoras y defensores, el 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁵⁶

67. Dicha Ley tiene el objetivo establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa y promoción de los derechos humanos o del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. A través de la Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

68. De manera específica, el “Pacto por México” refrenda políticamente los esfuerzos previos para garantizar condiciones eficaces de seguridad para que las y los defensores de derechos humanos desempeñen sus labores al incorporar el compromiso 29 relativo al “fortalecimiento a los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas”. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 adoptó como línea de acción “Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas”.⁵⁷

⁵⁶ DOF del 25 de junio de 2012.

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

69. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas está integrado por la Junta de Gobierno,⁵⁸ que es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones;⁵⁹ el Consejo Consultivo, que es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno;⁶⁰ y la Coordinación Ejecutiva Nacional, que es “el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo”.⁶¹ Dicha coordinación está compuesta por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; la Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.⁶²

70. El 19 de octubre de 2012, representantes de 51 organizaciones no gubernamentales,⁶³ constituidos en pleno a través de una convocatoria pública, eligieron a los nueve integrantes del Consejo Consultivo (cuatro en representación de las personas defensoras de derechos humanos, cuatro de las y los periodistas y una del sector académico).⁶⁴ El 26 de octubre se instaló el Consejo Consultivo

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “la Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: un representante de la Secretaría de Gobernación; un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros”. Asimismo, en la Junta de Gobierno pueden participar como invitados permanentes con voz pero sin voto, un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un representante del Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (art. 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas).

⁵⁹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 4.

⁶⁰ *Ibid*, artículo 9.

⁶¹ *Ibid*, artículo 17.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Los artículos 9 a 13 y transitorios Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecen el procedimiento para la elección de los miembros.

⁶⁴ El artículo 9 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece que “El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros [...]. En la integración del Consejo se buscará

y se designaron, entre sus integrantes, dos representantes de las personas defensoras de derechos humanos y otros dos de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno del Mecanismo,⁶⁵ con derecho a voz y voto.

71. El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Reglamento).

72. Desde su puesta en funcionamiento, en noviembre de 2012, hasta abril de 2013, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha recibido 64 solicitudes de incorporación (38 de personas defensoras de derechos humanos y 26 de periodistas), 23 de las cuales han sido conocidas por la Junta de Gobierno.⁶⁶ De total de solicitudes, 36 casos fueron sustanciados a través del procedimiento ordinario y 19 por el extraordinario, mientras que nueve casos no fueron incorporados por diversas razones. Asimismo, la Junta de Gobierno ha aprobado otros instrumentos de funcionamiento, como las reglas de operación de un fideicomiso

un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”. En este sentido, fueron elegidas como titulares y suplentes las siguientes personas:

- En representación de las personas defensoras de los derechos humanos:

Titulares: Agnieszka Raczynska, Edgar Cortez Morales, Michael W. Chamberlain Ruiz y Juan José Perdomo.

Suplentes: Axel García, Daniel Joloy, Verónica Flores y Obed Loreto Sánchez.

- En representación de los periodistas:

Titulares: Rogelio Hernández, Jade Ramírez Cuevas Villanueva, Jorge Israel Hernández Herrera y José L. Buendía

Suplentes: Andrés Arturo Solís, Guillermo Méndez y Abigail Gisela Martínez.

- En representación del sector académicos, como titular Pablo Romo Cedano y como suplente Armando Hernández Cruz.

⁶⁵ Edgar Cortez Morales y Michael W. Chamberlain Ruiz como representantes de las personas defensoras de derechos humanos, y Jade Ramírez Cuevas Villanueva y Jorge Israel Hernández Herrera como representantes de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno. Así mismo, se designó a Agnieszka Raczynska como presidenta del Consejo Consultivo.

⁶⁶ Sesión del 27 de noviembre de 2012: tres casos; sesión del 18 de diciembre de 2012: cuatro casos; sesión del 29 de enero de 2013: tres casos; sesión del 27 de febrero de 2013: dos casos; sesión del 4 de marzo de 2013: dos casos; sesión del 22 de marzo de 2013: cuatro casos; sesión del 8 de abril de 2013: cinco casos; sesión del 26 de abril de 2013: tres casos.

para el manejo de recursos⁶⁷ y los protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos.⁶⁸

73. Hasta diciembre de 2012, 25 entidades federativas habían suscrito un convenio de colaboración con SEGOB para garantizar la implementación de las medidas previstas por la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.⁶⁹ La coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. Así se ha evidenciado en algunos casos como, por ejemplo, en la implementación de ciertas medidas de prevención y protección entre los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en favor del albergue de inmigrantes “La 72 – Hogar Refugio para Personas Migrantes”, ubicado en Tenosique, Tabasco, al tiempo que el beneficiario reporta cierto nivel de incumplimiento de las medidas. En este sentido, es de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano.

74. Si bien en la elaboración de la normativa reglamentaria y operativa del mecanismo de protección SEGOB ha promovido la consulta y participación de la sociedad civil, tal como se recomienda por los organismos internacionales, durante los primeros meses de funcionamiento el Mecanismo ha sido objeto de diversas críticas por parte de algunas personas beneficiarias y de la sociedad civil.

75. La organización “Artículo 19” ha señalado las dificultades para lograr una eficaz coordinación entre el mecanismo de protección a cargo del gobierno federal y las entidades federativas, así como la falta de claridad en los lineamientos y criterios para el manejo de los recursos económicos etiquetados para el Mecanismo.⁷⁰

⁶⁷ El 27 de febrero de 2013 se aprobaron en la Junta de Gobierno las reglas de operación del Fideicomiso denominado “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

⁶⁸ Aprobados en la Junta de Gobierno del 27 de noviembre de 2012.

⁶⁹ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁷⁰ Artículo 19. *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*. México, 2012.

76. Por su parte, un grupo de más de 80 organizaciones, durante el 147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁷¹ señaló que “las medidas de protección implementadas no han sido efectivas para garantizar la protección de las personas beneficiarias del Mecanismo y no se han cumplido los plazos fijados por la Ley. Los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, lo que lleva a recomendar medidas que no reflejan el nivel de riesgo real”.⁷² Por lo anterior, añadieron, “Resulta de gran importancia que el personal encargado de la operación del Mecanismo cuente con el perfil adecuado para el desempeño de tales funciones, esté ampliamente capacitado y tenga conocimiento de la situación que enfrentan tanto personas defensoras de derechos humanos como periodistas, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, se requiere capacitación y entrenamiento para las autoridades locales que implementarán en los estados las medidas dictadas por el Mecanismo”.⁷³

77. De acuerdo con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Oficina del ACNUDH en México es invitada, con derecho a voz, a todas las sesiones de la Junta de Gobierno del mecanismo de protección y en dicha calidad le ha asignado la máxima prioridad a participar activamente en sus sesiones y a convocar la atención y apoyo de otros actores de la comunidad internacional. Siendo el Mecanismo una institución que se encuentra en un estado temprano de operaciones, enfrenta retos que van desde lo administrativo a lo sustantivo, haciéndose muy notable en estos primeros meses la necesidad de superar a la mayor brevedad posible los obstáculos que se presentaron para disponer de recursos económicos, tener una adecuada estructura interna y dotar a ésta de los funcionarios adecuados.⁷⁴

⁷¹ El listado de organizaciones y el informe sobre la *Situación General de Derechos Humanos en México*, 147° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2013, puede consultarse en <http://cmdpdh.org/2013/03/informe-presentado-en-el-147-periodo-de-sesiones-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/>

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Sobre una plantilla oficial de 18 funcionarios, a mediados de mayo de 2013 sólo estaban contratados y en funciones ocho funcionarios, incluidos dos dedicados a actividades administrativas.

78. La elaboración de los informes de riesgo, de acuerdo con una metodología acordada con la sociedad civil y que recoge un amplio enfoque, exige un personal estable en sus puestos y en constante capacitación, junto con un fuerte respaldo político que permita superar formas y conceptos tradicionales de evaluar el riesgo. La adecuada implementación de las medidas de protección acordadas, el monitoreo de las mismas y una oportuna difusión de la existencia y funciones del propio Mecanismo, son también retos impostergables. Todo ello sin olvidar que mientras persistan los elevados niveles de impunidad que éste y otros informes siguen señalando respecto a los ataques contra las y los defensores de derechos humanos, el efecto de cualquier mecanismo de protección siempre será limitado.

79. La Oficina del ACNUDH en México confía en que la apertura mostrada por SEGOB, los avances en el diseño de un mecanismo institucional de protección y el entendimiento alcanzado hasta ahora entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, reditúen en resultados tangibles en la protección de la vida, integridad y libertad de defensoras, defensores y periodistas. La Oficina del ACNUDH en México continuará brindando asesoría técnica y facilitando el diálogo entre los diversos actores.

RECOMENDACIÓN

4. Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La ACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.

80. En junio de 2010, se creó la Unidad de Vinculación Ciudadana dentro de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual tuvo bajo su cargo la responsabilidad de realizar una serie de Jornadas Vínculo Cívico-Militar en las 12 regiones militares del país. La información proporcionada por la SEDENA resalta los encuentros en los estados de Coahuila, Chihuahua y Guerrero.

81. La Oficina del ACNUDH en México espera que estos canales de comunicación directa se profundicen y enriquezcan entre dicha Secretaría y las defensoras y defensores de derechos humanos en cada entidad federativa.

5. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.

82. Un mes después de la publicación en 2009 del Informe de la ACNUDH en México sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera de cuatro sentencias sobre los alcances de la jurisdicción militar en México.⁷⁵ En los cuatro casos se ha determinado la necesidad de reformar el Código de Justicia Militar y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil. Con posterioridad a la emisión del Informe 2009, el Comité de Derechos Humanos⁷⁶, el Comité de los Derechos del Niño⁷⁷, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁷⁸ y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias⁷⁹ hicieron recomendaciones en la misma dirección.

83. El 18 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar la cual pretendía excluir de la competencia del fuero militar los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura. Al respecto, la Oficina del ACNUDH en México expresó que “la ruta [...] abierta para armonizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales de protección de derechos humanos plantea retos evidentes, dada la insuficiencia -entre otras- del muy limitado catálogo

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010; y *Caso Rosendo Cantú y otras vs. México*, sentencia de 15 de mayo de 2011.

⁷⁶ *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párrafos 11 y 18.

⁷⁷ *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril, de 2011, párr. 30. b.

⁷⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 94. r.

⁷⁹ Informe del Grupo de Trabajo, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 98.

de exclusiones que se incorpora a la iniciativa”⁸⁰ y hacía votos para que el debate que se iniciaría en el Congreso de la Unión avanzara para garantizar que “todas las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas sean investigadas y juzgadas por tribunales civiles”.⁸¹

84. El 9 de diciembre de 2011, el Presidente de la República instruyó para que se pusieran a disposición del Senado elementos “que [pudieran] enriquecer el proceso de dictaminación [sic] de la iniciativa” presentada por él en octubre de 2010⁸² y dio una instrucción a la PGR y a la Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, a fin de que explorasen mecanismos para que, en los casos de violaciones a los derechos humanos en que sean acusados integrantes de las Fuerzas Armadas, se buscara la manera de poder transferir o declinar la competencia militar en favor de las autoridades civiles.⁸³

85. En abril del 2012, comisiones del Senado avanzaron en la aprobación de un proyecto de decreto por el que se reformaban, entre otros ordenamientos, el Código de Justicia Militar para restringir el alcance del fuero militar e impedir que conozca de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en contra de civiles, así como de violaciones a los derechos humanos.⁸⁴ No obstante que el proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad en las comisiones del Senado, el mismo nunca fue elevado al Pleno para su votación.

86. Los avances fundamentales en esta materia se han dado en la SCJN. Como resultado del Expediente Varios 912/2010, la SCJN determinó que, para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco,⁸⁵ debía reasumir su

⁸⁰ Comunicado del 19 de octubre de 2010. <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/CDP191010.pdf>

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, aprobado el 19 de abril de 2012 por las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado.

⁸⁵ CorIDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

competencia originaria para resolver los conflictos competenciales dados entre la jurisdicción militar y la ordinaria; lo anterior con el propósito de adoptar criterios en la materia para todo el poder judicial.

87. El 6 de agosto de 2012, se inició en el Pleno de la SCJN el análisis de 30 expedientes relacionados con jurisdicción penal militar.⁸⁶ Dentro de las determinaciones más relevantes adoptadas por la SCJN destaca el criterio de que la justicia penal militar no podrá conocer de delitos cometidos por militares cuyos sujetos pasivos sean civiles, ni es competente para conocer de delitos que se configuren como violaciones a los derechos humanos, los cuales son ajenos a la disciplina militar y deben ser conocidos por tribunales ordinarios. Adicionalmente, la SCJN declaró que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es inconstitucional e inconveniente pues no garantiza que los civiles que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tengan la posibilidad de que la investigación y sanción de estas conductas sean realizadas por la autoridad competente:⁸⁷ un juez o tribunal ordinario. La Alta Comisionada reconoció la determinación de la SCJN.⁸⁸

La Suprema Corte de Justicia de México tomó una decisión histórica al limitar el alcance de la justicia militar y establecer que la jurisdicción civil debe conocer las violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar. Navi Pillay.

88. Derivado de las sentencias de la SCJN, el Gobierno Federal ha informado que ha instruido el establecer como práctica el que la Procuraduría General de Justicia Militar decline su competencia en favor de la jurisdicción penal ordinaria.

89. La Oficina del ACNUDH en México reconoce los avances logrados y espera que el alcance de su recomendación pueda ser atendido a la brevedad mediante la emisión de una nueva legislación en la materia.

⁸⁶ http://fueromilitar.scjn.gob.mx/fm_sesiones.htm

⁸⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el amparo es el recurso adecuado para que las víctimas o sus familiares cuestionen la definición indebida del juez competente en casos de violaciones a derechos humanos en donde se encuentren vinculados militares.

⁸⁸ Discurso inaugural de la 21ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12486&LangID=E>

6. Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa.

90. El 23 de abril de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el “Acuerdo número A/010/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen los lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas”.

91. Asimismo, en marzo de 2009, fue creada la Fiscalía Especializada en la protección de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos en Chiapas, que tiene el mandato de investigar las agresiones sufridas por personas defensoras en dicha entidad.

92. Por otra parte, en el marco de una mesa de implementación de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de defensores y defensoras en Guerrero, se elaboró, con el apoyo de la Oficina del ACNUDH en México, un proyecto de protocolo para investigar hechos presuntamente delictivos cometidos en agravio a defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, a raíz de los cambios de funcionarios en dicha Procuraduría en diciembre de 2011, la propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha de publicación de este informe. El estado de Oaxaca también ha iniciado un proceso similar para la elaboración de un protocolo en la materia

93. La Oficina del ACNUDH en México confía en que los citados protocolos sean aprobados a la brevedad y se garantice su implementación mediante una adecuada capacitación a las autoridades encargadas de investigar las agresiones en contra de la comunidad de defensores, así como mediante la autorización de recursos humanos y materiales suficientes.

94. A pesar de que gran parte de las agresiones reportadas ocurre en el ámbito de la competencia del fuero común, es conveniente que también desde la PGR se impulse un protocolo de investigación a fin de dar certeza jurídica

sobre la actuación de esta instancia en el tema y pueda servir de referente para las procuradurías locales.

95. La Oficina del ACNUDH en México reitera el sentido de su recomendación y hace un llamado para concluir la aprobación de las iniciativas en curso y adoptar herramientas de investigación criminal apropiadas para la eficaz identificación y sanción de los perpetradores de las agresiones hacia las y los defensores de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

7. A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.

96. No se cuenta con información relacionada con la creación de nuevos programas especializados para la atención de defensoras y defensores dentro de los organismos públicos de derechos humanos adicionales a los reportados en el Informe 2009 (CNDH y CDHDF).

97. En el mes de octubre de 2010, la CNDH publicó la *Guía para implementar medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos en México*. Partiendo del reconocimiento a la labor que realizan defensoras y defensores, en dicho documento se establecen pautas generales para la construcción de un mecanismo de protección eficaz para dicho sector en condición particular de vulnerabilidad, abonando así al establecimiento de criterios objetivos en la emisión de las medidas cautelares por parte de los organismos públicos.

98. Asimismo, en julio de 2011, la CNDH publicó su primer informe temático sobre la situación de las y los defensores.⁸⁹ La Oficina del ACNUDH en México

⁸⁹ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial Sobre la situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011

confía que este tipo de iniciativas se reproduzcan en los organismos públicos de protección a los derechos humanos de las entidades federativas, tal como ya sucedió en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁹⁰

Las oficinas del Ombudsperson y las instituciones nacionales de derechos humanos son una de las primeras líneas de defensa contra los abusos de derechos humanos y una de las primeras plataformas al llamado de las víctimas. Navi Pillay con motivo de la presentación del Informe *El Derecho a Defender*.

99. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del 2011 fortaleció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y estableció que los procedimientos para la designación de los titulares y de las personas que integren los consejos consultivos de los organismos públicos de derechos humanos deberán ser transparentes y sujetos a una consulta pública. No obstante el importante avance registrado, aún es necesario que el nuevo contenido constitucional federal se vea reflejado en la legislación secundaria, en el marco constitucional y legislativo de las entidades federativas, así como en las normas procedimentales y prácticas que rodean las citadas designaciones. La fortaleza de los organismos públicos radica en su autonomía e independencia, así como en la legitimidad de sus titulares y cuerpos consultivos.

RECOMENDACIÓN

8. A la comunidad internacional se recomienda articular una estrategia común para impulsar el trabajo de las y los defensores, fortalecer el enfoque de derechos humanos en sus actividades y temas que se siguen en México y, de manera particular, privilegiar la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, así como las que trabajan los temas más delicados.

100. Si bien la comunidad internacional ha mantenido un interés constante sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, los

⁹⁰ CDHDF. *Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México*. 2011.

asesinatos del activista finlandés Jyri Antero Jaakkola y de la defensora mexicana Beatriz Alberta Cariño Trujillo, ocurridos el 27 de abril de 2010, en el estado de Oaxaca, dieron al tema una particular relevancia, al mismo tiempo que sensibilizaron de manera especial a un sector de la comunidad diplomática, llevándola a involucrarse de forma más cercana con ciertos temas e inclusive a promover visitas de acompañamiento y observación o a financiar proyectos locales.

101. La Oficina del ACNUDH en México confía en que seguirá profundizándose la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo en el país. De igual forma, espera que el interés de la comunidad internacional se vea reflejado en la próxima revisión de México en el marco del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.⁹¹

102. Por su parte, la Oficina del ACNUDH en México ha promovido activamente la aprobación, instalación y operación de los mecanismos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas a nivel federal y del Distrito Federal, ha documentado casos, ha sostenido reuniones con autoridades, sociedad civil y cuerpo diplomático para posicionar la agenda y ha mantenido un contacto estrecho con las instituciones, organizaciones y personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, entre otras actividades.

RECOMENDACIÓN

9. A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo; y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).

103. En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han continuado con el esfuerzo de articulación y socialización de herramientas de trabajo en diversos estados de la República lo que ha permitido, entre otras cuestiones, favorecer la auto identificación como defensoras y defensores,

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, 17ª. sesión, del 21 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

fortalecer sus capacidades y compartir experiencias sobre posibles acciones para garantizar la seguridad y protección de las y los defensores en el país.

104. En el ámbito de las organizaciones internacionales, en enero de 2010, Amnistía Internacional presentó su informe titulado *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. En diciembre de 2012, dicha organización presentó su informe, *Transformar dolor en esperanza*, sobre la situación en el continente americano.

Hago un llamado a todas y todos los defensores en México, América Latina y del mundo, para ayudarnos a difundir y utilizar el Comentario a la Declaración de Defensores. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, al presentar la versión en español de su Guía básica sobre el derecho a defender los derechos humanos.

105. Por su parte, en octubre de 2010, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe Anual* en la Ciudad de México. Asimismo, la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos realizó un *Diagnóstico sobre la violencia contra defensoras en Mesoamérica* en 2010 y publicó una actualización en mayo de 2011. En junio de 2012, la organización Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe de violaciones a los derechos humanos cometidos contra defensores de derechos humanos*. En marzo de 2013, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos presentó un informe sobre su situación en México y en abril Brigadas Internacionales de Paz (BIP) publicó su informe sobre el trabajo de las y los defensores de derechos humanos en México *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*.

RECOMENDACIÓN

10. A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello, garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La ACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.

106. No obstante el clima de inseguridad y violencia que enfrenta la prensa en México, y la consecuente autocensura que ello provoca para la cobertura de ciertas temáticas de interés público, se ha registrado un aumento paulatino en la cobertura mediática de temas relacionados con los derechos humanos, las acciones desplegadas por las y los defensores y las agresiones que han enfrentado con motivo de su labor. Sin desconocer estos avances, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación para que los medios de comunicación, especialmente los de las entidades federativas, brinden una mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, sobre todo al que se desarrolla fuera de la capital del país; incorporen en sus líneas editoriales la agenda de las y los defensores de derechos humanos, e impulsen la legitimidad de su trabajo, así como la difusión de la *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*.

5. CONCLUSIONES

107. El presente informe refleja la persistencia de la situación de adversidad que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en México. El mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance se registró en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal. Destaca el hecho que los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones desde 2006.

108. Los tipos de agresiones más frecuentes son las amenazas e injerencias arbitrarias. Resulta cada vez más frecuente que las y los defensores en situación de riesgo se vean obligados a salir de sus localidades y lugares de residencia, sin que en algunos casos este desplazamiento haya aminorado la situación de riesgo.

109. Perduran los impedimentos para identificar a la mayoría de los presuntos responsables de las agresiones, pero en el segmento visible de perpetradores el más importante corresponde a actores no estatales. La impunidad existente favorece la generación e incluso la repetición de las agresiones.

110. Desde la emisión de nuestras recomendaciones en 2009, han tenido lugar procesos cuya paulatina consolidación favorece el cumplimiento e implementación efectiva de varias medidas, las cuales deberían a su turno tener un impacto positivo para el pleno ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en México. Sin embargo, el resultado esperado aún no se refleja a la escala y extensión del daño sufrido por las y los activistas, ni al de la necesidad de justicia, reparación y garantías de no repetición que exigen sus casos.

111. Sin duda, la adopción en 2011 de la reforma constitucional en derechos humanos brindó una validación política y jurídica insoslayable al vasto conjunto de activistas que asumieron un liderazgo constructivo en el curso del debate político nacional mexicano, así como a aquellos cuyas denuncias y exigencias se hicieron incluso desde espacios contestatarios; no obstante, la plena implementación de la reforma constitucional a través de las leyes específicas que impone sigue pendiente.

112. A su turno, la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas significó el reconocimiento a la necesidad de proteger, desde un andamiaje legal, a personas y organizaciones cuyos aportes resultan imprescindibles para la defensa y promoción

de los derechos humanos; sin embargo, el mecanismo de protección establecido por la ley aún se encuentra en una etapa inicial de operaciones y su eficacia real deberá ser medida cuando se consolide su funcionamiento.

113. Finalmente, las condenas públicas a las agresiones en contra de las y los defensores dan cuenta de una correcta adopción del rol político que se espera y exige de las autoridades para favorecer y reforzar la legitimidad de las causas que enarbolan las y los activistas y del repudio a los ataques que sufren. No obstante, las ocasiones en las que todavía emergen reacciones negativas o descalificatorias por parte de algunas autoridades, revalidan la pertinencia y utilidad de seguir señalando que deben elaborarse campañas sostenidas, más allá de las coyunturas, que expresen de manera inequívoca el sentido de las obligaciones y responsabilidades del Estado como parte de una estrategia de comunicación social y política que destaca y protege el rol positivo que cumplen las y los activistas a favor de la democracia y del imperio de la ley.

114. En conjunto, estos son elementos importantes que configuran un cambio positivo. Otros avances de los que también se da cuenta en el presente informe, podrían significar transformaciones cuyo impacto debería ser favorable, pero en la etapa actual de los respectivos procesos, aún se requiere que sean completados y, sobre todo, contrastados y refrendados con resultados concretos. En ese sentido, las recomendaciones de 2009 siguen constituyendo un marco útil de propuestas y la expectativa de su plena implementación merece seguir siendo parte del diálogo y asistencia que continuaremos desarrollando. El cambio de poderes a nivel federal brinda una nueva oportunidad para retomarlas, profundizarlas y materializarlas en un plazo razonable de manera participativa y en consulta constante con las y los defensores de derechos humanos.

115. La Oficina del ACNUDH en México reitera su compromiso de seguir promoviendo y visibilizando la agenda de las y los defensores de derechos humanos, así como brindando la asesoría y asistencia técnicas para favorecer la implementación de sus recomendaciones conjuntamente con las autoridades y actores de la sociedad civil que han abrazado el sentido de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.

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

Artículo 1
Declaración de las Naciones Unidas
sobre las y los defensores de derechos humanos

ANEXO

SÍNTESIS DE CASOS ILUSTRATIVOS

BAJA CALIFORNIA

1. *María Teresa Vallejo*. Integrante del Centro de Rehabilitación Fuerza, Unión y Tolerancia A.C., organización dedicada a brindar asistencia a familiares y personas privadas de la libertad. En el mes de mayo de 2011, sujetos desconocidos ingresaron a su domicilio particular y provocaron una fuga de gas. El 15 de julio de 2011 una persona armada y encapuchada amenazó a la defensora Vallejo Pérez cuando salía de su casa, advirtiéndole que abandonara su trabajo en las cárceles del Estado.

CHIAPAS

2. *Adolfo Guzmán Ordaz y Margarita Guadalupe Martínez Martínez*. Ambos colaboraron con la organización Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C. Después de la denuncia penal que interpusieron por el allanamiento en su domicilio por parte de la policía estatal en el año 2009, recibieron múltiples amenazas que fueron reportadas en el informe de actualización del 2010. En octubre de 2011, luego de un viaje al extranjero del defensor Guzmán Ordaz para denunciar la situación de riesgo que vivían, nuevamente recibieron una amenaza en su domicilio. Hechos similares se repitieron el 11 de mayo y el 30 de junio de 2012, en el marco de la preparación de un viaje de la defensora Martínez para el examen de México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). Las amenazas hacían referencia a su vida personal, a las agresiones previamente padecidas y nuevamente se denostaba al Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, organización que acompañaba su denuncia.

CHIHUAHUA

3. *Marisela Escobedo Ortiz*. Fue asesinada la noche del 16 de diciembre de 2010, por sujetos vestidos de civil, cuando se encontraba manifestándose en forma pacífica afuera del Palacio de Gobierno del Estado de Chihuahua. Junto con sus familiares, llevaba nueve días exigiendo justicia por el feminicidio cometido en contra de su hija Rubí Marisol Frayre Escobedo, ocurrido el 29 de agosto de 2008. El 18 de diciembre el negocio familiar, una carpintería, fue incendiado. Este mismo día su cuñado, Manuel Monge Amparán, fue secuestrado y encontrado sin vida. Los familiares de la señora Escobedo se encuentran en el extranjero y han emprendido procesos de solicitud de refugio.

4. *Marisela Ortiz Rivera y María Luisa García Andrade*. La defensora Ortiz Rivera es fundadora de la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa y la defensora García Andrade es Directora de Asuntos Jurídicos de la misma organización, dedicada a combatir la impunidad en los casos de desapariciones y feminicidios cometidos en

Ciudad Juárez. El 16 de febrero de 2011, el domicilio de la defensora María Luisa García Andrade fue objeto de un connato de incendio. Posteriormente, el 10 de marzo de 2011, las defensoras y uno de los hijos de Marisela Ortiz Rivera fueron amenazados mediante una manta colocada en la escuela secundaria donde trabaja la defensora Ortiz Rivera. Ese mismo día en la madrugada, otra manta similar fue colocada en la escuela a donde acudía la hija de María Luisa García Andrade.

5. *Centro de Derechos Humanos Paso del Norte*. Organización que brinda acompañamiento y asesoría legal a víctimas de tortura y a mujeres víctimas de la violencia, además de promover una cultura de respeto a los derechos de la infancia en los barrios de Ciudad Juárez. El 5 de junio de 2011, efectivos de la Secretaría de Seguridad Pública Federal que se trasladaron en cinco patrullas entraron sin orden de cateo, mediante el uso de fuerza, a las instalaciones de la organización en Ciudad Juárez bajo el argumento de localizar a una persona prófuga de la justicia.

6. *Norma Andrade*. Presidenta honoraria de la organización “Nuestras Hijas de regreso a Casa”. El 2 de diciembre de 2011, sufrió un atentado con arma de fuego, en presencia de sus dos nietos menores de edad, afuera de su domicilio particular en Ciudad Juárez, Chihuahua. El 7 de diciembre, apareció una manta afuera de la escuela primaria donde la defensora trabajaba como profesora, la cual hacía referencia al ataque sufrido y lo calificaba como “una advertencia” además de amenazar a su familia. El 3 de febrero de 2012, Norma Andrade sufrió una nueva agresión afuera de su nuevo domicilio temporal en Ciudad de México, cuando un hombre no identificado la atacó con un objeto corto punzante en el área del cuello.

7. *Flor Karina Cuevas Vásquez*. Visitadora de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Ciudad Juárez, Chihuahua. El 21 de diciembre de 2011, al llegar al domicilio de su madre, dos sujetos vestidos de civil intentaron privarla de la libertad y subirla a una camioneta. El intento fue frustrado por vecinas que pasaban cerca del lugar de los hechos.

8. *Ismael Solorio Urrutia y Manuela Martha Solís*. El defensor Solorio era líder del movimiento denominado El Barzón. Junto con su esposa, Manuela Martha Solís, fueron asesinados, el 22 de octubre de 2012, en la carretera Ciudad Cuauhtémoc-Colonia Obregón, Chihuahua. Una semana antes de ser asesinado, el 13 de octubre, el defensor Solorio Urrutia y su hijo fueron golpeados por un grupo de ex empleados de una empresa minera que realiza operaciones de exploración en la zona.

9. *Diana Esther Morales Rincón*. Abogada del Centro de Derechos Humanos Paso del Norte. Los días 21 y 24 de octubre 2012 agentes de la policía ministerial realizaron rondines alrededor de su casa sin motivo aparente. Una semana antes la abogada había solicitado el inicio de una investigación en contra de elementos de la Fiscalía del Estado por presuntos actos de tortura.

COAHUILA

10. *Casa del Migrante en Saltillo*. Organización que se dedica a brindar asistencia humanitaria a la población migrante y a documentar los abusos cometidos en su contra. El 6 de mayo de 2011, personas desconocidos trataron de ingresar al albergue bajo el

pretexto de estar buscando a un migrante. Ese mismo día le fue robado el teléfono celular a una de las colaboradoras del albergue. El 6 de noviembre de 2012, sujetos vestidos de civil interceptaron al Coordinador del Área de Salud Mental y después de despojarle de su teléfono celular le amenazaron. Durante el mes de diciembre de 2012, el equipo del albergue sufrió diversos incidentes de inseguridad, incluida una amenaza telefónica en contra del Presbítero Pedro Pantoja Arreola el 30 de diciembre, en la que se señalaba la intención de agredir a los colaboradores de la organización.

11. *Albergue “Frontera Digna”*. Organización que se dedica a brindar asistencia humanitaria a la población migrante en Piedras Negras. Durante el mes de mayo de 2011 la Casa del Migrante fue objeto de vigilancia y amenazas, además de actos de intimidación por parte de sujetos civiles. El 9 de mayo de 2011, un colaborador del albergue fue detenido y agredido por sujetos civiles que lo amenazaron por su labor.

12. *Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi*. Organización dedicada a la promoción de los derechos humanos en Torreón. El 9 de septiembre de 2012, se llevó a cabo un operativo policial dentro de las instalaciones del Centro, ubicado dentro de una parroquia, bajo el argumento de estar actuando a raíz de una llamada anónima que denunciaba la supuesta existencia de narcóticos.

DISTRITO FEDERAL

13. *Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC)*. Organización periodística especializada en la perspectiva de género y los derechos humanos. El 20 de mayo de 2011 sujetos no identificados ingresaron a sus instalaciones mediante la fuerza y sustrajeron material de trabajo e información sensible. En mayo de 2012 la organización reportó que sus cuentas electrónicas habían sido intervenidas.

14. *Comité Cerezo México*. Organización dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos de personas a quienes estiman privadas de su libertad por motivos políticos. El 8 de noviembre de 2011, cuatro integrantes de la organización recibieron amenazas anónimas de muerte en su correo electrónico.

15. *Greenpeace México*. Organización que promueve la protección y conservación del medio ambiente. El 13 de octubre de 2011 recibieron un correo electrónico con amenazas de muerte dirigidas contra el personal del Área de Publicidad y Diálogo Directo por un evento en el que participarían en Acapulco, Guerrero. El 25 de noviembre de 2011 recibieron en sus instalaciones un artefacto explosivo de fabricación casera, dirigido a uno de los coordinadores de la organización. El paquete no fue abierto y por lo tanto no causó lesiones ni daños.

ESTADO DE MÉXICO

16. *Casa del Migrante San Juan Diego*. Albergue ubicado en Lechería, municipio de Tultitlán, destinado a brindar asistencia humanitaria a la población migrante en su tránsito por el país. El 16 de mayo 2011, un grupo de vecinos de la colonia Lechería se manifestaron afuera del albergue para exigir el cierre de las instalaciones bajo argumentos

hostiles de corte xenófobo. El 13 de agosto de 2011, el grupo de vecinos impidió una procesión en conmemoración de un migrante fallecido. A raíz del clima de hostigamiento en su contra, el 9 de julio de 2012 el albergue fue cerrado y posteriormente se instaló un comedor en Huehuetoca, localidad cercana, para brindar alimentos a las personas migrantes que transitaran por la zona. El 21 de julio de 2012, se encontraron cinco impactos de bala en la barda perimetral que protegía las instalaciones del comedor y otros tantos habían perforado la manta que anunciaba dicho servicio. Ante la prevalencia de los ataques y amenazas, el comedor tuvo que cerrar durante un tiempo.

GUERRERO

17. *Quetzalcóatl Leija Herrera*. Presidente del Centro de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Humano Integral, organización dedicada a la defensa de los derechos sexuales y reproductivos de la comunidad LGBTTTI. Fue asesinado el 3 de mayo de 2011, en la plaza central de Chilpancingo. Desde un mes antes estuvo preparando una movilización a favor de los derechos de los homosexuales y anteriormente habría instado a las autoridades para que investigaran crímenes cometidos presuntamente por homofobia en el estado de Guerrero.

18. *Obtilia Eugenio Manuel*. Presidenta de la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa en Ayutla de los Libres. Desde el 2005 cuenta con medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y desde abril de 2009 con medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El 16 de junio de 2011 recibió nuevas amenazas de muerte en el domicilio al que había decidido trasladarse recientemente, luego de una serie de amenazas previas. Dicho mensaje también hacía extensiva la amenaza al Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", poco después de la reapertura de sus oficinas en Ayutla de los Libres, luego de dos años de permanecer cerradas por el hostigamiento y agresiones en su contra.

19. *Marcial Bautista Valle y Eva Alarcón Ortiz*. Presidente y Coordinadora General de la Organización de Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán (OCESP). El 8 de diciembre de 2011 fueron privados de la libertad por sujetos armados vestidos de civil mientras se transportaban en un autobús con destino a la ciudad de México a fin de participar en una reunión con el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. Desde aquel momento las familias de las víctimas no han recibido ninguna información sobre su paradero.

20. *Maximino García Catarino*. Integrante de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco. Fue detenido el 21 de enero de 2012 y falsamente acusado del delito de homicidio. Fue liberado el 20 de marzo de 2012, por una orden judicial que reconocía su inocencia por falta de pruebas.

21. *Vidulfo Rosales Sierra*. Coordinador del área de Defensa Integral del Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan", organización dedicada a promover los derechos de los pueblos indígenas en la zona de la Montaña en el estado de Guerrero. El 4 de mayo de 2012, se encontró una amenaza de muerte en su contra en las oficinas de la Red Guerrerense de Derechos Humanos, ubicada en la ciudad de Chilpancingo.

JALISCO

22. *Celedonio Monroy Prudencio*. Integrante del Consejo Consultivo de la Comisión Estatal Indígena de Jalisco, nominado por la autoridad tradicional del Consejo de Mayores de Ayotitlán por haberse destacado en la defensa de los derechos humanos de su comunidad nahua. El 22 de octubre de 2012 fue privado de la libertad por sujetos armados en la comunidad Loma Colorada, perteneciente al ejido Ayotitlán, en el municipio de Cuautitlán de García Barragán. Hasta la fecha se desconoce su paradero.

MICHOACÁN

23. *Pedro Leyva Domínguez*. Fue nombrado por su comunidad como delegado ante el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad para denunciar un conflicto territorial de larga data en su comunidad. El 6 de octubre del 2011 fue asesinado por sujetos armados en las inmediaciones de la comunidad Xayakalan, municipio de Aquila.

24. *Trinidad de la Cruz Crisóforo*. Integrante del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. El 6 de diciembre de 2011 fue detenido por sujetos armados vestidos de civil en la comunidad de Santa María Ostula. Al día siguiente su cuerpo fue encontrado sin vida en el municipio de Aquila.

OAXACA

25. *Alejandro Solalinde*. Coordinador de la Zona Sur de la Dimensión Pastoral de la Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal Mexicana y director del refugio para migrantes “Hermanos en el Camino” en la Ciudad de Ixtepec. El 16 de mayo del 2012 anunció, como medida de autoprotección, su salida de México debido a una serie de amenazas recibidas el 15 de abril de 2012. El defensor Alejandro Solalinde regresó a su albergue el 12 de julio de 2012, acompañado por la Oficina del ACNUDH en México.

26. *Bernardo Vázquez Sánchez*. Dirigente de la Coordinadora de Pueblos Unidos del Valle de Ocotlán, movimiento opuesto a la operación de una mina en San José del Progreso. El 15 de marzo de 2012, Bernardo Vázquez fue asesinado en una emboscada en la carretera de Santa Lucía hacia Ocotlán. Dos familiares que lo acompañaban resultaron heridos.

27. *Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, A.C.* Organización feminista que promueve propuestas a favor de la democratización de las leyes y las políticas públicas con perspectiva de género. Después de diversos incidentes de seguridad, el 3 de noviembre de 2011 su oficina fue allanada por desconocidos que sustrajeron información sensible de la organización. Una agresión similar ocurrió nuevamente el 3 de marzo de 2012.

28. *Lucila Bettina Cruz Velázquez*. Cofundadora de la Asamblea de los Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec en Defensa de la Tierra y el Territorio, ha liderado una serie de campañas a favor de los derechos de los pueblos zapotecos e ikoots que han expresado su oposición a proyectos eólicos en la región. Desde octubre 2011 ha sufrido amenazas

y hostigamientos por su participación en el Comité de Resistencia al proyecto eólico de Unión Hidalgo. El 22 de febrero 2012 fue detenida por agentes de la Agencia Federal de Investigaciones en Juchitán, en cumplimiento de una orden de aprehensión por los delitos de consumo ilegal de riqueza nacional y privación ilegal de libertad en agravio de funcionarios de la Comisión Federal de Electricidad en el Estado. Hasta el momento la defensora enfrenta en libertad este proceso judicial.

PUEBLA

29. *Centro de Apoyo al Trabajador (CAT)*. Organización dedicada a la defensa de los derechos laborales que brinda asesoría y formación a trabajadores de la industria maquiladora en Puebla. El 15 de mayo de 2012 cuatro personas vestidas de civil privaron de la libertad al defensor José Enrique Morales Montaña, integrante del CAT, y luego de robarle sus pertenencias, golpearle y amenazarle de muerte por su labor, fue puesto en libertad. Al día siguiente la directora del CAT, Blanca Velázquez, recibió una amenaza de muerte a través de un mensaje de texto en su celular.

QUINTANA ROO

30. *Lydia Cacho*. Periodista y defensora de los derechos de las mujeres. Desde 2005 ha sido objeto de amenazas y acoso judicial a partir de la investigación y denuncia de una red de pornografía y abusos infantiles en el país. El 14 de junio de 2011, la Fundación Lydia Cacho recibió un correo electrónico con amenazas de muerte. Los días 17 de junio y 28 de julio de 2011 la defensora recibió nuevas amenazas de muerte anónimas en su teléfono celular y a través su equipo de radio comunicación. Lydia Cacho tiene medidas cautelares de la CIDH desde el mes de agosto de 2009.

SONORA

31. *Nepomuceno Moreno Núñez*. Se unió como miembro activo del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, luego de la desaparición de su hijo Jorge Mario Moreno León ocurrida el 1 de julio de 2010. El 28 de noviembre de 2011 fue asesinado en la ciudad de Hermosillo.

TABASCO

32. *Hogar Refugio para Personas Migrantes*. Albergue ubicado en el municipio de Tenosique destinado a brindar asistencia humanitaria a la población migrante en su paso por el país. Desde el mes de julio de 2011 personal del albergue y los propios migrantes han sido objeto de diversos actos de hostigamiento y vigilancia, tales como los ocurridos el 5 de julio, cuando un joven dijo que serían secuestrados los migrantes durante la noche, y el 6 de julio por la madrugada, cuando varias personas trataron de entrar en el albergue empujando la puerta principal. El 13 de enero de 2012, en el marco del desalojo de la comunidad guatemalteca instalada en Nuevo Progreso, Tenosique,

Tabasco, un líder comunitario les informó que existía una denuncia anónima por el delito de tráfico de personas en contra de Fray Tomás González Castillo, director del mencionado hogar refugio.

33. *Centro de Derechos Humanos del Usumacinta A.C.* El 19 de junio de 2011, un colaborador de dicho centro fue detenido por policías municipales quienes bajo amenazas le demandaron retirar una denuncia previa interpuesta contra el mismo cuerpo policiaco por los malos tratos infligidos durante una detención anterior ocurrida el 9 de octubre de 2010. El 29 de junio de 2011 el defensor Ezequiel Serafín Esteban, Director del Centro de Derechos Humanos Usumacinta se marchaba de la oficina en su motocicleta cuando una camioneta con vidrios polarizados le cerró el paso y resultó herido tras caer de su motocicleta.

YUCATÁN

34. *José Ricardo Maldonado Arroyo.* Director de la Red de Personas Afectadas por VIH (REPAVIH) con sede en Mérida. El 4 de diciembre de 2010 el defensor Maldonado fue detenido arbitrariamente por elementos de la Policía Judicial del Estado de Yucatán, bajo el pretexto de ser objeto de una presunta investigación penal. En el transcurso de su detención, fue agredido físicamente, resultando en lesiones, mientras le preguntaban cuestiones relativas a su trabajo de defensa de los derechos de las personas con VIH. Fue liberado horas más tarde sin ningún cargo en su contra y bajo la amenaza de volver a detenerlo si presentaba alguna queja por los hechos ocurridos.

*Informe sobre la **situación**
de las y los **defensores** de
derechos humanos en México:
actualización y balance*

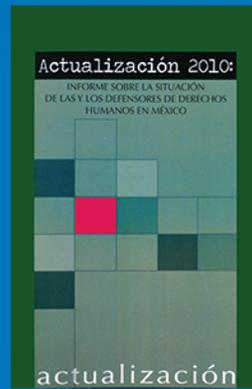
Se terminó de imprimir en los talleres
de RMR Impresos y Acabados, en junio de 2013
Gavilán No. 181, Edificio D, Int. 202
Col. Barrio de San Miguel, 09360
México, DF, Tel. 56 98 69 72

Se tiraron **3000 ejemplares**
más sobrantes para reposición.



Este informe prosigue el trabajo presentado en el Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México publicado en 2009 y la subsecuente actualización publicada en 2010, para realizar además un primer balance sobre el nivel de implementación de las recomendaciones contenidas en el primer documento.

En el presente balance se subraya que la incidencia de casos de agresiones contra las y los activistas de derechos humanos persiste y sigue afectando la plena vigencia del derecho a la defensa de los derechos humanos. Por ello se reitera la pertinencia de continuar abogando por la adopción e implementación de las recomendaciones emitidas desde el 2009, profundizando y perfeccionando aquellas en las cuales ya existen y se reconocen esfuerzos y acciones por parte del Estado mexicano.



Alejandro Dumas 165
Col. Polanco, México, DF, 11560
Tel. +5255 5061 6350
Fax +5255 5061 6358
Correo-e: oaacnudh@ohchr.org
www.hchr.org.mx
Facebook: [Onudh México](https://www.facebook.com/OnudhMexico)
Twitter: [@ONU DHmexico](https://twitter.com/ONU DHmexico)
Visita también: www.recomendacionesdh.mx



Escanea el código QR para consultar otras publicaciones de la ONU-DH.

ISBN: 978-607-8296-02-6



9 786078 129602 6

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ACTUALIZACIÓN Y BALANCE

RESUMEN

Este informe prosigue el trabajo presentado en el Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México publicado en 2009 y la subsecuente actualización publicada en 2010, para realizar además un primer balance sobre el nivel de implementación de las recomendaciones contenidas en el primer documento.

En el presente informe se subraya que la incidencia de casos de agresiones contra las y los activistas de derechos humanos persiste y sigue afectando la plena vigencia del derecho a la defensa de los derechos humanos. Por ello se reitera la pertinencia de continuar abogando por la adopción e implementación de las recomendaciones emitidas desde el 2009, profundizando y perfeccionando aquellas en las cuales ya existen y se reconocen esfuerzos y acciones por parte del Estado mexicano.

ÍNDICE

Párrafos Página

1. Presentación 1- 3 7

2. Metodología 4 - 5 8

3. Monitoreo de la situación 6 - 29 9

4. Balance del cumplimiento
de las recomendaciones 30 -106 17

5. Conclusiones 107-115 46

Anexo: síntesis de casos ilustrativos 49

SIGLAS (por orden alfabético)

ACNUDH	Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CorIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPGMD	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación

1. PRESENTACIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (en adelante “la Oficina del ACNUDH en México”) publicó en 2009 su primer Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en el país¹ y en 2010 una actualización del mismo². El primero de los informes citados contiene 10 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar las condiciones en que se ejerce el derecho a defender los derechos humanos en el país.

2. El presente documento realiza un balance de las iniciativas que permitieron algunos avances positivos en el cumplimiento de dichas recomendaciones y las áreas en las cuales aún perduran retos, varias de las cuales coinciden con lo señalado por diversos mecanismos internacionales sobre estas mismas materias.³

3. El reciente cambio de la Administración Pública Federal refuerza la necesidad e importancia de proponer elementos que actualicen y desarrollen la agenda del Estado mexicano con miras a promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos, de allí la utilidad de compartir públicamente este informe de seguimiento.

¹ Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*. Noviembre de 2009.

² Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Octubre de 2010.

³ El Consejo de Derechos Humanos (2009), el Comité de Derechos Humanos (2010), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2011), el Comité de los Derechos del Niño (2011), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (2011) y el Comité para la Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (2012), entre otros. Todas las recomendaciones formuladas están disponibles en www.recomendacionesdh.mx

2. METODOLOGÍA

4. Este informe recaba la información solicitada a las autoridades de la Administración Pública Federal que resultan directamente implicadas en el cumplimiento de las recomendaciones plasmadas en el Informe de 2009. Las respuestas oficiales obtenidas hasta finales de 2012 permitieron realizar una búsqueda más extensiva de información pública difundida en sitios oficiales de las instancias gubernamentales o en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Adicionalmente, este informe sistematiza la información sobre agresiones en contra de defensoras y defensores observada por la Oficina del ACNUDH en México con base en su mandato durante el período comprendido entre noviembre de 2010 a diciembre de 2012,⁴ así como datos aportados por el *Informe sobre la situación de las y los defensores en México* publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁵, los informes anuales de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos presentados ante el Consejo de Derechos Humanos (2010 y 2011)⁶, la información sobre las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortIDH).

5. La Oficina del ACNUDH en México agradece la apertura y cooperación mostrada por las autoridades que respondieron a nuestras solicitudes, así como la confianza de las y los defensores que nos presentaron sus testimonios. Renovamos el compromiso de la Oficina para seguir promoviendo y visibilizando todo intercambio que permita enriquecer el trabajo de las autoridades y la sociedad civil en beneficio de quienes se dedican a promover el respeto y realización de los derechos humanos en el país.

⁴ La *Actualización 2010 del Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México* abarcó el período de septiembre de 2009 a octubre de 2010.

⁵ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011.

⁶ Informes de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, del 20 de diciembre de 2010 (A/HRC/16/44); y del 21 de diciembre de 2011 (A/HRC/19/55).

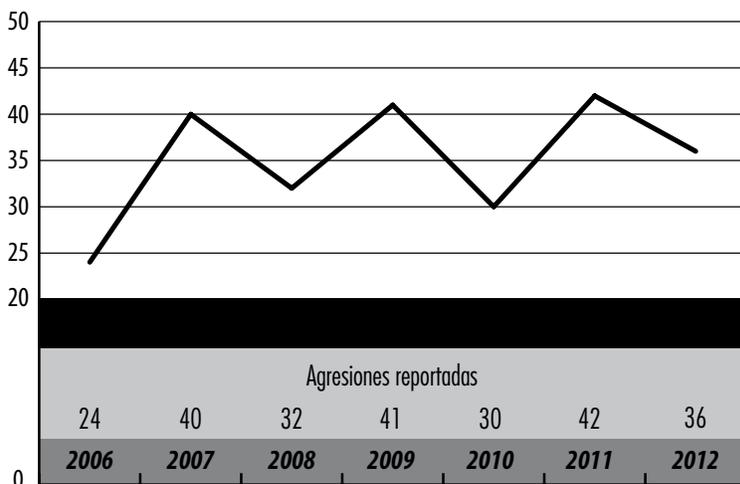
3. MONITOREO DE LA SITUACIÓN

6. El análisis que se presenta a continuación toma como base 89 eventos de agresiones registrados por la Oficina del ACNUDH en México en contra de personas defensoras, sus organizaciones o familiares, entre noviembre de 2010 y diciembre de 2012. Son sucesos de los que la Oficina del ACNUDH en México pudo tener algunos elementos para evaluar prima facie la relación entre la actividad de defensa de los derechos humanos y las agresiones reportadas por las personas defensoras. Se estima que dichos eventos son ilustrativos, mas no representan la totalidad de los ocurridos o registrados por otras entidades durante el citado período.

a) Agresiones por año

7. El monitoreo periódico de la Oficina del ACNUDH en México refleja la instalación, desde 2006, de un clima de hostilidad en contra de las y los defensores en el marco de las actividades que realizan.

8. Según los datos registrados por la Oficina del ACNUDH en México 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. El año más crítico fue 2011, cuando ocurrió el asesinato de al menos los siguientes defensores:



Gráfica 1. Número de agresiones registradas por la Oficina del ACNUDH en México.

Nepomuceno Moreno, Pedro Leyva, Quetzalcóatl Leija y Trinidad de la Cruz, así como tres familiares de defensores y las desapariciones de la defensora Eva Alarcón y el defensor Marcial Bautista.

9. Aún cuando no existe una cifra consolidada a nivel nacional, los datos publicados por las comisiones de derechos humanos reflejan este clima de hostilidad contra los defensores de derechos humanos. Por ejemplo, la CNDH documentó 27 asesinatos y ocho casos de desaparición forzada en contra de personas defensoras durante el período de enero de 2005 a mayo de 2011. Asimismo, a nivel nacional, el sistema de organismos públicos 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.⁷ En su Informe Anual 2011, la CNDH registró un incremento de 23% en los ataques en contra de quienes defienden los derechos humanos en comparación con el año 2010.⁸ Este último dato coincide con lo documentado por la Oficina del ACNUDH en México respecto al incremento de agresiones durante el 2011.

10. Por su parte, organizaciones de la sociedad civil recogen un mayor número de agresiones. Por ejemplo, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos registró 109 agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos durante 2012 y 26 asesinatos de defensoras en el periodo 2009 - 2012.⁹

b) Entidades federativas¹⁰

11. La Oficina del ACNUDH en México registró el mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal.

⁷ CNDH. *El derecho a defender. Op. Cit.*

⁸ 48 quejas en 2010, 59 en 2011 y 51 en 2012. Informes anuales de la CNDH disponibles en http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades

⁹ Informe Defensoras de Derechos Humanos en México. Elaborado por Asociadas por lo Justo y Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, y suscrito por la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México. 4 de marzo de 2013.

¹⁰ Una selección de casos ilustrativos, ordenada por entidades federativas, acompaña el presente informe como anexo.

12. Los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones en contra de defensoras y defensores en los dos informes temáticos publicados por la Oficina del ACNUDH en México.¹¹

13. Algunas situaciones regionales parecen obedecer a dinámicas diferenciales, mientras que en los estados de Chihuahua y Coahuila los altos niveles de violencia e inseguridad concuerdan con la exacerbación de las agresiones en contra de defensoras y defensores allí observada, mientras que en los estados del sur, como Oaxaca, la vulnerabilidad de defensoras y defensores parece articularse a las confrontaciones que existen de algunas comunidades contra intereses privados de grupos económicamente fuertes que aceleran el despliegue de un determinado modelo económico.

c) Tipo de agresiones

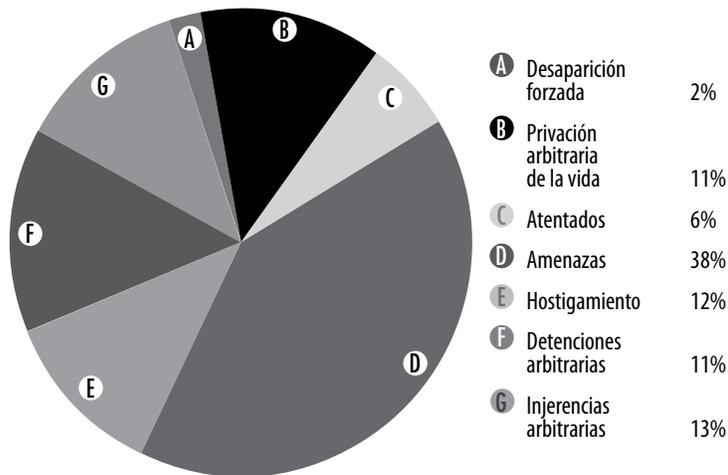
14. Los tipos de agresiones más frecuentes continúan siendo las amenazas y las injerencias arbitrarias a través de allanamientos a las oficinas de las organizaciones de derechos humanos o mediante el robo de información vía electrónica.

15. Ejemplo de esta problemática es la situación vivida por el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad Oaxaca, A.C., organización feminista que promueve propuestas a favor de la democratización de las leyes y las políticas públicas con perspectiva de género. Después de varios incidentes de seguridad, el 3 de noviembre de 2011 su oficina fue allanada y sustrajeron información sensible de la organización. Un evento similar ocurrió nuevamente el 3 de marzo de 2012.

16. Las amenazas en ocasiones son reiteradas, como en el caso de Lydia Cacho, periodista y defensora de los derechos de las mujeres. Desde 2005 ha sido objeto de amenazas y acoso judicial a partir de la investigación y denuncia de una red de pornografía infantil en el país. El 14 de junio de 2011, la Fundación Lydia Cacho recibió un correo electrónico con amenazas de muerte. Los días 17 de junio y 28 de julio de 2011 la defensora recibió nuevas amenazas de muerte en su teléfono celular. Lydia Cacho tiene medidas cautelares de la CIDH desde el mes de agosto de 2009.

¹¹ Los estados de Chihuahua y Oaxaca también aparecen en el informe *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México* de la CNDH dentro de las cinco entidades federativas en donde se recibieron más quejas junto con Jalisco, el Distrito Federal y Chiapas.

17. La defensora Norma Andrade, presidenta honoraria de la organización “Nuestras Hijas de Regreso a Casa”, el 2 de diciembre de 2011 sufrió un atentado con arma de fuego, en presencia de sus dos nietos menores de edad, afuera de su domicilio particular en Ciudad Juárez, Chihuahua. Cinco días después apareció una manta en el exterior de la escuela primaria donde la defensora trabajaba como profesora, la cual hacía referencia al ataque sufrido y lo calificaba como “una advertencia” además de amenazar a la familia de la defensora. El 3 de febrero de 2012, Norma Andrade sufrió otra agresión afuera de su nuevo domicilio temporal en la Ciudad de México, cuando un hombre no identificado la atacó en el cuello con un objeto corto punzante.



Gráfica 2. Tipo de agresiones registradas por la Oficina del ACNUDH en México.

18. Cada vez con mayor frecuencia, las y los defensores en situación de riesgo se ven obligados a desplazarse de sus localidades y lugares de residencia como una medida de seguridad y autoprotección. Durante el período analizado, la Oficina del ACNUDH en México constató que debieron desplazarse y reinstalarse, por ejemplo, las familias de Josefina Reyes Salazar, Marisela Escobedo, Blanca Velázquez, María Luisa García, Norma Andrade y José Enrique Morales Montaña. Asimismo, Nataniel Hernández Núñez, Marisela Ortiz, Alejandro Solalinde, María Teresa Vallejo, Vidulfo Rosales, Guadalupe Calzada y Lydia Cacho también optaron por dejar (en algunos casos de forma

temporal) el lugar donde realizaban sus labores ante el incremento de amenazas u hostigamientos en su contra.

19. Es particularmente preocupante que al cambiar de lugar de residencia algunos afectados tampoco hayan disfrutado una situación de seguridad, tal como lo demuestran los casos de Adolfo Guzmán, Margarita Martínez y Obtilia Eugenio Manuel, quienes fueron objeto de nuevos ataques durante los años 2011 y 2012, a pesar de contar con medidas de protección a su favor.

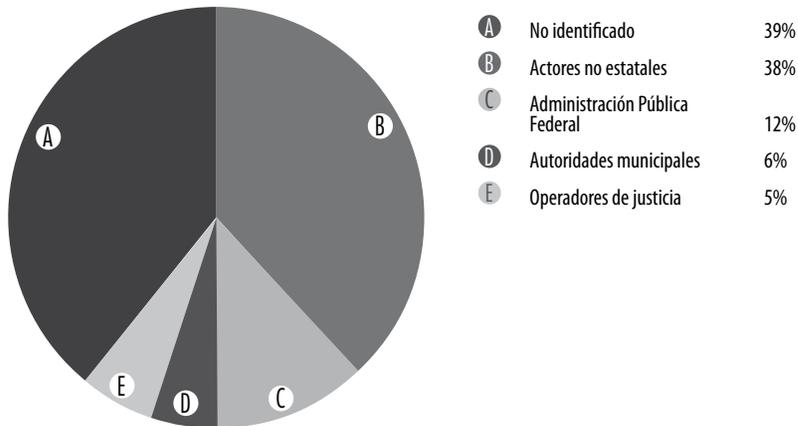
20. Del análisis de los casos no puede identificarse una única causa o motivo que explique de manera inequívoca las variaciones anuales en el número de agresiones, su distribución geográfica o modalidades. Sin embargo, un análisis de los últimos seis años, con independencia de la fuente de información, refleja un preocupante número de ataques contra personas defensoras. La variación en el número, lugar y tipo de agresión podría estar relacionada con una mayor organización social, intereses económicos, situaciones de conflictividad social relacionadas con proyectos de desarrollo y un fortalecimiento de las capacidades para documentar y denunciar los casos y cambios en las dinámicas locales, tanto de actores no estatales, como de autoridades, entre otros factores.

d) Presuntos responsables

21. La identificación preliminar o el señalamiento de los presuntos responsables no se ha establecido en 39% de los casos que comprende el período de monitoreo del presente informe, a lo cual se suma el nulo o poco avance logrado en varias de las investigaciones pendientes.

22. En 61% de las situaciones en las que existe una identificación preliminar o señalamiento de presuntos responsables, es notorio que un segmento mayoritario de las mismas apunte a actores no estatales, principalmente identificados con cacicazgos locales¹² o grupos delictivos que ven afectados sus intereses por la labor de las personas defensoras en la zona que exhiben o confrontan sus acciones ilegales u otros intereses. En algunos casos se ha logrado demostrar la aquiescencia de actores gubernamentales. Un dato que resalta es que en 23% de los casos se identificó la participación, por acción u omisión, de funcionarios públicos.

¹² La expresión “cacicazgos locales” se refiere a personas que en una determinada región ejercen, por encima de las prácticas democráticas, una indebida influencia en asuntos políticos, administrativos o económicos, pudiendo tener o no cargos dentro de la función pública.



Gráfica 3. Presuntos responsables en los eventos registrados por la Oficina del ACNUDH en México.

23. La responsabilidad del Estado en relación con las acciones y omisiones de actores no estatales ha sido reiterada por varios organismos de derechos humanos. Los derechos consagrados en la normativa internacional, incluyendo el derecho a la vida y la libertad de asociación y de expresión, deben ser protegidos de violaciones no sólo por agentes del Estado, sino también por las personas o entidades privadas.¹³

e) Defensoras y defensores agredidos

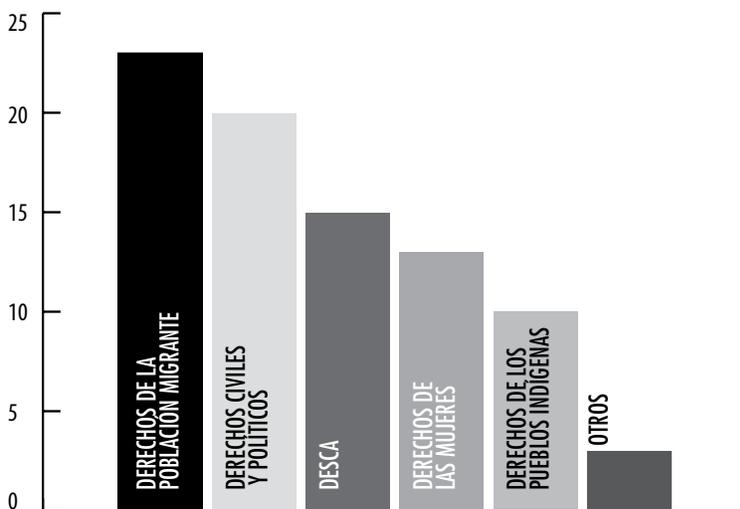
24. El presente informe comprende un universo de 26 mujeres, 35 hombres, 11 organizaciones de derechos humanos y cuatro familiares de defensoras y defensores. De este universo, al menos 23 personas u organizaciones contaban ya con medidas cautelares a su favor¹⁴ al momento de ser agredidas dentro del actual periodo de reporte. Al menos 55 personas ya habían sido víctimas de algún tipo de agresión, directamente, contra algún familiar o contra la organización en la que trabajaban.

25. Estos contingentes de activistas, al momento de sufrir las agresiones aquí registradas, trabajaban temas relacionados principalmente con los derechos de la población migrante, la defensa de derechos civiles, los derechos

¹³ Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 30 de diciembre de 2009 (A/HRC/13/22), párr. 43.

¹⁴ Por parte de la CNDH, algún organismo estatal de protección o el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

económicos, sociales, culturales y ambientales (particularmente los relacionados con derechos laborales, el medio ambiente y el impacto de determinados proyectos de desarrollo), así como la defensa de los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas.



Gráfica 4. Temáticas más recurrentes con base en los casos registrados por la Oficina del ACNUDH en México.

26. A modo ilustrativo, se puede citar el caso de Marcial Bautista Valle y Eva Alarcón Ortiz, presidente y coordinadora general respectivamente de la Organización de Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán (OCESP) en Guerrero. El 8 de diciembre de 2011 fueron privados de la libertad por sujetos civiles armados mientras se transportaban en un autobús con destino a la Ciudad de México y hasta la fecha se desconoce su paradero. Asimismo, el 15 de mayo de 2012, cuatro personas vestidas de civil privaron de la libertad al defensor José Enrique Morales Montaña, integrante del Centro de Apoyo al Trabajador (CAT), organización dedicada a la defensa de los derechos laborales en Puebla. Después de robarle sus pertenencias, golpearle y amenazarle de muerte por su labor, fue puesto en libertad. Al día siguiente la directora del CAT, Blanca Velázquez, recibió una amenaza de muerte a través de un mensaje de texto en su celular.

f) Impunidad

27. En al menos 37 de las agresiones reportadas durante el período del presente balance, la Oficina del ACNUDH en México tuvo conocimiento del inicio de investigaciones en el ámbito penal por parte de las autoridades competentes.¹⁵ Los avances más significativos reportados fueron la identificación de los presuntos responsables en cinco casos, pero sólo en tres se logró su detención y consignación a la autoridad judicial. Hasta el momento de la publicación de este informe, los procesos penales no habían resultado en ninguna sentencia firme.

28. 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.

29. El incumplimiento por parte de los Estados del deber de procesar y castigar a los culpables es una violación clara del artículo 12 de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*,¹⁶ conocida como “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”.¹⁷

¹⁵ De este universo, 6 investigaciones se iniciaron en el último semestre de 2012 por lo cual no fueron ponderadas en este análisis, al tratarse generalmente de procedimientos complejos que requieren un plazo razonable para la integración del expediente por parte de la autoridad ministerial antes de adelantar una valoración de las mismas.

¹⁶ Informe de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. 30 de diciembre de 2009 (A/HRC/13/22), párr. 42.

¹⁷ Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998, en su resolución 53/144. La Declaración reafirma derechos de los defensores y las defensoras ya existentes en otros instrumentos universales y regionales de derechos humanos y reitera el derecho de toda persona, individual o colectivamente, a una protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades, actos u omisiones, imputables a los Estados o a terceros y que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

4. BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

30. A partir de las recomendaciones emitidas en el Informe de 2009 de la Oficina del ACNUDH en México, en este apartado se realiza un análisis sobre el estado de cumplimiento u observancia que guardan las mismas, incluyendo los avances logrados y los retos pendientes para alcanzar su plena y eficaz implementación.¹⁸ Además, se resaltan algunas buenas prácticas que pueden contribuir a mejorar la respuesta del Estado mexicano frente a la actual situación que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en el país.

RECOMENDACIÓN

1. Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMD).

31. Desde el año 2010 y a lo largo del bienio que le sucedió, la Oficina del ACNUDH en México sostuvo un diálogo permanente y directo con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con el objetivo de identificar acciones de cumplimiento de la recomendación. La Oficina del ACNUDH en México siempre fue recibida con prontitud y disposición y el tema de una posible campaña conjunta a favor del derecho a defender los derechos humanos ha generado interés entre los interlocutores. Las nuevas autoridades de la Unidad para la

¹⁸ En este balance no se han incorporado las siguiente tres propuestas albergadas en una de las recomendaciones porque la Oficina del ACNUDH en México carece de información sobre su implementación: i) “Revisar y reformar aquellos tipos penales que debido a su formulación abierta pueden llegar a ser aplicados de manera expansiva en contra de las y los defensores”; ii) “Revisar la legislación civil y fiscal con el fin de facilitar y hacer más accesible la constitución jurídica de las diversas organizaciones y agrupaciones de defensoras y defensores según su propia naturaleza y objetivos, así como el acceso al financiamiento público y privado”; y iii) “Revisar la legislación relativa a facilitar el acceso a las y los defensores a los centros de detención, particularmente para verificar o atender situaciones concretas”.

Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB han reiterado su compromiso de seguir trabajando en esta materia. Sin embargo, hasta la publicación de este informe, no se había logrado concretar dicha iniciativa.

32. El Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, así como varias otras altas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federales y otras tantas de los niveles locales, han emitido declaraciones públicas resaltando la labor de quienes defienden los derechos humanos. En eventos simbólicos, el ex Presidente de la República, Felipe Calderón, tomó posiciones públicas destacadas.¹⁹ Por ejemplo, el 22 de junio de 2012, el entonces titular del Ejecutivo Federal, en el marco de la firma del Decreto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, señaló: “como Presidente de la República, reconozco la invaluable labor de quienes dedican su vida a investigar, a documentar y denunciar violaciones a derechos humanos. Se trata de mexicanas y mexicanos valientes que, a pesar de los obstáculos, a pesar de los riesgos, a pesar de las amenazas, día con día se esmeran por construir una sociedad fundada en principios democráticos, una sociedad donde se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos”.²⁰

33. Por su parte, el actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, sostuvo que el “valor de los activistas sociales (...) nos inspira, nos contagia de energía, de pasión, de compromiso, para hacer más justa y digna la vida de nuestros semejantes”.²¹

¹⁹ Discurso *Derechos Humanos. México y la ONU: Construyendo hacia el futuro* (6 de julio de 2011) al firmar el Acuerdo Presidencial que establecía las bases para la creación de un Mecanismo de Protección para las y los defensores de derechos humanos. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/07/el-presidente-calderon-durante-el-evento-derechos-humanos-mexico-y-la-onu-construyendo-hacia-el-futuro/> (consultada en noviembre de 2012)

Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011 (9 de diciembre de 2011). <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

²⁰<http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/el-presidente-felipe-calderon-durante-la-firma-del-decreto-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos/> (consultada en noviembre de 2012).

²¹ Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2012 (10 de diciembre de 2012). <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ceremonia-de-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2012/> (consultada en enero de 2013).

34. SEGOB ha condenado públicamente algunas agresiones en contra de quienes defienden los derechos humanos y ha divulgado información relevante sobre el tema a través de su página de internet.

35. Juan N. Silva Meza, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha formulado varios discursos en los que resalta el papel de las y los impartidores de justicia como “defensores de los derechos humanos”.²²

36. En el Congreso de la Unión, con motivo de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en abril de 2012, se pronunciaron importantes discursos de reconocimiento a la actividad de las y los defensores de derechos humanos. Lo mismo ha ocurrido con motivo de la adopción de algunos puntos de acuerdo en ambas Cámaras a raíz de agresiones que han padecido las y los defensores de derechos humanos.

37. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece en su artículo 44, que la “Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto”.

38. La mayoría de los posicionamientos públicos se han dado con motivo de agresiones puntuales en contra de defensores y defensoras de los derechos humanos como una medida reactiva de repudio a lo sucedido. Si bien es muy importante que desde las más altas esferas políticas se condenen estos hechos, es necesario abordar tareas más allá de cada coyuntura, de suerte que se genere una secuencia de contenidos y difusión que configuren un mensaje constante, dirigido y claro, cuya audiencia sea al mismo tiempo la población en general y los servidores públicos. En vista de ello, sigue siendo pertinente recomendar nuevamente la adopción de una campaña de esta naturaleza, como se señaló en el Informe 2009, a fin de contrarrestar los prejuicios y estigmas que fomentan un clima de hostilidad y falta de comprensión hacia el trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en el país.²³

²² Discursos del 17 de septiembre de 2011, 2 de febrero de 2012 y 6 de julio de 2012.

²³ En apoyo a la labor de las personas defensoras y condena de las agresiones sufridas, la Oficina del ACNUDH en México ha emitido algunos comunicados de prensa. Comunicados de prensa: *ONU-DH condena la nueva agresión contra Norma Andrade, activista de derechos*

En el marco de la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en julio de 2011, la Oficina del ACNUDH en México lanzó una campaña para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras. Durante el acto público de lanzamiento, la Sra. Navi Pillay señaló: ***Les animo a involucrarse y convertirse en un defensor de derechos humanos. Invito a los diferentes integrantes de la sociedad, incluyendo artistas, líderes de opinión, estudiantes, colegas y a cualquier persona a ser parte de esta iniciativa, a sumarse a esta campaña. Hoy, junto a ustedes, en el lanzamiento oficial de la campaña es un honor decir: ¡YO ME DECLARO!***

39. El 20 de marzo del 2013, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, un espacio de coordinación y enlace de 73 organizaciones de la sociedad civil con presencia en 21 estados de la República, dio inicio a su propia campaña de concienciación acerca del trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en México denominada: “Defendamos la esperanza: Campaña Nacional en Favor de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.²⁴

40. El “Pacto por México”, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y las dirigencias de las principales fuerzas políticas (PAN, PRI

humanos (3 de febrero de 2012); *ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de Trinidad de la Cruz y las agresiones contra el MPJD* (8 de diciembre de 2011); *ONU-DH y ONU Mujeres condenan el asesinato de Nepomuceno Moreno y el atentado contra Norma Andrade, activistas de derechos humanos* (5 de diciembre de 2011); *La ONU-DH condena enérgicamente la violencia homicida en contra de la familia Reyes en Chihuahua* (25 de febrero de 2011); *La ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de la defensora de derechos humanos Marisela Escobedo en el Estado de Chihuahua* (17 de diciembre de 2010).

Asimismo, la Oficina del ACNUDH en México lanzó en julio de 2011 la campaña “Yo me declaro” para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos. A la fecha de redacción del presente informe, el video “Declárate, yo me declaro” (<http://youtu.be/t6zizschxCY>) ha sido reproducido más de 230.000 veces y la página en Facebook de la campaña “Yo me declaro” (<http://www.facebook.com/yomedeclearo>) tiene un promedio de 12.000 vistas mensuales.

y PRD),²⁵ menciona que “el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos” y, entre otros compromisos, establece el “defender los derechos humanos como política de Estado”. De igual forma el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere, como una de sus estrategias, el “instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.²⁶ La intención así expresada en el “Pacto por México” y en el Plan Nacional de Desarrollo podrían favorecer la mejora de las condiciones en las que las y los defensores de derechos humanos realizan su trabajo en México y deberían configurar un marco firme para brindar un mayor reconocimiento a la legitimidad del trabajo que desarrollan.

41. Con el acuerdo público para dar inicio a la elaboración de un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos,²⁷ la Oficina del ACNUDH en México se hace eco del llamado de la SEGOB para que los espacios de interlocución entre las organizaciones civiles y las autoridades sigan construyéndose sobre la base de un diálogo respetuoso y franco que pueda enriquecer el debate, el diseño y la implementación de toda política pública en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

2. Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD²⁸ podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener.

²⁴ Para mayor información consúltese la página de internet de la campaña: <http://defendamoslaesperanza.org.mx/> (consultada en abril de 2013).

²⁵ Disponible en <http://pactopormexico.org/>

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1.

²⁷ Sesión de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2013.

²⁸ Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

42. El 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó la promulgación de la Ley e hizo un llamado a su implementación inmediata.²⁹

43. La Ley es un paso trascendental en el reconocimiento específico de las y los defensores de derechos humanos. El objeto de la Ley es garantizar 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. Mediante dicha Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y se retoman aspectos fundamentales de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”, tales como el amplio concepto de persona defensora de derechos humanos y su especial protección.

En el marco de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, emitió un comunicado en el que manifestó: ***Durante mi visita a México el año pasado [2011] me reuní con defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y organizaciones que me compartieron los serios riesgos que enfrentan y la valentía con la que desarrollan su trabajo vital en una sociedad democrática. Ha sido alentador saber que la Ley, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil y aprobada por el Congreso de la Unión (...), fue el resultado de un proceso abierto y participativo.***

A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, señaló: ***Los defensores de derechos humanos en México necesitan desesperadamente la protección efectiva del Estado ahora.***

44. Cabe reconocer el trabajo desarrollado por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley y el de las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron el proceso legislativo. La apertura, disponibilidad y liderazgo del Congreso de la Unión, especialmente del Senado de la República, así como la

capacidad y compromiso de las organizaciones, hicieron posible que se emitiera una ley que busca responder a una situación particularmente crítica.

RECOMENDACIÓN

En particular, se recomienda también que el referido grupo de trabajo pueda revisar la legislación actual con el fin de reforzar los siguientes aspectos:

2.1 Tomando en cuenta el compromiso reiterado por el Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal, culminar el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos garantizando, entre otras cuestiones, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos y el principio *pro personae*.

45. El 10 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en derechos humanos mediante el cual se modifican once artículos de la Constitución Federal.³⁰ La Alta Comisionada emitió un pronunciamiento saludando la reforma.³¹

46. Destacan en los contenidos de la reforma, el rango constitucional otorgado a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, la consagración del principio *pro personae* y de interpretación conforme y la enunciación de las obligaciones estatales.

47. No obstante la incorporación de plazos precisos en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, los cuales ya vencieron, a un año y medio de la entrada en vigor de la reforma aún no se emiten las leyes secundarias que permitan la implementación legislativa del cambio constitucional. Solamente se ha emitido una modificación a la Ley de la CNDH.³²

²⁹ http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2012/06/COM_Pillay_saluda_ley_proteccion_defensores_periodistas_ONU-DH.pdf

³⁰ DOF del 10 de junio de 2011.

³¹ <http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2011/junio/reformaconstitucionalpillay.pdf>

³² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el DOF el 15 de junio de 2012.

48. El “Pacto por México” establece como uno de sus compromisos la creación de una instancia federal que “permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos”.³³ De igual forma, dicho acuerdo político hace referencia a la emisión de varias leyes reglamentarias de la reforma constitucional en derechos humanos.³⁴

La Reforma es un hito resultado de años de arduo trabajo y discusiones (...) Esta Reforma positiva y palpable debe llevar a México a reconocer e implementar de mejor y más clara manera los derechos humanos contenidos en su Constitución y en los tratados internacionales. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

49. Es indispensable que a la brevedad se aprueben las leyes que garanticen la operatividad de los nuevos contenidos constitucionales.

RECOMENDACIÓN

2.2 Reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos, especialmente el juicio de amparo.

50. El 6 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en materia de amparo.³⁵ Esta reforma permite la procedencia del amparo ante la violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, establece el interés legítimo, permite la procedencia del amparo colectivo y concede, en ciertos supuestos, efectos generales a las normas declaradas como inconstitucionales.

³³ Compromiso 21.

³⁴ Ley de reparación del daño (compromiso 22), ley reglamentaria del artículo 29 constitucional (compromiso 23), ley reglamentaria del artículo 33 constitucional (compromiso 24), ley de la CNDH (compromiso 25) y reformas a las constituciones de los estados y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (compromiso 26).

³⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. A pesar de que el Decreto de la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 especificó un plazo de 120 días para la aprobación de la ley secundaria, la nueva Ley de Amparo entró en vigor hasta el 3 de abril de 2013. La nueva legislación en materia de derechos humanos favorecerá la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, incluyendo aquella que de manera destacada desarrollan las y los defensores.

52. En el cumplimiento de esta recomendación también han resultado importantes el reforzamiento de los mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, el mejoramiento del control abstracto de la constitucionalidad en atención a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales³⁶ y el reconocimiento constitucional y legal de las acciones colectivas.³⁷

RECOMENDACIÓN

2.3 Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

a) En relación al uso de la fuerza

53. En la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011, el Presidente de la República instruyó: “a las dependencias federales para que hagan públicas y, de ser necesario, actualicen sus directivas y sus protocolos aplicables en el uso legítimo de la fuerza”.³⁸

54. A nivel federal, desde el 15 de octubre de 2009 se publicó en el DOF la Directiva 003/09, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de la Secretaría de Marina y Armada de México, misma que fue reformada en 2012 en atención a la instrucción presidencial.³⁹

³⁶ Estos dos aspectos son objeto de la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio del 2011.

³⁷ Artículo 17 constitucional, reformado el 30 de julio de 2010.

³⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

³⁹ Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.

55. El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.⁴⁰ Dicho Convenio reconoció la necesidad de que las mencionadas instituciones reconocieran e implementaran los anexos relacionados, entre otras materias, con el uso legítimo de la fuerza.

56. Como parte de los anexos, ese mismo día se publicó una directiva de la SEDENA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴¹ Además de lo anterior, se publicó un acuerdo del Secretario de Seguridad Pública por medio del cual se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en dicha Secretaría.⁴² Asimismo, la PGR emitió un acuerdo que establece las directrices que deberán observar los servidores públicos en el uso legítimo de la fuerza.⁴³

57. La Oficina del ACNUDH en México valora la adopción del convenio y anexos respectivos, mismos que, al haber sido publicados en el DOF, adquieren plena obligatoriedad para las instituciones involucradas. La Oficina del ACNUDH en México exhorta a que el siguiente paso sea emitir una legislación sobre el uso de la fuerza en total concordancia con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como los demás instrumentos internacionales aplicables. Se han dado algunos pasos importantes en esta dirección. La Cámara de Diputados aprobó el 28 de abril de 2009 una legislación sobre la materia, que posteriormente fue turnada al Senado, donde aún no ha sido dictaminada. En el “Pacto por México” se sostiene que se creará una ley que establecerá “parámetros claros para el uso de la fuerza pública”⁴⁴ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se contempla como una de sus líneas de acción el “promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país”.⁴⁵ En

⁴⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

⁴¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

⁴² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁴³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

⁴⁴ Compromiso 29.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

febrero del 2013 se firmó un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el Comité Internacional de la Cruz Roja con la finalidad de obtener su asesoría especializada en la elaboración de un marco normativo que regule el uso de la fuerza. De acuerdo con la información recibida, el Gobierno Federal se encuentra trabajando en la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley sobre el uso de la fuerza. Sería conveniente que la legislación a emitirse sea una ley “general” que regule a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza.

58. A nivel local, se encuentra vigente la ley que regula el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, su respectivo reglamento⁴⁶ y un acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación el cual regula, entre otras cuestiones, el uso de la fuerza.⁴⁷ En el estado de Oaxaca se emitió la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del estado de Oaxaca.⁴⁸

b) En relación al derecho a la protesta social

59. En relación a la utilización de la fuerza para la contención de una manifestación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó un importante precedente de interpretación judicial en febrero de 2009 como resultado de la facultad de investigación realizada con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas los días tres y cuatro de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.⁴⁹ En la sentencia se hace un desarrollo sobre las normas y principios nacionales e internacionales aplicables a la regulación del uso de la fuerza en el marco de un operativo policial (legalidad, necesidad, proporcionalidad, entre otros).

60. La SCJN, a través de su Primera Sala, también aportó criterios generales relevantes al resolver los juicios de amparo promovidos por los integrantes

⁴⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de abril de 2008 y 25 de noviembre de 2010, respectivamente.

⁴⁷ Acuerdo A/005/2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 10 de mayo de 2012.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, del 20 de septiembre de 2011

⁴⁹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=09&day=21>

del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco, luego de ser acusados del delito de secuestro equiparado.⁵⁰ En dicha resolución, la SCJN sostuvo que la protesta social pacífica constituye “el ejercicio válido de un derecho”.

61. Es indispensable seguir abonando al análisis sobre los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder punitivo estatal, ya sea en relación con el uso de la fuerza o el empleo del sistema penal para limitar la actividad de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. Por ello, la Oficina del ACNUDH en México reitera que las expresiones de protesta social pacífica son totalmente válidas como vehículo de participación política en regímenes democráticos.⁵¹

RECOMENDACIÓN

2.4 Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.

62. En sus informes de misión derivados de su visita oficial a México en agosto de 2010, Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendaron al Estado mexicano: “adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible

⁵⁰ Juicios de amparo directo 4/2010, 5/2010, 6/2010, 7/2010, 8/2010, 10/2010, resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 30 de junio de 2010.

⁵¹ La participación en manifestaciones pacíficas son una forma importante de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica, expresión y asociación, todos ellos derechos humanos garantizados a todas las personas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Para mayor información sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se recomienda consultar la página de internet de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

a todos los sectores de la población”.⁵² El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendó, adicionalmente, “crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias”.⁵³

63. Sin embargo, la radiodifusión comunitaria sigue sin contar con un reconocimiento específico en la legislación y aún no se adoptan procedimientos claros, sencillos y equitativos en la asignación de frecuencias. Tampoco existen políticas públicas para garantizar que las radios comunitarias cuenten con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia. No obstante lo anterior, en 2010 seis permisos a radios comunitarias fueron otorgados.

64. Por lo anterior, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación e invita al Estado a atender el sentido de la misma en el marco de la reforma constitucional en telecomunicaciones.

⁵² Informe de Misión a México del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas, mayo de 2011, párrafo 91, a), A/HRC/17/27/Add.3. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párrafo 301.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 91, c).

3. A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores con autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.

65. A partir de febrero de 2010 se generó un intercambio de experiencias regionales en materia de protección⁵⁴ y, en el marco de la visita al país de la Alta Comisionada en julio del 2011, se publicó el Acuerdo Presidencial que Establece las Bases del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como sus respectivos lineamientos de operación.⁵⁵

⁵⁴ *Mesa de Diálogo para la construcción de un Mecanismo Nacional de Protección* convocada por la Oficina del ACNUDH en México de forma conjunta con la CNDH y SEGOB. Participaron cuatro expertos colombianos: Rafael Bustamante, Luis Alfonso Novoa, Carlos Ríos y Jaime Prieto (febrero 2010). En enero de 2011, la Oficina del ACNUDH en México facilitó una visita simultánea a Colombia por parte de una delegación mexicana y dos representantes de la sociedad civil con la finalidad de conocer el Programa de Protección creado en dicho país.

⁵⁵ DOF del 7 de Julio de 2011 y 24 de mayo de 2012 respectivamente.

Aprecio, en particular, los esfuerzos valientes de las y los defensores de derechos humanos y de las organizaciones, así como del movimiento de víctimas, quienes a un creciente riesgo promueven el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Discurso de la Alta Comisionada, Navi Pillay, al momento de la firma del Acuerdo Presidencial que establecía las bases del mecanismo de protección.

66. Como culminación del esfuerzo realizado primordialmente por la sociedad civil para contar con una legislación que brindara un sólido marco legal a la protección a defensoras y defensores, el 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁵⁶

67. Dicha Ley tiene el objetivo establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa y promoción de los derechos humanos o del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. A través de la Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

68. De manera específica, el “Pacto por México” refrenda políticamente los esfuerzos previos para garantizar condiciones eficaces de seguridad para que las y los defensores de derechos humanos desempeñen sus labores al incorporar el compromiso 29 relativo al “fortalecimiento a los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas”. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 adoptó como línea de acción “Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas”.⁵⁷

⁵⁶ DOF del 25 de junio de 2012.

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

69. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas está integrado por la Junta de Gobierno,⁵⁸ que es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones;⁵⁹ el Consejo Consultivo, que es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno;⁶⁰ y la Coordinación Ejecutiva Nacional, que es “el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo”.⁶¹ Dicha coordinación está compuesta por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; la Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.⁶²

70. El 19 de octubre de 2012, representantes de 51 organizaciones no gubernamentales,⁶³ constituidos en pleno a través de una convocatoria pública, eligieron a los nueve integrantes del Consejo Consultivo (cuatro en representación de las personas defensoras de derechos humanos, cuatro de las y los periodistas y una del sector académico).⁶⁴ El 26 de octubre se instaló el Consejo Consultivo

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “la Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: un representante de la Secretaría de Gobernación; un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros”. Asimismo, en la Junta de Gobierno pueden participar como invitados permanentes con voz pero sin voto, un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un representante del Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (art. 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas).

⁵⁹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 4.

⁶⁰ *Ibid*, artículo 9.

⁶¹ *Ibid*, artículo 17.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Los artículos 9 a 13 y transitorios Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecen el procedimiento para la elección de los miembros.

⁶⁴ El artículo 9 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece que “El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros [...]. En la integración del Consejo se buscará

y se designaron, entre sus integrantes, dos representantes de las personas defensoras de derechos humanos y otros dos de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno del Mecanismo,⁶⁵ con derecho a voz y voto.

71. El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Reglamento).

72. Desde su puesta en funcionamiento, en noviembre de 2012, hasta abril de 2013, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha recibido 64 solicitudes de incorporación (38 de personas defensoras de derechos humanos y 26 de periodistas), 23 de las cuales han sido conocidas por la Junta de Gobierno.⁶⁶ De total de solicitudes, 36 casos fueron sustanciados a través del procedimiento ordinario y 19 por el extraordinario, mientras que nueve casos no fueron incorporados por diversas razones. Asimismo, la Junta de Gobierno ha aprobado otros instrumentos de funcionamiento, como las reglas de operación de un fideicomiso

un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”. En este sentido, fueron elegidas como titulares y suplentes las siguientes personas:

- En representación de las personas defensoras de los derechos humanos:

Titulares: Agnieszka Raczynska, Edgar Cortez Morales, Michael W. Chamberlain Ruiz y Juan José Perdomo.

Suplentes: Axel García, Daniel Joloy, Verónica Flores y Obed Loreto Sánchez.

- En representación de los periodistas:

Titulares: Rogelio Hernández, Jade Ramírez Cuevas Villanueva, Jorge Israel Hernández Herrera y José L. Buendía

Suplentes: Andrés Arturo Solís, Guillermo Méndez y Abigail Gisela Martínez.

- En representación del sector académicos, como titular Pablo Romo Cedano y como suplente Armando Hernández Cruz.

⁶⁵ Edgar Cortez Morales y Michael W. Chamberlain Ruiz como representantes de las personas defensoras de derechos humanos, y Jade Ramírez Cuevas Villanueva y Jorge Israel Hernández Herrera como representantes de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno. Así mismo, se designó a Agnieszka Raczynska como presidenta del Consejo Consultivo.

⁶⁶ Sesión del 27 de noviembre de 2012: tres casos; sesión del 18 de diciembre de 2012: cuatro casos; sesión del 29 de enero de 2013: tres casos; sesión del 27 de febrero de 2013: dos casos; sesión del 4 de marzo de 2013: dos casos; sesión del 22 de marzo de 2013: cuatro casos; sesión del 8 de abril de 2013: cinco casos; sesión del 26 de abril de 2013: tres casos.

para el manejo de recursos⁶⁷ y los protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos.⁶⁸

73. Hasta diciembre de 2012, 25 entidades federativas habían suscrito un convenio de colaboración con SEGOB para garantizar la implementación de las medidas previstas por la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.⁶⁹ La coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. Así se ha evidenciado en algunos casos como, por ejemplo, en la implementación de ciertas medidas de prevención y protección entre los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en favor del albergue de inmigrantes “La 72 – Hogar Refugio para Personas Migrantes”, ubicado en Tenosique, Tabasco, al tiempo que el beneficiario reporta cierto nivel de incumplimiento de las medidas. En este sentido, es de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano.

74. Si bien en la elaboración de la normativa reglamentaria y operativa del mecanismo de protección SEGOB ha promovido la consulta y participación de la sociedad civil, tal como se recomienda por los organismos internacionales, durante los primeros meses de funcionamiento el Mecanismo ha sido objeto de diversas críticas por parte de algunas personas beneficiarias y de la sociedad civil.

75. La organización “Artículo 19” ha señalado las dificultades para lograr una eficaz coordinación entre el mecanismo de protección a cargo del gobierno federal y las entidades federativas, así como la falta de claridad en los lineamientos y criterios para el manejo de los recursos económicos etiquetados para el Mecanismo.⁷⁰

⁶⁷ El 27 de febrero de 2013 se aprobaron en la Junta de Gobierno las reglas de operación del Fideicomiso denominado “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

⁶⁸ Aprobados en la Junta de Gobierno del 27 de noviembre de 2012.

⁶⁹ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁷⁰ Artículo 19. *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*. México, 2012.

76. Por su parte, un grupo de más de 80 organizaciones, durante el 147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁷¹ señaló que “las medidas de protección implementadas no han sido efectivas para garantizar la protección de las personas beneficiarias del Mecanismo y no se han cumplido los plazos fijados por la Ley. Los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, lo que lleva a recomendar medidas que no reflejan el nivel de riesgo real”.⁷² Por lo anterior, añadieron, “Resulta de gran importancia que el personal encargado de la operación del Mecanismo cuente con el perfil adecuado para el desempeño de tales funciones, esté ampliamente capacitado y tenga conocimiento de la situación que enfrentan tanto personas defensoras de derechos humanos como periodistas, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, se requiere capacitación y entrenamiento para las autoridades locales que implementarán en los estados las medidas dictadas por el Mecanismo”.⁷³

77. De acuerdo con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Oficina del ACNUDH en México es invitada, con derecho a voz, a todas las sesiones de la Junta de Gobierno del mecanismo de protección y en dicha calidad le ha asignado la máxima prioridad a participar activamente en sus sesiones y a convocar la atención y apoyo de otros actores de la comunidad internacional. Siendo el Mecanismo una institución que se encuentra en un estado temprano de operaciones, enfrenta retos que van desde lo administrativo a lo sustantivo, haciéndose muy notable en estos primeros meses la necesidad de superar a la mayor brevedad posible los obstáculos que se presentaron para disponer de recursos económicos, tener una adecuada estructura interna y dotar a ésta de los funcionarios adecuados.⁷⁴

⁷¹ El listado de organizaciones y el informe sobre la *Situación General de Derechos Humanos en México*, 147° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2013, puede consultarse en <http://cmdpdh.org/2013/03/informe-presentado-en-el-147-periodo-de-sesiones-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/>

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Sobre una plantilla oficial de 18 funcionarios, a mediados de mayo de 2013 sólo estaban contratados y en funciones ocho funcionarios, incluidos dos dedicados a actividades administrativas.

78. La elaboración de los informes de riesgo, de acuerdo con una metodología acordada con la sociedad civil y que recoge un amplio enfoque, exige un personal estable en sus puestos y en constante capacitación, junto con un fuerte respaldo político que permita superar formas y conceptos tradicionales de evaluar el riesgo. La adecuada implementación de las medidas de protección acordadas, el monitoreo de las mismas y una oportuna difusión de la existencia y funciones del propio Mecanismo, son también retos impostergables. Todo ello sin olvidar que mientras persistan los elevados niveles de impunidad que éste y otros informes siguen señalando respecto a los ataques contra las y los defensores de derechos humanos, el efecto de cualquier mecanismo de protección siempre será limitado.

79. La Oficina del ACNUDH en México confía en que la apertura mostrada por SEGOB, los avances en el diseño de un mecanismo institucional de protección y el entendimiento alcanzado hasta ahora entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, reditúen en resultados tangibles en la protección de la vida, integridad y libertad de defensoras, defensores y periodistas. La Oficina del ACNUDH en México continuará brindando asesoría técnica y facilitando el diálogo entre los diversos actores.

RECOMENDACIÓN

4. Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La ACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.

80. En junio de 2010, se creó la Unidad de Vinculación Ciudadana dentro de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual tuvo bajo su cargo la responsabilidad de realizar una serie de Jornadas Vínculo Cívico-Militar en las 12 regiones militares del país. La información proporcionada por la SEDENA resalta los encuentros en los estados de Coahuila, Chihuahua y Guerrero.

81. La Oficina del ACNUDH en México espera que estos canales de comunicación directa se profundicen y enriquezcan entre dicha Secretaría y las defensoras y defensores de derechos humanos en cada entidad federativa.

5. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.

82. Un mes después de la publicación en 2009 del Informe de la ACNUDH en México sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera de cuatro sentencias sobre los alcances de la jurisdicción militar en México.⁷⁵ En los cuatro casos se ha determinado la necesidad de reformar el Código de Justicia Militar y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil. Con posterioridad a la emisión del Informe 2009, el Comité de Derechos Humanos⁷⁶, el Comité de los Derechos del Niño⁷⁷, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁷⁸ y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias⁷⁹ hicieron recomendaciones en la misma dirección.

83. El 18 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar la cual pretendía excluir de la competencia del fuero militar los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura. Al respecto, la Oficina del ACNUDH en México expresó que “la ruta [...] abierta para armonizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales de protección de derechos humanos plantea retos evidentes, dada la insuficiencia -entre otras- del muy limitado catálogo

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010; y *Caso Rosendo Cantú y otras vs. México*, sentencia de 15 de mayo de 2011.

⁷⁶ *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párrafos 11 y 18.

⁷⁷ *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril, de 2011, párr. 30. b.

⁷⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 94. r.

⁷⁹ Informe del Grupo de Trabajo, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 98.

de exclusiones que se incorpora a la iniciativa”⁸⁰ y hacía votos para que el debate que se iniciaría en el Congreso de la Unión avanzara para garantizar que “todas las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas sean investigadas y juzgadas por tribunales civiles”.⁸¹

84. El 9 de diciembre de 2011, el Presidente de la República instruyó para que se pusieran a disposición del Senado elementos “que [pudieran] enriquecer el proceso de dictaminación [sic] de la iniciativa” presentada por él en octubre de 2010⁸² y dio una instrucción a la PGR y a la Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, a fin de que explorasen mecanismos para que, en los casos de violaciones a los derechos humanos en que sean acusados integrantes de las Fuerzas Armadas, se buscara la manera de poder transferir o declinar la competencia militar en favor de las autoridades civiles.⁸³

85. En abril del 2012, comisiones del Senado avanzaron en la aprobación de un proyecto de decreto por el que se reformaban, entre otros ordenamientos, el Código de Justicia Militar para restringir el alcance del fuero militar e impedir que conozca de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en contra de civiles, así como de violaciones a los derechos humanos.⁸⁴ No obstante que el proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad en las comisiones del Senado, el mismo nunca fue elevado al Pleno para su votación.

86. Los avances fundamentales en esta materia se han dado en la SCJN. Como resultado del Expediente Varios 912/2010, la SCJN determinó que, para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco,⁸⁵ debía reasumir su

⁸⁰ Comunicado del 19 de octubre de 2010. <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/CDP191010.pdf>

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, aprobado el 19 de abril de 2012 por las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado.

⁸⁵ CorIDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

competencia originaria para resolver los conflictos competenciales dados entre la jurisdicción militar y la ordinaria; lo anterior con el propósito de adoptar criterios en la materia para todo el poder judicial.

87. El 6 de agosto de 2012, se inició en el Pleno de la SCJN el análisis de 30 expedientes relacionados con jurisdicción penal militar.⁸⁶ Dentro de las determinaciones más relevantes adoptadas por la SCJN destaca el criterio de que la justicia penal militar no podrá conocer de delitos cometidos por militares cuyos sujetos pasivos sean civiles, ni es competente para conocer de delitos que se configuren como violaciones a los derechos humanos, los cuales son ajenos a la disciplina militar y deben ser conocidos por tribunales ordinarios. Adicionalmente, la SCJN declaró que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es inconstitucional e inconveniente pues no garantiza que los civiles que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tengan la posibilidad de que la investigación y sanción de estas conductas sean realizadas por la autoridad competente:⁸⁷ un juez o tribunal ordinario. La Alta Comisionada reconoció la determinación de la SCJN.⁸⁸

La Suprema Corte de Justicia de México tomó una decisión histórica al limitar el alcance de la justicia militar y establecer que la jurisdicción civil debe conocer las violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar. Navi Pillay.

88. Derivado de las sentencias de la SCJN, el Gobierno Federal ha informado que ha instruido el establecer como práctica el que la Procuraduría General de Justicia Militar decline su competencia en favor de la jurisdicción penal ordinaria.

89. La Oficina del ACNUDH en México reconoce los avances logrados y espera que el alcance de su recomendación pueda ser atendido a la brevedad mediante la emisión de una nueva legislación en la materia.

⁸⁶ http://fueromilitar.scjn.gob.mx/fm_sesiones.htm

⁸⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el amparo es el recurso adecuado para que las víctimas o sus familiares cuestionen la definición indebida del juez competente en casos de violaciones a derechos humanos en donde se encuentren vinculados militares.

⁸⁸ Discurso inaugural de la 21ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12486&LangID=E>

6. Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa.

90. El 23 de abril de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el “Acuerdo número A/010/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen los lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas”.

91. Asimismo, en marzo de 2009, fue creada la Fiscalía Especializada en la protección de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos en Chiapas, que tiene el mandato de investigar las agresiones sufridas por personas defensoras en dicha entidad.

92. Por otra parte, en el marco de una mesa de implementación de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de defensores y defensoras en Guerrero, se elaboró, con el apoyo de la Oficina del ACNUDH en México, un proyecto de protocolo para investigar hechos presuntamente delictivos cometidos en agravio a defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, a raíz de los cambios de funcionarios en dicha Procuraduría en diciembre de 2011, la propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha de publicación de este informe. El estado de Oaxaca también ha iniciado un proceso similar para la elaboración de un protocolo en la materia

93. La Oficina del ACNUDH en México confía en que los citados protocolos sean aprobados a la brevedad y se garantice su implementación mediante una adecuada capacitación a las autoridades encargadas de investigar las agresiones en contra de la comunidad de defensores, así como mediante la autorización de recursos humanos y materiales suficientes.

94. A pesar de que gran parte de las agresiones reportadas ocurre en el ámbito de la competencia del fuero común, es conveniente que también desde la PGR se impulse un protocolo de investigación a fin de dar certeza jurídica

sobre la actuación de esta instancia en el tema y pueda servir de referente para las procuradurías locales.

95. La Oficina del ACNUDH en México reitera el sentido de su recomendación y hace un llamado para concluir la aprobación de las iniciativas en curso y adoptar herramientas de investigación criminal apropiadas para la eficaz identificación y sanción de los perpetradores de las agresiones hacia las y los defensores de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

7. A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.

96. No se cuenta con información relacionada con la creación de nuevos programas especializados para la atención de defensoras y defensores dentro de los organismos públicos de derechos humanos adicionales a los reportados en el Informe 2009 (CNDH y CDHDF).

97. En el mes de octubre de 2010, la CNDH publicó la *Guía para implementar medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos en México*. Partiendo del reconocimiento a la labor que realizan defensoras y defensores, en dicho documento se establecen pautas generales para la construcción de un mecanismo de protección eficaz para dicho sector en condición particular de vulnerabilidad, abonando así al establecimiento de criterios objetivos en la emisión de las medidas cautelares por parte de los organismos públicos.

98. Asimismo, en julio de 2011, la CNDH publicó su primer informe temático sobre la situación de las y los defensores.⁸⁹ La Oficina del ACNUDH en México

⁸⁹ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial Sobre la situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011

confía que este tipo de iniciativas se reproduzcan en los organismos públicos de protección a los derechos humanos de las entidades federativas, tal como ya sucedió en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁹⁰

Las oficinas del Ombudsperson y las instituciones nacionales de derechos humanos son una de las primeras líneas de defensa contra los abusos de derechos humanos y una de las primeras plataformas al llamado de las víctimas. Navi Pillay con motivo de la presentación del Informe *El Derecho a Defender*.

99. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del 2011 fortaleció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y estableció que los procedimientos para la designación de los titulares y de las personas que integren los consejos consultivos de los organismos públicos de derechos humanos deberán ser transparentes y sujetos a una consulta pública. No obstante el importante avance registrado, aún es necesario que el nuevo contenido constitucional federal se vea reflejado en la legislación secundaria, en el marco constitucional y legislativo de las entidades federativas, así como en las normas procedimentales y prácticas que rodean las citadas designaciones. La fortaleza de los organismos públicos radica en su autonomía e independencia, así como en la legitimidad de sus titulares y cuerpos consultivos.

RECOMENDACIÓN

8. A la comunidad internacional se recomienda articular una estrategia común para impulsar el trabajo de las y los defensores, fortalecer el enfoque de derechos humanos en sus actividades y temas que se siguen en México y, de manera particular, privilegiar la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, así como las que trabajan los temas más delicados.

100. Si bien la comunidad internacional ha mantenido un interés constante sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, los

⁹⁰ CDHDF. *Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México*. 2011.

asesinatos del activista finlandés Jyri Antero Jaakkola y de la defensora mexicana Beatriz Alberta Cariño Trujillo, ocurridos el 27 de abril de 2010, en el estado de Oaxaca, dieron al tema una particular relevancia, al mismo tiempo que sensibilizaron de manera especial a un sector de la comunidad diplomática, llevándola a involucrarse de forma más cercana con ciertos temas e inclusive a promover visitas de acompañamiento y observación o a financiar proyectos locales.

101. La Oficina del ACNUDH en México confía en que seguirá profundizándose la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo en el país. De igual forma, espera que el interés de la comunidad internacional se vea reflejado en la próxima revisión de México en el marco del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.⁹¹

102. Por su parte, la Oficina del ACNUDH en México ha promovido activamente la aprobación, instalación y operación de los mecanismos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas a nivel federal y del Distrito Federal, ha documentado casos, ha sostenido reuniones con autoridades, sociedad civil y cuerpo diplomático para posicionar la agenda y ha mantenido un contacto estrecho con las instituciones, organizaciones y personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, entre otras actividades.

RECOMENDACIÓN

9. A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo; y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).

103. En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han continuado con el esfuerzo de articulación y socialización de herramientas de trabajo en diversos estados de la República lo que ha permitido, entre otras cuestiones, favorecer la auto identificación como defensoras y defensores,

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, 17ª. sesión, del 21 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

fortalecer sus capacidades y compartir experiencias sobre posibles acciones para garantizar la seguridad y protección de las y los defensores en el país.

104. En el ámbito de las organizaciones internacionales, en enero de 2010, Amnistía Internacional presentó su informe titulado *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. En diciembre de 2012, dicha organización presentó su informe, *Transformar dolor en esperanza*, sobre la situación en el continente americano.

Hago un llamado a todas y todos los defensores en México, América Latina y del mundo, para ayudarnos a difundir y utilizar el Comentario a la Declaración de Defensores. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, al presentar la versión en español de su Guía básica sobre el derecho a defender los derechos humanos.

105. Por su parte, en octubre de 2010, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe Anual* en la Ciudad de México. Asimismo, la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos realizó un *Diagnóstico sobre la violencia contra defensoras en Mesoamérica* en 2010 y publicó una actualización en mayo de 2011. En junio de 2012, la organización Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe de violaciones a los derechos humanos cometidos contra defensores de derechos humanos*. En marzo de 2013, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos presentó un informe sobre su situación en México y en abril Brigadas Internacionales de Paz (BIP) publicó su informe sobre el trabajo de las y los defensores de derechos humanos en México *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*.

RECOMENDACIÓN

10. A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello, garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La ACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.

106. No obstante el clima de inseguridad y violencia que enfrenta la prensa en México, y la consecuente autocensura que ello provoca para la cobertura de ciertas temáticas de interés público, se ha registrado un aumento paulatino en la cobertura mediática de temas relacionados con los derechos humanos, las acciones desplegadas por las y los defensores y las agresiones que han enfrentado con motivo de su labor. Sin desconocer estos avances, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación para que los medios de comunicación, especialmente los de las entidades federativas, brinden una mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, sobre todo al que se desarrolla fuera de la capital del país; incorporen en sus líneas editoriales la agenda de las y los defensores de derechos humanos, e impulsen la legitimidad de su trabajo, así como la difusión de la *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*.

5. CONCLUSIONES

107. El presente informe refleja la persistencia de la situación de adversidad que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en México. El mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance se registró en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal. Destaca el hecho que los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones desde 2006.

108. Los tipos de agresiones más frecuentes son las amenazas e injerencias arbitrarias. Resulta cada vez más frecuente que las y los defensores en situación de riesgo se vean obligados a salir de sus localidades y lugares de residencia, sin que en algunos casos este desplazamiento haya aminorado la situación de riesgo.

109. Perduran los impedimentos para identificar a la mayoría de los presuntos responsables de las agresiones, pero en el segmento visible de perpetradores el más importante corresponde a actores no estatales. La impunidad existente favorece la generación e incluso la repetición de las agresiones.

110. Desde la emisión de nuestras recomendaciones en 2009, han tenido lugar procesos cuya paulatina consolidación favorece el cumplimiento e implementación efectiva de varias medidas, las cuales deberían a su turno tener un impacto positivo para el pleno ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en México. Sin embargo, el resultado esperado aún no se refleja a la escala y extensión del daño sufrido por las y los activistas, ni al de la necesidad de justicia, reparación y garantías de no repetición que exigen sus casos.

111. Sin duda, la adopción en 2011 de la reforma constitucional en derechos humanos brindó una validación política y jurídica insoslayable al vasto conjunto de activistas que asumieron un liderazgo constructivo en el curso del debate político nacional mexicano, así como a aquellos cuyas denuncias y exigencias se hicieron incluso desde espacios contestatarios; no obstante, la plena implementación de la reforma constitucional a través de las leyes específicas que impone sigue pendiente.

112. A su turno, la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas significó el reconocimiento a la necesidad de proteger, desde un andamiaje legal, a personas y organizaciones cuyos aportes resultan imprescindibles para la defensa y promoción

de los derechos humanos; sin embargo, el mecanismo de protección establecido por la ley aún se encuentra en una etapa inicial de operaciones y su eficacia real deberá ser medida cuando se consolide su funcionamiento.

113. Finalmente, las condenas públicas a las agresiones en contra de las y los defensores dan cuenta de una correcta adopción del rol político que se espera y exige de las autoridades para favorecer y reforzar la legitimidad de las causas que enarbolan las y los activistas y del repudio a los ataques que sufren. No obstante, las ocasiones en las que todavía emergen reacciones negativas o descalificatorias por parte de algunas autoridades, revalidan la pertinencia y utilidad de seguir señalando que deben elaborarse campañas sostenidas, más allá de las coyunturas, que expresen de manera inequívoca el sentido de las obligaciones y responsabilidades del Estado como parte de una estrategia de comunicación social y política que destaca y protege el rol positivo que cumplen las y los activistas a favor de la democracia y del imperio de la ley.

114. En conjunto, estos son elementos importantes que configuran un cambio positivo. Otros avances de los que también se da cuenta en el presente informe, podrían significar transformaciones cuyo impacto debería ser favorable, pero en la etapa actual de los respectivos procesos, aún se requiere que sean completados y, sobre todo, contrastados y refrendados con resultados concretos. En ese sentido, las recomendaciones de 2009 siguen constituyendo un marco útil de propuestas y la expectativa de su plena implementación merece seguir siendo parte del diálogo y asistencia que continuaremos desarrollando. El cambio de poderes a nivel federal brinda una nueva oportunidad para retomarlas, profundizarlas y materializarlas en un plazo razonable de manera participativa y en consulta constante con las y los defensores de derechos humanos.

115. La Oficina del ACNUDH en México reitera su compromiso de seguir promoviendo y visibilizando la agenda de las y los defensores de derechos humanos, así como brindando la asesoría y asistencia técnicas para favorecer la implementación de sus recomendaciones conjuntamente con las autoridades y actores de la sociedad civil que han abrazado el sentido de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ACTUALIZACIÓN Y BALANCE

RESUMEN

Este informe prosigue el trabajo presentado en el Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México publicado en 2009 y la subsecuente actualización publicada en 2010, para realizar además un primer balance sobre el nivel de implementación de las recomendaciones contenidas en el primer documento.

En el presente informe se subraya que la incidencia de casos de agresiones contra las y los activistas de derechos humanos persiste y sigue afectando la plena vigencia del derecho a la defensa de los derechos humanos. Por ello se reitera la pertinencia de continuar abogando por la adopción e implementación de las recomendaciones emitidas desde el 2009, profundizando y perfeccionando aquellas en las cuales ya existen y se reconocen esfuerzos y acciones por parte del Estado mexicano.

1. PRESENTACIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (en adelante “la Oficina del ACNUDH en México”) publicó en 2009 su primer Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en el país¹ y en 2010 una actualización del mismo². El primero de los informes citados contiene 10 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar las condiciones en que se ejerce el derecho a defender los derechos humanos en el país.

2. El presente documento realiza un balance de las iniciativas que permitieron algunos avances positivos en el cumplimiento de dichas recomendaciones y las áreas en las cuales aún perduran retos, varias de las cuales coinciden con lo señalado por diversos mecanismos internacionales sobre estas mismas materias.³

3. El reciente cambio de la Administración Pública Federal refuerza la necesidad e importancia de proponer elementos que actualicen y desarrollen la agenda del Estado mexicano con miras a promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos, de allí la utilidad de compartir públicamente este informe de seguimiento.

¹ Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*. Noviembre de 2009.

² Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Octubre de 2010.

³ El Consejo de Derechos Humanos (2009), el Comité de Derechos Humanos (2010), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2011), el Comité de los Derechos del Niño (2011), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (2011) y el Comité para la Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (2012), entre otros. Todas las recomendaciones formuladas están disponibles en www.recomendacionesdh.mx

2. METODOLOGÍA

4. Este informe recaba la información solicitada a las autoridades de la Administración Pública Federal que resultan directamente implicadas en el cumplimiento de las recomendaciones plasmadas en el Informe de 2009. Las respuestas oficiales obtenidas hasta finales de 2012 permitieron realizar una búsqueda más extensiva de información pública difundida en sitios oficiales de las instancias gubernamentales o en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Adicionalmente, este informe sistematiza la información sobre agresiones en contra de defensoras y defensores observada por la Oficina del ACNUDH en México con base en su mandato durante el período comprendido entre noviembre de 2010 a diciembre de 2012,⁴ así como datos aportados por el *Informe sobre la situación de las y los defensores en México* publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁵, los informes anuales de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos presentados ante el Consejo de Derechos Humanos (2010 y 2011)⁶, la información sobre las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortIDH).

5. La Oficina del ACNUDH en México agradece la apertura y cooperación mostrada por las autoridades que respondieron a nuestras solicitudes, así como la confianza de las y los defensores que nos presentaron sus testimonios. Renovamos el compromiso de la Oficina para seguir promoviendo y visibilizando todo intercambio que permita enriquecer el trabajo de las autoridades y la sociedad civil en beneficio de quienes se dedican a promover el respeto y realización de los derechos humanos en el país.

⁴ La *Actualización 2010 del Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México* abarcó el período de septiembre de 2009 a octubre de 2010.

⁵ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011.

⁶ Informes de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, del 20 de diciembre de 2010 (A/HRC/16/44); y del 21 de diciembre de 2011 (A/HRC/19/55).

4. BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

30. A partir de las recomendaciones emitidas en el Informe de 2009 de la Oficina del ACNUDH en México, en este apartado se realiza un análisis sobre el estado de cumplimiento u observancia que guardan las mismas, incluyendo los avances logrados y los retos pendientes para alcanzar su plena y eficaz implementación.¹⁸ Además, se resaltan algunas buenas prácticas que pueden contribuir a mejorar la respuesta del Estado mexicano frente a la actual situación que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en el país.

RECOMENDACIÓN

1. Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMD).

31. Desde el año 2010 y a lo largo del bienio que le sucedió, la Oficina del ACNUDH en México sostuvo un diálogo permanente y directo con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con el objetivo de identificar acciones de cumplimiento de la recomendación. La Oficina del ACNUDH en México siempre fue recibida con prontitud y disposición y el tema de una posible campaña conjunta a favor del derecho a defender los derechos humanos ha generado interés entre los interlocutores. Las nuevas autoridades de la Unidad para la

¹⁸ En este balance no se han incorporado las siguiente tres propuestas albergadas en una de las recomendaciones porque la Oficina del ACNUDH en México carece de información sobre su implementación: i) “Revisar y reformar aquellos tipos penales que debido a su formulación abierta pueden llegar a ser aplicados de manera expansiva en contra de las y los defensores”; ii) “Revisar la legislación civil y fiscal con el fin de facilitar y hacer más accesible la constitución jurídica de las diversas organizaciones y agrupaciones de defensoras y defensores según su propia naturaleza y objetivos, así como el acceso al financiamiento público y privado”; y iii) “Revisar la legislación relativa a facilitar el acceso a las y los defensores a los centros de detención, particularmente para verificar o atender situaciones concretas”.

Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB han reiterado su compromiso de seguir trabajando en esta materia. Sin embargo, hasta la publicación de este informe, no se había logrado concretar dicha iniciativa.

32. El Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, así como varias otras altas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federales y otras tantas de los niveles locales, han emitido declaraciones públicas resaltando la labor de quienes defienden los derechos humanos. En eventos simbólicos, el ex Presidente de la República, Felipe Calderón, tomó posiciones públicas destacadas.¹⁹ Por ejemplo, el 22 de junio de 2012, el entonces titular del Ejecutivo Federal, en el marco de la firma del Decreto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, señaló: “como Presidente de la República, reconozco la invaluable labor de quienes dedican su vida a investigar, a documentar y denunciar violaciones a derechos humanos. Se trata de mexicanas y mexicanos valientes que, a pesar de los obstáculos, a pesar de los riesgos, a pesar de las amenazas, día con día se esmeran por construir una sociedad fundada en principios democráticos, una sociedad donde se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos”.²⁰

33. Por su parte, el actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, sostuvo que el “valor de los activistas sociales (...) nos inspira, nos contagia de energía, de pasión, de compromiso, para hacer más justa y digna la vida de nuestros semejantes”.²¹

¹⁹ Discurso *Derechos Humanos. México y la ONU: Construyendo hacia el futuro* (6 de julio de 2011) al firmar el Acuerdo Presidencial que establecía las bases para la creación de un Mecanismo de Protección para las y los defensores de derechos humanos. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/07/el-presidente-calderon-durante-el-evento-derechos-humanos-mexico-y-la-onu-construyendo-hacia-el-futuro/> (consultada en noviembre de 2012)

Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011 (9 de diciembre de 2011). <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

²⁰<http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/el-presidente-felipe-calderon-durante-la-firma-del-decreto-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos/> (consultada en noviembre de 2012).

²¹ Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2012 (10 de diciembre de 2012). <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ceremonia-de-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2012/> (consultada en enero de 2013).

34. SEGOB ha condenado públicamente algunas agresiones en contra de quienes defienden los derechos humanos y ha divulgado información relevante sobre el tema a través de su página de internet.

35. Juan N. Silva Meza, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha formulado varios discursos en los que resalta el papel de las y los impartidores de justicia como “defensores de los derechos humanos”.²²

36. En el Congreso de la Unión, con motivo de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en abril de 2012, se pronunciaron importantes discursos de reconocimiento a la actividad de las y los defensores de derechos humanos. Lo mismo ha ocurrido con motivo de la adopción de algunos puntos de acuerdo en ambas Cámaras a raíz de agresiones que han padecido las y los defensores de derechos humanos.

37. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece en su artículo 44, que la “Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto”.

38. La mayoría de los posicionamientos públicos se han dado con motivo de agresiones puntuales en contra de defensores y defensoras de los derechos humanos como una medida reactiva de repudio a lo sucedido. Si bien es muy importante que desde las más altas esferas políticas se condenen estos hechos, es necesario abordar tareas más allá de cada coyuntura, de suerte que se genere una secuencia de contenidos y difusión que configuren un mensaje constante, dirigido y claro, cuya audiencia sea al mismo tiempo la población en general y los servidores públicos. En vista de ello, sigue siendo pertinente recomendar nuevamente la adopción de una campaña de esta naturaleza, como se señaló en el Informe 2009, a fin de contrarrestar los prejuicios y estigmas que fomentan un clima de hostilidad y falta de comprensión hacia el trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en el país.²³

²² Discursos del 17 de septiembre de 2011, 2 de febrero de 2012 y 6 de julio de 2012.

²³ En apoyo a la labor de las personas defensoras y condena de las agresiones sufridas, la Oficina del ACNUDH en México ha emitido algunos comunicados de prensa. Comunicados de prensa: *ONU-DH condena la nueva agresión contra Norma Andrade, activista de derechos*

En el marco de la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en julio de 2011, la Oficina del ACNUDH en México lanzó una campaña para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras. Durante el acto público de lanzamiento, la Sra. Navi Pillay señaló: ***Les animo a involucrarse y convertirse en un defensor de derechos humanos. Invito a los diferentes integrantes de la sociedad, incluyendo artistas, líderes de opinión, estudiantes, colegas y a cualquier persona a ser parte de esta iniciativa, a sumarse a esta campaña. Hoy, junto a ustedes, en el lanzamiento oficial de la campaña es un honor decir: ¡YO ME DECLARO!***

39. El 20 de marzo del 2013, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, un espacio de coordinación y enlace de 73 organizaciones de la sociedad civil con presencia en 21 estados de la República, dio inicio a su propia campaña de concienciación acerca del trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en México denominada: “Defendamos la esperanza: Campaña Nacional en Favor de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.²⁴

40. El “Pacto por México”, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y las dirigencias de las principales fuerzas políticas (PAN, PRI

humanos (3 de febrero de 2012); ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de Trinidad de la Cruz y las agresiones contra el MPJD (8 de diciembre de 2011); ONU-DH y ONU Mujeres condenan el asesinato de Nepomuceno Moreno y el atentado contra Norma Andrade, activistas de derechos humanos (5 de diciembre de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente la violencia homicida en contra de la familia Reyes en Chihuahua (25 de febrero de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de la defensora de derechos humanos Marisela Escobedo en el Estado de Chihuahua (17 de diciembre de 2010).

Asimismo, la Oficina del ACNUDH en México lanzó en julio de 2011 la campaña “Yo me declaro” para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos. A la fecha de redacción del presente informe, el video “Declárate, yo me declaro” (<http://youtu.be/t6zizschxCY>) ha sido reproducido más de 230.000 veces y la página en Facebook de la campaña “Yo me declaro” (<http://www.facebook.com/yomedeclearo>) tiene un promedio de 12.000 vistas mensuales.

y PRD),²⁵ menciona que “el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos” y, entre otros compromisos, establece el “defender los derechos humanos como política de Estado”. De igual forma el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere, como una de sus estrategias, el “instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.²⁶ La intención así expresada en el “Pacto por México” y en el Plan Nacional de Desarrollo podrían favorecer la mejora de las condiciones en las que las y los defensores de derechos humanos realizan su trabajo en México y deberían configurar un marco firme para brindar un mayor reconocimiento a la legitimidad del trabajo que desarrollan.

41. Con el acuerdo público para dar inicio a la elaboración de un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos,²⁷ la Oficina del ACNUDH en México se hace eco del llamado de la SEGOB para que los espacios de interlocución entre las organizaciones civiles y las autoridades sigan construyéndose sobre la base de un diálogo respetuoso y franco que pueda enriquecer el debate, el diseño y la implementación de toda política pública en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

2. Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD²⁸ podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener.

²⁴ Para mayor información consúltese la página de internet de la campaña: <http://defendamoslaesperanza.org.mx/> (consultada en abril de 2013).

²⁵ Disponible en <http://pactopormexico.org/>

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1.

²⁷ Sesión de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2013.

²⁸ Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

42. El 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó la promulgación de la Ley e hizo un llamado a su implementación inmediata.²⁹

43. La Ley es un paso trascendental en el reconocimiento específico de las y los defensores de derechos humanos. El objeto de la Ley es garantizar 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. Mediante dicha Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y se retoman aspectos fundamentales de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”, tales como el amplio concepto de persona defensora de derechos humanos y su especial protección.

En el marco de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, emitió un comunicado en el que manifestó: ***Durante mi visita a México el año pasado [2011] me reuní con defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y organizaciones que me compartieron los serios riesgos que enfrentan y la valentía con la que desarrollan su trabajo vital en una sociedad democrática. Ha sido alentador saber que la Ley, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil y aprobada por el Congreso de la Unión (...), fue el resultado de un proceso abierto y participativo.***

A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, señaló: ***Los defensores de derechos humanos en México necesitan desesperadamente la protección efectiva del Estado ahora.***

44. Cabe reconocer el trabajo desarrollado por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley y el de las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron el proceso legislativo. La apertura, disponibilidad y liderazgo del Congreso de la Unión, especialmente del Senado de la República, así como la

capacidad y compromiso de las organizaciones, hicieron posible que se emitiera una ley que busca responder a una situación particularmente crítica.

RECOMENDACIÓN

En particular, se recomienda también que el referido grupo de trabajo pueda revisar la legislación actual con el fin de reforzar los siguientes aspectos:

2.1 Tomando en cuenta el compromiso reiterado por el Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal, culminar el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos garantizando, entre otras cuestiones, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos y el principio *pro personae*.

45. El 10 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en derechos humanos mediante el cual se modifican once artículos de la Constitución Federal.³⁰ La Alta Comisionada emitió un pronunciamiento saludando la reforma.³¹

46. Destacan en los contenidos de la reforma, el rango constitucional otorgado a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, la consagración del principio *pro personae* y de interpretación conforme y la enunciación de las obligaciones estatales.

47. No obstante la incorporación de plazos precisos en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, los cuales ya vencieron, a un año y medio de la entrada en vigor de la reforma aún no se emiten las leyes secundarias que permitan la implementación legislativa del cambio constitucional. Solamente se ha emitido una modificación a la Ley de la CNDH.³²

²⁹http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2012/06/COM_Pillay_saluda_ley_proteccion_defensores_periodistas_ONU-DH.pdf

³⁰ DOF del 10 de junio de 2011.

³¹ <http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2011/junio/reformaconstitucionalpillay.pdf>

³² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el DOF el 15 de junio de 2012.

48. El “Pacto por México” establece como uno de sus compromisos la creación de una instancia federal que “permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos”.³³ De igual forma, dicho acuerdo político hace referencia a la emisión de varias leyes reglamentarias de la reforma constitucional en derechos humanos.³⁴

La Reforma es un hito resultado de años de arduo trabajo y discusiones (...) Esta Reforma positiva y palpable debe llevar a México a reconocer e implementar de mejor y más clara manera los derechos humanos contenidos en su Constitución y en los tratados internacionales. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

49. Es indispensable que a la brevedad se aprueben las leyes que garanticen la operatividad de los nuevos contenidos constitucionales.

RECOMENDACIÓN

2.2 Reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos, especialmente el juicio de amparo.

50. El 6 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en materia de amparo.³⁵ Esta reforma permite la procedencia del amparo ante la violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, establece el interés legítimo, permite la procedencia del amparo colectivo y concede, en ciertos supuestos, efectos generales a las normas declaradas como inconstitucionales.

³³ Compromiso 21.

³⁴ Ley de reparación del daño (compromiso 22), ley reglamentaria del artículo 29 constitucional (compromiso 23), ley reglamentaria del artículo 33 constitucional (compromiso 24), ley de la CNDH (compromiso 25) y reformas a las constituciones de los estados y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (compromiso 26).

³⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. A pesar de que el Decreto de la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 especificó un plazo de 120 días para la aprobación de la ley secundaria, la nueva Ley de Amparo entró en vigor hasta el 3 de abril de 2013. La nueva legislación en materia de derechos humanos favorecerá la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, incluyendo aquella que de manera destacada desarrollan las y los defensores.

52. En el cumplimiento de esta recomendación también han resultado importantes el reforzamiento de los mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, el mejoramiento del control abstracto de la constitucionalidad en atención a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales³⁶ y el reconocimiento constitucional y legal de las acciones colectivas.³⁷

RECOMENDACIÓN

2.3 Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

a) En relación al uso de la fuerza

53. En la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011, el Presidente de la República instruyó: “a las dependencias federales para que hagan públicas y, de ser necesario, actualicen sus directivas y sus protocolos aplicables en el uso legítimo de la fuerza”.³⁸

54. A nivel federal, desde el 15 de octubre de 2009 se publicó en el DOF la Directiva 003/09, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de la Secretaría de Marina y Armada de México, misma que fue reformada en 2012 en atención a la instrucción presidencial.³⁹

³⁶ Estos dos aspectos son objeto de la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio del 2011.

³⁷ Artículo 17 constitucional, reformado el 30 de julio de 2010.

³⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

³⁹ Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.

55. El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.⁴⁰ Dicho Convenio reconoció la necesidad de que las mencionadas instituciones reconocieran e implementaran los anexos relacionados, entre otras materias, con el uso legítimo de la fuerza.

56. Como parte de los anexos, ese mismo día se publicó una directiva de la SEDENA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴¹ Además de lo anterior, se publicó un acuerdo del Secretario de Seguridad Pública por medio del cual se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en dicha Secretaría.⁴² Asimismo, la PGR emitió un acuerdo que establece las directrices que deberán observar los servidores públicos en el uso legítimo de la fuerza.⁴³

57. La Oficina del ACNUDH en México valora la adopción del convenio y anexos respectivos, mismos que, al haber sido publicados en el DOF, adquieren plena obligatoriedad para las instituciones involucradas. La Oficina del ACNUDH en México exhorta a que el siguiente paso sea emitir una legislación sobre el uso de la fuerza en total concordancia con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como los demás instrumentos internacionales aplicables. Se han dado algunos pasos importantes en esta dirección. La Cámara de Diputados aprobó el 28 de abril de 2009 una legislación sobre la materia, que posteriormente fue turnada al Senado, donde aún no ha sido dictaminada. En el “Pacto por México” se sostiene que se creará una ley que establecerá “parámetros claros para el uso de la fuerza pública”⁴⁴ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se contempla como una de sus líneas de acción el “promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país”.⁴⁵ En

⁴⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

⁴¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

⁴² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁴³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

⁴⁴ Compromiso 29.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

febrero del 2013 se firmó un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el Comité Internacional de la Cruz Roja con la finalidad de obtener su asesoría especializada en la elaboración de un marco normativo que regule el uso de la fuerza. De acuerdo con la información recibida, el Gobierno Federal se encuentra trabajando en la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley sobre el uso de la fuerza. Sería conveniente que la legislación a emitirse sea una ley “general” que regule a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza.

58. A nivel local, se encuentra vigente la ley que regula el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, su respectivo reglamento⁴⁶ y un acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación el cual regula, entre otras cuestiones, el uso de la fuerza.⁴⁷ En el estado de Oaxaca se emitió la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del estado de Oaxaca.⁴⁸

b) En relación al derecho a la protesta social

59. En relación a la utilización de la fuerza para la contención de una manifestación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó un importante precedente de interpretación judicial en febrero de 2009 como resultado de la facultad de investigación realizada con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas los días tres y cuatro de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.⁴⁹ En la sentencia se hace un desarrollo sobre las normas y principios nacionales e internacionales aplicables a la regulación del uso de la fuerza en el marco de un operativo policial (legalidad, necesidad, proporcionalidad, entre otros).

60. La SCJN, a través de su Primera Sala, también aportó criterios generales relevantes al resolver los juicios de amparo promovidos por los integrantes

⁴⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de abril de 2008 y 25 de noviembre de 2010, respectivamente.

⁴⁷ Acuerdo A/005/2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 10 de mayo de 2012.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, del 20 de septiembre de 2011

⁴⁹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=09&day=21>

del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco, luego de ser acusados del delito de secuestro equiparado.⁵⁰ En dicha resolución, la SCJN sostuvo que la protesta social pacífica constituye “el ejercicio válido de un derecho”.

61. Es indispensable seguir abonando al análisis sobre los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder punitivo estatal, ya sea en relación con el uso de la fuerza o el empleo del sistema penal para limitar la actividad de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. Por ello, la Oficina del ACNUDH en México reitera que las expresiones de protesta social pacífica son totalmente válidas como vehículo de participación política en regímenes democráticos.⁵¹

RECOMENDACIÓN

2.4 Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.

62. En sus informes de misión derivados de su visita oficial a México en agosto de 2010, Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendaron al Estado mexicano: “adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible

⁵⁰ Juicios de amparo directo 4/2010, 5/2010, 6/2010, 7/2010, 8/2010, 10/2010, resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 30 de junio de 2010.

⁵¹ La participación en manifestaciones pacíficas son una forma importante de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica, expresión y asociación, todos ellos derechos humanos garantizados a todas las personas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Para mayor información sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se recomienda consultar la página de internet de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

a todos los sectores de la población”.⁵² El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendó, adicionalmente, “crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias”.⁵³

63. Sin embargo, la radiodifusión comunitaria sigue sin contar con un reconocimiento específico en la legislación y aún no se adoptan procedimientos claros, sencillos y equitativos en la asignación de frecuencias. Tampoco existen políticas públicas para garantizar que las radios comunitarias cuenten con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia. No obstante lo anterior, en 2010 seis permisos a radios comunitarias fueron otorgados.

64. Por lo anterior, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación e invita al Estado a atender el sentido de la misma en el marco de la reforma constitucional en telecomunicaciones.

⁵² Informe de Misión a México del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas, mayo de 2011, párrafo 91, a), A/HRC/17/27/Add.3. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párrafo 301.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 91, c).

3. A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores con autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.

65. A partir de febrero de 2010 se generó un intercambio de experiencias regionales en materia de protección⁵⁴ y, en el marco de la visita al país de la Alta Comisionada en julio del 2011, se publicó el Acuerdo Presidencial que Establece las Bases del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como sus respectivos lineamientos de operación.⁵⁵

⁵⁴ *Mesa de Diálogo para la construcción de un Mecanismo Nacional de Protección* convocada por la Oficina del ACNUDH en México de forma conjunta con la CNDH y SEGOB. Participaron cuatro expertos colombianos: Rafael Bustamante, Luis Alfonso Novoa, Carlos Ríos y Jaime Prieto (febrero 2010). En enero de 2011, la Oficina del ACNUDH en México facilitó una visita simultánea a Colombia por parte de una delegación mexicana y dos representantes de la sociedad civil con la finalidad de conocer el Programa de Protección creado en dicho país.

⁵⁵ DOF del 7 de Julio de 2011 y 24 de mayo de 2012 respectivamente.

Aprecio, en particular, los esfuerzos valientes de las y los defensores de derechos humanos y de las organizaciones, así como del movimiento de víctimas, quienes a un creciente riesgo promueven el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Discurso de la Alta Comisionada, Navi Pillay, al momento de la firma del Acuerdo Presidencial que establecía las bases del mecanismo de protección.

66. Como culminación del esfuerzo realizado primordialmente por la sociedad civil para contar con una legislación que brindara un sólido marco legal a la protección a defensoras y defensores, el 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁵⁶

67. Dicha Ley tiene el objetivo establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa y promoción de los derechos humanos o del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. A través de la Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

68. De manera específica, el “Pacto por México” refrenda políticamente los esfuerzos previos para garantizar condiciones eficaces de seguridad para que las y los defensores de derechos humanos desempeñen sus labores al incorporar el compromiso 29 relativo al “fortalecimiento a los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas”. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 adoptó como línea de acción “Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas”.⁵⁷

⁵⁶ DOF del 25 de junio de 2012.

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

69. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas está integrado por la Junta de Gobierno,⁵⁸ que es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones;⁵⁹ el Consejo Consultivo, que es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno;⁶⁰ y la Coordinación Ejecutiva Nacional, que es “el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo”.⁶¹ Dicha coordinación está compuesta por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; la Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.⁶²

70. El 19 de octubre de 2012, representantes de 51 organizaciones no gubernamentales,⁶³ constituidos en pleno a través de una convocatoria pública, eligieron a los nueve integrantes del Consejo Consultivo (cuatro en representación de las personas defensoras de derechos humanos, cuatro de las y los periodistas y una del sector académico).⁶⁴ El 26 de octubre se instaló el Consejo Consultivo

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “la Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: un representante de la Secretaría de Gobernación; un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros”. Asimismo, en la Junta de Gobierno pueden participar como invitados permanentes con voz pero sin voto, un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un representante del Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (art. 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas).

⁵⁹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 4.

⁶⁰ *Ibid*, artículo 9.

⁶¹ *Ibid*, artículo 17.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Los artículos 9 a 13 y transitorios Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecen el procedimiento para la elección de los miembros.

⁶⁴ El artículo 9 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece que “El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros [...]. En la integración del Consejo se buscará

y se designaron, entre sus integrantes, dos representantes de las personas defensoras de derechos humanos y otros dos de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno del Mecanismo,⁶⁵ con derecho a voz y voto.

71. El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Reglamento).

72. Desde su puesta en funcionamiento, en noviembre de 2012, hasta abril de 2013, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha recibido 64 solicitudes de incorporación (38 de personas defensoras de derechos humanos y 26 de periodistas), 23 de las cuales han sido conocidas por la Junta de Gobierno.⁶⁶ De total de solicitudes, 36 casos fueron sustanciados a través del procedimiento ordinario y 19 por el extraordinario, mientras que nueve casos no fueron incorporados por diversas razones. Asimismo, la Junta de Gobierno ha aprobado otros instrumentos de funcionamiento, como las reglas de operación de un fideicomiso

un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”. En este sentido, fueron elegidas como titulares y suplentes las siguientes personas:

- En representación de las personas defensoras de los derechos humanos:

Titulares: Agnieszka Raczynska, Edgar Cortez Morales, Michael W. Chamberlain Ruiz y Juan José Perdomo.

Suplentes: Axel García, Daniel Joloy, Verónica Flores y Obed Loreto Sánchez.

- En representación de los periodistas:

Titulares: Rogelio Hernández, Jade Ramírez Cuevas Villanueva, Jorge Israel Hernández Herrera y José L. Buendía

Suplentes: Andrés Arturo Solís, Guillermo Méndez y Abigail Gisela Martínez.

- En representación del sector académicos, como titular Pablo Romo Cedano y como suplente Armando Hernández Cruz.

⁶⁵ Edgar Cortez Morales y Michael W. Chamberlain Ruiz como representantes de las personas defensoras de derechos humanos, y Jade Ramírez Cuevas Villanueva y Jorge Israel Hernández Herrera como representantes de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno. Así mismo, se designó a Agnieszka Raczynska como presidenta del Consejo Consultivo.

⁶⁶ Sesión del 27 de noviembre de 2012: tres casos; sesión del 18 de diciembre de 2012: cuatro casos; sesión del 29 de enero de 2013: tres casos; sesión del 27 de febrero de 2013: dos casos; sesión del 4 de marzo de 2013: dos casos; sesión del 22 de marzo de 2013: cuatro casos; sesión del 8 de abril de 2013: cinco casos; sesión del 26 de abril de 2013: tres casos.

para el manejo de recursos⁶⁷ y los protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos.⁶⁸

73. Hasta diciembre de 2012, 25 entidades federativas habían suscrito un convenio de colaboración con SEGOB para garantizar la implementación de las medidas previstas por la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.⁶⁹ La coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. Así se ha evidenciado en algunos casos como, por ejemplo, en la implementación de ciertas medidas de prevención y protección entre los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en favor del albergue de inmigrantes “La 72 – Hogar Refugio para Personas Migrantes”, ubicado en Tenosique, Tabasco, al tiempo que el beneficiario reporta cierto nivel de incumplimiento de las medidas. En este sentido, es de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano.

74. Si bien en la elaboración de la normativa reglamentaria y operativa del mecanismo de protección SEGOB ha promovido la consulta y participación de la sociedad civil, tal como se recomienda por los organismos internacionales, durante los primeros meses de funcionamiento el Mecanismo ha sido objeto de diversas críticas por parte de algunas personas beneficiarias y de la sociedad civil.

75. La organización “Artículo 19” ha señalado las dificultades para lograr una eficaz coordinación entre el mecanismo de protección a cargo del gobierno federal y las entidades federativas, así como la falta de claridad en los lineamientos y criterios para el manejo de los recursos económicos etiquetados para el Mecanismo.⁷⁰

⁶⁷ El 27 de febrero de 2013 se aprobaron en la Junta de Gobierno las reglas de operación del Fideicomiso denominado “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

⁶⁸ Aprobados en la Junta de Gobierno del 27 de noviembre de 2012.

⁶⁹ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁷⁰ Artículo 19. *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*. México, 2012.

76. Por su parte, un grupo de más de 80 organizaciones, durante el 147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁷¹ señaló que “las medidas de protección implementadas no han sido efectivas para garantizar la protección de las personas beneficiarias del Mecanismo y no se han cumplido los plazos fijados por la Ley. Los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, lo que lleva a recomendar medidas que no reflejan el nivel de riesgo real”.⁷² Por lo anterior, añadieron, “Resulta de gran importancia que el personal encargado de la operación del Mecanismo cuente con el perfil adecuado para el desempeño de tales funciones, esté ampliamente capacitado y tenga conocimiento de la situación que enfrentan tanto personas defensoras de derechos humanos como periodistas, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, se requiere capacitación y entrenamiento para las autoridades locales que implementarán en los estados las medidas dictadas por el Mecanismo”.⁷³

77. De acuerdo con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Oficina del ACNUDH en México es invitada, con derecho a voz, a todas las sesiones de la Junta de Gobierno del mecanismo de protección y en dicha calidad le ha asignado la máxima prioridad a participar activamente en sus sesiones y a convocar la atención y apoyo de otros actores de la comunidad internacional. Siendo el Mecanismo una institución que se encuentra en un estado temprano de operaciones, enfrenta retos que van desde lo administrativo a lo sustantivo, haciéndose muy notable en estos primeros meses la necesidad de superar a la mayor brevedad posible los obstáculos que se presentaron para disponer de recursos económicos, tener una adecuada estructura interna y dotar a ésta de los funcionarios adecuados.⁷⁴

⁷¹ El listado de organizaciones y el informe sobre la *Situación General de Derechos Humanos en México*, 147° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2013, puede consultarse en <http://cmdpdh.org/2013/03/informe-presentado-en-el-147-periodo-de-sesiones-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/>

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Sobre una plantilla oficial de 18 funcionarios, a mediados de mayo de 2013 sólo estaban contratados y en funciones ocho funcionarios, incluidos dos dedicados a actividades administrativas.

78. La elaboración de los informes de riesgo, de acuerdo con una metodología acordada con la sociedad civil y que recoge un amplio enfoque, exige un personal estable en sus puestos y en constante capacitación, junto con un fuerte respaldo político que permita superar formas y conceptos tradicionales de evaluar el riesgo. La adecuada implementación de las medidas de protección acordadas, el monitoreo de las mismas y una oportuna difusión de la existencia y funciones del propio Mecanismo, son también retos impostergables. Todo ello sin olvidar que mientras persistan los elevados niveles de impunidad que éste y otros informes siguen señalando respecto a los ataques contra las y los defensores de derechos humanos, el efecto de cualquier mecanismo de protección siempre será limitado.

79. La Oficina del ACNUDH en México confía en que la apertura mostrada por SEGOB, los avances en el diseño de un mecanismo institucional de protección y el entendimiento alcanzado hasta ahora entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, reditúen en resultados tangibles en la protección de la vida, integridad y libertad de defensoras, defensores y periodistas. La Oficina del ACNUDH en México continuará brindando asesoría técnica y facilitando el diálogo entre los diversos actores.

RECOMENDACIÓN

4. Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La ACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.

80. En junio de 2010, se creó la Unidad de Vinculación Ciudadana dentro de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual tuvo bajo su cargo la responsabilidad de realizar una serie de Jornadas Vínculo Cívico-Militar en las 12 regiones militares del país. La información proporcionada por la SEDENA resalta los encuentros en los estados de Coahuila, Chihuahua y Guerrero.

81. La Oficina del ACNUDH en México espera que estos canales de comunicación directa se profundicen y enriquezcan entre dicha Secretaría y las defensoras y defensores de derechos humanos en cada entidad federativa.

5. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.

82. Un mes después de la publicación en 2009 del Informe de la ACNUDH en México sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera de cuatro sentencias sobre los alcances de la jurisdicción militar en México.⁷⁵ En los cuatro casos se ha determinado la necesidad de reformar el Código de Justicia Militar y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil. Con posterioridad a la emisión del Informe 2009, el Comité de Derechos Humanos⁷⁶, el Comité de los Derechos del Niño⁷⁷, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁷⁸ y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias⁷⁹ hicieron recomendaciones en la misma dirección.

83. El 18 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar la cual pretendía excluir de la competencia del fuero militar los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura. Al respecto, la Oficina del ACNUDH en México expresó que “la ruta [...] abierta para armonizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales de protección de derechos humanos plantea retos evidentes, dada la insuficiencia -entre otras- del muy limitado catálogo

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010; y *Caso Rosendo Cantú y otras vs. México*, sentencia de 15 de mayo de 2011.

⁷⁶ *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párrafos 11 y 18.

⁷⁷ *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril, de 2011, párr. 30. b.

⁷⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 94. r.

⁷⁹ Informe del Grupo de Trabajo, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 98.

de exclusiones que se incorpora a la iniciativa”⁸⁰ y hacía votos para que el debate que se iniciaría en el Congreso de la Unión avanzara para garantizar que “todas las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas sean investigadas y juzgadas por tribunales civiles”.⁸¹

84. El 9 de diciembre de 2011, el Presidente de la República instruyó para que se pusieran a disposición del Senado elementos “que [pudieran] enriquecer el proceso de dictaminación [sic] de la iniciativa” presentada por él en octubre de 2010⁸² y dio una instrucción a la PGR y a la Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, a fin de que explorasen mecanismos para que, en los casos de violaciones a los derechos humanos en que sean acusados integrantes de las Fuerzas Armadas, se buscara la manera de poder transferir o declinar la competencia militar en favor de las autoridades civiles.⁸³

85. En abril del 2012, comisiones del Senado avanzaron en la aprobación de un proyecto de decreto por el que se reformaban, entre otros ordenamientos, el Código de Justicia Militar para restringir el alcance del fuero militar e impedir que conozca de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en contra de civiles, así como de violaciones a los derechos humanos.⁸⁴ No obstante que el proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad en las comisiones del Senado, el mismo nunca fue elevado al Pleno para su votación.

86. Los avances fundamentales en esta materia se han dado en la SCJN. Como resultado del Expediente Varios 912/2010, la SCJN determinó que, para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco,⁸⁵ debía reasumir su

⁸⁰ Comunicado del 19 de octubre de 2010. <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/CDP191010.pdf>

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, aprobado el 19 de abril de 2012 por las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado.

⁸⁵ CorIDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

competencia originaria para resolver los conflictos competenciales dados entre la jurisdicción militar y la ordinaria; lo anterior con el propósito de adoptar criterios en la materia para todo el poder judicial.

87. El 6 de agosto de 2012, se inició en el Pleno de la SCJN el análisis de 30 expedientes relacionados con jurisdicción penal militar.⁸⁶ Dentro de las determinaciones más relevantes adoptadas por la SCJN destaca el criterio de que la justicia penal militar no podrá conocer de delitos cometidos por militares cuyos sujetos pasivos sean civiles, ni es competente para conocer de delitos que se configuren como violaciones a los derechos humanos, los cuales son ajenos a la disciplina militar y deben ser conocidos por tribunales ordinarios. Adicionalmente, la SCJN declaró que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es inconstitucional e inconveniente pues no garantiza que los civiles que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tengan la posibilidad de que la investigación y sanción de estas conductas sean realizadas por la autoridad competente:⁸⁷ un juez o tribunal ordinario. La Alta Comisionada reconoció la determinación de la SCJN.⁸⁸

La Suprema Corte de Justicia de México tomó una decisión histórica al limitar el alcance de la justicia militar y establecer que la jurisdicción civil debe conocer las violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar. Navi Pillay.

88. Derivado de las sentencias de la SCJN, el Gobierno Federal ha informado que ha instruido el establecer como práctica el que la Procuraduría General de Justicia Militar decline su competencia en favor de la jurisdicción penal ordinaria.

89. La Oficina del ACNUDH en México reconoce los avances logrados y espera que el alcance de su recomendación pueda ser atendido a la brevedad mediante la emisión de una nueva legislación en la materia.

⁸⁶ http://fueromilitar.scjn.gob.mx/fm_sesiones.htm

⁸⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el amparo es el recurso adecuado para que las víctimas o sus familiares cuestionen la definición indebida del juez competente en casos de violaciones a derechos humanos en donde se encuentren vinculados militares.

⁸⁸ Discurso inaugural de la 21ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12486&LangID=E>

6. Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa.

90. El 23 de abril de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el “Acuerdo número A/010/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen los lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas”.

91. Asimismo, en marzo de 2009, fue creada la Fiscalía Especializada en la protección de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos en Chiapas, que tiene el mandato de investigar las agresiones sufridas por personas defensoras en dicha entidad.

92. Por otra parte, en el marco de una mesa de implementación de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de defensores y defensoras en Guerrero, se elaboró, con el apoyo de la Oficina del ACNUDH en México, un proyecto de protocolo para investigar hechos presuntamente delictivos cometidos en agravio a defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, a raíz de los cambios de funcionarios en dicha Procuraduría en diciembre de 2011, la propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha de publicación de este informe. El estado de Oaxaca también ha iniciado un proceso similar para la elaboración de un protocolo en la materia

93. La Oficina del ACNUDH en México confía en que los citados protocolos sean aprobados a la brevedad y se garantice su implementación mediante una adecuada capacitación a las autoridades encargadas de investigar las agresiones en contra de la comunidad de defensores, así como mediante la autorización de recursos humanos y materiales suficientes.

94. A pesar de que gran parte de las agresiones reportadas ocurre en el ámbito de la competencia del fuero común, es conveniente que también desde la PGR se impulse un protocolo de investigación a fin de dar certeza jurídica

sobre la actuación de esta instancia en el tema y pueda servir de referente para las procuradurías locales.

95. La Oficina del ACNUDH en México reitera el sentido de su recomendación y hace un llamado para concluir la aprobación de las iniciativas en curso y adoptar herramientas de investigación criminal apropiadas para la eficaz identificación y sanción de los perpetradores de las agresiones hacia las y los defensores de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

7. A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.

96. No se cuenta con información relacionada con la creación de nuevos programas especializados para la atención de defensoras y defensores dentro de los organismos públicos de derechos humanos adicionales a los reportados en el Informe 2009 (CNDH y CDHDF).

97. En el mes de octubre de 2010, la CNDH publicó la *Guía para implementar medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos en México*. Partiendo del reconocimiento a la labor que realizan defensoras y defensores, en dicho documento se establecen pautas generales para la construcción de un mecanismo de protección eficaz para dicho sector en condición particular de vulnerabilidad, abonando así al establecimiento de criterios objetivos en la emisión de las medidas cautelares por parte de los organismos públicos.

98. Asimismo, en julio de 2011, la CNDH publicó su primer informe temático sobre la situación de las y los defensores.⁸⁹ La Oficina del ACNUDH en México

⁸⁹ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial Sobre la situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011

confía que este tipo de iniciativas se reproduzcan en los organismos públicos de protección a los derechos humanos de las entidades federativas, tal como ya sucedió en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁹⁰

Las oficinas del Ombudsperson y las instituciones nacionales de derechos humanos son una de las primeras líneas de defensa contra los abusos de derechos humanos y una de las primeras plataformas al llamado de las víctimas. Navi Pillay con motivo de la presentación del Informe *El Derecho a Defender*.

99. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del 2011 fortaleció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y estableció que los procedimientos para la designación de los titulares y de las personas que integren los consejos consultivos de los organismos públicos de derechos humanos deberán ser transparentes y sujetos a una consulta pública. No obstante el importante avance registrado, aún es necesario que el nuevo contenido constitucional federal se vea reflejado en la legislación secundaria, en el marco constitucional y legislativo de las entidades federativas, así como en las normas procedimentales y prácticas que rodean las citadas designaciones. La fortaleza de los organismos públicos radica en su autonomía e independencia, así como en la legitimidad de sus titulares y cuerpos consultivos.

RECOMENDACIÓN

8. A la comunidad internacional se recomienda articular una estrategia común para impulsar el trabajo de las y los defensores, fortalecer el enfoque de derechos humanos en sus actividades y temas que se siguen en México y, de manera particular, privilegiar la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, así como las que trabajan los temas más delicados.

100. Si bien la comunidad internacional ha mantenido un interés constante sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, los

⁹⁰ CDHDF. *Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México*. 2011.

asesinatos del activista finlandés Jyri Antero Jaakkola y de la defensora mexicana Beatriz Alberta Cariño Trujillo, ocurridos el 27 de abril de 2010, en el estado de Oaxaca, dieron al tema una particular relevancia, al mismo tiempo que sensibilizaron de manera especial a un sector de la comunidad diplomática, llevándola a involucrarse de forma más cercana con ciertos temas e inclusive a promover visitas de acompañamiento y observación o a financiar proyectos locales.

101. La Oficina del ACNUDH en México confía en que seguirá profundizándose la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo en el país. De igual forma, espera que el interés de la comunidad internacional se vea reflejado en la próxima revisión de México en el marco del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.⁹¹

102. Por su parte, la Oficina del ACNUDH en México ha promovido activamente la aprobación, instalación y operación de los mecanismos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas a nivel federal y del Distrito Federal, ha documentado casos, ha sostenido reuniones con autoridades, sociedad civil y cuerpo diplomático para posicionar la agenda y ha mantenido un contacto estrecho con las instituciones, organizaciones y personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, entre otras actividades.

RECOMENDACIÓN

9. A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo; y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).

103. En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han continuado con el esfuerzo de articulación y socialización de herramientas de trabajo en diversos estados de la República lo que ha permitido, entre otras cuestiones, favorecer la auto identificación como defensoras y defensores,

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, 17ª. sesión, del 21 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

fortalecer sus capacidades y compartir experiencias sobre posibles acciones para garantizar la seguridad y protección de las y los defensores en el país.

104. En el ámbito de las organizaciones internacionales, en enero de 2010, Amnistía Internacional presentó su informe titulado *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. En diciembre de 2012, dicha organización presentó su informe, *Transformar dolor en esperanza*, sobre la situación en el continente americano.

Hago un llamado a todas y todos los defensores en México, América Latina y del mundo, para ayudarnos a difundir y utilizar el Comentario a la Declaración de Defensores. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, al presentar la versión en español de su Guía básica sobre el derecho a defender los derechos humanos.

105. Por su parte, en octubre de 2010, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe Anual* en la Ciudad de México. Asimismo, la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos realizó un *Diagnóstico sobre la violencia contra defensoras en Mesoamérica* en 2010 y publicó una actualización en mayo de 2011. En junio de 2012, la organización Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe de violaciones a los derechos humanos cometidos contra defensores de derechos humanos*. En marzo de 2013, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos presentó un informe sobre su situación en México y en abril Brigadas Internacionales de Paz (BIP) publicó su informe sobre el trabajo de las y los defensores de derechos humanos en México *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*.

RECOMENDACIÓN

10. A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello, garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La ACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.

106. No obstante el clima de inseguridad y violencia que enfrenta la prensa en México, y la consecuente autocensura que ello provoca para la cobertura de ciertas temáticas de interés público, se ha registrado un aumento paulatino en la cobertura mediática de temas relacionados con los derechos humanos, las acciones desplegadas por las y los defensores y las agresiones que han enfrentado con motivo de su labor. Sin desconocer estos avances, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación para que los medios de comunicación, especialmente los de las entidades federativas, brinden una mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, sobre todo al que se desarrolla fuera de la capital del país; incorporen en sus líneas editoriales la agenda de las y los defensores de derechos humanos, e impulsen la legitimidad de su trabajo, así como la difusión de la *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*.

5. CONCLUSIONES

107. El presente informe refleja la persistencia de la situación de adversidad que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en México. El mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance se registró en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal. Destaca el hecho que los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones desde 2006.

108. Los tipos de agresiones más frecuentes son las amenazas e injerencias arbitrarias. Resulta cada vez más frecuente que las y los defensores en situación de riesgo se vean obligados a salir de sus localidades y lugares de residencia, sin que en algunos casos este desplazamiento haya aminorado la situación de riesgo.

109. Perduran los impedimentos para identificar a la mayoría de los presuntos responsables de las agresiones, pero en el segmento visible de perpetradores el más importante corresponde a actores no estatales. La impunidad existente favorece la generación e incluso la repetición de las agresiones.

110. Desde la emisión de nuestras recomendaciones en 2009, han tenido lugar procesos cuya paulatina consolidación favorece el cumplimiento e implementación efectiva de varias medidas, las cuales deberían a su turno tener un impacto positivo para el pleno ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en México. Sin embargo, el resultado esperado aún no se refleja a la escala y extensión del daño sufrido por las y los activistas, ni al de la necesidad de justicia, reparación y garantías de no repetición que exigen sus casos.

111. Sin duda, la adopción en 2011 de la reforma constitucional en derechos humanos brindó una validación política y jurídica insoslayable al vasto conjunto de activistas que asumieron un liderazgo constructivo en el curso del debate político nacional mexicano, así como a aquellos cuyas denuncias y exigencias se hicieron incluso desde espacios contestatarios; no obstante, la plena implementación de la reforma constitucional a través de las leyes específicas que impone sigue pendiente.

112. A su turno, la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas significó el reconocimiento a la necesidad de proteger, desde un andamiaje legal, a personas y organizaciones cuyos aportes resultan imprescindibles para la defensa y promoción

de los derechos humanos; sin embargo, el mecanismo de protección establecido por la ley aún se encuentra en una etapa inicial de operaciones y su eficacia real deberá ser medida cuando se consolide su funcionamiento.

113. Finalmente, las condenas públicas a las agresiones en contra de las y los defensores dan cuenta de una correcta adopción del rol político que se espera y exige de las autoridades para favorecer y reforzar la legitimidad de las causas que enarbolan las y los activistas y del repudio a los ataques que sufren. No obstante, las ocasiones en las que todavía emergen reacciones negativas o descalificatorias por parte de algunas autoridades, revalidan la pertinencia y utilidad de seguir señalando que deben elaborarse campañas sostenidas, más allá de las coyunturas, que expresen de manera inequívoca el sentido de las obligaciones y responsabilidades del Estado como parte de una estrategia de comunicación social y política que destaca y protege el rol positivo que cumplen las y los activistas a favor de la democracia y del imperio de la ley.

114. En conjunto, estos son elementos importantes que configuran un cambio positivo. Otros avances de los que también se da cuenta en el presente informe, podrían significar transformaciones cuyo impacto debería ser favorable, pero en la etapa actual de los respectivos procesos, aún se requiere que sean completados y, sobre todo, contrastados y refrendados con resultados concretos. En ese sentido, las recomendaciones de 2009 siguen constituyendo un marco útil de propuestas y la expectativa de su plena implementación merece seguir siendo parte del diálogo y asistencia que continuaremos desarrollando. El cambio de poderes a nivel federal brinda una nueva oportunidad para retomarlas, profundizarlas y materializarlas en un plazo razonable de manera participativa y en consulta constante con las y los defensores de derechos humanos.

115. La Oficina del ACNUDH en México reitera su compromiso de seguir promoviendo y visibilizando la agenda de las y los defensores de derechos humanos, así como brindando la asesoría y asistencia técnicas para favorecer la implementación de sus recomendaciones conjuntamente con las autoridades y actores de la sociedad civil que han abrazado el sentido de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ACTUALIZACIÓN Y BALANCE

RESUMEN

Este informe prosigue el trabajo presentado en el Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México publicado en 2009 y la subsecuente actualización publicada en 2010, para realizar además un primer balance sobre el nivel de implementación de las recomendaciones contenidas en el primer documento.

En el presente informe se subraya que la incidencia de casos de agresiones contra las y los activistas de derechos humanos persiste y sigue afectando la plena vigencia del derecho a la defensa de los derechos humanos. Por ello se reitera la pertinencia de continuar abogando por la adopción e implementación de las recomendaciones emitidas desde el 2009, profundizando y perfeccionando aquellas en las cuales ya existen y se reconocen esfuerzos y acciones por parte del Estado mexicano.

1. PRESENTACIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (en adelante “la Oficina del ACNUDH en México”) publicó en 2009 su primer Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en el país¹ y en 2010 una actualización del mismo². El primero de los informes citados contiene 10 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar las condiciones en que se ejerce el derecho a defender los derechos humanos en el país.

2. El presente documento realiza un balance de las iniciativas que permitieron algunos avances positivos en el cumplimiento de dichas recomendaciones y las áreas en las cuales aún perduran retos, varias de las cuales coinciden con lo señalado por diversos mecanismos internacionales sobre estas mismas materias.³

3. El reciente cambio de la Administración Pública Federal refuerza la necesidad e importancia de proponer elementos que actualicen y desarrollen la agenda del Estado mexicano con miras a promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos, de allí la utilidad de compartir públicamente este informe de seguimiento.

¹ Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*. Noviembre de 2009.

² Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Octubre de 2010.

³ El Consejo de Derechos Humanos (2009), el Comité de Derechos Humanos (2010), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2011), el Comité de los Derechos del Niño (2011), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (2011) y el Comité para la Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (2012), entre otros. Todas las recomendaciones formuladas están disponibles en www.recomendacionesdh.mx

2. METODOLOGÍA

4. Este informe recaba la información solicitada a las autoridades de la Administración Pública Federal que resultan directamente implicadas en el cumplimiento de las recomendaciones plasmadas en el Informe de 2009. Las respuestas oficiales obtenidas hasta finales de 2012 permitieron realizar una búsqueda más extensiva de información pública difundida en sitios oficiales de las instancias gubernamentales o en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Adicionalmente, este informe sistematiza la información sobre agresiones en contra de defensoras y defensores observada por la Oficina del ACNUDH en México con base en su mandato durante el período comprendido entre noviembre de 2010 a diciembre de 2012,⁴ así como datos aportados por el *Informe sobre la situación de las y los defensores en México* publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁵, los informes anuales de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos presentados ante el Consejo de Derechos Humanos (2010 y 2011)⁶, la información sobre las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortIDH).

5. La Oficina del ACNUDH en México agradece la apertura y cooperación mostrada por las autoridades que respondieron a nuestras solicitudes, así como la confianza de las y los defensores que nos presentaron sus testimonios. Renovamos el compromiso de la Oficina para seguir promoviendo y visibilizando todo intercambio que permita enriquecer el trabajo de las autoridades y la sociedad civil en beneficio de quienes se dedican a promover el respeto y realización de los derechos humanos en el país.

⁴ La *Actualización 2010 del Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México* abarcó el período de septiembre de 2009 a octubre de 2010.

⁵ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011.

⁶ Informes de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, del 20 de diciembre de 2010 (A/HRC/16/44); y del 21 de diciembre de 2011 (A/HRC/19/55).

4. BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

30. A partir de las recomendaciones emitidas en el Informe de 2009 de la Oficina del ACNUDH en México, en este apartado se realiza un análisis sobre el estado de cumplimiento u observancia que guardan las mismas, incluyendo los avances logrados y los retos pendientes para alcanzar su plena y eficaz implementación.¹⁸ Además, se resaltan algunas buenas prácticas que pueden contribuir a mejorar la respuesta del Estado mexicano frente a la actual situación que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en el país.

RECOMENDACIÓN

1. Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMD).

31. Desde el año 2010 y a lo largo del bienio que le sucedió, la Oficina del ACNUDH en México sostuvo un diálogo permanente y directo con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con el objetivo de identificar acciones de cumplimiento de la recomendación. La Oficina del ACNUDH en México siempre fue recibida con prontitud y disposición y el tema de una posible campaña conjunta a favor del derecho a defender los derechos humanos ha generado interés entre los interlocutores. Las nuevas autoridades de la Unidad para la

¹⁸ En este balance no se han incorporado las siguiente tres propuestas albergadas en una de las recomendaciones porque la Oficina del ACNUDH en México carece de información sobre su implementación: i) “Revisar y reformar aquellos tipos penales que debido a su formulación abierta pueden llegar a ser aplicados de manera expansiva en contra de las y los defensores”; ii) “Revisar la legislación civil y fiscal con el fin de facilitar y hacer más accesible la constitución jurídica de las diversas organizaciones y agrupaciones de defensoras y defensores según su propia naturaleza y objetivos, así como el acceso al financiamiento público y privado”; y iii) “Revisar la legislación relativa a facilitar el acceso a las y los defensores a los centros de detención, particularmente para verificar o atender situaciones concretas”.

Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB han reiterado su compromiso de seguir trabajando en esta materia. Sin embargo, hasta la publicación de este informe, no se había logrado concretar dicha iniciativa.

32. El Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, así como varias otras altas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federales y otras tantas de los niveles locales, han emitido declaraciones públicas resaltando la labor de quienes defienden los derechos humanos. En eventos simbólicos, el ex Presidente de la República, Felipe Calderón, tomó posiciones públicas destacadas.¹⁹ Por ejemplo, el 22 de junio de 2012, el entonces titular del Ejecutivo Federal, en el marco de la firma del Decreto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, señaló: “como Presidente de la República, reconozco la invaluable labor de quienes dedican su vida a investigar, a documentar y denunciar violaciones a derechos humanos. Se trata de mexicanas y mexicanos valientes que, a pesar de los obstáculos, a pesar de los riesgos, a pesar de las amenazas, día con día se esmeran por construir una sociedad fundada en principios democráticos, una sociedad donde se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos”.²⁰

33. Por su parte, el actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, sostuvo que el “valor de los activistas sociales (...) nos inspira, nos contagia de energía, de pasión, de compromiso, para hacer más justa y digna la vida de nuestros semejantes”.²¹

¹⁹ Discurso *Derechos Humanos. México y la ONU: Construyendo hacia el futuro* (6 de julio de 2011) al firmar el Acuerdo Presidencial que establecía las bases para la creación de un Mecanismo de Protección para las y los defensores de derechos humanos. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/07/el-presidente-calderon-durante-el-evento-derechos-humanos-mexico-y-la-onu-construyendo-hacia-el-futuro/> (consultada en noviembre de 2012)

Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011 (9 de diciembre de 2011). <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

²⁰<http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/el-presidente-felipe-calderon-durante-la-firma-del-decreto-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos/> (consultada en noviembre de 2012).

²¹ Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2012 (10 de diciembre de 2012). <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ceremonia-de-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2012/> (consultada en enero de 2013).

34. SEGOB ha condenado públicamente algunas agresiones en contra de quienes defienden los derechos humanos y ha divulgado información relevante sobre el tema a través de su página de internet.

35. Juan N. Silva Meza, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha formulado varios discursos en los que resalta el papel de las y los impartidores de justicia como “defensores de los derechos humanos”.²²

36. En el Congreso de la Unión, con motivo de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en abril de 2012, se pronunciaron importantes discursos de reconocimiento a la actividad de las y los defensores de derechos humanos. Lo mismo ha ocurrido con motivo de la adopción de algunos puntos de acuerdo en ambas Cámaras a raíz de agresiones que han padecido las y los defensores de derechos humanos.

37. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece en su artículo 44, que la “Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto”.

38. La mayoría de los posicionamientos públicos se han dado con motivo de agresiones puntuales en contra de defensores y defensoras de los derechos humanos como una medida reactiva de repudio a lo sucedido. Si bien es muy importante que desde las más altas esferas políticas se condenen estos hechos, es necesario abordar tareas más allá de cada coyuntura, de suerte que se genere una secuencia de contenidos y difusión que configuren un mensaje constante, dirigido y claro, cuya audiencia sea al mismo tiempo la población en general y los servidores públicos. En vista de ello, sigue siendo pertinente recomendar nuevamente la adopción de una campaña de esta naturaleza, como se señaló en el Informe 2009, a fin de contrarrestar los prejuicios y estigmas que fomentan un clima de hostilidad y falta de comprensión hacia el trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en el país.²³

²² Discursos del 17 de septiembre de 2011, 2 de febrero de 2012 y 6 de julio de 2012.

²³ En apoyo a la labor de las personas defensoras y condena de las agresiones sufridas, la Oficina del ACNUDH en México ha emitido algunos comunicados de prensa. Comunicados de prensa: *ONU-DH condena la nueva agresión contra Norma Andrade, activista de derechos*

En el marco de la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en julio de 2011, la Oficina del ACNUDH en México lanzó una campaña para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras. Durante el acto público de lanzamiento, la Sra. Navi Pillay señaló: ***Les animo a involucrarse y convertirse en un defensor de derechos humanos. Invito a los diferentes integrantes de la sociedad, incluyendo artistas, líderes de opinión, estudiantes, colegas y a cualquier persona a ser parte de esta iniciativa, a sumarse a esta campaña. Hoy, junto a ustedes, en el lanzamiento oficial de la campaña es un honor decir: ¡YO ME DECLARO!***

39. El 20 de marzo del 2013, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, un espacio de coordinación y enlace de 73 organizaciones de la sociedad civil con presencia en 21 estados de la República, dio inicio a su propia campaña de concienciación acerca del trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en México denominada: “Defendamos la esperanza: Campaña Nacional en Favor de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.²⁴

40. El “Pacto por México”, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y las dirigencias de las principales fuerzas políticas (PAN, PRI

humanos (3 de febrero de 2012); ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de Trinidad de la Cruz y las agresiones contra el MPJD (8 de diciembre de 2011); ONU-DH y ONU Mujeres condenan el asesinato de Nepomuceno Moreno y el atentado contra Norma Andrade, activistas de derechos humanos (5 de diciembre de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente la violencia homicida en contra de la familia Reyes en Chihuahua (25 de febrero de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de la defensora de derechos humanos Marisela Escobedo en el Estado de Chihuahua (17 de diciembre de 2010).

Asimismo, la Oficina del ACNUDH en México lanzó en julio de 2011 la campaña “Yo me declaro” para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos. A la fecha de redacción del presente informe, el video “Declárate, yo me declaro” (<http://youtu.be/t6zizschxCY>) ha sido reproducido más de 230.000 veces y la página en Facebook de la campaña “Yo me declaro” (<http://www.facebook.com/yomedeclearo>) tiene un promedio de 12.000 vistas mensuales.

y PRD),²⁵ menciona que “el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos” y, entre otros compromisos, establece el “defender los derechos humanos como política de Estado”. De igual forma el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere, como una de sus estrategias, el “instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.²⁶ La intención así expresada en el “Pacto por México” y en el Plan Nacional de Desarrollo podrían favorecer la mejora de las condiciones en las que las y los defensores de derechos humanos realizan su trabajo en México y deberían configurar un marco firme para brindar un mayor reconocimiento a la legitimidad del trabajo que desarrollan.

41. Con el acuerdo público para dar inicio a la elaboración de un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos,²⁷ la Oficina del ACNUDH en México se hace eco del llamado de la SEGOB para que los espacios de interlocución entre las organizaciones civiles y las autoridades sigan construyéndose sobre la base de un diálogo respetuoso y franco que pueda enriquecer el debate, el diseño y la implementación de toda política pública en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

2. Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD²⁸ podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener.

²⁴ Para mayor información consúltese la página de internet de la campaña: <http://defendamoslaesperanza.org.mx/> (consultada en abril de 2013).

²⁵ Disponible en <http://pactopormexico.org/>

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1.

²⁷ Sesión de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2013.

²⁸ Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

42. El 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó la promulgación de la Ley e hizo un llamado a su implementación inmediata.²⁹

43. La Ley es un paso trascendental en el reconocimiento específico de las y los defensores de derechos humanos. El objeto de la Ley es garantizar 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. Mediante dicha Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y se retoman aspectos fundamentales de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”, tales como el amplio concepto de persona defensora de derechos humanos y su especial protección.

En el marco de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, emitió un comunicado en el que manifestó: ***Durante mi visita a México el año pasado [2011] me reuní con defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y organizaciones que me compartieron los serios riesgos que enfrentan y la valentía con la que desarrollan su trabajo vital en una sociedad democrática. Ha sido alentador saber que la Ley, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil y aprobada por el Congreso de la Unión (...), fue el resultado de un proceso abierto y participativo.***

A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, señaló: ***Los defensores de derechos humanos en México necesitan desesperadamente la protección efectiva del Estado ahora.***

44. Cabe reconocer el trabajo desarrollado por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley y el de las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron el proceso legislativo. La apertura, disponibilidad y liderazgo del Congreso de la Unión, especialmente del Senado de la República, así como la

capacidad y compromiso de las organizaciones, hicieron posible que se emitiera una ley que busca responder a una situación particularmente crítica.

RECOMENDACIÓN

En particular, se recomienda también que el referido grupo de trabajo pueda revisar la legislación actual con el fin de reforzar los siguientes aspectos:

2.1 Tomando en cuenta el compromiso reiterado por el Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal, culminar el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos garantizando, entre otras cuestiones, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos y el principio *pro personae*.

45. El 10 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en derechos humanos mediante el cual se modifican once artículos de la Constitución Federal.³⁰ La Alta Comisionada emitió un pronunciamiento saludando la reforma.³¹

46. Destacan en los contenidos de la reforma, el rango constitucional otorgado a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, la consagración del principio *pro personae* y de interpretación conforme y la enunciación de las obligaciones estatales.

47. No obstante la incorporación de plazos precisos en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, los cuales ya vencieron, a un año y medio de la entrada en vigor de la reforma aún no se emiten las leyes secundarias que permitan la implementación legislativa del cambio constitucional. Solamente se ha emitido una modificación a la Ley de la CNDH.³²

²⁹http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2012/06/COM_Pillay_saluda_ley_proteccion_defensores_periodistas_ONU-DH.pdf

³⁰ DOF del 10 de junio de 2011.

³¹ <http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2011/junio/reformaconstitucionalpillay.pdf>

³² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el DOF el 15 de junio de 2012.

48. El “Pacto por México” establece como uno de sus compromisos la creación de una instancia federal que “permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos”.³³ De igual forma, dicho acuerdo político hace referencia a la emisión de varias leyes reglamentarias de la reforma constitucional en derechos humanos.³⁴

La Reforma es un hito resultado de años de arduo trabajo y discusiones (...) Esta Reforma positiva y palpable debe llevar a México a reconocer e implementar de mejor y más clara manera los derechos humanos contenidos en su Constitución y en los tratados internacionales. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

49. Es indispensable que a la brevedad se aprueben las leyes que garanticen la operatividad de los nuevos contenidos constitucionales.

RECOMENDACIÓN

2.2 Reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos, especialmente el juicio de amparo.

50. El 6 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en materia de amparo.³⁵ Esta reforma permite la procedencia del amparo ante la violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, establece el interés legítimo, permite la procedencia del amparo colectivo y concede, en ciertos supuestos, efectos generales a las normas declaradas como inconstitucionales.

³³ Compromiso 21.

³⁴ Ley de reparación del daño (compromiso 22), ley reglamentaria del artículo 29 constitucional (compromiso 23), ley reglamentaria del artículo 33 constitucional (compromiso 24), ley de la CNDH (compromiso 25) y reformas a las constituciones de los estados y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (compromiso 26).

³⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. A pesar de que el Decreto de la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 especificó un plazo de 120 días para la aprobación de la ley secundaria, la nueva Ley de Amparo entró en vigor hasta el 3 de abril de 2013. La nueva legislación en materia de derechos humanos favorecerá la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, incluyendo aquella que de manera destacada desarrollan las y los defensores.

52. En el cumplimiento de esta recomendación también han resultado importantes el reforzamiento de los mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, el mejoramiento del control abstracto de la constitucionalidad en atención a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales³⁶ y el reconocimiento constitucional y legal de las acciones colectivas.³⁷

RECOMENDACIÓN

2.3 Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

a) En relación al uso de la fuerza

53. En la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011, el Presidente de la República instruyó: “a las dependencias federales para que hagan públicas y, de ser necesario, actualicen sus directivas y sus protocolos aplicables en el uso legítimo de la fuerza”.³⁸

54. A nivel federal, desde el 15 de octubre de 2009 se publicó en el DOF la Directiva 003/09, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de la Secretaría de Marina y Armada de México, misma que fue reformada en 2012 en atención a la instrucción presidencial.³⁹

³⁶ Estos dos aspectos son objeto de la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio del 2011.

³⁷ Artículo 17 constitucional, reformado el 30 de julio de 2010.

³⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

³⁹ Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.

55. El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.⁴⁰ Dicho Convenio reconoció la necesidad de que las mencionadas instituciones reconocieran e implementaran los anexos relacionados, entre otras materias, con el uso legítimo de la fuerza.

56. Como parte de los anexos, ese mismo día se publicó una directiva de la SEDENA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴¹ Además de lo anterior, se publicó un acuerdo del Secretario de Seguridad Pública por medio del cual se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en dicha Secretaría.⁴² Asimismo, la PGR emitió un acuerdo que establece las directrices que deberán observar los servidores públicos en el uso legítimo de la fuerza.⁴³

57. La Oficina del ACNUDH en México valora la adopción del convenio y anexos respectivos, mismos que, al haber sido publicados en el DOF, adquieren plena obligatoriedad para las instituciones involucradas. La Oficina del ACNUDH en México exhorta a que el siguiente paso sea emitir una legislación sobre el uso de la fuerza en total concordancia con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como los demás instrumentos internacionales aplicables. Se han dado algunos pasos importantes en esta dirección. La Cámara de Diputados aprobó el 28 de abril de 2009 una legislación sobre la materia, que posteriormente fue turnada al Senado, donde aún no ha sido dictaminada. En el “Pacto por México” se sostiene que se creará una ley que establecerá “parámetros claros para el uso de la fuerza pública”⁴⁴ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se contempla como una de sus líneas de acción el “promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país”.⁴⁵ En

⁴⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

⁴¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

⁴² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁴³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

⁴⁴ Compromiso 29.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

febrero del 2013 se firmó un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el Comité Internacional de la Cruz Roja con la finalidad de obtener su asesoría especializada en la elaboración de un marco normativo que regule el uso de la fuerza. De acuerdo con la información recibida, el Gobierno Federal se encuentra trabajando en la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley sobre el uso de la fuerza. Sería conveniente que la legislación a emitirse sea una ley “general” que regule a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza.

58. A nivel local, se encuentra vigente la ley que regula el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, su respectivo reglamento⁴⁶ y un acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación el cual regula, entre otras cuestiones, el uso de la fuerza.⁴⁷ En el estado de Oaxaca se emitió la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del estado de Oaxaca.⁴⁸

b) En relación al derecho a la protesta social

59. En relación a la utilización de la fuerza para la contención de una manifestación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó un importante precedente de interpretación judicial en febrero de 2009 como resultado de la facultad de investigación realizada con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas los días tres y cuatro de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.⁴⁹ En la sentencia se hace un desarrollo sobre las normas y principios nacionales e internacionales aplicables a la regulación del uso de la fuerza en el marco de un operativo policial (legalidad, necesidad, proporcionalidad, entre otros).

60. La SCJN, a través de su Primera Sala, también aportó criterios generales relevantes al resolver los juicios de amparo promovidos por los integrantes

⁴⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de abril de 2008 y 25 de noviembre de 2010, respectivamente.

⁴⁷ Acuerdo A/005/2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 10 de mayo de 2012.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, del 20 de septiembre de 2011

⁴⁹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=09&day=21>

del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco, luego de ser acusados del delito de secuestro equiparado.⁵⁰ En dicha resolución, la SCJN sostuvo que la protesta social pacífica constituye “el ejercicio válido de un derecho”.

61. Es indispensable seguir abonando al análisis sobre los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder punitivo estatal, ya sea en relación con el uso de la fuerza o el empleo del sistema penal para limitar la actividad de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. Por ello, la Oficina del ACNUDH en México reitera que las expresiones de protesta social pacífica son totalmente válidas como vehículo de participación política en regímenes democráticos.⁵¹

RECOMENDACIÓN

2.4 Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.

62. En sus informes de misión derivados de su visita oficial a México en agosto de 2010, Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendaron al Estado mexicano: “adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible

⁵⁰ Juicios de amparo directo 4/2010, 5/2010, 6/2010, 7/2010, 8/2010, 10/2010, resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 30 de junio de 2010.

⁵¹ La participación en manifestaciones pacíficas son una forma importante de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica, expresión y asociación, todos ellos derechos humanos garantizados a todas las personas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Para mayor información sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se recomienda consultar la página de internet de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

a todos los sectores de la población”.⁵² El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendó, adicionalmente, “crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias”.⁵³

63. Sin embargo, la radiodifusión comunitaria sigue sin contar con un reconocimiento específico en la legislación y aún no se adoptan procedimientos claros, sencillos y equitativos en la asignación de frecuencias. Tampoco existen políticas públicas para garantizar que las radios comunitarias cuenten con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia. No obstante lo anterior, en 2010 seis permisos a radios comunitarias fueron otorgados.

64. Por lo anterior, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación e invita al Estado a atender el sentido de la misma en el marco de la reforma constitucional en telecomunicaciones.

⁵² Informe de Misión a México del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas, mayo de 2011, párrafo 91, a), A/HRC/17/27/Add.3. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párrafo 301.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 91, c).

3. A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores con autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.

65. A partir de febrero de 2010 se generó un intercambio de experiencias regionales en materia de protección⁵⁴ y, en el marco de la visita al país de la Alta Comisionada en julio del 2011, se publicó el Acuerdo Presidencial que Establece las Bases del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como sus respectivos lineamientos de operación.⁵⁵

⁵⁴ *Mesa de Diálogo para la construcción de un Mecanismo Nacional de Protección* convocada por la Oficina del ACNUDH en México de forma conjunta con la CNDH y SEGOB. Participaron cuatro expertos colombianos: Rafael Bustamante, Luis Alfonso Novoa, Carlos Ríos y Jaime Prieto (febrero 2010). En enero de 2011, la Oficina del ACNUDH en México facilitó una visita simultánea a Colombia por parte de una delegación mexicana y dos representantes de la sociedad civil con la finalidad de conocer el Programa de Protección creado en dicho país.

⁵⁵ DOF del 7 de Julio de 2011 y 24 de mayo de 2012 respectivamente.

Aprecio, en particular, los esfuerzos valientes de las y los defensores de derechos humanos y de las organizaciones, así como del movimiento de víctimas, quienes a un creciente riesgo promueven el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Discurso de la Alta Comisionada, Navi Pillay, al momento de la firma del Acuerdo Presidencial que establecía las bases del mecanismo de protección.

66. Como culminación del esfuerzo realizado primordialmente por la sociedad civil para contar con una legislación que brindara un sólido marco legal a la protección a defensoras y defensores, el 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁵⁶

67. Dicha Ley tiene el objetivo establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa y promoción de los derechos humanos o del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. A través de la Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

68. De manera específica, el “Pacto por México” refrenda políticamente los esfuerzos previos para garantizar condiciones eficaces de seguridad para que las y los defensores de derechos humanos desempeñen sus labores al incorporar el compromiso 29 relativo al “fortalecimiento a los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas”. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 adoptó como línea de acción “Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas”.⁵⁷

⁵⁶ DOF del 25 de junio de 2012.

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

69. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas está integrado por la Junta de Gobierno,⁵⁸ que es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones;⁵⁹ el Consejo Consultivo, que es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno;⁶⁰ y la Coordinación Ejecutiva Nacional, que es “el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo”.⁶¹ Dicha coordinación está compuesta por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; la Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.⁶²

70. El 19 de octubre de 2012, representantes de 51 organizaciones no gubernamentales,⁶³ constituidos en pleno a través de una convocatoria pública, eligieron a los nueve integrantes del Consejo Consultivo (cuatro en representación de las personas defensoras de derechos humanos, cuatro de las y los periodistas y una del sector académico).⁶⁴ El 26 de octubre se instaló el Consejo Consultivo

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “la Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: un representante de la Secretaría de Gobernación; un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros”. Asimismo, en la Junta de Gobierno pueden participar como invitados permanentes con voz pero sin voto, un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un representante del Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (art. 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas).

⁵⁹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 4.

⁶⁰ *Ibid*, artículo 9.

⁶¹ *Ibid*, artículo 17.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Los artículos 9 a 13 y transitorios Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecen el procedimiento para la elección de los miembros.

⁶⁴ El artículo 9 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece que “El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros [...]. En la integración del Consejo se buscará

y se designaron, entre sus integrantes, dos representantes de las personas defensoras de derechos humanos y otros dos de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno del Mecanismo,⁶⁵ con derecho a voz y voto.

71. El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Reglamento).

72. Desde su puesta en funcionamiento, en noviembre de 2012, hasta abril de 2013, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha recibido 64 solicitudes de incorporación (38 de personas defensoras de derechos humanos y 26 de periodistas), 23 de las cuales han sido conocidas por la Junta de Gobierno.⁶⁶ De total de solicitudes, 36 casos fueron sustanciados a través del procedimiento ordinario y 19 por el extraordinario, mientras que nueve casos no fueron incorporados por diversas razones. Asimismo, la Junta de Gobierno ha aprobado otros instrumentos de funcionamiento, como las reglas de operación de un fideicomiso

un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”. En este sentido, fueron elegidas como titulares y suplentes las siguientes personas:

- En representación de las personas defensoras de los derechos humanos:

Titulares: Agnieszka Raczynska, Edgar Cortez Morales, Michael W. Chamberlain Ruiz y Juan José Perdomo.

Suplentes: Axel García, Daniel Joloy, Verónica Flores y Obed Loreto Sánchez.

- En representación de los periodistas:

Titulares: Rogelio Hernández, Jade Ramírez Cuevas Villanueva, Jorge Israel Hernández Herrera y José L. Buendía

Suplentes: Andrés Arturo Solís, Guillermo Méndez y Abigail Gisela Martínez.

- En representación del sector académicos, como titular Pablo Romo Cedano y como suplente Armando Hernández Cruz.

⁶⁵ Edgar Cortez Morales y Michael W. Chamberlain Ruiz como representantes de las personas defensoras de derechos humanos, y Jade Ramírez Cuevas Villanueva y Jorge Israel Hernández Herrera como representantes de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno. Así mismo, se designó a Agnieszka Raczynska como presidenta del Consejo Consultivo.

⁶⁶ Sesión del 27 de noviembre de 2012: tres casos; sesión del 18 de diciembre de 2012: cuatro casos; sesión del 29 de enero de 2013: tres casos; sesión del 27 de febrero de 2013: dos casos; sesión del 4 de marzo de 2013: dos casos; sesión del 22 de marzo de 2013: cuatro casos; sesión del 8 de abril de 2013: cinco casos; sesión del 26 de abril de 2013: tres casos.

para el manejo de recursos⁶⁷ y los protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos.⁶⁸

73. Hasta diciembre de 2012, 25 entidades federativas habían suscrito un convenio de colaboración con SEGOB para garantizar la implementación de las medidas previstas por la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.⁶⁹ La coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. Así se ha evidenciado en algunos casos como, por ejemplo, en la implementación de ciertas medidas de prevención y protección entre los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en favor del albergue de inmigrantes “La 72 – Hogar Refugio para Personas Migrantes”, ubicado en Tenosique, Tabasco, al tiempo que el beneficiario reporta cierto nivel de incumplimiento de las medidas. En este sentido, es de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano.

74. Si bien en la elaboración de la normativa reglamentaria y operativa del mecanismo de protección SEGOB ha promovido la consulta y participación de la sociedad civil, tal como se recomienda por los organismos internacionales, durante los primeros meses de funcionamiento el Mecanismo ha sido objeto de diversas críticas por parte de algunas personas beneficiarias y de la sociedad civil.

75. La organización “Artículo 19” ha señalado las dificultades para lograr una eficaz coordinación entre el mecanismo de protección a cargo del gobierno federal y las entidades federativas, así como la falta de claridad en los lineamientos y criterios para el manejo de los recursos económicos etiquetados para el Mecanismo.⁷⁰

⁶⁷ El 27 de febrero de 2013 se aprobaron en la Junta de Gobierno las reglas de operación del Fideicomiso denominado “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

⁶⁸ Aprobados en la Junta de Gobierno del 27 de noviembre de 2012.

⁶⁹ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁷⁰ Artículo 19. *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*. México, 2012.

76. Por su parte, un grupo de más de 80 organizaciones, durante el 147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁷¹ señaló que “las medidas de protección implementadas no han sido efectivas para garantizar la protección de las personas beneficiarias del Mecanismo y no se han cumplido los plazos fijados por la Ley. Los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, lo que lleva a recomendar medidas que no reflejan el nivel de riesgo real”.⁷² Por lo anterior, añadieron, “Resulta de gran importancia que el personal encargado de la operación del Mecanismo cuente con el perfil adecuado para el desempeño de tales funciones, esté ampliamente capacitado y tenga conocimiento de la situación que enfrentan tanto personas defensoras de derechos humanos como periodistas, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, se requiere capacitación y entrenamiento para las autoridades locales que implementarán en los estados las medidas dictadas por el Mecanismo”.⁷³

77. De acuerdo con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Oficina del ACNUDH en México es invitada, con derecho a voz, a todas las sesiones de la Junta de Gobierno del mecanismo de protección y en dicha calidad le ha asignado la máxima prioridad a participar activamente en sus sesiones y a convocar la atención y apoyo de otros actores de la comunidad internacional. Siendo el Mecanismo una institución que se encuentra en un estado temprano de operaciones, enfrenta retos que van desde lo administrativo a lo sustantivo, haciéndose muy notable en estos primeros meses la necesidad de superar a la mayor brevedad posible los obstáculos que se presentaron para disponer de recursos económicos, tener una adecuada estructura interna y dotar a ésta de los funcionarios adecuados.⁷⁴

⁷¹ El listado de organizaciones y el informe sobre la *Situación General de Derechos Humanos en México*, 147° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2013, puede consultarse en <http://cmdpdh.org/2013/03/informe-presentado-en-el-147-periodo-de-sesiones-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/>

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Sobre una plantilla oficial de 18 funcionarios, a mediados de mayo de 2013 sólo estaban contratados y en funciones ocho funcionarios, incluidos dos dedicados a actividades administrativas.

78. La elaboración de los informes de riesgo, de acuerdo con una metodología acordada con la sociedad civil y que recoge un amplio enfoque, exige un personal estable en sus puestos y en constante capacitación, junto con un fuerte respaldo político que permita superar formas y conceptos tradicionales de evaluar el riesgo. La adecuada implementación de las medidas de protección acordadas, el monitoreo de las mismas y una oportuna difusión de la existencia y funciones del propio Mecanismo, son también retos impostergables. Todo ello sin olvidar que mientras persistan los elevados niveles de impunidad que éste y otros informes siguen señalando respecto a los ataques contra las y los defensores de derechos humanos, el efecto de cualquier mecanismo de protección siempre será limitado.

79. La Oficina del ACNUDH en México confía en que la apertura mostrada por SEGOB, los avances en el diseño de un mecanismo institucional de protección y el entendimiento alcanzado hasta ahora entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, reditúen en resultados tangibles en la protección de la vida, integridad y libertad de defensoras, defensores y periodistas. La Oficina del ACNUDH en México continuará brindando asesoría técnica y facilitando el diálogo entre los diversos actores.

RECOMENDACIÓN

4. Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La ACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.

80. En junio de 2010, se creó la Unidad de Vinculación Ciudadana dentro de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual tuvo bajo su cargo la responsabilidad de realizar una serie de Jornadas Vínculo Cívico-Militar en las 12 regiones militares del país. La información proporcionada por la SEDENA resalta los encuentros en los estados de Coahuila, Chihuahua y Guerrero.

81. La Oficina del ACNUDH en México espera que estos canales de comunicación directa se profundicen y enriquezcan entre dicha Secretaría y las defensoras y defensores de derechos humanos en cada entidad federativa.

5. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.

82. Un mes después de la publicación en 2009 del Informe de la ACNUDH en México sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera de cuatro sentencias sobre los alcances de la jurisdicción militar en México.⁷⁵ En los cuatro casos se ha determinado la necesidad de reformar el Código de Justicia Militar y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil. Con posterioridad a la emisión del Informe 2009, el Comité de Derechos Humanos⁷⁶, el Comité de los Derechos del Niño⁷⁷, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁷⁸ y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias⁷⁹ hicieron recomendaciones en la misma dirección.

83. El 18 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar la cual pretendía excluir de la competencia del fuero militar los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura. Al respecto, la Oficina del ACNUDH en México expresó que “la ruta [...] abierta para armonizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales de protección de derechos humanos plantea retos evidentes, dada la insuficiencia -entre otras- del muy limitado catálogo

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010; y *Caso Rosendo Cantú y otras vs. México*, sentencia de 15 de mayo de 2011.

⁷⁶ *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párrafos 11 y 18.

⁷⁷ *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril, de 2011, párr. 30. b.

⁷⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 94. r.

⁷⁹ Informe del Grupo de Trabajo, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 98.

de exclusiones que se incorpora a la iniciativa”⁸⁰ y hacía votos para que el debate que se iniciaría en el Congreso de la Unión avanzara para garantizar que “todas las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas sean investigadas y juzgadas por tribunales civiles”.⁸¹

84. El 9 de diciembre de 2011, el Presidente de la República instruyó para que se pusieran a disposición del Senado elementos “que [pudieran] enriquecer el proceso de dictaminación [sic] de la iniciativa” presentada por él en octubre de 2010⁸² y dio una instrucción a la PGR y a la Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, a fin de que explorasen mecanismos para que, en los casos de violaciones a los derechos humanos en que sean acusados integrantes de las Fuerzas Armadas, se buscara la manera de poder transferir o declinar la competencia militar en favor de las autoridades civiles.⁸³

85. En abril del 2012, comisiones del Senado avanzaron en la aprobación de un proyecto de decreto por el que se reformaban, entre otros ordenamientos, el Código de Justicia Militar para restringir el alcance del fuero militar e impedir que conozca de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en contra de civiles, así como de violaciones a los derechos humanos.⁸⁴ No obstante que el proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad en las comisiones del Senado, el mismo nunca fue elevado al Pleno para su votación.

86. Los avances fundamentales en esta materia se han dado en la SCJN. Como resultado del Expediente Varios 912/2010, la SCJN determinó que, para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco,⁸⁵ debía reasumir su

⁸⁰ Comunicado del 19 de octubre de 2010. <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/CDP191010.pdf>

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, aprobado el 19 de abril de 2012 por las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado.

⁸⁵ CorIDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

competencia originaria para resolver los conflictos competenciales dados entre la jurisdicción militar y la ordinaria; lo anterior con el propósito de adoptar criterios en la materia para todo el poder judicial.

87. El 6 de agosto de 2012, se inició en el Pleno de la SCJN el análisis de 30 expedientes relacionados con jurisdicción penal militar.⁸⁶ Dentro de las determinaciones más relevantes adoptadas por la SCJN destaca el criterio de que la justicia penal militar no podrá conocer de delitos cometidos por militares cuyos sujetos pasivos sean civiles, ni es competente para conocer de delitos que se configuren como violaciones a los derechos humanos, los cuales son ajenos a la disciplina militar y deben ser conocidos por tribunales ordinarios. Adicionalmente, la SCJN declaró que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es inconstitucional e inconveniente pues no garantiza que los civiles que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tengan la posibilidad de que la investigación y sanción de estas conductas sean realizadas por la autoridad competente:⁸⁷ un juez o tribunal ordinario. La Alta Comisionada reconoció la determinación de la SCJN.⁸⁸

La Suprema Corte de Justicia de México tomó una decisión histórica al limitar el alcance de la justicia militar y establecer que la jurisdicción civil debe conocer las violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar. Navi Pillay.

88. Derivado de las sentencias de la SCJN, el Gobierno Federal ha informado que ha instruido el establecer como práctica el que la Procuraduría General de Justicia Militar decline su competencia en favor de la jurisdicción penal ordinaria.

89. La Oficina del ACNUDH en México reconoce los avances logrados y espera que el alcance de su recomendación pueda ser atendido a la brevedad mediante la emisión de una nueva legislación en la materia.

⁸⁶ http://fueromilitar.scjn.gob.mx/fm_sesiones.htm

⁸⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el amparo es el recurso adecuado para que las víctimas o sus familiares cuestionen la definición indebida del juez competente en casos de violaciones a derechos humanos en donde se encuentren vinculados militares.

⁸⁸ Discurso inaugural de la 21ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12486&LangID=E>

6. Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa.

90. El 23 de abril de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el “Acuerdo número A/010/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen los lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas”.

91. Asimismo, en marzo de 2009, fue creada la Fiscalía Especializada en la protección de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos en Chiapas, que tiene el mandato de investigar las agresiones sufridas por personas defensoras en dicha entidad.

92. Por otra parte, en el marco de una mesa de implementación de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de defensores y defensoras en Guerrero, se elaboró, con el apoyo de la Oficina del ACNUDH en México, un proyecto de protocolo para investigar hechos presuntamente delictivos cometidos en agravio a defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, a raíz de los cambios de funcionarios en dicha Procuraduría en diciembre de 2011, la propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha de publicación de este informe. El estado de Oaxaca también ha iniciado un proceso similar para la elaboración de un protocolo en la materia

93. La Oficina del ACNUDH en México confía en que los citados protocolos sean aprobados a la brevedad y se garantice su implementación mediante una adecuada capacitación a las autoridades encargadas de investigar las agresiones en contra de la comunidad de defensores, así como mediante la autorización de recursos humanos y materiales suficientes.

94. A pesar de que gran parte de las agresiones reportadas ocurre en el ámbito de la competencia del fuero común, es conveniente que también desde la PGR se impulse un protocolo de investigación a fin de dar certeza jurídica

sobre la actuación de esta instancia en el tema y pueda servir de referente para las procuradurías locales.

95. La Oficina del ACNUDH en México reitera el sentido de su recomendación y hace un llamado para concluir la aprobación de las iniciativas en curso y adoptar herramientas de investigación criminal apropiadas para la eficaz identificación y sanción de los perpetradores de las agresiones hacia las y los defensores de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

7. A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.

96. No se cuenta con información relacionada con la creación de nuevos programas especializados para la atención de defensoras y defensores dentro de los organismos públicos de derechos humanos adicionales a los reportados en el Informe 2009 (CNDH y CDHDF).

97. En el mes de octubre de 2010, la CNDH publicó la *Guía para implementar medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos en México*. Partiendo del reconocimiento a la labor que realizan defensoras y defensores, en dicho documento se establecen pautas generales para la construcción de un mecanismo de protección eficaz para dicho sector en condición particular de vulnerabilidad, abonando así al establecimiento de criterios objetivos en la emisión de las medidas cautelares por parte de los organismos públicos.

98. Asimismo, en julio de 2011, la CNDH publicó su primer informe temático sobre la situación de las y los defensores.⁸⁹ La Oficina del ACNUDH en México

⁸⁹ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial Sobre la situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011

confía que este tipo de iniciativas se reproduzcan en los organismos públicos de protección a los derechos humanos de las entidades federativas, tal como ya sucedió en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁹⁰

Las oficinas del Ombudsperson y las instituciones nacionales de derechos humanos son una de las primeras líneas de defensa contra los abusos de derechos humanos y una de las primeras plataformas al llamado de las víctimas. Navi Pillay con motivo de la presentación del Informe *El Derecho a Defender*.

99. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del 2011 fortaleció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y estableció que los procedimientos para la designación de los titulares y de las personas que integren los consejos consultivos de los organismos públicos de derechos humanos deberán ser transparentes y sujetos a una consulta pública. No obstante el importante avance registrado, aún es necesario que el nuevo contenido constitucional federal se vea reflejado en la legislación secundaria, en el marco constitucional y legislativo de las entidades federativas, así como en las normas procedimentales y prácticas que rodean las citadas designaciones. La fortaleza de los organismos públicos radica en su autonomía e independencia, así como en la legitimidad de sus titulares y cuerpos consultivos.

RECOMENDACIÓN

8. A la comunidad internacional se recomienda articular una estrategia común para impulsar el trabajo de las y los defensores, fortalecer el enfoque de derechos humanos en sus actividades y temas que se siguen en México y, de manera particular, privilegiar la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, así como las que trabajan los temas más delicados.

100. Si bien la comunidad internacional ha mantenido un interés constante sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, los

⁹⁰ CDHDF. *Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México*. 2011.

asesinatos del activista finlandés Jyri Antero Jaakkola y de la defensora mexicana Beatriz Alberta Cariño Trujillo, ocurridos el 27 de abril de 2010, en el estado de Oaxaca, dieron al tema una particular relevancia, al mismo tiempo que sensibilizaron de manera especial a un sector de la comunidad diplomática, llevándola a involucrarse de forma más cercana con ciertos temas e inclusive a promover visitas de acompañamiento y observación o a financiar proyectos locales.

101. La Oficina del ACNUDH en México confía en que seguirá profundizándose la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo en el país. De igual forma, espera que el interés de la comunidad internacional se vea reflejado en la próxima revisión de México en el marco del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.⁹¹

102. Por su parte, la Oficina del ACNUDH en México ha promovido activamente la aprobación, instalación y operación de los mecanismos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas a nivel federal y del Distrito Federal, ha documentado casos, ha sostenido reuniones con autoridades, sociedad civil y cuerpo diplomático para posicionar la agenda y ha mantenido un contacto estrecho con las instituciones, organizaciones y personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, entre otras actividades.

RECOMENDACIÓN

9. A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo; y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).

103. En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han continuado con el esfuerzo de articulación y socialización de herramientas de trabajo en diversos estados de la República lo que ha permitido, entre otras cuestiones, favorecer la auto identificación como defensoras y defensores,

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, 17ª. sesión, del 21 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

fortalecer sus capacidades y compartir experiencias sobre posibles acciones para garantizar la seguridad y protección de las y los defensores en el país.

104. En el ámbito de las organizaciones internacionales, en enero de 2010, Amnistía Internacional presentó su informe titulado *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. En diciembre de 2012, dicha organización presentó su informe, *Transformar dolor en esperanza*, sobre la situación en el continente americano.

Hago un llamado a todas y todos los defensores en México, América Latina y del mundo, para ayudarnos a difundir y utilizar el Comentario a la Declaración de Defensores. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, al presentar la versión en español de su Guía básica sobre el derecho a defender los derechos humanos.

105. Por su parte, en octubre de 2010, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe Anual* en la Ciudad de México. Asimismo, la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos realizó un *Diagnóstico sobre la violencia contra defensoras en Mesoamérica* en 2010 y publicó una actualización en mayo de 2011. En junio de 2012, la organización Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe de violaciones a los derechos humanos cometidos contra defensores de derechos humanos*. En marzo de 2013, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos presentó un informe sobre su situación en México y en abril Brigadas Internacionales de Paz (BIP) publicó su informe sobre el trabajo de las y los defensores de derechos humanos en México *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*.

RECOMENDACIÓN

10. A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello, garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La ACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.

106. No obstante el clima de inseguridad y violencia que enfrenta la prensa en México, y la consecuente autocensura que ello provoca para la cobertura de ciertas temáticas de interés público, se ha registrado un aumento paulatino en la cobertura mediática de temas relacionados con los derechos humanos, las acciones desplegadas por las y los defensores y las agresiones que han enfrentado con motivo de su labor. Sin desconocer estos avances, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación para que los medios de comunicación, especialmente los de las entidades federativas, brinden una mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, sobre todo al que se desarrolla fuera de la capital del país; incorporen en sus líneas editoriales la agenda de las y los defensores de derechos humanos, e impulsen la legitimidad de su trabajo, así como la difusión de la *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*.

5. CONCLUSIONES

107. El presente informe refleja la persistencia de la situación de adversidad que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en México. El mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance se registró en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal. Destaca el hecho que los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones desde 2006.

108. Los tipos de agresiones más frecuentes son las amenazas e injerencias arbitrarias. Resulta cada vez más frecuente que las y los defensores en situación de riesgo se vean obligados a salir de sus localidades y lugares de residencia, sin que en algunos casos este desplazamiento haya aminorado la situación de riesgo.

109. Perduran los impedimentos para identificar a la mayoría de los presuntos responsables de las agresiones, pero en el segmento visible de perpetradores el más importante corresponde a actores no estatales. La impunidad existente favorece la generación e incluso la repetición de las agresiones.

110. Desde la emisión de nuestras recomendaciones en 2009, han tenido lugar procesos cuya paulatina consolidación favorece el cumplimiento e implementación efectiva de varias medidas, las cuales deberían a su turno tener un impacto positivo para el pleno ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en México. Sin embargo, el resultado esperado aún no se refleja a la escala y extensión del daño sufrido por las y los activistas, ni al de la necesidad de justicia, reparación y garantías de no repetición que exigen sus casos.

111. Sin duda, la adopción en 2011 de la reforma constitucional en derechos humanos brindó una validación política y jurídica insoslayable al vasto conjunto de activistas que asumieron un liderazgo constructivo en el curso del debate político nacional mexicano, así como a aquellos cuyas denuncias y exigencias se hicieron incluso desde espacios contestatarios; no obstante, la plena implementación de la reforma constitucional a través de las leyes específicas que impone sigue pendiente.

112. A su turno, la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas significó el reconocimiento a la necesidad de proteger, desde un andamiaje legal, a personas y organizaciones cuyos aportes resultan imprescindibles para la defensa y promoción

de los derechos humanos; sin embargo, el mecanismo de protección establecido por la ley aún se encuentra en una etapa inicial de operaciones y su eficacia real deberá ser medida cuando se consolide su funcionamiento.

113. Finalmente, las condenas públicas a las agresiones en contra de las y los defensores dan cuenta de una correcta adopción del rol político que se espera y exige de las autoridades para favorecer y reforzar la legitimidad de las causas que enarbolan las y los activistas y del repudio a los ataques que sufren. No obstante, las ocasiones en las que todavía emergen reacciones negativas o descalificatorias por parte de algunas autoridades, revalidan la pertinencia y utilidad de seguir señalando que deben elaborarse campañas sostenidas, más allá de las coyunturas, que expresen de manera inequívoca el sentido de las obligaciones y responsabilidades del Estado como parte de una estrategia de comunicación social y política que destaca y protege el rol positivo que cumplen las y los activistas a favor de la democracia y del imperio de la ley.

114. En conjunto, estos son elementos importantes que configuran un cambio positivo. Otros avances de los que también se da cuenta en el presente informe, podrían significar transformaciones cuyo impacto debería ser favorable, pero en la etapa actual de los respectivos procesos, aún se requiere que sean completados y, sobre todo, contrastados y refrendados con resultados concretos. En ese sentido, las recomendaciones de 2009 siguen constituyendo un marco útil de propuestas y la expectativa de su plena implementación merece seguir siendo parte del diálogo y asistencia que continuaremos desarrollando. El cambio de poderes a nivel federal brinda una nueva oportunidad para retomarlas, profundizarlas y materializarlas en un plazo razonable de manera participativa y en consulta constante con las y los defensores de derechos humanos.

115. La Oficina del ACNUDH en México reitera su compromiso de seguir promoviendo y visibilizando la agenda de las y los defensores de derechos humanos, así como brindando la asesoría y asistencia técnicas para favorecer la implementación de sus recomendaciones conjuntamente con las autoridades y actores de la sociedad civil que han abrazado el sentido de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO: ACTUALIZACIÓN Y BALANCE

RESUMEN

Este informe prosigue el trabajo presentado en el Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México publicado en 2009 y la subsecuente actualización publicada en 2010, para realizar además un primer balance sobre el nivel de implementación de las recomendaciones contenidas en el primer documento.

En el presente informe se subraya que la incidencia de casos de agresiones contra las y los activistas de derechos humanos persiste y sigue afectando la plena vigencia del derecho a la defensa de los derechos humanos. Por ello se reitera la pertinencia de continuar abogando por la adopción e implementación de las recomendaciones emitidas desde el 2009, profundizando y perfeccionando aquellas en las cuales ya existen y se reconocen esfuerzos y acciones por parte del Estado mexicano.

1. PRESENTACIÓN

1. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (en adelante “la Oficina del ACNUDH en México”) publicó en 2009 su primer Informe temático sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en el país¹ y en 2010 una actualización del mismo². El primero de los informes citados contiene 10 recomendaciones al Estado mexicano para mejorar las condiciones en que se ejerce el derecho a defender los derechos humanos en el país.

2. El presente documento realiza un balance de las iniciativas que permitieron algunos avances positivos en el cumplimiento de dichas recomendaciones y las áreas en las cuales aún perduran retos, varias de las cuales coinciden con lo señalado por diversos mecanismos internacionales sobre estas mismas materias.³

3. El reciente cambio de la Administración Pública Federal refuerza la necesidad e importancia de proponer elementos que actualicen y desarrollen la agenda del Estado mexicano con miras a promover y proteger el derecho a defender los derechos humanos, de allí la utilidad de compartir públicamente este informe de seguimiento.

¹ Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*. Noviembre de 2009.

² Oficina del ACNUDH en México. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. Octubre de 2010.

³ El Consejo de Derechos Humanos (2009), el Comité de Derechos Humanos (2010), el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2011), el Comité de los Derechos del Niño (2011), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (2011) y el Comité para la Eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (2012), entre otros. Todas las recomendaciones formuladas están disponibles en www.recomendacionesdh.mx

2. METODOLOGÍA

4. Este informe recaba la información solicitada a las autoridades de la Administración Pública Federal que resultan directamente implicadas en el cumplimiento de las recomendaciones plasmadas en el Informe de 2009. Las respuestas oficiales obtenidas hasta finales de 2012 permitieron realizar una búsqueda más extensiva de información pública difundida en sitios oficiales de las instancias gubernamentales o en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Adicionalmente, este informe sistematiza la información sobre agresiones en contra de defensoras y defensores observada por la Oficina del ACNUDH en México con base en su mandato durante el período comprendido entre noviembre de 2010 a diciembre de 2012,⁴ así como datos aportados por el *Informe sobre la situación de las y los defensores en México* publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁵, los informes anuales de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos presentados ante el Consejo de Derechos Humanos (2010 y 2011)⁶, la información sobre las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CortIDH).

5. La Oficina del ACNUDH en México agradece la apertura y cooperación mostrada por las autoridades que respondieron a nuestras solicitudes, así como la confianza de las y los defensores que nos presentaron sus testimonios. Renovamos el compromiso de la Oficina para seguir promoviendo y visibilizando todo intercambio que permita enriquecer el trabajo de las autoridades y la sociedad civil en beneficio de quienes se dedican a promover el respeto y realización de los derechos humanos en el país.

⁴ La *Actualización 2010 del Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México* abarcó el período de septiembre de 2009 a octubre de 2010.

⁵ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011.

⁶ Informes de Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, del 20 de diciembre de 2010 (A/HRC/16/44); y del 21 de diciembre de 2011 (A/HRC/19/55).

4. BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

30. A partir de las recomendaciones emitidas en el Informe de 2009 de la Oficina del ACNUDH en México, en este apartado se realiza un análisis sobre el estado de cumplimiento u observancia que guardan las mismas, incluyendo los avances logrados y los retos pendientes para alcanzar su plena y eficaz implementación.¹⁸ Además, se resaltan algunas buenas prácticas que pueden contribuir a mejorar la respuesta del Estado mexicano frente a la actual situación que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en el país.

RECOMENDACIÓN

1. Se recomienda a las autoridades federales y estatales articular una campaña masiva y sostenida para visibilizar y reconocer la legitimidad del trabajo de las y los defensores, así como para difundir la Declaración sobre defensores de derechos humanos entre la población en general y, de manera particular, entre las y los funcionarios de todos los poderes y niveles de gobierno. De manera conjunta con las y los defensores de derechos humanos, se recomienda también fortalecer la eficacia de los mecanismos para implementar el Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de los espacios de trabajo establecidos en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (CPGMD).

31. Desde el año 2010 y a lo largo del bienio que le sucedió, la Oficina del ACNUDH en México sostuvo un diálogo permanente y directo con la Secretaría de Gobernación (SEGOB) con el objetivo de identificar acciones de cumplimiento de la recomendación. La Oficina del ACNUDH en México siempre fue recibida con prontitud y disposición y el tema de una posible campaña conjunta a favor del derecho a defender los derechos humanos ha generado interés entre los interlocutores. Las nuevas autoridades de la Unidad para la

¹⁸ En este balance no se han incorporado las siguiente tres propuestas albergadas en una de las recomendaciones porque la Oficina del ACNUDH en México carece de información sobre su implementación: i) “Revisar y reformar aquellos tipos penales que debido a su formulación abierta pueden llegar a ser aplicados de manera expansiva en contra de las y los defensores”; ii) “Revisar la legislación civil y fiscal con el fin de facilitar y hacer más accesible la constitución jurídica de las diversas organizaciones y agrupaciones de defensoras y defensores según su propia naturaleza y objetivos, así como el acceso al financiamiento público y privado”; y iii) “Revisar la legislación relativa a facilitar el acceso a las y los defensores a los centros de detención, particularmente para verificar o atender situaciones concretas”.

Defensa de los Derechos Humanos de SEGOB han reiterado su compromiso de seguir trabajando en esta materia. Sin embargo, hasta la publicación de este informe, no se había logrado concretar dicha iniciativa.

32. El Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, así como varias otras altas autoridades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, federales y otras tantas de los niveles locales, han emitido declaraciones públicas resaltando la labor de quienes defienden los derechos humanos. En eventos simbólicos, el ex Presidente de la República, Felipe Calderón, tomó posiciones públicas destacadas.¹⁹ Por ejemplo, el 22 de junio de 2012, el entonces titular del Ejecutivo Federal, en el marco de la firma del Decreto de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, señaló: “como Presidente de la República, reconozco la invaluable labor de quienes dedican su vida a investigar, a documentar y denunciar violaciones a derechos humanos. Se trata de mexicanas y mexicanos valientes que, a pesar de los obstáculos, a pesar de los riesgos, a pesar de las amenazas, día con día se esmeran por construir una sociedad fundada en principios democráticos, una sociedad donde se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos”.²⁰

33. Por su parte, el actual Presidente de México, Enrique Peña Nieto, sostuvo que el “valor de los activistas sociales (...) nos inspira, nos contagia de energía, de pasión, de compromiso, para hacer más justa y digna la vida de nuestros semejantes”.²¹

¹⁹ Discurso *Derechos Humanos. México y la ONU: Construyendo hacia el futuro* (6 de julio de 2011) al firmar el Acuerdo Presidencial que establecía las bases para la creación de un Mecanismo de Protección para las y los defensores de derechos humanos. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/07/el-presidente-calderon-durante-el-evento-derechos-humanos-mexico-y-la-onu-construyendo-hacia-el-futuro/> (consultada en noviembre de 2012)

Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011 (9 de diciembre de 2011). <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

²⁰ <http://www.presidencia.gob.mx/2012/06/el-presidente-felipe-calderon-durante-la-firma-del-decreto-de-la-ley-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos/> (consultada en noviembre de 2012).

²¹ Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2012 (10 de diciembre de 2012). <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ceremonia-de-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2012/> (consultada en enero de 2013).

34. SEGOB ha condenado públicamente algunas agresiones en contra de quienes defienden los derechos humanos y ha divulgado información relevante sobre el tema a través de su página de internet.

35. Juan N. Silva Meza, Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha formulado varios discursos en los que resalta el papel de las y los impartidores de justicia como “defensores de los derechos humanos”.²²

36. En el Congreso de la Unión, con motivo de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en abril de 2012, se pronunciaron importantes discursos de reconocimiento a la actividad de las y los defensores de derechos humanos. Lo mismo ha ocurrido con motivo de la adopción de algunos puntos de acuerdo en ambas Cámaras a raíz de agresiones que han padecido las y los defensores de derechos humanos.

37. La Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece en su artículo 44, que la “Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias promoverán el reconocimiento público y social de la importante labor de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, para la consolidación del Estado Democrático de Derecho, y condenarán, investigarán y sancionarán las agresiones de las que sean objeto”.

38. La mayoría de los posicionamientos públicos se han dado con motivo de agresiones puntuales en contra de defensores y defensoras de los derechos humanos como una medida reactiva de repudio a lo sucedido. Si bien es muy importante que desde las más altas esferas políticas se condenen estos hechos, es necesario abordar tareas más allá de cada coyuntura, de suerte que se genere una secuencia de contenidos y difusión que configuren un mensaje constante, dirigido y claro, cuya audiencia sea al mismo tiempo la población en general y los servidores públicos. En vista de ello, sigue siendo pertinente recomendar nuevamente la adopción de una campaña de esta naturaleza, como se señaló en el Informe 2009, a fin de contrarrestar los prejuicios y estigmas que fomentan un clima de hostilidad y falta de comprensión hacia el trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en el país.²³

²² Discursos del 17 de septiembre de 2011, 2 de febrero de 2012 y 6 de julio de 2012.

²³ En apoyo a la labor de las personas defensoras y condena de las agresiones sufridas, la Oficina del ACNUDH en México ha emitido algunos comunicados de prensa. Comunicados de prensa: *ONU-DH condena la nueva agresión contra Norma Andrade, activista de derechos*

En el marco de la visita a México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en julio de 2011, la Oficina del ACNUDH en México lanzó una campaña para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras. Durante el acto público de lanzamiento, la Sra. Navi Pillay señaló: ***Les animo a involucrarse y convertirse en un defensor de derechos humanos. Invito a los diferentes integrantes de la sociedad, incluyendo artistas, líderes de opinión, estudiantes, colegas y a cualquier persona a ser parte de esta iniciativa, a sumarse a esta campaña. Hoy, junto a ustedes, en el lanzamiento oficial de la campaña es un honor decir: ¡YO ME DECLARO!***

39. El 20 de marzo del 2013, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, un espacio de coordinación y enlace de 73 organizaciones de la sociedad civil con presencia en 21 estados de la República, dio inicio a su propia campaña de concienciación acerca del trabajo que realizan las y los defensores de derechos humanos en México denominada: “Defendamos la esperanza: Campaña Nacional en Favor de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.²⁴

40. El “Pacto por México”, firmado el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de la República y las dirigencias de las principales fuerzas políticas (PAN, PRI

humanos (3 de febrero de 2012); ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de Trinidad de la Cruz y las agresiones contra el MPJD (8 de diciembre de 2011); ONU-DH y ONU Mujeres condenan el asesinato de Nepomuceno Moreno y el atentado contra Norma Andrade, activistas de derechos humanos (5 de diciembre de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente la violencia homicida en contra de la familia Reyes en Chihuahua (25 de febrero de 2011); La ONU-DH condena enérgicamente el asesinato de la defensora de derechos humanos Marisela Escobedo en el Estado de Chihuahua (17 de diciembre de 2010).

Asimismo, la Oficina del ACNUDH en México lanzó en julio de 2011 la campaña “Yo me declaro” para visibilizar la legítima labor que realizan las personas defensoras de derechos humanos. A la fecha de redacción del presente informe, el video “Declárate, yo me declaro” (<http://youtu.be/t6zizschxCY>) ha sido reproducido más de 230.000 veces y la página en Facebook de la campaña “Yo me declaro” (<http://www.facebook.com/yomedeclearo>) tiene un promedio de 12.000 vistas mensuales.

y PRD),²⁵ menciona que “el siguiente paso de la democracia mexicana es la creación de una sociedad de derechos” y, entre otros compromisos, establece el “defender los derechos humanos como política de Estado”. De igual forma el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 refiere, como una de sus estrategias, el “instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.²⁶ La intención así expresada en el “Pacto por México” y en el Plan Nacional de Desarrollo podrían favorecer la mejora de las condiciones en las que las y los defensores de derechos humanos realizan su trabajo en México y deberían configurar un marco firme para brindar un mayor reconocimiento a la legitimidad del trabajo que desarrollan.

41. Con el acuerdo público para dar inicio a la elaboración de un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos,²⁷ la Oficina del ACNUDH en México se hace eco del llamado de la SEGOB para que los espacios de interlocución entre las organizaciones civiles y las autoridades sigan construyéndose sobre la base de un diálogo respetuoso y franco que pueda enriquecer el debate, el diseño y la implementación de toda política pública en materia de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

2. Con relación al marco jurídico que regula la labor de las y los defensores, es necesario seguir tomando medidas para incorporar plenamente la Declaración sobre defensores de derechos humanos en la legislación federal y estatal. Para ello, la Subcomisión de armonización legislativa de la CPGMD²⁸ podría servir como marco para la conformación de un grupo de trabajo en el que las autoridades, las organizaciones de la sociedad civil y la ACNUDH evalúen la pertinencia de una legislación especializada y determinen los elementos que ésta debería contener.

²⁴ Para mayor información consúltese la página de internet de la campaña: <http://defendamoslaesperanza.org.mx/> (consultada en abril de 2013).

²⁵ Disponible en <http://pactopormexico.org/>

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1.

²⁷ Sesión de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, 27 de mayo de 2013.

²⁸ Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

42. El 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos saludó la promulgación de la Ley e hizo un llamado a su implementación inmediata.²⁹

43. La Ley es un paso trascendental en el reconocimiento específico de las y los defensores de derechos humanos. El objeto de la Ley es garantizar 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. Mediante dicha Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y se retoman aspectos fundamentales de la “Declaración sobre los defensores de los derechos humanos”, tales como el amplio concepto de persona defensora de derechos humanos y su especial protección.

En el marco de la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, emitió un comunicado en el que manifestó: ***Durante mi visita a México el año pasado [2011] me reuní con defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas y organizaciones que me compartieron los serios riesgos que enfrentan y la valentía con la que desarrollan su trabajo vital en una sociedad democrática. Ha sido alentador saber que la Ley, impulsada por las organizaciones de la sociedad civil y aprobada por el Congreso de la Unión (...), fue el resultado de un proceso abierto y participativo.***

A su vez, la Relatora Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, señaló: ***Los defensores de derechos humanos en México necesitan desesperadamente la protección efectiva del Estado ahora.***

44. Cabe reconocer el trabajo desarrollado por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión para la emisión de la Ley y el de las organizaciones de la sociedad civil que impulsaron el proceso legislativo. La apertura, disponibilidad y liderazgo del Congreso de la Unión, especialmente del Senado de la República, así como la

capacidad y compromiso de las organizaciones, hicieron posible que se emitiera una ley que busca responder a una situación particularmente crítica.

RECOMENDACIÓN

En particular, se recomienda también que el referido grupo de trabajo pueda revisar la legislación actual con el fin de reforzar los siguientes aspectos:

2.1 Tomando en cuenta el compromiso reiterado por el Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal, culminar el proceso de reforma constitucional en materia de derechos humanos garantizando, entre otras cuestiones, la jerarquía constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos y el principio *pro personae*.

45. El 10 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en derechos humanos mediante el cual se modifican once artículos de la Constitución Federal.³⁰ La Alta Comisionada emitió un pronunciamiento saludando la reforma.³¹

46. Destacan en los contenidos de la reforma, el rango constitucional otorgado a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, la consagración del principio *pro personae* y de interpretación conforme y la enunciación de las obligaciones estatales.

47. No obstante la incorporación de plazos precisos en los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional, los cuales ya vencieron, a un año y medio de la entrada en vigor de la reforma aún no se emiten las leyes secundarias que permitan la implementación legislativa del cambio constitucional. Solamente se ha emitido una modificación a la Ley de la CNDH.³²

²⁹ http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2012/06/COM_Pillay_saluda_ley_proteccion_defensores_periodistas_ONU-DH.pdf

³⁰ DOF del 10 de junio de 2011.

³¹ <http://www.hchr.org.mx/files/comunicados/2011/junio/reformaconstitucionalpillay.pdf>

³² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se adiciona el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicado en el DOF el 15 de junio de 2012.

48. El “Pacto por México” establece como uno de sus compromisos la creación de una instancia federal que “permita dar seguimiento a la instrumentación de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos”.³³ De igual forma, dicho acuerdo político hace referencia a la emisión de varias leyes reglamentarias de la reforma constitucional en derechos humanos.³⁴

La Reforma es un hito resultado de años de arduo trabajo y discusiones (...) Esta Reforma positiva y palpable debe llevar a México a reconocer e implementar de mejor y más clara manera los derechos humanos contenidos en su Constitución y en los tratados internacionales. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con motivo de la aprobación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

49. Es indispensable que a la brevedad se aprueben las leyes que garanticen la operatividad de los nuevos contenidos constitucionales.

RECOMENDACIÓN

2.2 Reforzar los mecanismos de protección de derechos humanos, especialmente el juicio de amparo.

50. El 6 de junio de 2011 se publicó el Decreto de reforma constitucional en materia de amparo.³⁵ Esta reforma permite la procedencia del amparo ante la violación de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, establece el interés legítimo, permite la procedencia del amparo colectivo y concede, en ciertos supuestos, efectos generales a las normas declaradas como inconstitucionales.

³³ Compromiso 21.

³⁴ Ley de reparación del daño (compromiso 22), ley reglamentaria del artículo 29 constitucional (compromiso 23), ley reglamentaria del artículo 33 constitucional (compromiso 24), ley de la CNDH (compromiso 25) y reformas a las constituciones de los estados y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (compromiso 26).

³⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

51. A pesar de que el Decreto de la reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 especificó un plazo de 120 días para la aprobación de la ley secundaria, la nueva Ley de Amparo entró en vigor hasta el 3 de abril de 2013. La nueva legislación en materia de derechos humanos favorecerá la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, incluyendo aquella que de manera destacada desarrollan las y los defensores.

52. En el cumplimiento de esta recomendación también han resultado importantes el reforzamiento de los mecanismos no jurisdiccionales de protección a los derechos humanos, el mejoramiento del control abstracto de la constitucionalidad en atención a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales³⁶ y el reconocimiento constitucional y legal de las acciones colectivas.³⁷

RECOMENDACIÓN

2.3 Regular a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

a) En relación al uso de la fuerza

53. En la ceremonia de entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos 2011, el Presidente de la República instruyó: “a las dependencias federales para que hagan públicas y, de ser necesario, actualicen sus directivas y sus protocolos aplicables en el uso legítimo de la fuerza”.³⁸

54. A nivel federal, desde el 15 de octubre de 2009 se publicó en el DOF la Directiva 003/09, que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de la Secretaría de Marina y Armada de México, misma que fue reformada en 2012 en atención a la instrucción presidencial.³⁹

³⁶ Estos dos aspectos son objeto de la reforma constitucional en derechos humanos del 10 de junio del 2011.

³⁷ Artículo 17 constitucional, reformado el 30 de julio de 2010.

³⁸ <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

³⁹ Acuerdo Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.

55. El 23 de abril de 2012 se publicó en el DOF un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal.⁴⁰ Dicho Convenio reconoció la necesidad de que las mencionadas instituciones reconocieran e implementaran los anexos relacionados, entre otras materias, con el uso legítimo de la fuerza.

56. Como parte de los anexos, ese mismo día se publicó una directiva de la SEDENA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴¹ Además de lo anterior, se publicó un acuerdo del Secretario de Seguridad Pública por medio del cual se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en dicha Secretaría.⁴² Asimismo, la PGR emitió un acuerdo que establece las directrices que deberán observar los servidores públicos en el uso legítimo de la fuerza.⁴³

57. La Oficina del ACNUDH en México valora la adopción del convenio y anexos respectivos, mismos que, al haber sido publicados en el DOF, adquieren plena obligatoriedad para las instituciones involucradas. La Oficina del ACNUDH en México exhorta a que el siguiente paso sea emitir una legislación sobre el uso de la fuerza en total concordancia con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, así como los demás instrumentos internacionales aplicables. Se han dado algunos pasos importantes en esta dirección. La Cámara de Diputados aprobó el 28 de abril de 2009 una legislación sobre la materia, que posteriormente fue turnada al Senado, donde aún no ha sido dictaminada. En el “Pacto por México” se sostiene que se creará una ley que establecerá “parámetros claros para el uso de la fuerza pública”⁴⁴ y en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se contempla como una de sus líneas de acción el “promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país”.⁴⁵ En

⁴⁰ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

⁴¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244755&fecha=23/04/2012

⁴² http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244759&fecha=23/04/2012

⁴³ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244768&fecha=23/04/2012

⁴⁴ Compromiso 29.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

febrero del 2013 se firmó un Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Gobernación y el Comité Internacional de la Cruz Roja con la finalidad de obtener su asesoría especializada en la elaboración de un marco normativo que regule el uso de la fuerza. De acuerdo con la información recibida, el Gobierno Federal se encuentra trabajando en la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley sobre el uso de la fuerza. Sería conveniente que la legislación a emitirse sea una ley “general” que regule a nivel federal, estatal y municipal el uso de la fuerza.

58. A nivel local, se encuentra vigente la ley que regula el uso de la fuerza por los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, su respectivo reglamento⁴⁶ y un acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se emite el Protocolo de Detención para la Policía de Investigación el cual regula, entre otras cuestiones, el uso de la fuerza.⁴⁷ En el estado de Oaxaca se emitió la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por los Integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública del estado de Oaxaca.⁴⁸

b) En relación al derecho a la protesta social

59. En relación a la utilización de la fuerza para la contención de una manifestación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sentó un importante precedente de interpretación judicial en febrero de 2009 como resultado de la facultad de investigación realizada con motivo de las violaciones a los derechos humanos cometidas los días tres y cuatro de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.⁴⁹ En la sentencia se hace un desarrollo sobre las normas y principios nacionales e internacionales aplicables a la regulación del uso de la fuerza en el marco de un operativo policial (legalidad, necesidad, proporcionalidad, entre otros).

60. La SCJN, a través de su Primera Sala, también aportó criterios generales relevantes al resolver los juicios de amparo promovidos por los integrantes

⁴⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 22 de abril de 2008 y 25 de noviembre de 2010, respectivamente.

⁴⁷ Acuerdo A/005/2012, Gaceta Oficial del Distrito Federal del 10 de mayo de 2012.

⁴⁸ Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, del 20 de septiembre de 2011

⁴⁹ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la Comisión designada en el expediente 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, para investigar violaciones graves de garantías individuales; así como los votos particulares de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2009&month=09&day=21>

del Frente de los Pueblos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco, luego de ser acusados del delito de secuestro equiparado.⁵⁰ En dicha resolución, la SCJN sostuvo que la protesta social pacífica constituye “el ejercicio válido de un derecho”.

61. Es indispensable seguir abonando al análisis sobre los límites a los que debe sujetarse el ejercicio del poder punitivo estatal, ya sea en relación con el uso de la fuerza o el empleo del sistema penal para limitar la actividad de líderes sociales y/o defensores de derechos humanos. Por ello, la Oficina del ACNUDH en México reitera que las expresiones de protesta social pacífica son totalmente válidas como vehículo de participación política en regímenes democráticos.⁵¹

RECOMENDACIÓN

2.4 Según los lineamientos dados por la SCJN y los estándares internacionales, reconocer expresamente en la legislación a la radiodifusión comunitaria y adoptar políticas públicas para garantizar que opere bajo procedimientos equitativos, sencillos y que cuente con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia.

62. En sus informes de misión derivados de su visita oficial a México en agosto de 2010, Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendaron al Estado mexicano: “adoptar un marco normativo que brinde certeza jurídica, promueva la desconcentración de la radio y la televisión y contribuya a generar un espacio mediático plural y accesible

⁵⁰ Juicios de amparo directo 4/2010, 5/2010, 6/2010, 7/2010, 8/2010, 10/2010, resueltos por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia el 30 de junio de 2010.

⁵¹ La participación en manifestaciones pacíficas son una forma importante de ejercer los derechos a la libertad de reunión pacífica, expresión y asociación, todos ellos derechos humanos garantizados a todas las personas por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Para mayor información sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación se recomienda consultar la página de internet de la Relatoría Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>

a todos los sectores de la población”.⁵² El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión recomendó, adicionalmente, “crear un marco legal claro, preestablecido, preciso y razonable que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria y que contenga procedimientos sencillos y accesibles para la obtención de frecuencias”.⁵³

63. Sin embargo, la radiodifusión comunitaria sigue sin contar con un reconocimiento específico en la legislación y aún no se adoptan procedimientos claros, sencillos y equitativos en la asignación de frecuencias. Tampoco existen políticas públicas para garantizar que las radios comunitarias cuenten con los medios necesarios para su desarrollo y subsistencia. No obstante lo anterior, en 2010 seis permisos a radios comunitarias fueron otorgados.

64. Por lo anterior, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación e invita al Estado a atender el sentido de la misma en el marco de la reforma constitucional en telecomunicaciones.

⁵² Informe de Misión a México del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de las Naciones Unidas, mayo de 2011, párrafo 91, a), A/HRC/17/27/Add.3. Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2011, párrafo 301.

⁵³ *Ibid.*, párrafo 91, c).

3. A las autoridades federales se les recomienda que en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, definan e implementen un mecanismo nacional de protección para defensoras y defensores, el cual podría extenderse a integrantes de otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad y/o discriminación, en particular periodistas. Este mecanismo debería contar con un presupuesto adecuado, tener la capacidad de articular el trabajo de las autoridades (federales y estatales), y servir como un canal de comunicación directo entre las y los defensores con autoridades de alto nivel. Este mecanismo debería tener capacidad y facultades para realizar una evaluación periódica de los niveles de riesgo; actuar preventivamente; implementar medidas efectivas de prevención; y definir, adoptar, retirar, monitorear y evaluar medidas urgentes de protección que sean otorgadas tanto por los organismos públicos de derechos humanos como por los mecanismos internacionales de protección, así como las solicitadas directamente al mecanismo por las organizaciones de defensores y defensoras. El mecanismo debería conformarse por funcionarios del ámbito federal y estatal, funcionarios de los organismos públicos, defensoras, defensores, y contar con la observación y asesoría de miembros de organismos internacionales y expertos en la materia. Para su definición se recomienda que se analice la experiencia y buenas prácticas de otros mecanismos similares en la región.

65. A partir de febrero de 2010 se generó un intercambio de experiencias regionales en materia de protección⁵⁴ y, en el marco de la visita al país de la Alta Comisionada en julio del 2011, se publicó el Acuerdo Presidencial que Establece las Bases del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos, así como sus respectivos lineamientos de operación.⁵⁵

⁵⁴ *Mesa de Diálogo para la construcción de un Mecanismo Nacional de Protección* convocada por la Oficina del ACNUDH en México de forma conjunta con la CNDH y SEGOB. Participaron cuatro expertos colombianos: Rafael Bustamante, Luis Alfonso Novoa, Carlos Ríos y Jaime Prieto (febrero 2010). En enero de 2011, la Oficina del ACNUDH en México facilitó una visita simultánea a Colombia por parte de una delegación mexicana y dos representantes de la sociedad civil con la finalidad de conocer el Programa de Protección creado en dicho país.

⁵⁵ DOF del 7 de Julio de 2011 y 24 de mayo de 2012 respectivamente.

Aprecio, en particular, los esfuerzos valientes de las y los defensores de derechos humanos y de las organizaciones, así como del movimiento de víctimas, quienes a un creciente riesgo promueven el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México. Discurso de la Alta Comisionada, Navi Pillay, al momento de la firma del Acuerdo Presidencial que establecía las bases del mecanismo de protección.

66. Como culminación del esfuerzo realizado primordialmente por la sociedad civil para contar con una legislación que brindara un sólido marco legal a la protección a defensoras y defensores, el 26 de junio de 2012 entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.⁵⁶

67. Dicha Ley tiene el objetivo establecer la cooperación entre la Federación y las entidades federativas para implementar y operar las medidas que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa y promoción de los derechos humanos o del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. A través de la Ley se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

68. De manera específica, el “Pacto por México” refrenda políticamente los esfuerzos previos para garantizar condiciones eficaces de seguridad para que las y los defensores de derechos humanos desempeñen sus labores al incorporar el compromiso 29 relativo al “fortalecimiento a los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y periodistas”. En el mismo sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 adoptó como línea de acción “Fortalecer los mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y de periodistas”.⁵⁷

⁵⁶ DOF del 25 de junio de 2012.

⁵⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Objetivo 1.5. “Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación”. Estrategia 1.5.1. “Instrumentar una política de Estado en derechos humanos”.

69. El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas está integrado por la Junta de Gobierno,⁵⁸ que es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones;⁵⁹ el Consejo Consultivo, que es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno;⁶⁰ y la Coordinación Ejecutiva Nacional, que es “el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, las dependencias de la administración pública federal y con organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo”.⁶¹ Dicha coordinación está compuesta por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida; la Unidad de Evaluación de Riesgos; y la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis.⁶²

70. El 19 de octubre de 2012, representantes de 51 organizaciones no gubernamentales,⁶³ constituidos en pleno a través de una convocatoria pública, eligieron a los nueve integrantes del Consejo Consultivo (cuatro en representación de las personas defensoras de derechos humanos, cuatro de las y los periodistas y una del sector académico).⁶⁴ El 26 de octubre se instaló el Consejo Consultivo

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 5 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, “la Junta de Gobierno está conformada por nueve miembros permanentes con derecho a voz y voto, y serán: un representante de la Secretaría de Gobernación; un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Seguridad Pública; un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores; un representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y cuatro representantes del Consejo Consultivo elegidos de entre sus miembros”. Asimismo, en la Junta de Gobierno pueden participar como invitados permanentes con voz pero sin voto, un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, un representante de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un representante del Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados (art. 6 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas).

⁵⁹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, artículo 4.

⁶⁰ *Ibid*, artículo 9.

⁶¹ *Ibid*, artículo 17.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Los artículos 9 a 13 y transitorios Quinto, Sexto y Séptimo de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establecen el procedimiento para la elección de los miembros.

⁶⁴ El artículo 9 de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas establece que “El Consejo Consultivo es el órgano de consulta de la Junta de Gobierno y estará integrado por nueve consejeros [...]. En la integración del Consejo se buscará

y se designaron, entre sus integrantes, dos representantes de las personas defensoras de derechos humanos y otros dos de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno del Mecanismo,⁶⁵ con derecho a voz y voto.

71. El 30 de noviembre de 2012 se publicó en el DOF el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Reglamento).

72. Desde su puesta en funcionamiento, en noviembre de 2012, hasta abril de 2013, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas ha recibido 64 solicitudes de incorporación (38 de personas defensoras de derechos humanos y 26 de periodistas), 23 de las cuales han sido conocidas por la Junta de Gobierno.⁶⁶ De total de solicitudes, 36 casos fueron sustanciados a través del procedimiento ordinario y 19 por el extraordinario, mientras que nueve casos no fueron incorporados por diversas razones. Asimismo, la Junta de Gobierno ha aprobado otros instrumentos de funcionamiento, como las reglas de operación de un fideicomiso

un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo”. En este sentido, fueron elegidas como titulares y suplentes las siguientes personas:

- En representación de las personas defensoras de los derechos humanos:

Titulares: Agnieszka Raczynska, Edgar Cortez Morales, Michael W. Chamberlain Ruiz y Juan José Perdomo.

Suplentes: Axel García, Daniel Joloy, Verónica Flores y Obed Loreto Sánchez.

- En representación de los periodistas:

Titulares: Rogelio Hernández, Jade Ramírez Cuevas Villanueva, Jorge Israel Hernández Herrera y José L. Buendía

Suplentes: Andrés Arturo Solís, Guillermo Méndez y Abigail Gisela Martínez.

- En representación del sector académicos, como titular Pablo Romo Cedano y como suplente Armando Hernández Cruz.

⁶⁵ Edgar Cortez Morales y Michael W. Chamberlain Ruiz como representantes de las personas defensoras de derechos humanos, y Jade Ramírez Cuevas Villanueva y Jorge Israel Hernández Herrera como representantes de las y los periodistas ante la Junta de Gobierno. Así mismo, se designó a Agnieszka Raczynska como presidenta del Consejo Consultivo.

⁶⁶ Sesión del 27 de noviembre de 2012: tres casos; sesión del 18 de diciembre de 2012: cuatro casos; sesión del 29 de enero de 2013: tres casos; sesión del 27 de febrero de 2013: dos casos; sesión del 4 de marzo de 2013: dos casos; sesión del 22 de marzo de 2013: cuatro casos; sesión del 8 de abril de 2013: cinco casos; sesión del 26 de abril de 2013: tres casos.

para el manejo de recursos⁶⁷ y los protocolos de medidas de protección y evaluación de riesgos.⁶⁸

73. Hasta diciembre de 2012, 25 entidades federativas habían suscrito un convenio de colaboración con SEGOB para garantizar la implementación de las medidas previstas por la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas.⁶⁹ La coordinación entre las autoridades federales y estatales es uno de los grandes retos para el naciente mecanismo de protección dada la estructura federal del Estado mexicano. Así se ha evidenciado en algunos casos como, por ejemplo, en la implementación de ciertas medidas de prevención y protección entre los tres órdenes de gobierno federal, estatal y municipal en favor del albergue de inmigrantes “La 72 – Hogar Refugio para Personas Migrantes”, ubicado en Tenosique, Tabasco, al tiempo que el beneficiario reporta cierto nivel de incumplimiento de las medidas. En este sentido, es de esperar que los convenios suscritos sirvan como un vehículo que promueva la adecuada articulación entre los diversos órdenes de gobierno y garantice una respuesta coherente del Estado mexicano.

74. Si bien en la elaboración de la normativa reglamentaria y operativa del mecanismo de protección SEGOB ha promovido la consulta y participación de la sociedad civil, tal como se recomienda por los organismos internacionales, durante los primeros meses de funcionamiento el Mecanismo ha sido objeto de diversas críticas por parte de algunas personas beneficiarias y de la sociedad civil.

75. La organización “Artículo 19” ha señalado las dificultades para lograr una eficaz coordinación entre el mecanismo de protección a cargo del gobierno federal y las entidades federativas, así como la falta de claridad en los lineamientos y criterios para el manejo de los recursos económicos etiquetados para el Mecanismo.⁷⁰

⁶⁷ El 27 de febrero de 2013 se aprobaron en la Junta de Gobierno las reglas de operación del Fideicomiso denominado “Fondo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”.

⁶⁸ Aprobados en la Junta de Gobierno del 27 de noviembre de 2012.

⁶⁹ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁷⁰ Artículo 19. *Doble asesinato: la prensa entre la violencia y la impunidad*. México, 2012.

76. Por su parte, un grupo de más de 80 organizaciones, durante el 147 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁷¹ señaló que “las medidas de protección implementadas no han sido efectivas para garantizar la protección de las personas beneficiarias del Mecanismo y no se han cumplido los plazos fijados por la Ley. Los análisis de riesgo no están siendo elaborados de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, lo que lleva a recomendar medidas que no reflejan el nivel de riesgo real”.⁷² Por lo anterior, añadieron, “Resulta de gran importancia que el personal encargado de la operación del Mecanismo cuente con el perfil adecuado para el desempeño de tales funciones, esté ampliamente capacitado y tenga conocimiento de la situación que enfrentan tanto personas defensoras de derechos humanos como periodistas, incluyendo una perspectiva de género. Asimismo, se requiere capacitación y entrenamiento para las autoridades locales que implementarán en los estados las medidas dictadas por el Mecanismo”.⁷³

77. De acuerdo con la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Oficina del ACNUDH en México es invitada, con derecho a voz, a todas las sesiones de la Junta de Gobierno del mecanismo de protección y en dicha calidad le ha asignado la máxima prioridad a participar activamente en sus sesiones y a convocar la atención y apoyo de otros actores de la comunidad internacional. Siendo el Mecanismo una institución que se encuentra en un estado temprano de operaciones, enfrenta retos que van desde lo administrativo a lo sustantivo, haciéndose muy notable en estos primeros meses la necesidad de superar a la mayor brevedad posible los obstáculos que se presentaron para disponer de recursos económicos, tener una adecuada estructura interna y dotar a ésta de los funcionarios adecuados.⁷⁴

⁷¹ El listado de organizaciones y el informe sobre la *Situación General de Derechos Humanos en México*, 147° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, marzo de 2013, puede consultarse en <http://cmdpdh.org/2013/03/informe-presentado-en-el-147-periodo-de-sesiones-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh/>

⁷² *Ibidem.*

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Sobre una plantilla oficial de 18 funcionarios, a mediados de mayo de 2013 sólo estaban contratados y en funciones ocho funcionarios, incluidos dos dedicados a actividades administrativas.

78. La elaboración de los informes de riesgo, de acuerdo con una metodología acordada con la sociedad civil y que recoge un amplio enfoque, exige un personal estable en sus puestos y en constante capacitación, junto con un fuerte respaldo político que permita superar formas y conceptos tradicionales de evaluar el riesgo. La adecuada implementación de las medidas de protección acordadas, el monitoreo de las mismas y una oportuna difusión de la existencia y funciones del propio Mecanismo, son también retos impostergables. Todo ello sin olvidar que mientras persistan los elevados niveles de impunidad que éste y otros informes siguen señalando respecto a los ataques contra las y los defensores de derechos humanos, el efecto de cualquier mecanismo de protección siempre será limitado.

79. La Oficina del ACNUDH en México confía en que la apertura mostrada por SEGOB, los avances en el diseño de un mecanismo institucional de protección y el entendimiento alcanzado hasta ahora entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, reditúen en resultados tangibles en la protección de la vida, integridad y libertad de defensoras, defensores y periodistas. La Oficina del ACNUDH en México continuará brindando asesoría técnica y facilitando el diálogo entre los diversos actores.

RECOMENDACIÓN

4. Abrir un canal de comunicación directa entre la SEDENA y las y los defensores de derechos humanos, especialmente en aquellas entidades en las que el Ejército mexicano participa con mayor intensidad en tareas de seguridad pública. La ACNUDH manifiesta su disposición para facilitar y acompañar el espacio de diálogo.

80. En junio de 2010, se creó la Unidad de Vinculación Ciudadana dentro de la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual tuvo bajo su cargo la responsabilidad de realizar una serie de Jornadas Vínculo Cívico-Militar en las 12 regiones militares del país. La información proporcionada por la SEDENA resalta los encuentros en los estados de Coahuila, Chihuahua y Guerrero.

81. La Oficina del ACNUDH en México espera que estos canales de comunicación directa se profundicen y enriquezcan entre dicha Secretaría y las defensoras y defensores de derechos humanos en cada entidad federativa.

5. En seguimiento a los compromisos asumidos por el Estado mexicano en el marco del Programa Nacional de Derechos Humanos se recomienda revisar el Código de Justicia Militar a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.

82. Un mes después de la publicación en 2009 del Informe de la ACNUDH en México sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió la primera de cuatro sentencias sobre los alcances de la jurisdicción militar en México.⁷⁵ En los cuatro casos se ha determinado la necesidad de reformar el Código de Justicia Militar y garantizar que las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil. Con posterioridad a la emisión del Informe 2009, el Comité de Derechos Humanos⁷⁶, el Comité de los Derechos del Niño⁷⁷, la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados⁷⁸ y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias⁷⁹ hicieron recomendaciones en la misma dirección.

83. El 18 de octubre de 2010, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar la cual pretendía excluir de la competencia del fuero militar los delitos de desaparición forzada de personas, violación y tortura. Al respecto, la Oficina del ACNUDH en México expresó que “la ruta [...] abierta para armonizar el Código de Justicia Militar con los estándares internacionales de protección de derechos humanos plantea retos evidentes, dada la insuficiencia -entre otras- del muy limitado catálogo

⁷⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009; *Caso Fernández Ortega y otros vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 30 de agosto de 2010; *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010; y *Caso Rosendo Cantú y otras vs. México*, sentencia de 15 de mayo de 2011.

⁷⁶ *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 40 del Pacto*, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párrafos 11 y 18.

⁷⁷ *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados*, CRC/C/OPAC/MEX/CO/1, 7 de abril, de 2011, párr. 30. b.

⁷⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 94. r.

⁷⁹ Informe del Grupo de Trabajo, A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 98.

de exclusiones que se incorpora a la iniciativa”⁸⁰ y hacía votos para que el debate que se iniciaría en el Congreso de la Unión avanzara para garantizar que “todas las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas sean investigadas y juzgadas por tribunales civiles”.⁸¹

84. El 9 de diciembre de 2011, el Presidente de la República instruyó para que se pusieran a disposición del Senado elementos “que [pudieran] enriquecer el proceso de dictaminación [sic] de la iniciativa” presentada por él en octubre de 2010⁸² y dio una instrucción a la PGR y a la Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, a fin de que explorasen mecanismos para que, en los casos de violaciones a los derechos humanos en que sean acusados integrantes de las Fuerzas Armadas, se buscara la manera de poder transferir o declinar la competencia militar en favor de las autoridades civiles.⁸³

85. En abril del 2012, comisiones del Senado avanzaron en la aprobación de un proyecto de decreto por el que se reformaban, entre otros ordenamientos, el Código de Justicia Militar para restringir el alcance del fuero militar e impedir que conozca de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en contra de civiles, así como de violaciones a los derechos humanos.⁸⁴ No obstante que el proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad en las comisiones del Senado, el mismo nunca fue elevado al Pleno para su votación.

86. Los avances fundamentales en esta materia se han dado en la SCJN. Como resultado del Expediente Varios 912/2010, la SCJN determinó que, para lograr el efectivo cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco,⁸⁵ debía reasumir su

⁸⁰ Comunicado del 19 de octubre de 2010. <http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/10/CDP191010.pdf>

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Discurso al entregar el Premio Nacional de Derechos Humanos 2011. <http://www.presidencia.gob.mx/2011/12/el-presidente-calderon-en-la-entrega-del-premio-nacional-de-derechos-humanos-2011/> (consultada en noviembre de 2012).

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, aprobado el 19 de abril de 2012 por las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado.

⁸⁵ CorIDH, *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia de 23 de noviembre de 2009.

competencia originaria para resolver los conflictos competenciales dados entre la jurisdicción militar y la ordinaria; lo anterior con el propósito de adoptar criterios en la materia para todo el poder judicial.

87. El 6 de agosto de 2012, se inició en el Pleno de la SCJN el análisis de 30 expedientes relacionados con jurisdicción penal militar.⁸⁶ Dentro de las determinaciones más relevantes adoptadas por la SCJN destaca el criterio de que la justicia penal militar no podrá conocer de delitos cometidos por militares cuyos sujetos pasivos sean civiles, ni es competente para conocer de delitos que se configuren como violaciones a los derechos humanos, los cuales son ajenos a la disciplina militar y deben ser conocidos por tribunales ordinarios. Adicionalmente, la SCJN declaró que el artículo 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar es inconstitucional e inconveniente pues no garantiza que los civiles que sean víctimas de violaciones a los derechos humanos o sus familiares tengan la posibilidad de que la investigación y sanción de estas conductas sean realizadas por la autoridad competente:⁸⁷ un juez o tribunal ordinario. La Alta Comisionada reconoció la determinación de la SCJN.⁸⁸

La Suprema Corte de Justicia de México tomó una decisión histórica al limitar el alcance de la justicia militar y establecer que la jurisdicción civil debe conocer las violaciones a los derechos humanos cometidas por personal militar. Navi Pillay.

88. Derivado de las sentencias de la SCJN, el Gobierno Federal ha informado que ha instruido el establecer como práctica el que la Procuraduría General de Justicia Militar decline su competencia en favor de la jurisdicción penal ordinaria.

89. La Oficina del ACNUDH en México reconoce los avances logrados y espera que el alcance de su recomendación pueda ser atendido a la brevedad mediante la emisión de una nueva legislación en la materia.

⁸⁶ http://fueromilitar.scjn.gob.mx/fm_sesiones.htm

⁸⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el amparo es el recurso adecuado para que las víctimas o sus familiares cuestionen la definición indebida del juez competente en casos de violaciones a derechos humanos en donde se encuentren vinculados militares.

⁸⁸ Discurso inaugural de la 21ª Sesión del Consejo de Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12486&LangID=E>

6. Con el fin de combatir la impunidad, trabajar de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil en un protocolo de investigación que sea implementado por las procuradurías de justicia en todos los casos en los que las y los defensores denuncien haber sido víctimas de algún delito relacionado con su actividad de defensa.

90. El 23 de abril de 2010 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el “Acuerdo número A/010/2010 del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por el cual se establecen los lineamientos respecto a la investigación e integración de averiguaciones previas donde se encuentren involucradas personas defensoras de los derechos humanos como víctimas de delitos, por el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas”.

91. Asimismo, en marzo de 2009, fue creada la Fiscalía Especializada en la protección de organismos no gubernamentales para la defensa de los derechos humanos en Chiapas, que tiene el mandato de investigar las agresiones sufridas por personas defensoras en dicha entidad.

92. Por otra parte, en el marco de una mesa de implementación de las medidas provisionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de defensores y defensoras en Guerrero, se elaboró, con el apoyo de la Oficina del ACNUDH en México, un proyecto de protocolo para investigar hechos presuntamente delictivos cometidos en agravio a defensores y defensoras de derechos humanos. Sin embargo, a raíz de los cambios de funcionarios en dicha Procuraduría en diciembre de 2011, la propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha de publicación de este informe. El estado de Oaxaca también ha iniciado un proceso similar para la elaboración de un protocolo en la materia

93. La Oficina del ACNUDH en México confía en que los citados protocolos sean aprobados a la brevedad y se garantice su implementación mediante una adecuada capacitación a las autoridades encargadas de investigar las agresiones en contra de la comunidad de defensores, así como mediante la autorización de recursos humanos y materiales suficientes.

94. A pesar de que gran parte de las agresiones reportadas ocurre en el ámbito de la competencia del fuero común, es conveniente que también desde la PGR se impulse un protocolo de investigación a fin de dar certeza jurídica

sobre la actuación de esta instancia en el tema y pueda servir de referente para las procuradurías locales.

95. La Oficina del ACNUDH en México reitera el sentido de su recomendación y hace un llamado para concluir la aprobación de las iniciativas en curso y adoptar herramientas de investigación criminal apropiadas para la eficaz identificación y sanción de los perpetradores de las agresiones hacia las y los defensores de derechos humanos.

RECOMENDACIÓN

7. A los organismos públicos de derechos humanos se recomienda la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que dentro de su metodología de calificación de quejas se tome en cuenta si el quejoso es una defensora o defensor; se activen y establezcan criterios objetivos para dictar medidas urgentes a favor de las y los defensores; y se mantengan y fortalezcan los espacios de diálogo y colaboración con las y los defensores sin ningún tipo de exclusión. También se recomienda revisar el marco regulatorio de los organismos públicos con el fin de garantizar su autonomía e independencia, así como la transparencia y participación de la sociedad civil en los procesos de selección de sus titulares.

96. No se cuenta con información relacionada con la creación de nuevos programas especializados para la atención de defensoras y defensores dentro de los organismos públicos de derechos humanos adicionales a los reportados en el Informe 2009 (CNDH y CDHDF).

97. En el mes de octubre de 2010, la CNDH publicó la *Guía para implementar medidas cautelares a favor de defensores de derechos humanos en México*. Partiendo del reconocimiento a la labor que realizan defensoras y defensores, en dicho documento se establecen pautas generales para la construcción de un mecanismo de protección eficaz para dicho sector en condición particular de vulnerabilidad, abonando así al establecimiento de criterios objetivos en la emisión de las medidas cautelares por parte de los organismos públicos.

98. Asimismo, en julio de 2011, la CNDH publicó su primer informe temático sobre la situación de las y los defensores.⁸⁹ La Oficina del ACNUDH en México

⁸⁹ CNDH. *El Derecho a Defender. Informe Especial Sobre la situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*. Julio 2011

confía que este tipo de iniciativas se reproduzcan en los organismos públicos de protección a los derechos humanos de las entidades federativas, tal como ya sucedió en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.⁹⁰

Las oficinas del Ombudsperson y las instituciones nacionales de derechos humanos son una de las primeras líneas de defensa contra los abusos de derechos humanos y una de las primeras plataformas al llamado de las víctimas. Navi Pillay con motivo de la presentación del Informe *El Derecho a Defender*.

99. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del 2011 fortaleció la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas y estableció que los procedimientos para la designación de los titulares y de las personas que integren los consejos consultivos de los organismos públicos de derechos humanos deberán ser transparentes y sujetos a una consulta pública. No obstante el importante avance registrado, aún es necesario que el nuevo contenido constitucional federal se vea reflejado en la legislación secundaria, en el marco constitucional y legislativo de las entidades federativas, así como en las normas procedimentales y prácticas que rodean las citadas designaciones. La fortaleza de los organismos públicos radica en su autonomía e independencia, así como en la legitimidad de sus titulares y cuerpos consultivos.

RECOMENDACIÓN

8. A la comunidad internacional se recomienda articular una estrategia común para impulsar el trabajo de las y los defensores, fortalecer el enfoque de derechos humanos en sus actividades y temas que se siguen en México y, de manera particular, privilegiar la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo, así como las que trabajan los temas más delicados.

100. Si bien la comunidad internacional ha mantenido un interés constante sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos, los

⁹⁰ CDHDF. *Informe especial sobre el derecho humano a defender los derechos humanos en la Ciudad de México*. 2011.

asesinatos del activista finlandés Jyri Antero Jaakkola y de la defensora mexicana Beatriz Alberta Cariño Trujillo, ocurridos el 27 de abril de 2010, en el estado de Oaxaca, dieron al tema una particular relevancia, al mismo tiempo que sensibilizaron de manera especial a un sector de la comunidad diplomática, llevándola a involucrarse de forma más cercana con ciertos temas e inclusive a promover visitas de acompañamiento y observación o a financiar proyectos locales.

101. La Oficina del ACNUDH en México confía en que seguirá profundizándose la cooperación internacional hacia aquellas organizaciones de la sociedad civil que se encuentran en las zonas de mayor vulnerabilidad y riesgo en el país. De igual forma, espera que el interés de la comunidad internacional se vea reflejado en la próxima revisión de México en el marco del segundo ciclo del Examen Periódico Universal.⁹¹

102. Por su parte, la Oficina del ACNUDH en México ha promovido activamente la aprobación, instalación y operación de los mecanismos de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas a nivel federal y del Distrito Federal, ha documentado casos, ha sostenido reuniones con autoridades, sociedad civil y cuerpo diplomático para posicionar la agenda y ha mantenido un contacto estrecho con las instituciones, organizaciones y personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos, entre otras actividades.

RECOMENDACIÓN

9. A la sociedad civil se recomienda continuar fortaleciendo las redes de apoyo y sus estrategias de vinculación; compartir y transmitir información, capacidades y herramientas de trabajo con aquellas organizaciones que se encuentran en zonas más aisladas o de mayor riesgo; y seguir participando y contribuyendo en los espacios de diálogo con las autoridades, así como en la promoción de políticas públicas en la materia (PNDH).

103. En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han continuado con el esfuerzo de articulación y socialización de herramientas de trabajo en diversos estados de la República lo que ha permitido, entre otras cuestiones, favorecer la auto identificación como defensoras y defensores,

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos, 17ª. sesión, del 21 de octubre al 1 de noviembre de 2013.

fortalecer sus capacidades y compartir experiencias sobre posibles acciones para garantizar la seguridad y protección de las y los defensores en el país.

104. En el ámbito de las organizaciones internacionales, en enero de 2010, Amnistía Internacional presentó su informe titulado *Exigiendo justicia y dignidad: defensores y defensoras de los derechos humanos en México*. En diciembre de 2012, dicha organización presentó su informe, *Transformar dolor en esperanza*, sobre la situación en el continente americano.

Hago un llamado a todas y todos los defensores en México, América Latina y del mundo, para ayudarnos a difundir y utilizar el Comentario a la Declaración de Defensores. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos, al presentar la versión en español de su Guía básica sobre el derecho a defender los derechos humanos.

105. Por su parte, en octubre de 2010, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe Anual* en la Ciudad de México. Asimismo, la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos realizó un *Diagnóstico sobre la violencia contra defensoras en Mesoamérica* en 2010 y publicó una actualización en mayo de 2011. En junio de 2012, la organización Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos presentó su *Informe de violaciones a los derechos humanos cometidos contra defensores de derechos humanos*. En marzo de 2013, la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos presentó un informe sobre su situación en México y en abril Brigadas Internacionales de Paz (BIP) publicó su informe sobre el trabajo de las y los defensores de derechos humanos en México *Panorama de la Defensa de los Derechos Humanos en México: Iniciativas y Riesgos de la Sociedad Civil Mexicana*.

RECOMENDACIÓN

10. A los medios de comunicación se recomienda dar mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, promover y difundir la Declaración sobre los derechos de los defensores de derechos humanos y dar mayor cobertura a los temas de derechos humanos. Asimismo, integrar en sus líneas editoriales un enfoque de derechos humanos que pueda dar mayor claridad sobre la legitimidad de la labor realizada por las y los defensores, tomar como referente a las organizaciones de la sociedad civil para contrastar la información y, con ello, garantizar una mirada más plural de los acontecimientos. La ACNUDH seguirá contribuyendo en la capacitación de periodistas en materia de derechos humanos.

106. No obstante el clima de inseguridad y violencia que enfrenta la prensa en México, y la consecuente autocensura que ello provoca para la cobertura de ciertas temáticas de interés público, se ha registrado un aumento paulatino en la cobertura mediática de temas relacionados con los derechos humanos, las acciones desplegadas por las y los defensores y las agresiones que han enfrentado con motivo de su labor. Sin desconocer estos avances, la Oficina del ACNUDH en México reitera su recomendación para que los medios de comunicación, especialmente los de las entidades federativas, brinden una mayor visibilidad al trabajo de las y los defensores, sobre todo al que se desarrolla fuera de la capital del país; incorporen en sus líneas editoriales la agenda de las y los defensores de derechos humanos, e impulsen la legitimidad de su trabajo, así como la difusión de la *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*.

5. CONCLUSIONES

107. El presente informe refleja la persistencia de la situación de adversidad que enfrentan las y los defensores de derechos humanos en México. El mayor número de reportes por agresiones contra defensoras y defensores durante el periodo del presente balance se registró en Oaxaca, Chihuahua, Coahuila, Guerrero y Distrito Federal. Destaca el hecho que los estados de Oaxaca, Chihuahua y Guerrero continúan dentro de las cinco entidades federativas con el mayor número de reportes de agresiones desde 2006.

108. Los tipos de agresiones más frecuentes son las amenazas e injerencias arbitrarias. Resulta cada vez más frecuente que las y los defensores en situación de riesgo se vean obligados a salir de sus localidades y lugares de residencia, sin que en algunos casos este desplazamiento haya aminorado la situación de riesgo.

109. Perduran los impedimentos para identificar a la mayoría de los presuntos responsables de las agresiones, pero en el segmento visible de perpetradores el más importante corresponde a actores no estatales. La impunidad existente favorece la generación e incluso la repetición de las agresiones.

110. Desde la emisión de nuestras recomendaciones en 2009, han tenido lugar procesos cuya paulatina consolidación favorece el cumplimiento e implementación efectiva de varias medidas, las cuales deberían a su turno tener un impacto positivo para el pleno ejercicio del derecho a defender los derechos humanos en México. Sin embargo, el resultado esperado aún no se refleja a la escala y extensión del daño sufrido por las y los activistas, ni al de la necesidad de justicia, reparación y garantías de no repetición que exigen sus casos.

111. Sin duda, la adopción en 2011 de la reforma constitucional en derechos humanos brindó una validación política y jurídica insoslayable al vasto conjunto de activistas que asumieron un liderazgo constructivo en el curso del debate político nacional mexicano, así como a aquellos cuyas denuncias y exigencias se hicieron incluso desde espacios contestatarios; no obstante, la plena implementación de la reforma constitucional a través de las leyes específicas que impone sigue pendiente.

112. A su turno, la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas significó el reconocimiento a la necesidad de proteger, desde un andamiaje legal, a personas y organizaciones cuyos aportes resultan imprescindibles para la defensa y promoción

de los derechos humanos; sin embargo, el mecanismo de protección establecido por la ley aún se encuentra en una etapa inicial de operaciones y su eficacia real deberá ser medida cuando se consolide su funcionamiento.

113. Finalmente, las condenas públicas a las agresiones en contra de las y los defensores dan cuenta de una correcta adopción del rol político que se espera y exige de las autoridades para favorecer y reforzar la legitimidad de las causas que enarbolan las y los activistas y del repudio a los ataques que sufren. No obstante, las ocasiones en las que todavía emergen reacciones negativas o descalificatorias por parte de algunas autoridades, revalidan la pertinencia y utilidad de seguir señalando que deben elaborarse campañas sostenidas, más allá de las coyunturas, que expresen de manera inequívoca el sentido de las obligaciones y responsabilidades del Estado como parte de una estrategia de comunicación social y política que destaca y protege el rol positivo que cumplen las y los activistas a favor de la democracia y del imperio de la ley.

114. En conjunto, estos son elementos importantes que configuran un cambio positivo. Otros avances de los que también se da cuenta en el presente informe, podrían significar transformaciones cuyo impacto debería ser favorable, pero en la etapa actual de los respectivos procesos, aún se requiere que sean completados y, sobre todo, contrastados y refrendados con resultados concretos. En ese sentido, las recomendaciones de 2009 siguen constituyendo un marco útil de propuestas y la expectativa de su plena implementación merece seguir siendo parte del diálogo y asistencia que continuaremos desarrollando. El cambio de poderes a nivel federal brinda una nueva oportunidad para retomarlas, profundizarlas y materializarlas en un plazo razonable de manera participativa y en consulta constante con las y los defensores de derechos humanos.

115. La Oficina del ACNUDH en México reitera su compromiso de seguir promoviendo y visibilizando la agenda de las y los defensores de derechos humanos, así como brindando la asesoría y asistencia técnicas para favorecer la implementación de sus recomendaciones conjuntamente con las autoridades y actores de la sociedad civil que han abrazado el sentido de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.