

EL OBSERVATORIO

PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

L'OBSERVATOIRE

pour la Protection des Défenseurs
des Droits de l'Homme

THE OBSERVATORY

for the Protection
of Human Rights Defenders

Informe

Misión Internacional de Investigación

MÉXICO: Defensores de derechos humanos frente a la mutación política y la violencia

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

I. MARCO LEGAL DE IDENTIFICACIÓN, RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

II. LOS GRAVES ATAQUES Y ACTOS DE HOSTIGAMIENTO EN CONTRA DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

III. LA NECESIDAD DE UNA PROTECCIÓN CONCRETA DE LOS DEFENSORES POR EL ESTADO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXOS

Un programme de la FIDH et de l'OMCT - A FIDH and OMCT venture - Un programa de la FIDH y de la OMCT

fidh

Federación Internacional de Derechos Humanos
17, Passage de la Main d'Or
75011 Paris, Francia



Organización Mundial Contra la Tortura
Case postale 21 - 8 rue du Vieux-Billard
1211 Ginebra 8, Suiza

Febrero de 2009

RESUMEN EJECUTIVO

Una delegación de tres representantes del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos visitó México del 15 al 26 de junio de 2008. En el Distrito Federal, Oaxaca y Chiapas pudo entrevistarse con un amplio número de actores institucionales y de la sociedad civil, defensores de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y/o culturales.

La visita había sido motivada por el caudal de llamamientos urgentes dirigidos al Observatorio desde México en los últimos tres años, y respondía a una necesidad expresada por los defensores mexicanos de los derechos humanos de que el Observatorio, en tanto actor independiente, conociera su situación *in loco* y se acercara a las autoridades para buscar formas de asegurar su reconocimiento como actores de utilidad pública en un estado de derecho, así como su protección.

El informe intenta mostrar la complejidad de lo que está en juego en México y pone en evidencia la necesidad de un profundo cambio de cultura y normativo con relación a los derechos humanos y a la posibilidad de actuar en tanto defensor de los mismos.

En la crucial etapa de evolución política, institucional y económica que hoy en día conoce México, la cuestión de los derechos humanos se perfila como un tema verdaderamente estratégico. Difícilmente podría el Estado mexicano, con su estructura y dinámica actuales y en el contexto geo-político en el que se inscribe México, resolver pacíficamente, sin la contribución activa de la sociedad civil, cuestiones tan complejas como las que atañen a la seguridad nacional, al desarrollo económico y social sustentable, a la lucha contra una criminalidad organizada particularmente potente y con actividades transnacionales, al control de una corrupción de dimensiones sistémicas que carcome el estado de derecho, y a la discriminación, entre otros.

Sin embargo, la visita evidenció que paulatinamente se han ido reduciendo los espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil que se habían abierto con el fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el 2000, y que lo que hoy domina es la desconfianza entre actores institucionales y defensores de derechos humanos. Ello deriva, no sólo de una historia que ha dejado profundas heridas todavía no subsanadas, sino de una postura oficial de constante y peligrosa contraposición entre derechos humanos y seguridad por un lado, y entre el respeto de los derechos humanos y las exigencias de desarrollo económico y social por el otro, con ejemplos recientes de represión violenta y militarizada a toda expresión de disidencia con el modelo imperante. Ello en un país donde la relación de fuerza queda muy a favor de un Estado dotado de estructuras y herramientas legales y prácticas que distan mucho de conformarse a las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Es inevitable que el diálogo con los defensores de derechos humanos generalmente se produzca a partir de temas sensibles para las autoridades. Por ello debería tratarse de que el diálogo se realice conforme a una política que todos reconozcan necesaria y que permita fortalecer actitudes, normas, mecanismos y resultados en la protección de derechos de todos los sectores sociales. Ello requiere que los defensores dispongan de un marco legal e institucional adecuado de reconocimiento de las organizaciones como entidades de utilidad pública¹ y que existan, además, espacios en los que puedan participar e incidir efectivamente en las políticas de Estado. Por hoy, se trata de asignaturas pendientes en México, donde se observa

1. Ver Anexo 3.

una lectura formal del rol de los defensores de derechos humanos; lo cual hace que les resulte difícil cumplir su rol de contrapeso al poder del Estado y prevenir abusos de poder. A su vez, es decisivo que los defensores se capaciten de manera permanente para estar en condición de analizar y anticipar las posibles incidencias sobre los derechos humanos de las políticas de Estado, sobre todo las que hoy atañen a la seguridad y la economía.

Con relación a la defensa de las víctimas de violaciones de los derechos humanos, la acción de los defensores mexicanos se ve obstaculizada por la impunidad generalizada. La misma los afecta doblemente: con relación a las víctimas a quienes asisten, y con relación a las amenazas y los hostigamientos de que son blanco, circunstancias por las cuales se ven obligados a recurrir a la vía internacional.

En la perspectiva de la lucha contra la impunidad, la delegación del Observatorio saluda el paso positivo que significan algunos avances contenidos en la reforma del actual sistema de justicia penal. Por otro lado, deja constancia igualmente de su profunda preocupación por algunas de las características del sistema por implementar en el futuro, en especial por las contradicciones radicales con las normas internacionales de derechos humanos que entrañan figuras como el arraigo y el establecimiento de un régimen penal de excepción, aplicable en circunstancias ordinarias a ciertas categorías de personas, lo mismo que la ambigüedad en el texto de la reforma del alcance de las palabras “crimen organizado”. En un país donde las personas involucradas en la protesta social a nombre de la defensa de sus derechos humanos, de la defensa de los recursos nacionales, de su cultura o de la ecología se hallan expuestas a la represión policial y militar, no se puede sino temer que el nuevo sistema penal especial venga a ser un instrumento para legitimar en derecho abusos por acción u omisión, que deberían pertenecer definitivamente al pasado.

El informe concluye con una serie de recomendaciones que la delegación espera puedan encontrar eco favorable entre las autoridades mexicanas y los defensores mexicanos de derechos humanos.

Finalmente, la delegación saluda el compromiso y el empeño de todas las fuerzas vivas del país que, a nivel institucional como de la sociedad civil, se movilizan para que México logre enfrentar y resolver los enormes retos a los que se ve expuesto sin renunciar al estado de derecho y al respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Es esencial que México lo logre, dado el contexto actual en América latina y su situación geoestratégica. Pero es indispensable que a estos efectos, México se beneficie de apoyo y, singularmente, que los defensores mexicanos de derechos humanos reciban el pleno respaldo de la comunidad internacional.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	11
A. Acerca de la visita	11
1. La delegación	11
2. Mandato, objetivos y estrategia de trabajo	11
3. Antecedentes y alcance de la misión	12
4. Agradecimientos	12
B. Acerca del contexto político, económico y social en el que operan los defensores de derechos humanos	13
1. El trasfondo histórico	13
2. Evolución en materia de derechos humanos	14
3. Los defensores y la política de seguridad	16
4. Los defensores y las consecuencias de los acuerdos comerciales de los que participa México	18
5. Los defensores y los retos de la corrupción	19
6. Oaxaca: un ejemplo de criminalización de la protesta social y de militarización de la represión	19
7. Chiapas: una cultura del despojo	21
8. Guerrero: proyectos económicos y violencia represiva	22
9. Nuevo León: economía, urbanismo y represión	23
10. Los defensores y la cuestión de los migrantes en tránsito	23
a. Un tema central para México	23
b. Una política migratoria que deja a los migrantes expuestos a una gran desprotección	24
I. MARCO LEGAL DE IDENTIFICACIÓN, RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	27
A. El marco legal	27
1. El marco normativo internacional de reconocimiento y protección	27
2. La Constitución nacional mexicana y el proceso de reforma constitucional	29
3. El estado de la legislación mexicana directamente aplicable a los defensores de derechos humanos	29
B. Los actores institucionales y los defensores de derechos humanos	31
1. Los defensores y el poder legislativo	31
2. Los defensores y el sistema del Ombudsman	32
3. Los defensores y el poder judicial	35
4. Los defensores y la Procuraduría General de la República	35
5. Los defensores y la policía	36

C. Margen de participación de los defensores en la definición y el seguimiento de la política nacional en materia de derechos humanos	37
1. Participación en instancias y procesos consultivos	37
2. Espacios de interlocución	38
3. La problemática del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura	39
4. La cuestión del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012	40
5. Seguimiento de los tratados internacionales de derechos humanos	41
6. La cuestión de la exigibilidad de ciertos derechos humanos	41
7. La urgencia de reforzar el cuadro normativo y educativo de protección de los derechos humanos en general y de identificación y protección de los defensores de los mismos en particular	42
II. LOS GRAVES ATAQUES Y ACTOS DE HOSTIGAMIENTO EN CONTRA DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	43
A. Acerca del ejercicio de algunas libertades esenciales para poder operar en tanto defensor de derechos humanos	43
1. Libertad de asociación	43
2. Libertades de opinión y expresión	43
3. Acceso a la información en poder del Estado	44
4. Libertad de movimiento, de libre circulación y residencia	44
5. Derecho a recibir y obtener fondos	45
B. Principales ataques a su seguridad sufridos por los defensores de derechos humanos	45
1. Asesinato, torturas y malos tratos	46
2. Desaparición forzada	47
3. Amenazas, hostigamiento y actos intimidatorios: algunos ejemplos	47
4. Solidaridad con los migrantes y defensa de sus derechos: una actividad de riesgo	49
5. Represión de abogados y defensores trabajando sobre los eventos de Oaxaca	50
6. Luchar contra la criminalidad organizada: un riesgo de doble filo para los defensores de derechos humanos	51
7. Ataques a defensores luchando por el medio ambiente	51
8. Actividades logradas en un contexto de impunidad generalizada	52
9. La dimensión de género	53
III. LA NECESIDAD DE UNA PROTECCIÓN CONCRETA DE LOS DEFENSORES POR EL ESTADO	55
A. Las obligaciones del Estado y las medidas cautelares	55
1. Obligación del Estado de proteger los defensores	55
2. Medidas adoptadas por las organizaciones de derechos humanos	56
3. La cuestión de las medidas cautelares	57

B. El derecho a un debido proceso	58
1. Análisis por los defensores de la acción de la Fiscalía Especial con relación a las violaciones más emblemáticas	58
2. Un sistema judicial federal alejado de las normas internacionales para un debido proceso: Impacto sobre los defensores	59
3. La reforma constitucional 2008 en materia de justicia penal: evaluación de los defensores	60
a. Objetivos y cronograma de implementación	60
b. Una reforma que se inscribe en una perspectiva de contraposición entre seguridad pública y vigencia de los derechos humanos	61
c. Una reforma que no afecta la supremacía de la jurisdicción militar	63
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	65
A. Conclusiones	65
B. Recomendaciones	68
1. A las autoridades mexicanas	68
2. Al sistema del Ombudsman (Comisión Nacional y Comisiones Estatales de Derechos Humanos)	70
3. A la comunidad internacional	70
4. A los defensores y a las organizaciones de derechos humanos	71
ANEXOS	73
Anexo 1: Programa de encuentros: 15 - 26 de junio de 2008	73
Anexo 2: Referencias acerca de la evolución del marco normativo internacional de identificación y protección de los defensores de derechos humanos	77
Anexo 3: Organizaciones de derechos humanos: situación y perspectivas	79
Anexo 4: Propuestas de medidas de cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, contenidas en el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, tendientes a la construcción de una política de Estado en la materia	90
Anexo 5: Respuesta de las autoridades a la propuesta de las organizaciones nacionales de derechos humanos	100
Anexo 6: Compilación de casos basada en los Llamados del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos durante el año 2008	114

ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS EN EL INFORME

ADHEM	Asociación de Derechos Humanos del Estado de México
AFADDEM	Asociación de Familiares de Detenidos Desparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México
AFI	Agencia Federal de Investigación
ANAD	Asociación Nacional de Abogados Democráticos
APPO	Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
ASDDHEG	Asociación para la Defensa de los Derechos Humanos y la Equidad de Género
CACTUS	Centro de Apoyo Comunitario Trabajando Unidos
CADHAC	Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.
CCTI	Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CEAPAZ	Centro de Acción para la Paz
CEDEDH	Centro de Defensoría en Derechos Humanos
CEDHO	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca
CENCOS	Centro Nacional de Comunicación Social A.C.
CEREAL	Centro de Reflexión y Acción Laboral
CIAM	Centro Integral de Atención a las Mujeres
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLUNI	Código Único de Identificación
COMDPDH	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CODIJUP	Comisión Diocesana de Justicia y Paz
COMADH	Comisión Magisterial de Derechos Humanos
CPG	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
EPR	Ejército Popular Revolucionario
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEMOSPP	Fiscalía especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FrayBa	Centro Fray Bartolomé de las Casas
FRP	Frente Revolucionario Popular
GIRE	Grupo de Información en Reproducción Elegida

MÉxico: Defensores de derechos humanos
frente a la mutación política y la violencia

IDH	Índice de Desarrollo Humano
IM	Iniciativa Mérida
INM	Instituto Nacional de Migración
INSYDE	Instituto para la seguridad y la democracia
ISR	Impuesto Sobre la Renta
LFF	Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil
LIMMEDH	Liga Mexicana por los Derechos Humanos
MNPT	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional de Trabajo
OMCT	Organización Mundial Contra la Tortura
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PBI	Brigadas Internacionales por la Paz
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODH	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RRF	Reglamento del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil
RUMODH	Red Universitaria de Monitores de Derechos Humanos
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de la Nación
SER Mixe	Servicios del Pueblo Mixe
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNOSJO	Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez Oaxaca

INTRODUCCIÓN

A. Acerca de la visita

1. La delegación

Del 15 al 26 de junio de 2008, visitó México una delegación del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, un programa conjunto de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH). Conformaban la misma el Sr. J. Fernando Mejía-Montoya, ex Director Adjunto de la OMCT, consultor internacional independiente en derechos humanos, de Honduras, el Sr. Ernesto Alayza, Director Ejecutivo del Centro de Acción para la Paz (CEAPAZ), de Perú, y miembro de la Asamblea de Delegados de la OMCT, y la Sra. Christine Pintat, ex Secretaria General Adjunta de la Unión Interparlamentaria, Presidenta de la Fundación Casa Rafael en la Argentina.

2. Mandato, objetivos y estrategia de trabajo

La delegación tenía como mandato general examinar los avances alcanzados por la sociedad civil, las oportunidades de mejoría y los obstáculos eventuales en lo que concierne al goce y el ejercicio del derecho de las personas y organizaciones a promover y defender, individual o colectivamente, los derechos humanos. De forma específica los trabajos de la delegación debían orientarse conforme a los objetivos siguientes: a) examinar la situación de los defensores y las defensoras que padecen o han sufrido de forma directa o indirecta de cualquier tipo de medida ilegal o arbitraria en razón de sus actividades; b) apreciar los avances, las oportunidades de mejoría y las condiciones requeridas para un mayor progreso en la protección del derecho de las personas y organizaciones a promover y defender, individual o colectivamente, los derechos humanos; c) considerar la conformidad, el modo de funcionamiento y las garantías ofrecidas por los mecanismos internos para la protección de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, y evaluar las posibilidades de mejoría de dichos mecanismos.

La misión incluía la observación e investigación de la situación de los defensores de derechos humanos² tanto a nivel federal como a nivel de los Estados que conforman los Estados Unidos Mexicanos. Con este fin, tenía que familiarizarse con la situación general en materia de derechos humanos, ya se trate de derechos civiles y políticos o de derechos económicos, sociales o culturales. Para ello, la delegación buscó entrevistarse con un amplio número de actores institucionales y de la sociedad civil, cuya misión es la de contribuir al respeto y la promoción de dichos derechos, y de recibir el máximo número y variedad de testimonios directos de víctimas de violaciones de los mismos³. Con esa finalidad, la delegación visitó México, concretamente el Distrito Federal, la ciudad de Oaxaca, capital del Estado del mismo nombre, y Tuxtla Gutiérrez, capital del Estado de Chiapas así como San Cristóbal de las Casas, segunda ciudad de dicho Estado. La Misión lamentó no poder visitar otras entidades federativas en razón de las limitaciones de tiempo, aunque sí pudo encontrar un cierto número de defensores, quienes le facilitaron informaciones acerca de diversas situaciones en otros Estados.

2. En este informe, la palabra “Defensores de los Derechos Humanos” se emplea en forma genérica e debe entenderse que en cada caso incluye a las defensoras y los defensores.

3. Ver en anexo 1 el listado de las personas con las que la delegación se entrevistó.

3. Antecedentes y alcance de la misión

El Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos recibe constantes solicitudes de intervención urgente con relación a situaciones que afectan a defensores de derechos humanos en México, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales. En los últimos tres años dichos llamamientos se multiplicaron de manera preocupante.

Con este trasfondo, la visita tenía por objeto responder a una necesidad expresada por los defensores mexicanos de los derechos humanos de que el Observatorio, en tanto actor independiente, conociera su situación in loco y se acercara a las autoridades para buscar formas de asegurar su reconocimiento como actores de utilidad pública en un estado de derecho así como su protección.

El presente informe busca entonces presentar la situación de los defensores de derechos humanos en México, teniendo como telón de fondo la situación más general de los derechos humanos y los riesgos para los mismos en un país en plena evolución política, institucional, jurídica y social que, además, se ve confrontado a importantes retos económicos, a la corrupción y la “violencia”. Además de intentar identificar algunas de las principales dificultades a las que se confrontan los defensores, intenta formular recomendaciones destinadas a los propios defensores y, de modo particular, a las autoridades y a los actores institucionales a los que corresponde en prioridad asegurar el estado de derecho y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país.

Conviene señalar que constituían el marco de referencia de la delegación los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. En este sentido, tuvo presente más específicamente la Carta Internacional de los Derechos Humanos, siendo México Estado parte de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos⁴, así como el trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, incluida su representación en México, de la Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos y de otros mecanismos y procedimientos de verificación. También tuvo presente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de la cual México es Estado parte, los trabajos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la labor de la Unidad de Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en particular su Informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, de fecha 7 de marzo de 2006⁵.

4. Agradecimientos

En todas las entrevistas que sostuvo, tanto con actores institucionales como con actores de la sociedad civil, la delegación benefició de mucha apertura y espíritu de diálogo por parte de sus interlocutores. Todos le consagraron tiempo y manifestaron la mayor disponibilidad e interés, por lo que la delegación les está sumamente agradecida.

Tanto en México DF como en Oaxaca y Chiapas, fue conmovedor para la delegación escuchar a víctimas y a familiares de víctimas de violaciones de los derechos humanos. La delegación quisiera manifestar su particular consideración hacia ellos, y expresar su admiración y su apoyo al conjunto de defensores y defensoras de los derechos humanos quienes luchan incansablemente por lograr la plena vigencia de

4. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 53/163 del 20 de febrero del 2002.

5. Ver Documento N° OEA/Ser.L/V/II.124 - Doc. 5 rev.1.

dichos derechos, la verdad y la justicia en México, y buscan, cada uno desde su lugar y su misión particulares, contribuir a construir un país democrático, donde rigen el estado de derecho y una auténtica cultura pública de los derechos humanos. De la misma manera, la delegación quiere manifestar su pleno apoyo a todos los actores institucionales que buscan genuinamente asegurar los cambios necesarios a dicho efecto.

Finalmente, la delegación desea manifestar su especial gratitud a la Dirección y al Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), a la Liga Mexicana por los Derechos Humanos (LIM-MEDH) y al Centro Fray Bartolomé de las Casas (FrayBa) por su valiosa contribución en la facilitación de contactos, de entrevistas y sus aportes durante la visita al país.

B. Acerca del contexto político, económico y social en el que operan los defensores de derechos humanos

1. El trasfondo histórico

La problemática de los derechos humanos en México es un tema recurrente. Para millones de personas, tanto en el medio urbano como rural, el déficit permanente en sus condiciones de vida, que refuerza la desigualdad, la discriminación y la exclusión, se entrelaza con tradiciones y tendencias de autoritarismo político a diversa escala, transgresiones frecuentes a los derechos humanos, y un sistema judicial y de procuración de justicia incapaz de asegurar su misión a plenitud. En general, se admite que el movimiento organizativo de la sociedad civil en México empieza a fortalecerse a partir de los años 70, posicionándose como actor de cambio a través de acciones marcadamente orientadas hacia el fomento del desarrollo social, con particular acento en sectores urbanos deprimidos y la población rural indígena y campesina; pero también progresivamente orientado en dirección a la protección de los derechos y libertades fundamentales, en el marco de las agitaciones socio-políticas y como respuesta a las situaciones de violencia y represión. Evolución determinada tanto por los desafíos del propio proceso socioeconómico, político, cultural, etc. como por la acentuada influencia del conflicto ideológico-político que cinceló el devenir de los pueblos durante décadas. Como en el resto de países, el reconocimiento de nuevos desafíos inducen también el surgimiento y desarrollo de otros movimientos sociales: indígenas, ambientalistas, feministas, migratorios, comunitarios, etc.; proporcionando un renovado impulso a las organizaciones civiles y a un reposicionamiento en tanto que actoras relevantes de cambios sociales, económicos, políticos, culturales, etc., y como copartícipes de la construcción democrática y del Estado de Derecho.

Durante las últimas décadas México ha experimentado importantes cambios políticos, económicos, sociales, y culturales con diversas repercusiones en los diferentes sectores sociales y en las distintas regiones del país, entrañando fuertes tensiones sociopolíticas, a la par de un creciente empobrecimiento y marginalización de amplios sectores urbanos y rurales, así como el incremento de las disparidades entre regiones con significativos niveles de progreso y regiones con rezagos considerables: la desigualdad entre entidades se ilustra con el hecho de que 13 Estados tienen niveles de Índice de Desarrollo Humano (IDH) inferiores al promedio de América Latina y los 19 restantes se encuentran por arriba de ese promedio⁶.

Las elecciones del año 2000 marcaron el fin de la hegemonía histórica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y abrieron perspectivas democráticas inéditas en México. Al abrirse el juego político, la sociedad civil accedió a un protagonismo nunca visto hasta entonces, pero ello, dentro de un proceso de transición política muy complejo y difícil de llevar y sostener cuando, según observaron muchos defen-

6. Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano. México. 2004.

sores, gran parte de los actores del antiguo sistema siguen ocupando espacios de poder institucional y participan de redes de influencia y de cooptación de puestos de responsabilidad en todas las instituciones del país, tanto a nivel federal como estatal. Al mismo tiempo, México se ve expuesto a retos económicos internos de gran complejidad y participa en acuerdos de libre comercio cuyas incidencias no son de menor preocupación para los defensores de derechos humanos. Todo ello cuando existe la urgencia de poner un freno a la corrupción sistémica y a la llamada “violencia” que aquejan el país de manera cada vez más descarada, representando una de las amenazas más graves para la vigencia del conjunto de los derechos humanos.

En ese marco, crece la movilización social frente a las problemáticas de desempleo y al deterioro generalizado de las condiciones de vida, que constituyen la principal fuente de crecientes demandas de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil, por una parte, y al crecimiento de la inseguridad resultado de la delincuencia común en aglomeraciones urbanas y zonas rurales, de otra parte. En respuesta a dichas demandas, la seguridad pública y la lucha contra grupos de delincuencia organizada, han pasado a ocupar un puesto relevante en la agenda política y la estrategia del gobierno se ve marcada por un discurso de sesgo intemperante, el reforzamiento del rol central de las fuerzas armadas y de la militarización de instituciones y organismos civiles encargados de asegurar el orden público, y la adopción de dispositivos legales difusos. A lo cual se asocia con frecuencia la criminalización de la protesta social, de las oposiciones y conflictos consecutivos a la puesta en práctica de políticas económicas, de proyectos de integración y planes de desarrollo, objeto de rechazo por sus impactos negativos, la falta de consulta con las poblaciones, la no consideración o la tergiversación de las opiniones, intereses y necesidades de los actores afectados y, en cierto sentido rechazados también por razones ideológicas⁷.

2. Evolución en materia de derechos humanos

En el campo de los derechos humanos, consagrados por la Constitución Política⁸ y tema en el cual México se ha comprometido a nivel internacional firmando y/o ratificando más de un centenar de instrumentos universales y regionales en la materia, desde inicios de la década el gobierno puso en pie una activa política internacional expresada en la propuesta y promoción de normas de derecho internacional y de mecanismos de supervisión, ratificación de instrumentos internacionales, invitación abierta para que visiten el país los mecanismos internacionales de verificación⁹, incluidas las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, y la firma, en el 2002, de un acuerdo de cooperación e instalación de una oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México, etc. Política asociada en el plano interno con la adopción de diversos dispositivos¹⁰, la realización del “Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México”, coordinado en el 2003 por la OACNUDH, así como del Programa nacional de derechos humanos (2004) y la iniciación del proceso de diagnosis de la situación de los derechos humanos en distintos estados de la federación, además del fortalecimiento del sistema de Ombudsman, el establecimiento de espacios de interlocución y el reconocimiento de la importancia de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de promoción y defensa de los derechos humanos, y la determinación de modalidades de apoyo público.

7. Frente al Plan Puebla Panamá el Movimiento Mesoamericano por la Integración Popular”. Declaración Política del III Foro Mesoamericano. 16 - 18 de Julio de 2002. Managua, Nicaragua.

http://www.interaction.org/files.cgi/1921_DECLARACION_POLITICA_DEL_III_FORO_MESOAMERICANO.doc

8. Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título I. Capítulo I. De las Garantías Individuales.

9. En los últimos siete años diversos mecanismos de supervisión - ONU, OEA - han efectuado una veintena de visitas.

10. Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación (Diario Oficial de la Federación - DOF. 11 de junio de 2003), Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (DOF. 9 de febrero de 2004), abolición de la pena de muerte (2005), Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (DOF. 1 de febrero de 2007), Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (DOF. 27 de noviembre de 2007).

No obstante, el país ha seguido confrontado a serias dificultades socioeconómicas y políticas, con fuertes reclamos y manifestaciones diversas de protesta social, frecuentemente objeto de censura, desmerecimiento y judicialización, además de medidas restrictivas incluso de extrema severidad, ejercidas por las fuerzas del orden, tropas del ejército y en algunos casos por grupos de civiles armados. A lo largo de los últimos años diversos eventos graves han marcado a la opinión pública, tanto nacional como internacional, entre ellos, para sólo citar algunos, los incidentes de: 28 de mayo 2004, con ocasión de la III Cumbre América Latina, Caribe y Unión Europea, en Guadalajara, Jalisco, que resultaron en la detención violenta de más de 100 personas (incluidos 45 adultos y 4 menores posteriormente acusados formalmente); el 20 de abril de 2006, en Lázaro Cárdenas, Michoacán, que resultaron en la muerte de 2 trabajadores mineros en paro y graves heridas a otros 2 trabajadores (Comisión Nacional de Derechos Humanos - CNDH. Recomendación 037/2006); los días 3 y 4 de mayo de 2006 en San Salvador Atenco, Estado de México, que provocaron la muerte de 2 personas, la detención arbitraria de 211 personas, abusos sexuales en contra de 23 mujeres detenidas¹¹, y otros atentados graves a los derechos humanos; la crisis de Oaxaca, derivada en numerosas muertes, una cifra indeterminada de personas heridas y cientos de personas encarceladas a lo largo del conflicto.

La delegación observa que existe en el terreno internacional una retórica fuerte del Estado mexicano con relación al tema de los derechos humanos, a nivel nacional, se vive un estado de claro malestar respecto de la cuestión. La sensación dominante es la de una profunda falta de confianza y de un nivel de desentendimiento entre actores institucionales y actores de la sociedad civil, más especialmente los defensores de derechos humanos. Ello deriva, no sólo de una historia que ha dejado profundas heridas todavía no subsanadas, sino de una postura oficial de constante contraposición entre derechos humanos y seguridad por un lado, y entre derechos humanos y las exigencias de desarrollo económico por el otro. Ello en un país donde la relación de fuerza queda muy a favor de un Estado dotado de estructuras poco acostumbradas a interactuar con la sociedad civil, y de herramientas legales y prácticas que, como el arraigo, distan mucho de satisfacer a la norma internacional en materia de derechos humanos.

De los testimonios escuchados y las conversaciones con responsables institucionales y pensadores provenientes de la academia, llaman especialmente la atención los siguientes hechos:

- Hemos conocido de actos emblemáticos de represión desde la autoridad donde fuerzas combinadas de policía y grupos armados de civiles no uniformados han dispersado mítines y marchas de carácter pacífico efectuados en procesos de reivindicación de derechos legítimos.
- Dichos grupos mediante el uso de armas de fuego han contenido las manifestaciones sociales indicadas, con el costo de decenas de vidas y gran número de heridos.
- Se ha encarcelado a los dirigentes de dichas protestas sin la presentación de una acusación jurídica formal por parte de la autoridad judicial correspondiente.
- El traslado de los presos ha sido hecho en forma privada sin que se diera a conocer ni el paradero ni el destino de estas personas.
- Dichos traslados han sido efectuados infligiendo a menudo amenazas, violencia psicológica y física a las personas bajo custodia.
- La administración de justicia ha impuesto condenas de hasta 67 años para los responsables de movilizaciones sociales como en el caso de Oaxaca 2006.
- Los procesos judiciales se han desenvuelto muchas veces sin las garantías que requiere el debido proceso, perdiéndose los factores de equilibrio de fuerzas entre la acusación y la defensa.
- La principal finalidad de hecho en los procesos judiciales ha sido la de aplicar sanciones sobre los líderes de movilizaciones sociales mas que de establecer causas que estaban al origen de la protesta.

11. Ver CNDH. Recomendación 38/2006.

- Cuando las acusaciones se dirigen a personas relacionadas con la autoridad, no se ha actuado con la misma diligencia, pidiendo a los allegados de las víctimas que consigan las pruebas. Se mostró inexistente el criterio básico que la responsabilidad reside y toca de oficio a procuradores y jueces.
- En la contención y represión de movilizaciones se ha utilizado la violencia sexual para con las mujeres, hecho delictual y violatorio de derechos humanos, que generalmente no se investiga, persigue o juzga (caso Santiago Atenco).

Los aspectos enumerados permiten visualizar estrategias y usos de medios para restaurar aparentemente el orden público pero que a nuestro ver son repulsivos a una mentalidad democrática y su aplicación no es propia de sistemas respetuosos de los derechos humanos como parte importante de toda seguridad ciudadana. Este tipo de estrategias no desarrollan medios razonablemente democráticos en la resolución de conflictos. Por tanto tampoco preservan la institucionalidad de derechos humanos. Nos preguntamos qué tipo de autoridad puede ordenar estas estrategias y también qué concepción del orden público puede permitir en sus operaciones el quebrantar los límites entre lo ilícito y lo lícito, sobre todo en el orden penal.

El reconocimiento de los derechos individuales implica hoy día la libertad de asociación y las de pensamiento y opinión, junto con la de empresa y otros. Por otro lado, se reconoce en el discurso institucional la participación individual en forma de iniciativa frente a procesos sociales que no son privativos de las autoridades. En toda sociedad contemporánea, muchos temas de interés público hoy día son promovidos y gestionados por grupos de ciudadanos.

3. Los defensores y la política de seguridad

El Estado mexicano está totalmente enfocado en el tema de la seguridad pública y nacional. La cuestión domina el discurso y la agenda de gobierno y es la justificación dada para muchas de las medidas tomadas por el actual Gobierno.

Desde el punto de vista de la seguridad, la “violencia” y la criminalidad organizada (especialmente con relación al narcotráfico y la trata de personas) representan hoy en día para el Estado mexicano las amenazas a la vez más fuertes y los retos más difíciles de enfrentar. En efecto, según varios interlocutores, la criminalidad organizada, que trasciende las fronteras nacionales, dispone de un nivel de armamentos y tecnologías que se estima son equivalentes o hasta superiores a los del Estado, y se beneficia de alianzas de carácter mafioso en los ámbitos institucionales y empresariales. Ello vuelve singularmente difícil para el Estado luchar contra ella, por lo que México necesita de apoyos externos a la vez que de una coalición de todas las fuerzas vivas y democráticas del país interesadas en reforzar el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, que a su vez son las únicas respuestas admisibles y eficientes por parte del Estado. Al respecto, el Dr. Gustavo Fondavila, Director del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), observó que no existe en México ninguna fuerza capaz de controlar la amplitud del narcotráfico, a la vez que subrayó con preocupación que, cada vez más, se militariza la seguridad pública en México. Por su lado, el Ministro Alejandro Negrín, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, afirmó que “la acción de las Fuerzas Armadas en el contexto de la lucha contra el crimen organizado era imperativa y formaba parte de un reclamo social. No teníamos otra opción ya que no teníamos la fuerza policial que se precisa. No se hace de una manera discrecional. Hay un marco jurídico.”

Es con este trasfondo de preocupación por la seguridad nacional que se debe leer la participación del Estado mexicano en la Iniciativa Mérida (a continuación IM), caracterizada por el Presidente G. Bush de “alianza con México y los Estados de Centro América a fin de combatir pandillas violentas de narcotraficantes”. La misma fue aprobada por el Congreso de los Estados Unidos el 27 de junio de 2008 y, el 30

de junio, el Presidente Bush promulgó la Ley H.R. 2642 de Asignaciones Suplementarias 2008. Esta última incluye US\$ 465 millones¹² por repartir entre México y los Estados Centroamericanos participantes, un monto que es relativamente modesto si uno considera los declarados alcances de la IM, mientras, desde el punto de vista de los derechos humanos, la misma podría llegar a tener incidencias muy indeseables si, como lo temen algunos actores nacionales, su verdadero objetivo es menos el de ayudar a los Estados latinoamericanos partes a luchar contra la criminalidad organizada que la de preservar los intereses de seguridad regional y económicos de los Estados Unidos. Esta lectura se ve reforzada tanto por la supuesta participación de expertos del Plan Colombia en consultas con el Gobierno mexicano como por las características de parte de la reforma del sistema penal mexicano que, como descrito en la sección III.B.3, incluye la creación de un sistema especial aplicable a las personas acusadas de estar involucradas en la criminalidad organizada, sin que quede absolutamente clara la definición de dichos términos. Vale recordar que la Ley Federal contra la delincuencia (1992) se ha utilizado para perseguir a los defensores involucrados en la protesta social.

En los últimos meses, mientras los cuestionamientos sobre ciertos temas motivaron respuestas con acentuada rigidez, se hizo evidente el repunte de la polarización política subsistente desde las elecciones presidenciales del 2006. En ese contexto, las fuertes oposiciones al proyecto de reforma energética, se sumaron a las tensiones generadas por la entrada en vigencia, el 1^{er} de enero, del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a las movilizaciones en oposición a la reforma penal constitucional, etc. Paralelamente persistieron las denuncias por el incremento de la militarización y las actividades policíaco-militares, traducidas en constantes actos de violencia, intimidación y amenazas en distintos Estados; tema sobre el cual los defensores de derechos humanos coinciden en afirmar que la presencia del Ejército en labores de seguridad pública ha significado un incremento de las violaciones a los derechos humanos de la población, en tanto que no se percibe ninguna efectividad en el combate a los problemas derivados del narcotráfico. Coincidentes con esas denuncias, las autoridades dieron a conocer informaciones dirigidas a establecer un nexo entre manifestaciones de protesta social (marchas, plantones y pronunciamientos) con estrategias de grupos de delincuencia organizada¹³.

La delegación se felicita que el Gobierno mexicano haya dado un paso decisivo para reformar el sistema existente de justicia penal ya que el mismo presenta características ajenas a la norma internacional en materia de derechos humanos, respondiendo así a un pedido insistente tanto de la comunidad jurídica y de los defensores de derechos humanos en México como de las instancias internacionales de derechos humanos. Asimismo, tratándose de una reforma de tan profundo alcance y consecuencias, se felicita que el cronograma de implementación se extienda sobre unos ocho años, ya que, por lo menos en principio, esto dejaría abierta la posibilidad de ajustes en el camino. Por otro lado, no puede sino manifestar su profunda preocupación por algunas de las características del sistema por implementar en el futuro, que describe en este informe, por considerar que representan amenazas muy serias por el goce de los derechos humanos¹⁴. En un momento en que México se propone ocupar en el ámbito internacional un espacio de protagonismo y visibilidad probablemente merecido desde muchos puntos de vista, el país no puede permitirse ni arriesgarse a poner en marcha un sistema que entraña contradicciones tan radicales con la norma internacional de derechos humanos como es el arraigo y un régimen penal de excepción que se aplicaría en circunstancias ordinarias a ciertas categorías de personas – las personas acusadas de estar involucradas en el “crimen organizado” –, siendo además no muy claramente definido en el texto de la reforma lo que se debe entender por “crimen organizado”. En un país donde las personas involucradas en

12. En momento de la visita se vislumbraba que de este monto global, US\$ 365,- estarían destinados a la lucha contra el narcotráfico propiamente dicha mientras el resto serviría para formar y depurar las fuerzas policiales.

13. Urde el cártel de Juárez ataques con disfraz del Ejército: Sedena. El Universal. 9 de abril 2008.

Ver: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/158690.html>

14. Ver sección III.3.b.

la protesta social a nombre de la defensa de sus derechos humanos, de la defensa de los recursos nacionales, de su cultura o de la ecología son expuestas a la represión policial y militar, con todas las consecuencias que se describen en este informe, la delegación no puede sino temer que el nuevo sistema penal especial venga a ser funcional para legitimar en derecho desbordes estatales que deberían pertenecer al pasado.

4. Los defensores y las consecuencias de los acuerdos comerciales de los que participa México

Hoy en día, México integra bloques comerciales como el TLCAN, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica” o “Proyecto Mesoamérica”, a partir de la X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla¹⁵ (anteriormente “Plan Puebla Panamá”) y participa en organismos de países industrializados como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ello responde a una estrategia económica cuyas consecuencias para los derechos humanos y la soberanía nacional son consideradas, en ciertos casos, como extremadamente negativas y perversas por muchos defensores mexicanos.

Los acuerdos mencionados no sólo han tenido un impacto alarmante sobre la agricultura mexicana¹⁶, sino que permiten que empresas multinacionales, la mayoría de ellas norteamericanas o europeas, realicen actividades que no siempre respetan ni los derechos y la dignidad de los trabajadores¹⁷ ni la soberanía de México sobre sus recursos nacionales (minerales en especial) ni la ecología, ni los derechos de las poblaciones indígenas sobre sus tierras, recursos y conocimientos ancestrales¹⁸. Si bien son las poblaciones indígenas así como las personas con escasos recursos y formaciones profesionales de bajo nivel las que ven sus derechos humanos afectados más de frente, varios defensores hicieron una lectura más amplia de esta realidad, desde su impacto sobre los derechos humanos del conjunto de los mexicanos. Refuerza la preocupación de los defensores la tendencia creciente del Estado mexicano en situar ciertos temas económicos en el ámbito de la seguridad nacional.

Los representantes de la Unión Europea (UE), con quienes la delegación se entrevistó, señalaron que los acuerdos con México son acuerdos políticos globales que suelen incluir una cláusula de derechos humanos, y que cada año se celebra una reunión de un Comité Conjunto y dos reuniones interparlamentarias, con ocasión de las cuales se analiza la evolución en la materia. Sin embargo, últimamente, la temática de los derechos humanos no estuvo incorporada en la agenda de dichas reuniones. Por otro lado, existe un foro de encuentro con la sociedad civil pero este último tampoco se ha reunido en los tres últimos años; la próxima sesión debía celebrarse en noviembre de 2008, en Bruselas, siendo la temática de los derechos humanos un aspecto entre muchos otros. El representante se refirió por otro lado a las Directrices de la UE sobre los Defensores¹⁹, afirmó que en base a la misma se celebraron varios encuentros con los defensores mexicanos, aunque no precisó sus incidencias concretas, y recordó que la UE financia radios comunitarias y medidas cautelares. Cada año se prepara un documento interno destinado al Consejo de la UE sobre la situación de los derechos humanos en el cual se aborda la situación de los defensores.

15. X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. 27/28 de junio de 2008. Villahermosa, Tabasco, México. El proyecto representa un espacio político y de cooperación subregional (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá), destinado a la gestión y ejecución de proyectos de desarrollo.

16. Al respeto, es ilustrativo que la producción del alimento base de los Mexicanos - el maíz - haya sido tan afectada que México se vea obligado a importar choclo norteamericano a un costo muy elevado.

17. El ejemplo más patente es el de los trabajadores de las “maquilladoras”, especialmente en el norte de México.

18. Una preocupación manifestada fue que un proyecto de Ley de Amnistía recién presentado al Congreso (cuyo texto la delegación no alcanzó a conocer), no incluiría a los defensores, ecologistas y luchadores sociales.

19. Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de los Derechos Humanos.

Ver: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/web10056re01.es04.pdf>

Sin embargo, según la delegación pudo entender, dicho documento, no es tomado en cuenta al momento de analizar proyectos de cooperación. Dichos proyectos son de carácter quinquenal y tienen por eje el tema de la cohesión social, siendo la temática de los derechos humanos y la de equidad de género aspectos abordados en ese contexto. En el caso de México, el último proyecto de cooperación con la UE fue aprobado en el 2007, y estará vigente hasta el 2013, de ahí que los defensores deberán aprovechar de la manera más eficiente posible el marco existente y obrar para que se mejore a partir del 2013.

5. Los defensores y los retos de la corrupción

El carácter sistémico de la corrupción fue señalada casi en todas las entrevistas y es un problema de particular preocupación para los defensores, ya que, aparte de amenazar los derechos humanos y el estado de derecho, mina los esfuerzos de todas las fuerzas vivas del país que, tanto a nivel institucional como a nivel de la sociedad civil, buscan impulsar un México democrático, soberano sobre sus recursos y capaz de preservar su seguridad.

6. Oaxaca: un ejemplo de criminalización de la protesta social y de militarización de la represión

El tema de la protesta social, conocido en muchas realidades de América Latina, que la sofocación de la protesta sin la canalización de un diálogo, produce a la larga la acumulación de energías generadoras de conflicto cada vez con mayor intensidad. La lucha contra el crimen es una lucha de toda la sociedad por el derecho y la justicia y así hay que plantearlo. Por otro lado, criminalizar la protesta social es un mecanismo que denota una hegemonía de fuerza de tal nivel, que en el fondo niega básicamente la dinámica y la dialéctica del debate democrático.

El Estado de Oaxaca figura entre los más pobres del país, con 67% de su población en condición de pobreza y considerables rezagos en materia de salud, educación, vivienda saludable, agua potable, electricidad, etc. pese a contar, por otra parte, con importantes recursos naturales hídricos, minerales, diferentes ecosistemas, etc. Recursos situados principalmente en territorios en poder de pueblos indígenas, que conforman la mayoría de los municipios (418 de un total de 573) y se rigen por los usos y costumbres²⁰, lo cual aviva la injerencia de grupos de interés – político y económico – con miras en la explotación de esos recursos²¹ y la ejecución de planes y proyectos económicos. Como resultado de esta situación, quedan impunes crímenes contra los líderes políticos o sociales de estas comunidades. Los litigios, disputas y confrontaciones en ese contexto son fuente de frecuentes agresiones, incluso de extrema gravedad, como ilustran el secuestro y desaparición forzada de las hermanas *Daniela* y *Virgínia Ortiz Ramírez*, indígenas “Triquis”, originarias del Municipio Autónomo de San Juan Copala, y el homicidio de las jóvenes *Teresa Bautista Flores* y *Felicitas Martínez Sánchez*, indígenas Triquis, trabajadoras de la radioemisora independiente “*La Voz que Rompe el Silencio*”, del Municipio Autónomo de San Juan Copala, el 7 de abril de 2008. La compleja situación, en parte resultado del incumplimiento del Estado, por acción u omisión, de su obli-

20. Conforme al derecho de autodeterminación reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 2), el Convenio (N° 169) sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ratificado por México en septiembre de 1990, y en leyes secundarias.

21. “*El agua ha pasado, de ser un bien sagrado para nuestros pueblos, a lo que llaman ahora, “un recurso estratégico” para la economía nacional. Con este razonamiento se han impuesto proyectos de explotación o aprovechamiento de nuestros mantos acuíferos, para beneficiar a empresas nacionales y compañías extranjeras envasadoras de agua o refrescos y maquiladoras. El estado ha impuesto una serie de trámites burocráticos para concesionar nuestra propia agua a los campesinos que trabajan la tierra. Además, con el pretexto de abastecer de energía eléctrica a las grandes ciudades o centros turísticos, han construido presas y represas que alteran severamente el ciclo del agua y provocan nocivos impactos sociales y ambientales. La contaminación del agua y su escasez han provocado conflictos en nuestros municipios, sin que las leyes e instituciones existentes, como la Comisión Nacional del Agua o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ayuden a solucionar los problemas.*” Declaración. Foro “La defensa del agua en territorio Oaxaqueño”. San Antonino Castillo Velasco, Oaxaca, 29 de septiembre de 2007.

Ver: <http://www.rodh.org.mx/spip.php?article135>

gación tutelar, se agrava por la renuncia de las autoridades a propiciar la participación de la sociedad “...para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes²²...”, optando por la represión y la criminalización de los conflictos y manifestaciones de protesta social. Por otra parte, se han mostrado posiciones de intolerancia desde medios de comunicación propios de la autoridad, coincidiendo estos con la persecución y amenazas a los líderes de estos movimientos.

Esta tendencia queda evidenciada en la profunda crisis, desde junio 2006 hasta inicios del 2007, originada en el rechazo de exigencias socioeconómicas de los educadores (en mayo) y la agresión policial de desalojo (en junio) del centro de la ciudad de Oaxaca. Crisis que se tradujo en fuertes episodios de violencia represiva, escenificados por fuerzas policiales estatales, con el respaldo de civiles armados, y la participación en ciertos casos de fuerzas policiales federales y militares. Actuaciones que se tradujeron en cientos de detenciones consideradas arbitrarias, actos de tortura, desapariciones forzadas, etc.

Los defensores y las organizaciones de derechos humanos desempeñan en ese contexto un rol decisivo y su labor en la documentación de exacciones, la denuncia de los responsables, la asistencia y el apoyo en la defensa legal a las víctimas, etc. engendra frecuentes y diversas agresiones. En efecto, a menudo, los defensores y activistas de los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, ambientales, etc. se hallan confrontados a hostigamientos, persecuciones, amenazas, atentados – en ciertos casos mortales –, campañas de descrédito, acusaciones infundadas, enjuiciamiento criminal, etc. constituyéndose así un clima de inseguridad, de alto riesgo. Una situación ante la cual, como informaron varios defensores, las instituciones u organismos públicos, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHO) y la Procuraduría de Justicia, han omitido cumplir su responsabilidad de protección y en ciertos casos han contribuido incluso a agravar su situación.

Un dato ilustrativo, al menos de una parte de la problemática, es el hecho de que en la presente década, y especialmente en los últimos años, la situación de inseguridad y de riesgo ha llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a acordar medidas cautelares en favor de decenas de personas. Entre ellas, 25 personas, cuando menos, que se hallaban gravemente amenazadas en razón de su trabajo de promoción y defensa de los derechos humanos en general, de los derechos de los pueblos indígenas, del medio ambiente, etc. Asimismo, el ambiente de impunidad de que gozan los responsables de exacciones²³ contrasta con el estado de indefensión que padecen las víctimas, en particular dirigentes y activistas sociales y defensores de los derechos humanos; situación por la cual algunas personas – incluso beneficiarias de medidas cautelares otorgadas por la CIDH – han debido abandonar el país²⁴ para salvaguardar su vida y seguridad personal.

Si se plantea una estrategia gubernamental contra el crimen es importante que los principios democráticos sean los que informen las medidas y estrategias adecuadas para que, una vez solucionado el problema, esta solución redunde en el mejoramiento de los canales democráticos. La lucha contra el crimen es una lucha de toda la sociedad por el derecho y la justicia y así hay que plantearlo. Por otro lado criminalizar la protesta social es un mecanismo que denota una hegemonía de fuerza de tal nivel que en el fondo niega básicamente la dinámica y la dialéctica del debate democrático. Obviamente, se exceptúan de este caso, aunque son mínimos, los casos de subversión violenta, etc., que en su caso, hay que tra-

22. “Pacto por Oaxaca”. Ver en: <http://www.oaxaca.gob.mx/index.php?P=Gobierno&b=Quienes>

23. Varias organizaciones expresaron preocupación por el hecho de que un proyecto de Ley de Amnistía recién presentado al Congreso no incluiría, al parecer, a los defensores, ecologistas y luchadores sociales procesados o sentenciados por su participación en manifestaciones y protestas sociales.

24. Algunos defensores recordaron, a título de ejemplo, el caso relativamente reciente de la ex presidenta de la LIMEDDH y el de un dirigente del Consejo Indígena Popular Oaxaqueño “Ricardo Flores Magón” (CIPO) a quien la CIDH acordó medidas cautelares en septiembre 2004 (Véase OEA/Ser.L/V/II.122 Doc. 5 rev. 1).

tarlos con los lineamientos de la ley penal. Lo cierto es que no existe, hoy en día en México, un mecanismo de investigación preliminar para determinar si se está ante una violación del derecho de defender los derechos humanos o ante un delito común y ello permite abusos y graves violaciones de los derechos de los defensores de derechos humanos.

7. Chiapas: una cultura del despojo

Chiapas es una región conocida por los importantes recursos naturales que posee. Contiene el 30% de agua a nivel nacional y el 54% de generación de energía hidroeléctrica. Por otro lado encontramos a sectores indígenas que todavía sufren situaciones de pobreza crítica así como de exclusión. Un indicador señala que 38% de la población indígena mayor de 15 años no ha recibido educación formal alguna. Obviamente, esto limita el ejercicio de derechos básicos y el acceso a los servicios que la instancia de autoridad pueda ofrecer.

Los acuerdos de San Andrés realizados entre el Gobierno Mexicano y el Ejército Zapatista dieron por terminado el conflicto abierto hasta ese momento. En este marco, la comisión de parlamentarios, de carácter multipartidario, que se encargó de recibir sugerencias y reclamos para dar solución al problema de Chiapas, recibió las propuestas siguientes:

- Vigencia del derecho a la diversidad cultural y a la propiedad intelectual;
- Vigencia del derecho a ser consultados y a prestar consentimiento previo, libre e informado, sobre tierras, territorio y recursos naturales;
- Vigencia del derecho a tener sus propios medios de comunicación e información;
- Vigencia del derecho a protección de los ciudadanos miembros de pueblos indígenas, etc.

Estas propuestas fueron reconocidas oficialmente conformes en relación al Convenio N° 169 de la OIT y a la reciente Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007 por la ONU, sin embargo no han sido implementadas hasta la fecha. Más bien, con ocasión de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC), se han ampliado áreas en concesión sobre tierras ocupadas por poblaciones campesinas e indígenas. Es decir, se ha reabierto la posibilidad de que tierras ejidales o de comunidades pasen a manos privadas, quebrándose los vínculos de los campesinos y la tierra ancestral. Junto con este mecanismo, se han promovido programas de titulación de tierras, que desconocen, sobre todo la propiedad de aldeas o poblaciones consideradas zapatistas.

En estos casos y en otros, se han ampliado reservas tipo Parques Nacionales en la zona Lacandona, sin haber consultado ni tenido en cuenta a poblados indígenas para estas decisiones. Es en este contexto que el Gobierno de Chiapas está lanzando, además, un programa de “ciudades rurales” cuyo fin declarado es el de reunir a comunidades dispersas en ciudades de unos 25.000 habitantes bajo el pretexto de poder ofrecerles los servicios de los que no disponen actualmente en sus aldeas de origen y que el Estado no está en condición de alcanzarles dado el elevado costo que ello implicaría. La materialización de estas ciudades – calificadas de “ciudades ideales” por los representantes del Gobierno de Chiapas – implica la migración de poblaciones, que actualmente viven en sus ejidos y comunidades, con el riesgo de que se terminen levantando sus derechos sobre los mismos, lo que facilitaría la explotación, sin concertación ni beneficio para las poblaciones en cuestión, de los recursos naturales y energéticos disponibles en sus tierras ancestrales. Estas áreas protegidas están bajo control federal y gozan de aportes por parte de empresas privadas transnacionales. A resultas de estas políticas han quedado también alrededor de 400.000 hectáreas sin legalización, es decir sin que los propietarios vean reconocidos sus derechos. Sin este requisito se imposibilita el acceso al crédito y a otros apoyos de carácter gubernamental. En resumen, esta situación genera inseguridad jurídica, duplicaciones de títulos, posibilidades de división y enfrentamiento entre pequeñas comunidades, y ciertamente no contribuye al desarrollo humano integral de sus

poblaciones. Por otro lado, establecida la paz, todavía están ausentes estrategias de inclusión social y de lucha contra la pobreza. Se extrañan planes regionales de desarrollo que se concierten, propongan y ejecuten con la participación de los ciudadanos indígenas, a fin de construir soluciones de carácter integral para que no se repitan los enfrentamientos del pasado.

Hasta la fecha, luego de 10 años, ha quedado impune la masacre que ejecutaron fuerzas paramilitares en las personas que concurrían a una jornada de ayuno y oración por la paz, en la Ermita de Acteal, con el doloroso saldo de 49 indígenas Tsotsiles muertos y 17 heridos, con fecha 22 de diciembre de 1997. Solo se ha logrado la condena de servidores públicos de bajo nivel, no habiéndose sancionado a autoridades responsables, ni tampoco la actividad criminal de grupos paramilitares. La inactividad de la Fiscalía y los cambios de personal, así como las reservas de las investigaciones parecen manifestar la no intención de un recto esclarecimiento de los hechos.

En ese contexto las protestas de diversos sectores sociales, de pueblos y comunidades indígenas y del campesinado, motivan como respuestas más frecuentes la judicialización de los conflictos, la intervención policial y el uso excesivo de la fuerza, el enjuiciamiento y condena de dirigentes o activistas sociales, etc. Por otra parte, frente al desempeño de los defensores y las organizaciones de derechos humanos, sea en apoyo de las movilizaciones sociales o en la defensa de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, a menudo se registran múltiples y diversos ataques contra esas personas y organizaciones. Así, con la finalidad de desprestigiarles ante la opinión pública de intimidarles o de forzarles a abandonar sus actividades, se desarrollan campañas de denuncias, muchas veces asociadas con acusaciones y enjuiciamientos judiciales, amenazas y atentados letales.

8. Guerrero: proyectos económicos y violencia represiva

En el Estado de Guerrero, la concurrencia de disputas y conflictos socioeconómicos y políticos, de expresiones de oposición armada, de crecimiento de fenómenos delictivos, de fortalecimiento de la delincuencia organizada, de militarización progresiva al abrigo del combate al narcotráfico y la lucha contrainsurgente, etc. favorece un ambiente de tensión permanente, de progresiva criminalización de la protesta social y de fuerte incremento de las violaciones a los derechos humanos. Situación aparentemente más aguda en las regiones de la Montaña y Costa Chica, de mayor presencia indígena, y en donde durante los últimos 14 años se han registrado más de 80 casos de graves violaciones a los derechos humanos imputadas a miembros del Ejército²⁵. En ese contexto, el rol desempeñado por los defensores y las organizaciones de derechos humanos ha desencadenado acosos, amenazas y agresiones contra dirigentes y miembros de diversas organizaciones.

Según diversas informaciones, a fines del 2007 habían sido detenidos 21 dirigentes sociales y defensores de derechos humanos, y estaban pendientes de ejecución 57 órdenes de aprehensión contra igual número de personas. Entre las personas detenidas parecen emblemáticos los casos del Sr. **Cándido Félix Santiago**, dirigente del Consejo Regional para el Desarrollo de los Pueblos Me'phaa de la variante Lingüística Bathaa, quien fue detenido en cuatro ocasiones y enfrentó cargos por delitos de motín, privación ilegal de la libertad y ataques a las vías de comunicación; Sr. **Manuel Olivares**, Director del Centro Regional de Derechos Humanos "José María Morelos y Pavón", quien fue detenido junto a otras personas cuando documentaba violaciones a los derechos humanos cometidas por la Policía Preventiva Municipal en Chilapa de Álvarez, y habría enfrentado acusaciones por delitos de motín, asociación delictuosa, ataques a las vías de Comunicación y a los medios de transporte. Por otra parte, las amenazas a la vida e

25. Ver Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan.

integridad física del Sr. **Obtilia Eugenio Manuel**, integrante de la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa (OPIM), llevó la CIDH a acordarle medidas cautelares.

En ese marco, en abril del presente año fueron libradas órdenes de detención contra 15 miembros de OPIM – cinco de ellos fueron detenidos – por cargos de homicidio, imputaciones que algunas organizaciones consideran como parte de una estrategia de destrucción de la organización debido a su labor de fomento económico, político y cultural del pueblo Me'phaa (tlapanecos) y de denuncia de violaciones a los derechos humanos. Durante la preparación de éste informe, se tuvo conocimiento de la tentativa de desmantelamiento de la radio comunitaria “Ñomndaa - La palabra del Agua”, el 10 de julio, en el municipio autónomo Suljaa' (Xochistlahuaca), por parte de elementos de la Agencia Federal de Investigaciones y de la Policía Investigadora Ministerial (PIM). Un hecho que se suma a una larga serie de incidentes.

9. Nuevo León: economía, urbanismo y represión

El Estado de Nuevo León, considerado entre los de mayor desarrollo económico del país y de fuerte crecimiento demográfico, experimenta igualmente un deterioro persistente de los derechos humanos, por elevados índices de pobreza, crecimiento de la delincuencia común, de la inseguridad pública y de la violencia, en gran medida vinculada a la progresión y las actividades de grupos criminales organizados. Proyectos urbanísticos, en los que coinciden intereses privados y públicos, también afectan severamente derechos sociales, económicos, ambientales y civiles; ciertos núcleos poblacionales son despojados de sus bienes – tierra, viviendas, etc. – sin posibilidad real de reparación o indemnización, ni garantías de reinstalación. Desde el 2006, el incremento de las acciones de seguridad pública y de combate al narcotráfico, con participación cada vez mayor de fuerzas militares, han agudizado el deterioro de los derechos humanos.

En represalia a la labor desempeñada frente a esas situaciones, las defensoras y defensores han sido blanco de transgresiones a sus derechos; particularmente los integrantes de la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC) y de la Asociación Civil Tierra y Libertad (ACTyL). En esa perspectiva se inscribe la persistencia de amenazas al derecho a la vida y a la integridad física de la **Hna. Consuelo Morales Elizondo**, Directora de CADHAC. Entre el 16 y 17 de mayo, Sr. **Alonso Aguirre**, un colaborador de CADHAC, fue privado ilegalmente de su libertad durante varias horas, luego de ser detenido por agentes de la Seguridad Pública del Estado y de la policía municipal de Escobedo, cuando en representación de CADHAC acompañaba a un grupo de personas víctimas de desalojos. En varias ocasiones también se ha informado de la existencia de averiguaciones previas o de órdenes de aprehensión en contra de miembros de la organización. Al término de su visita, la delegación tuvo conocimiento de nuevas amenazas de muerte – el 24 y 25 del mes – en contra de miembros del CADHAC. Hechos que se inscriben en el contexto del acompañamiento de CADHAC a las organizaciones ecologistas y al movimiento social que exige la protección de reserva ecológica de Valle de Reyes.

10. Los defensores y la cuestión de los migrantes en tránsito

a. Un tema central para México

El tema de la migración es una cuestión de actualidad universal y aún más en México por su triple condición de país de origen, de acogida y de tránsito de migrantes. Durante los últimos años, el número de migrantes transitando por el territorio mexicano ha crecido exponencialmente, calculándose ahora en más de 200 mil por año.

La triple particularidad señalada ha podido influenciar la existencia de una política paradójica, en opinión de muchas organizaciones y defensores de derechos humanos, marcada por críticas y reclamos de las

autoridades frente al tratamiento y la protección de sus ciudadanos migrantes en el exterior, por una parte, y carencias significativas en el trato dispensado a los migrantes extranjeros en su propio territorio, de otra parte. De hecho, los funcionarios y los responsables políticos con los que la delegación estuvo evocando la cuestión empezaron inevitablemente por quejarse de las condiciones a las que se ven expuestos los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, mientras la delegación buscaba conocer la situación de los defensores de los migrantes en México.

b. Una política migratoria que deja a los migrantes expuestos a una gran desprotección

Ciertos defensores testimoniaron de muchos casos en los que la vulnerabilidad de estas personas por su falta de contactos, de reconocimiento y de medios económicos, los pone como sospechosos y los organismos de seguridad de diferentes Estados no reconocen y menos protegen, salvo excepciones, los derechos de estas personas restándoles protección, lo que muchas veces los hace víctimas de grupos criminales que roban sus bienes y violan a las mujeres cuando no son asesinados. Hasta hubo testimonios fidedignos, muy inquietantes, de abuso sistémico e impune por parte de las mismas autoridades. En ciertos casos, no pocas veces son detenidos y devueltos a la frontera de origen. Esta situación es difícilmente compatible con el reclamo – por cierto legítimo y compartido por la delegación – que los ciudadanos mexicanos que elijen migrar a los Estados Unidos reciban en dicho país un trato conforme a las normas internacionales de protección de los derechos humanos.

Sin Fronteras, organización que se especializa en la protección de refugiados y migrantes (con asistencia y también defensa legal a un promedio de 350 migrantes por mes) coincidió con varios otros testigos en señalar que los Estados Unidos tenían poco que envidiar a México. Explicaron que las estaciones migratorias en México, más especialmente en el Distrito Federal, Chapachulatapas, y Chiapas, se encuentran en pésimas condiciones. Además de enfrentar condiciones extremas en términos de salud, alimentación, alojamiento, etc., los migrantes también están expuestos en México a agresiones graves, incluyendo secuestros, abusos sexuales, trata de personas o trabajo forzoso, por parte de individuos y grupos de delincuentes. Este contexto se ve agravado por el riesgo de sufrir detenciones arbitrarias y otros abusos como los de naturaleza sexual por parte de algunas autoridades.

Dicha situación se ve apuntalada por la impunidad, en parte porque *“la mayoría de los migrantes desconocen sus derechos y enfrentan grandes dificultades, riesgos y costos administrativos para hacer una denuncia”*²⁶, y en parte también por lo que los defensores consideran una omisión de algunas autoridades, en ciertos casos por negligencia y en otros por colusión con los delincuentes.

Un factor igualmente decisivo es el abandono, por parte del Ministerio Público, de la investigación de las denuncias por abuso, alegando la no ratificación de las denuncias por parte de las víctimas, lo cual, según los defensores, ocurre la mayoría de las veces por temor a represalias, por amenazas y en algunos casos incluso por la práctica de expulsiones o devoluciones en forma perentoria para impedirles denunciar los vejámenes padecidos o forzarles a desistirse de ratificar sus dichos.

A lo largo de diversas entrevistas, defensoras y defensores recalcaron su preocupación por la situación de los migrantes y los excesos de las autoridades; en particular la práctica de detenciones arbitrarias, el extendido uso de medidas administrativas de aseguramiento, incluso por término superior a la regla general²⁷, y sus impactantes consecuencias en las condiciones de acogida en las estaciones migratorias²⁸, así

26. Ver OACNUDH. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Junio 2003. p. 174.

27. Ver OACNUDH. Avances y retos en la protección y garantía de los derechos humanos en México. 2006.

28. “...existe un problema de sobrepoblación y, derivado de ello, de hacinamiento, lo que trae consigo que los asegurados per-

como la práctica de tratos crueles, inhumanos y degradantes infligidos a personas detenidas en esas instalaciones. Otro aspecto igualmente inquietante es el déficit de mecanismos para atender los requerimientos de protección y atención particular de las mujeres, niños, niñas y adolescentes no acompañados, las víctimas de la trata, mujeres víctimas de violencia y otros abusos; así como los riesgos que entraña la no inscripción en el registro civil de niños nacidos de madres migrantes en situación irregular.

Frente a la situación en extremo penosa, donde *“el individuo por su condición de migrante ha dejado de ser sujeto de derecho, se le considera como no persona”*²⁹, un creciente número de organizaciones, entre ellas la Pastoral del Migrante y otras organizaciones civiles, abogada(o)s, trabajadora(e)s sociales, psicóloga(o)s, etc. desarrollan acciones de apoyo a las personas migrantes, de asesoría jurídica, de promoción, de asistencia social, de sensibilización e información en derechos humanos, etc. De ese impulso participan también numerosas personas, grupos y comunidades que se localizan junto a las vías de paso de los migrantes a quienes tratan de auxiliar proporcionándoles asistencia, alimentos y albergue sin fines de lucro.

Es ilustrativo de lo anterior el testimonio recibido en Chiapas por un agente eclesiástico³⁰. En los seis últimos años, se ha organizado albergue y protección de los migrantes centroamericanos – generalmente – (nicaragüenses, hondureños, salvadoreños y guatemaltecos en particular) que pasan por la Diócesis de Tapachula, paso obligatorio por tierra. Los 28 albergues que ofrece la Iglesia en la zona que va de Tapachula a Mexicali como lugares de acogida muy básica que funcionan gracias a equipos de voluntarios y permiten a los migrantes descansar, comer, recibir ropa y atención básica, inclusiva médica, siendo un promedio de 200 personas las que transitan por los albergues cada mes. Testimonió de que 70 a 80 por ciento de dichos migrantes han sufrido una forma u otra de violación de sus derechos humanos, siendo el caso más común la violación de las mujeres y el robo: por individuos, bandas organizadas y hasta funcionarios de migración, policías o miembros del Ejército. Según testimonios de los migrantes, en el centro migratorio del Rosedal son casi sistemáticos los asaltos. Se señaló que, a pesar de reiteradas denuncias de estas prácticas, el Estado ha quedado generalmente pasivo, dejando a los migrantes en absoluta indefensión; se hizo sin embargo referencia a denuncias por violación y robo por parte de miembros del Ejército en Ciudad Hidalgo, en 2006, que se formuló en periódicos y ante la CNDH, luego de las cuales dichas ocurrencias disminuyeron significadamente. Por otro lado, se señaló que los migrantes que se atreven a presentar denuncias se ven expuestos a la deportación sin otra forma de proceso. Algunos casos comprobados de abusos en el Rosedal han sido presentados en el Ministerio Público, pero luego de las averiguaciones previas todos los casos han quedado sin resolver; los funcionarios alegan que como los migrantes no se quedan para ratificar la denuncia no hay forma de proceder. La precariedad de la situación de los migrantes es tal que sus hijos nacidos en territorio mexicano quedan sin registrar aún cuando la Constitución establece el *jus soli*, y que, en caso de migrantes que mueren en territorio mexicano generalmente no se hace la averiguación de su lugar de origen de modo a avisar su familia y el traslado de sus restos a su país de origen; siendo habitual que se mande sus restos a la fosa común sin más ceremonia. Frente a todos estos hechos, los migrantes no confían en la posibilidad de lograr verdad, justicia y reparación y no son pocos los que piden su repatriación voluntaria.

La Misión fue informada de un reciente caso en Chiapas, que ilustra cómo la expulsión/devolución de migrantes es utilizada como recurso para impedirles denunciar o ratificar las denuncias. El caso se refiere a la experiencia de una pareja de origen salvadoreño (cuya identidad no fue proporcionada), a la que miembros de la Agencia Federal de Investigación (AFI) detuvieron en forma aparentemente arbitraria, infligién-

nocten en el piso, con las molestias propias de la insuficiencia de espacio, ventilación, higiene y con deficiencias en el servicio sanitario”. CNDH. Informe Especial. Septiembre 2005. <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomegr.asp>.

29. Entrevista con un eclesiástico de la pastoral de migrantes.

30. No divulgamos el nombre de esta persona por razones de seguridad.

doles también malos tratos y otros abusos. Dos días después de que las organizaciones enteradas de la situación denunciaron los hechos, las autoridades liberaron a ambas personas y procedieron a devolverlas apresuradamente a Guatemala, luego de haberles forzado a declarar falsamente que eran de nacionalidad guatemalteca³¹.

Por su lado, Sin Fronteras afirmó que el acoso sufrido por defensores de los derechos de los migrantes tiene mucho que ver con el notable endurecimiento de la política migratoria desde 2006, particularmente desde los sucesos de Atenco. Al respecto señaló la importancia que se le da a la inclusión del Instituto Nacional de Migraciones al Consejo Nacional de Seguridad, sin que dicha inclusión haya dado lugar a gran exposición de motivos, y a las afinidades entre la Ley de Seguridad Nacional (2002) y el Patriot Act de los Estados Unidos. También se refirió en el mismo sentido a la Iniciativa Mérida (todavía pendiente de ser aprobado en momento de la entrevista), en el marco de la cual se preveía destinar varios millones de dólares estadounidenses al Instituto Nacional de Migraciones con el propósito de reforzar su infraestructura y la capacidad del Estado Mexicano de detener a migrantes ilegales, con un programa de cooperación que involucre a cuerpos de la policía mexicana³² y permite presentar a los migrantes legales al Instituto Migraciones, no necesariamente acompañados por un oficial de migraciones. Sin Fronteras señaló que se ve cada vez más limitado y más estrechamente controlado su acceso a las estaciones migratorias, definidas como “instalaciones de seguridad nacional”, con tiempos de interacción con los migrantes que pasaron de ser ilimitados a unos 15 minutos. La organización presentó un recurso que no prosperó por razones de forma y que estuvo archivado sin que lograra que se aborde el fondo de la cuestión; en momento de la visita quedaba pendiente la presentación de un nuevo recurso. Como prueba del endurecimiento de la política migratoria, Sin Fronteras hizo también referencia al proceso de consulta de la sociedad civil que, a iniciativa de la Secretaría de Población, el Instituto de Migraciones había aceptado iniciar en noviembre de 2006 pero que luego dicha institución cerró sin aceptar la más mínima propuesta ni permitir un acuerdo con la sociedad civil.

Sin embargo, conviene señalar que durante la preparación del presente informe la delegación recibió con satisfacción informaciones sobre la promulgación de un decreto de reforma de la Ley General de Población³³, por el que se derogaron diversas disposiciones objeto de cuestionamiento y cuya modificación o derogación había sido requerida en diversas ocasiones³⁴ por penalizar a los migrantes en situación irregular y posibilitar la aplicación de penas privativas de libertad, por el que se han derogado y se había requerido su modificación o derogación.

31. Al parecer no se trataría de una práctica infrecuente, usada al amparo del acuerdo bilateral con Guatemala sobre trabajadores temporarios (2002).

32. Como señalado anteriormente, la policía tiene un creciente componente castrense.

33. Decreto de reforma de la Ley General de Población. Diario Oficial de la Federación (DOF), de 21 de julio de 2008.

34. Comparecencia del Ombudsman nacional ante el Congreso de la Unión. Boletín N° 2834 del Congreso de la Unión. Julio 2006. En línea: <http://desarrollo.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/7563>; OACNUDH. Avances y retos en la protección y garantía de los derechos humanos en México. 2006; Relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Personas Migrantes. Marzo de 2008.

I. MARCO LEGAL DE IDENTIFICACIÓN, RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

A. El marco legal

1. El marco normativo internacional de reconocimiento y protección

El marco normativo de reconocimiento y de protección de los derechos y libertades de los defensores y de las organizaciones de derechos humanos resulta, fundamentalmente, de los diversos textos universales de derechos humanos, especialmente la Carta Internacional de Derechos Humanos, de textos regionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de la *“Declaración sobre los Defensores”*³⁵.

Conforme a dichos textos, como lo enfatiza la Declaración³⁶, a los Estados corresponde la obligación de fomentar y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales; correlativamente tienen también la responsabilidad de reconocer y proteger los derechos y libertades de los defensores y de las organizaciones.

Paralelamente se reconoce, conforme a la Declaración, el derecho y la responsabilidad de los individuos a promover el respeto e impulsar el conocimiento de los derechos humanos, ya sea individualmente o “en asociación con otros”, es decir como integrante de un grupo, asociación u organización, sin perjuicio de su condición legal o formal. En ese sentido, además, se reafirma el reconocimiento de los derechos de los defensores a reunirse pacíficamente; a recibir, transmitir, poseer y publicar información sobre derechos humanos; a denunciar las políticas y actuaciones de autoridades e instituciones estatales; a recurrir a organismos y mecanismos internacionales de supervisión; a recibir protección de la ley y contra cualquier violencia o represalia. La Declaración también reconoce el derecho, no previsto en ningún otro texto internacional, de los defensores a recibir y obtener fondos para el desarrollo de sus actividades a favor de los derechos humanos.

Es de destacar asimismo, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), diversas resoluciones y declaraciones dirigidas a: subrayar reconocimiento del rol de las organizaciones en la promoción y defensa de los derechos humanos y la importancia de la protección de sus dirigentes³⁷; estimular la promoción y la protección de los derechos fundamentales de los defensores por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³⁸; y a que los Estados miembros adopten *“las medidas necesarias para garantizar la vida, la libertad y la integridad personal de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus familiares, incluyendo mecanismos de protección urgentes y efectivos frente a situaciones de amenaza o riesgo inminente, y a que, en todos los casos de violaciones contra las defensoras y defensores de derechos humanos, se realicen investigaciones y procesamientos completos e imparciales y a que se apliquen las sanciones correspondientes”*³⁹.

35. Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución 53/144, del 9 de diciembre de 1998.

36. Artículos 2.2 y 12.2.

37. AG/RES. 1022 (XIX-O/89), de 18 de noviembre de 1989.

38. AG/RES.1671 (XXIX-O/99), de 7 de junio de 1999. *“Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas”*.

39. Resolución sobre las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08), de 3 de junio de 2008.

La Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos destaca que “en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, se hace referencia a ‘los individuos, los grupos y las instituciones [que contribuyen] a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos’ (cuarto párrafo del preámbulo de la Declaración). De acuerdo con esta definición general, pueden ser defensores cualesquiera personas o grupos de personas que se esfuercen en promover los derechos humanos, desde organizaciones intergubernamentales asentadas en las mayores ciudades del mundo hasta individuos que trabajan en sus comunidades locales. Los defensores pueden ser de cualquier género, tener distintas edades, proceder de cualquier parte del mundo y tener cualesquiera antecedentes profesionales o de otro tipo. Es importante observar, en particular, que los defensores de los derechos humanos no sólo desarrollan su actividad en ONG y organizaciones intergubernamentales, sino que, en algunos casos, también pueden ser empleados del Estado, funcionarios públicos o miembros del sector privado”⁴⁰. Conviene recordar que, como señalado en el párrafo 16 del informe de la Unidad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, “en el manual dedicado a este tema, la Alta Comisionada [para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas] señala que no existe una lista cerrada de actividades que se consideren como acciones de defensa de derechos humanos. Estas acciones pueden conllevar la investigación y recopilación de información para denunciar violaciones de derechos humanos, acciones de cabildeo ante autoridades nacionales e internacionales para que conozcan dichos informes o determinada situación, acciones para asegurar la responsabilidad de funcionarias y funcionarios estatales y erradicar la impunidad, acciones para apoyar la gobernabilidad democrática y erradicar la corrupción, la contribución para la implementación a escala nacional de los parámetros internacionales establecidos por los tratados de derechos humanos, y la educación y capacitación en derechos humanos. Cualquiera que sea la acción, lo importante es que esta esté dirigida a promover la protección de cualquier componente de, al menos, un derecho humano y que ésta no involucre medios violentos”. La calificación de defensor se extiende no sólo a personas que desde la sociedad civil obran en pro de los derechos humanos, sino también a “aquellas personas que desde instituciones del Estado tienen funciones relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos y que, en función de dicho trabajo, son víctimas de actos que directa o indirectamente impiden o dificultan sus tareas (...) ello, en virtud de que con dichos actos se afecta el goce y disfrute de los derechos humanos de la sociedad en general”. Ello incluye a “las funcionarias y funcionarios de entidades tales como Defensorías del pueblo y del ciudadano, personerías, procuradurías, fiscalías especializadas en derechos humanos, entre otras, quienes están constantemente trabajando en la verificación del correcto funcionamiento del Estado y el desempeño de las autoridades en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, son más susceptibles a ser víctimas de actos en su contra” (Ibíd. párr. 19).

Por su parte, el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos se funda en la “definición operacional” de un “defensor de derechos humanos” adoptada por la OMCT y la FIDH: “Toda persona en riesgo o que es víctima de represalias, de hostigamientos o de violaciones en razón de su compromiso, de conformidad con los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individualmente o en asociación con otros, en favor de la promoción y de la aplicación de los derechos reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por los diversos instrumentos internacionales”.

40. Ver página Web de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/defenders/who.htm>

2. La Constitución Política mexicana y el proceso de reforma constitucional

No existe en México una ley marco de defensa y promoción de los derechos humanos inspirada de la Carta Internacional de derechos humanos y de la norma interamericana en la materia. Se plantea una reforma integral de la Constitución como condición indispensable para lograr la separación de poderes que logre un equilibrio entre los derechos del ciudadano y las acciones de la autoridad. Un tema neurálgico en lo tocante a lo constitucional y penal es la presunción de inocencia, mecanismo importantísimo para garantizar la libertad individual: ver al respecto la sección titulada “El derecho a un debido proceso”.

Al inicio del actual gobierno se presentó un proyecto de reforma del Estado a ser consultado con las dos cámaras del H. Congreso. Se trata de una propuesta de reforma integral con cinco “mesas de reforma”, entre ellas una de garantías sociales que incluye un sub-grupo relativo a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, con los mecanismos propios para su aplicación, pero desafortunadamente, no desde una perspectiva transversal. La reforma ha sido presentada a ambas comisiones de derechos humanos del H. Congreso Nacional y ha sido consensuada con académicos, defensores y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los derechos humanos. Hasta el momento de la visita, sólo se había llegado a acuerdos con relación a 15 artículos sobre 31 temas, abarcando así 93 reformas constitucionales. Sin embargo, una reunión de líderes de partidos se opuso a casi todas estas reformas salvo la que norma como obligatoria la educación secundaria básica. Por otro lado un paquete de 14 nuevas reformas institucionales fueron impulsadas por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), que incluye consultas ciudadanas tipo referéndum. Este paquete se encuentra a la espera de un mayor impulso. Entre los temas que quedaban sin resolver en momento de la visita figuraba el de la jerarquización de los tratados y convenios internacionales a los que, hasta ahora, se les reconoce mayor jerarquía que a las leyes pero no a la Constitución. La delegación estuvo informada de que el debate sobre la reforma constitucional es tanto más complejo y efervescente que coincide en el tiempo con una propuesta de reforma energética. Actualmente se encuentra en espera de dictamen, dentro de la comisión de puntos constitucionales, una iniciativa de reforma la cual está inspirada en la mayoría de propuestas presentadas por la sociedad civil, académicos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), incluyendo el tema de la jerarquía de las normas internacionales de derechos humanos.

3. El estado de la legislación mexicana directamente aplicable a los defensores de derechos humanos

En 1994, en el marco de la Primera Cumbre de las Américas, los Estados de la región, incluido México, se comprometieron a revisar “...el marco normativo para los actores no gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos...”⁴¹. Sin embargo, en la entrevista sostenida en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Ministro Alejandro Negrín, Director General de Derechos Humanos y Democracia, calificó la cuestión de los defensores de derechos humanos de “tema emergente” con relación a México. A la vez que afirmó que la función de los defensores es “reconocida”, señaló que “se prevé un programa para concretar en este país los elementos de la Declaración de defensores”. Por su parte los defensores consultados hicieron hincapié en la falta de un marco jurídico normativo aplicable específicamente a las organizaciones de derechos humanos y que sea conforme con los estándares internacionales.

41. Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas. Miami, Florida. Diciembre de 1994.
Ver: <http://www.summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm>

Cabe observar que, en términos de reconocimiento jurídico, la Constitución y funcionamiento de las organizaciones de derechos humanos se rige por las reglas generales aplicadas a las asociaciones civiles de acuerdo con los códigos civil, federal y estatal. Comúnmente el procedimiento implica: i) solicitar de la Secretaría de Relaciones Exteriores un permiso de constitución de asociación; ii) protocolizar el acta constitutiva de la asociación por un Notario Público; iii) inscribir el acta protocolizada en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio (el costo varía según cada Estado y en ocasiones el trámite lo realiza un notario público); y iv) inscribir la asociación en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), acompañando la solicitud de una copia certificada de la escritura constitutiva.

Se aseguró a la misión que la mayoría de las organizaciones carecen de reconocimiento, sea porque no disponen de recursos para cubrir los gastos o bien porque se ven desalentadas por lo dilatado de los procedimientos. Situación que significa una total inseguridad jurídica para los responsables y colaboradores, además de serias limitaciones de desarrollo institucional y de acceso a posibilidades de acceso al apoyo público, de la cooperación internacional, etc. Abundando sobre el tema, la LIMEDDH observó que *“muchos defensores ... son aún más vulnerables, porque o no tienen una organización que les representa o es una organización pequeña que a causa de las políticas de financiamientos internacionales de cooperación no permite ni sacar lo de la Asociación Civil [personalidad jurídica], sabiendo que en México para registrar una organización son al menos 20.000 pesos, es muy poco dinero pero para muchos de nosotros es mucho dinero. Es importante tomar en cuenta esta parte del financiamiento que debilita y vulnera a los defensores de derechos humanos”*.

Sobre el acceso al apoyo público federal, estatal o municipal, en la última década se han adoptado a nivel federal un cierto número de reformas Constitucionales y leyes de importancia para la mejoría de los derechos humanos y para sus promotores y defensores. Así, a fines del 2003, después de muchos años de esfuerzo, las organizaciones mexicanas lograron cierto reconocimiento a nivel federal, al adoptarse por el H. Congreso de la Unión el texto denominado: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFF) y la Ley de Asistencia Social, respectivamente en vigencia desde febrero y septiembre de 2004. Ambos textos de ley reconocieron por primera vez, aunque en términos distintos, el interés público de las organizaciones de la sociedad civil. La Ley de Asistencia Social consideró a las organizaciones civiles de asistencia privada como “organizaciones de interés público” (Art. 51)⁴², mientras que por el contrario la LFF consideró de interés público las actividades llevadas a cabo por las organizaciones y no a éstas como tales. Cabe subrayar, sobre este reconocimiento, que en el plano estatal ya se habían adoptado leyes con igual propósito, especialmente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal⁴³, los Congresos de Veracruz⁴⁴ y de Tlaxcala⁴⁵. Desde entonces otros Estados han proseguido ese impulso adoptando y promulgando leyes con objeto similar (Zacatecas⁴⁶) y algunos congresos locales (Chihuahua, Hidalgo, Jalisco y Puebla) mantienen en agenda proyectos en igual sentido.

Aunque la ley federal, como las demás citadas, únicamente reconoce el carácter de interés público de ciertas actividades que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil, no a estas como tales, su promulgación significa un avance importante toda vez que obliga al gobierno federal a apoyar a todas las orga-

42. Ley de Asistencia Social. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270.pdf>.

43. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las organizaciones civiles del Distrito Federal. Abril 2000. Ver: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/2831.htm>.

44. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz. Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz. 11 de febrero 2002.

45. Ley que regula el otorgamiento de recursos públicos a las organizaciones del estado de Tlaxcala. Septiembre 2003. Ver: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/ley_regula-otorgamieno_recursos_organizaciones_Tlaxcala.pdf.

46. Ley de Fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Zacatecas y sus municipios. Julio 2004. Ver: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Leyes/LEYZACATECAS.pdf>.

nizaciones que promueven las actividades reconocidas como de interés público. En efecto, según la ley (Art. 3) todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades reconocidas de interés público pueden acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que la ley establece; esto a condición de que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso. Una posibilidad que también se ofrece, con ciertas condiciones o limitaciones, según el caso, a los capítulos nacionales de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil constituidas conforme a las leyes extranjeras (Art. 4).

En el **Anexo 3** se estudia más en detalle la legislación en cuestión y se incluyen otras referencias que se espera sean de utilidad para el conjunto de los defensores.

B. Los actores institucionales y los defensores de derechos humanos⁴⁷

1. Los defensores y el poder legislativo

Si bien el rol del poder legislativo es clave para asegurar un cuadro legal adecuado para el goce de los derechos humanos, varios defensores manifestaron su falta de confianza en la capacidad del H. Congreso Nacional por lograr, dada la relación de fuerzas políticas en el seno del mismo, acuerdos que respondan a las exigencias fijadas por la normativa internacional. Además, muchos cuestionaron la integridad de ciertos legisladores a quienes consideran que participan en la corrupción y en la práctica histórica de la cooptación de puestos, y hasta en la criminalidad organizada.

Por su lado, la delegación pudo entrevistarse en México con miembros de la Comisión de Derechos Humanos de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso Nacional, pero de un sólo partido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), mientras en Oaxaca, pudo entrevistarse con el Presidente de la Comisión de derechos humanos del H. Congreso Estatal, y en Chiapas con el Presidente y miembros de la Comisión de derechos humanos del H. Congreso Estatal, todos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En dichos encuentros, aparecieron efectivamente las dificultades de los congresistas en incorporar la normativa internacional de derechos humanos ya que, muchas veces no están muy familiarizados con la misma.

Durante las entrevistas con integrantes de las Comisiones de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional y del respectivo Congreso de los Estados de Chiapas y de Oaxaca, la delegación recibió informaciones que contrastan significativamente. Se conoció así de la reciente aprobación por la Comisión Permanente del Congreso Nacional, de un punto de acuerdo exhortando al Titular del Poder Ejecutivo Federal a *“cumplir con los compromisos adquiridos en la Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos...”* y pidiéndole informar de las medidas adoptadas *“...para garantizar la protección de las y los defensores de derechos humanos”*. En dicho punto de acuerdo también se exhortó a la CNDH a adoptar las *“medidas apropiadas para garantizar la seguridad y la integridad física y psicológica de las y los defensores de derechos humanos...”*; y a las Procuradurías del Estado de Guerrero y de Chihuahua, para que investigasen diversas violaciones graves a los derechos humanos de varios defensores. En oposición con lo anterior, en los Estados de Chiapas y Oaxaca, hasta ahora los Congresos estatales y sus respectivas comisiones de derechos humanos habrían omitido abordar la cuestión relativa al reconocimiento, la seguridad y la protección de los defensores y de las organizaciones de derechos humanos.

47. A respecto los defensores y el poder judicial: Ver sección III.B titulada “El derecho a un debido proceso”.

Un tema que llama la atención es el hecho de que muchos Parlamentarios ignoran o conocen muy escasamente las normas internacionales de derechos humanos, incluyendo la Declaración sobre los Defensores, así como las obligaciones del Estado y el rol que corresponde o puede desempeñar el Legislativo; especialmente en relación al reconocimiento y la protección de los defensores y de las organizaciones. Al respecto, cabe señalar que si bien los legisladores chiapanecos y oaxaqueños entrevistados reconocieron que desconocían el texto de la Declaración sobre los Defensores, tanto como la existencia y el cometido de mecanismos como la Representante Especial del Secretario General de la ONU y la Unidad de Defensores de la OEA, también manifestaron su disposición a examinar la Declaración y demás documentación de referencia con miras a una eventual consideración de la problemática de los defensores.

Finalmente, es de observar que si existe aparentemente cierto nivel de comunicación y consulta entre parlamentarios del Congreso de la Nación y responsables de ciertas organizaciones de derechos humanos, en términos interinstitucionales las relaciones serían esporádicas y poco relevantes. A nivel estatal, específicamente en Chiapas y Oaxaca, las relaciones entre los respectivos parlamentos y las organizaciones de derechos humanos parecen inexistentes y no existen espacios de interlocución o de intercambio de información con las organizaciones.

2. Los defensores y el sistema del Ombudsman

México es probablemente el país que cuenta con el mayor sino uno de los más importantes andamiajes institucionales de promoción y defensa de los derechos humanos. El sistema del Ombudsman asume en México la forma de una Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y una red de instituciones públicas estatales⁴⁸ – comisiones y procuradurías de derechos humanos – en los 32 Estados que constituyen la federación. En este sentido, se lo considera el sistema de Ombudsman más grande del mundo. Dicho sistema tiene la dificultad de que no todas esas instituciones se adecuan a los Principios de París y por ello tienen diferentes niveles de autonomía con relación al Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, mientras en el Estado de Chiapas el Congreso local elige el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) en base a una terna de candidatos establecida por el Ejecutivo (Ley para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Art. 24), en el Estado de Guerrero es el Ejecutivo local quien nombra directamente al Presidente de la CEDH, con la aprobación del Congreso (Ley de la CEDH. Art. 13), en tanto que en el Estado de Oaxaca el nombramiento del Presidente de la CEDH lo realiza el Congreso local (Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca - CEDHO. Art. 11) y lo mismo acontece en el Estado de Veracruz (Ley de la CEDH. Art. 15). En el Distrito Federal es a la Asamblea Legislativa a quien corresponde nombrar la o el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), debiendo convocar a tal fin a las organizaciones de la sociedad civil más destacadas, y otras instituciones y organizaciones, para que propongan una candidata o candidato (Ley de la CDHDF. Art. 9).

Por lo que pudo observar la delegación, las distintas Comisiones gozan por parte, tanto de los defensores como de las víctimas, de grados de confianza muy variables y logran resultados muy disímiles en cantidad e impacto. Conviene observar al respecto que, como lo observó una de las representantes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, uno de los grandes factores que obstaculiza la labor

48. "El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales." (Constitución Política. Artículo 102. Apartado B).

de dichas entidades es que la regla general en los textos penales vigentes consiste en que (ver sección III) la carga de la prueba recae en la víctima, lo que distrae las posibilidades del Ombudsman que debería poder centrar su acción en la protección de la víctima.

Desde luego, habida cuenta de las dificultades que en materia de seguridad enfrentan las defensoras y defensores de derechos humanos, lo mismo que las organizaciones, cabría esperar que las instituciones públicas desempeñen un rol preponderante en su protección. Sin embargo, parece ser que con excepción de la CNDH y la CDHDF, que disponen cada una de un programa especial dirigido a examinar casos concernientes a transgresiones de derechos de los defensores, la cuestión de la protección no formaría parte de la agenda de otras instituciones.

No obstante tener un programa específico destinado a los defensores, quedó claro que si existe en México un actor institucional que genera la desconfianza unánime de los defensores, es CNDH. Varios de ellos evocaron el fuerte desequilibrio entre los importantes medios y recursos de que dispone esta institución (se evalúa que la CNDH tiene el presupuesto más elevado en el mundo para un Ombudsman) y los resultados de su acción. Evalúan la relación costos/efectos como muy deficiente, hecho que, además de ser muy preocupante de por sí ya que deja a las víctimas indefensas, tiene por otro efecto negativo de desprestigiar la temática de los derechos humanos con el público. Varios defensores también evocaron el poder discrecional de que goza la CNDH para decidir que quejas piensa canalizar y cuáles no, y por ejercer su facultad de atracción de los casos que suceden en los distintos Estados de la Unión, y señalaron su preocupación acerca de lo que califican de falta de transparencia en el funcionamiento de la CNDH. Algunos afirmaron que la CNDH participa de la impunidad. Por su parte, otro representante, refiriéndose a la problemática enfrentada por la organización, abundó en el tema aseverando que: *“la CNDH termina contribuyendo a romper todo el tejido social en las comunidades. Hemos resistido los embates de la Fiscalía Especial (sobre desaparecidos) que igualmente ha contribuido a intentar romper la organización creando organizaciones paralelas al interior del ayuntamiento. La CNDH en este momento junto con el Comité de reparaciones que también han venido intentando crear organizaciones paralelas para entregar dinero y evitar de que se siga luchando por la presentación de los desaparecidos”*⁴⁹.

Por su lado, el Director General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, Lic. Fernando Batista, con quién la delegación se entrevistó en ausencia y representación del Presidente de la CNDH, Dr. Soberanes, afirmó: “Somos la única entidad que analiza la impunidad”, y “los únicos que fiscalizamos la acción de los fiscales” pero se limitó muy estrictamente a ofrecer informaciones técnicas acerca de su campo específico de trabajo y le presentó, respecto del mismo, estadísticas que distaban de ser convincentes; también se quejó de la modestia de los recursos de que disponía con relación a la importancia de la acción por realizar. La CNDH tiene la capacidad de investigar las acciones de los ministerios públicos, dijo, pero no tiene competencia para conocer de casos particulares; en dichos casos, invita a la persona agraviada a hacer las denuncias penales correspondientes. Al respecto, definió a la CNDH como una suerte de órgano de control constitucional pero no jurisdiccional. Dijo: “tenemos medios de seguimiento a los medios de comunicación, sobre todo los de circulación nacional, pero muchas veces no podemos intervenir: los documentamos”. En el curso del encuentro también se aseguró a la delegación que existe una relación activa con organizaciones civiles de derechos humanos y que la institución mantiene una “preocupación constante” por la situación de defensoras y defensores; sin embargo sobre éste punto tampoco fue posible recibir la información solicitada para conocer las condiciones y la forma en que se desarrolla esa relación activa, de una parte, y el modo como se expresa en la práctica la preocupación de la institución por los defensores, de otra parte. Sobre el punto, aunque de

49. Entrevista de la misión. 25 de junio 2008. México D.F.

acuerdo con los indicadores estratégicos de la CNDH, durante el primer trimestre de 2008, se habrían atendido 42 casos relacionados con presuntas violaciones a los derechos humanos de periodistas y defensores civiles, a la delegación no le fue posible disponer de datos precisos que permitan determinar qué casos o cuántos conciernen efectivamente a personas u organizaciones involucradas en la promoción o la defensa de los derechos humanos.

En contraste, la delegación pudo constatar que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México goza de la confianza de la comunidad de los defensores de derechos humanos con la que es obvio que mantiene una línea abierta de diálogo. También recibió de parte de representantes de la misma una información detallada acerca de la importante labor que realiza en defensa de las víctimas de violaciones. Dicha Comisión beneficia de un proyecto de cooperación bilateral por parte de la Unión Europea en el campo de la justicia.

En Oaxaca, el Dr. Heriberto Antonio García, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), explicó su funcionamiento. Señaló que la Comisión existe desde el año 1993 y que en diciembre de 2007, se inició una nueva etapa con un cambio de ley cuyo objetivo es el de “ciudadanizar” la Comisión, abriendo a la sociedad civil, mediante convocatoria pública, la posibilidad de presentar propuestas para la designación del presidente y los 10 consejeros (las candidaturas son analizadas por la Comisión de Derechos Humanos y votadas por el pleno del Congreso⁵⁰). El Presidente reconoció que, a pesar de la diversidad étnica de Oaxaca, la Comisión no incluye a ningún Indígena, aunque afirmó que entre los 5 hombres y las 5 mujeres que integran actualmente la Comisión, uno es especialista en temas indígenas. El Dr. García admitió que existe lo que calificó de “divorcio” entre la ciudadanía y las instituciones del Estado y explicó que se avocaba a tender puentes, más especialmente con los defensores con relación al “saldo del conflicto”. En cuanto a las violaciones de los derechos humanos en el contexto del conflicto, señaló que la CNDH había ejercido su facultad de atracción en todos los casos ya que las quejas generalmente implican a autoridades federales y no solamente estatales. En cuanto a la CEDH, tiene la facultad de iniciar expedientes de oficio, y lo hizo en el caso del crimen de las periodistas indígenas Triquis, señaló, pero en este caso también la CNDH ejerció su facultad de atracción. La CEDH adopta recomendaciones no vinculantes, con propuestas de conciliación que, hasta ahora, han sido todas aceptadas por el Estado y han recibido publicidad en los medios de comunicación; informa a la CNDH, a la que se puede apelar en caso de disconformidad con las recomendaciones tomadas. Por su lado, varios defensores manifestaron su desconfianza con relación a una entidad que, a su juicio, no goza de autonomía, cuyo titular ha sido propuesto por el Gobernador y ocupó anteriormente la función de Procurador del Estado. En este sentido, la delegación pudo apreciar que el nivel de interlocución entre la Comisión y los defensores dista de ser fluido. Varios defensores evaluaron que durante el conflicto del 2006, la Comisión había estado inoperante y afirmaron que, en general, tiende a proponer conciliaciones siempre a favor del Gobierno. Señalaron que desde 2006, la Comisión no publicó ningún informe y no se sabe cómo opera. Sin embargo, reconocieron que la Comisión intentó en marzo de 2008 firmar un convenio con la comunidad de los defensores oaxaqueños. La invitación fue cursada a todas las organizaciones a través de la CNDH pero muy pocas organizaciones aceptaron participar. La mayoría de ellas se negaron a entrar en el convenio por considerar que ello legitimaría una acción gubernamental que consideran generalmente ajena a los derechos humanos. Por su lado, el Dr. García reconoció la resistencia de estas organizaciones y declaró que mantiene las puertas abiertas al diálogo, razón por la cual organizó varios foros de explicación.

50. El Congreso del Estado elige el Presidente de la CEDHO y a los miembros, en número de diez, del Consejo de la Comisión, debiendo para tal fin emitir previamente, a través de la Comisión Permanente de Derechos Humanos, convocatorias públicas de propuestas de aspirantes. (Art.11, 18 y 19. Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, de 21 de Diciembre de 2007).

En Chiapas, la delegación no llegó a entrevistarse con el Presidente u otro responsable de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por lo que no dispone de información de primera mano sobre su funcionamiento y sus logros y resultados.

3. Los defensores y el poder judicial

Uno de los mayores desafíos de México tiene que ver con la independencia del sistema de justicia. Entre las organizaciones es generalizada la convicción de que la “*aplicación de la justicia*” ha sido instrumentada. Además de la judicialización de conflictos sociales, a los dirigentes comunitarios, asociativos, participantes en protestas sociales y, desde luego, los defensores de derechos humanos, también se les persigue más asiduamente en base a pruebas prefabricadas, acusaciones infundadas, declaraciones obtenidas mediante apremios ilegales, etc. En esa perspectiva los procesos judiciales permanecen abiertos, aun en caso de desistimiento de la acción, y órdenes de aprehensión son mantenidas en “*suspense*”⁵¹, generándose con ello un ambiente de temor por el riesgo de detenciones imprevistas, además de disponerse de justificativos, de la práctica de arrestos arbitrarios y la detención ilegal. Algunos activistas sociales sentenciados a penas de prisión habrían sido detenidos nuevamente, al momento de ser liberados o poco después, en base a órdenes de detención hasta entonces desconocidas. Al parecer en ciertos casos, además, personas injustamente juzgadas o sentenciadas son posteriormente liberadas en forma “condicional” o “provisional”, imponiéndoseles la obligación de firmar periódicamente un registro en el tribunal o de presentarse cuantas veces les requiera el juez⁵².

En contraste, las dilaciones u omisiones en la investigación parecen ser una regla generalizada cuando se trata de violaciones a los derechos humanos de las defensoras y defensores de estos mismos derechos. Con frecuencia se alude como justificativo la falta de denuncia por parte de la(s) persona(s) agraviada(s). Situación que objetan diversas organizaciones, para las quienes incluso en los casos denunciados formalmente las autoridades correspondientes – Ministerio Público, procuradurías, etc. – retardan excesivamente las investigaciones o simplemente no las llevan a cabo. El desamparo frente a la arbitrariedad reside igualmente en el hecho de que la carga de la prueba recae en la víctima; más aún cuando se trata de personas vinculadas a actividades sociales o de promoción y defensa de los derechos humanos. Así, no es casual que las investigaciones sean abandonadas por no allegar las víctimas los elementos probatorios de sus alegaciones, mientras que por otra parte las autoridades declinan contestar a los pedidos de información o deniegan la responsabilidad o el involucramiento de funcionarios o agentes en los hechos alegados.

4. Los defensores y la Procuraduría General de la República

Lamentablemente la delegación únicamente se entrevistó con representantes de la Procuraduría General de la República (PGR) en el marco de una reunión de carácter colectivo celebrada en la Secretaría de Relaciones Exteriores, no siendo posible en esas circunstancias profundizar temas específicos con los delegados participantes en la misma, Lic. Pascual Moreno y Lic. Carlos Garduño Salinas. Por su lado, y con cierta unanimidad, los defensores apreciaron negativamente el trabajo de la PGR, de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Ministerio Público para prevenir las agresiones, proteger a los defensores agredidos y seguir las denuncias de los casos.

51. No es infrecuente que activistas sociales y defensores de derechos humanos sean objeto de detención en base a órdenes de aprehensión o acusaciones cuya existencia desconocían, incluso tratándose de “denuncias” o de “órdenes emitidas” incluso con meses o años de antelación.

52. Art. 3, Ley de libertad con sentencia suspendida. Chiapas.

Dicho desempeño poco eficaz de las procuradurías de justicia podrían deberse a la carencia de recursos humanos calificados, pues la delegación recibió testimonios preocupantes de abusos de poder y corrupción entre algunos de sus miembros así como de actitudes hostiles frente a defensoras/es de DDHH, sin por ello ser sancionados. Por ejemplo, se informó a la delegación acerca de acusaciones públicas por parte del delegado de la oficina del Procurador General de la República contra tres organizaciones del Estado de Puebla, afirmándose que tenían afinidad con grupos de guerrilla (noviembre de 2006). Otro testigo alegó que el Subprocurador de Derechos Humanos, Atención a víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República había acusado públicamente, en presencia de delegados internacionales, a una defensora de ser “enemiga del Estado” en momento en que el caso de dicha defensora estaba investigado precisamente por la propia Subprocuraduría.

5. Los defensores y la policía

No fue poco impactante para la delegación enterarse que, a nivel federal, coexisten 189 cuerpos policiales distintos mientras cada uno de los 32 Estados de la Unión también dispone de sus propios cuerpos policiales. El cuerpo federal más referido en las entrevistas ha sido el de la Policía Federal Preventiva (PFP) que ha tenido un rol importante en la represión a defensores de derechos humanos en el contexto de los eventos de Oaxaca en 2006, de Atenco en 2006 y muchos otros, por lo que la delegación lamentó muchísimo no poder encontrar a ningún miembro de su alto mando. Al respecto, conviene observar que el momento de la visita fue marcado por el asesinato, por parte de sicarios, del Comandante de la PFP, Igor Labastida Calderón y que desde 2007 se trataba del cuarto alto funcionario de la PFP asesinado presuntamente por la delincuencia organizada. El otro cuerpo también referido en muchas oportunidades ha sido la Agencia Federal de Investigación (AFI) y tampoco en este caso pudo la delegación entrevistarse con algún alto funcionario de la misma.

Además de no estar generalmente capacitados en derechos humanos (más especialmente en materia de prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes) y de competir entre sí, es frecuente que el mando de los cuerpos policiales recaiga en personas pertenecientes al ámbito castrense, aún cuando la función de la policía es de carácter civil por naturaleza. En este contexto, el Dr. Gustavo Fondavila, Director del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), mencionó que la PFP incluye a unos 11.000 efectivos, de los cuales unos 5.000 provienen del Ejército. De la misma manera, la AFI incluye a ex-militares entre su personal y recibe entrenamiento en un ambiente semi-militarizado.

Los testimonios recibidos por la delegación acerca de la policía coinciden por señalar que no existe ninguna tradición de trabajo con las organizaciones de derechos humanos con relación a, por ejemplo, las visitas a las instituciones penales: los defensores coincidieron en denunciar que sigue imponiéndose una cultura del secretismo. Para ellos, el diagnóstico de la policía realizado en 2000 (en el contexto del diagnóstico de la situación en materia de derechos humanos) permanece esencialmente válido. No existe ningún protocolo judicial de regulación del ejercicio abusivo de la fuerza por lo que la policía goza de absoluta discreción para recurrir a la fuerza, sabiendo que no habrá limitantes a la misma. No existe mecanismo de rendición de cuentas. La policía se auto-regula. Los jueces penales no controlan en qué condiciones fue detenida una persona, lo que es clave para la impunidad. No hay indemnización por error judicial. Por otro lado, la Auditoría General de la Nación se limita estrictamente a controlar las cuentas. En general, la policía se ve desbordada y el incremento de su presupuesto no ha significado una baja del nivel de delitos. Los defensores (especialmente en Oaxaca) denunciaron la práctica recurrente e institucionalizada del recurso abusivo a la fuerza pública, en negación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y absoluta necesidad. Son además reiterativas las acusaciones de corrupción en lo que respeta la policía. Varios defensores hicieron además referencia a la participación de la propia policía en el narcotrá-

fico y el crimen organizado en general y al hecho que es común que ex policías se transformen en guardaespaldas de narcotraficantes. Todo ello en el contexto descrito en la sección B de la introducción del presente informe.

C. Margen de participación de los defensores en la definición y el seguimiento de la política nacional en materia de derechos humanos

1. Participación en instancias y procesos consultivos

Diversos mecanismos de verificación internacional⁵³ en materia de derechos humanos han formulado observaciones y recomendaciones animando a las autoridades mexicanas a impulsar y estimular la participación de las organizaciones de derechos humanos en las diversas instancias de diálogo, a intercambiar y a proporcionarles información de manera permanente, amplia y transparente, a diseñar y poner en práctica conjuntamente campañas de información, de formación en derechos humanos, a tomar en cuenta sus opiniones y recomendaciones, etc.

En los últimos años, en lo formal, se ha reconocido la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las de derechos humanos, particularmente en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y en otros textos relacionados. En el Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil; Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil; Reglamento Interno del Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil; y el Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. También merecen mención el Acuerdo por el que se Establecen los Lineamientos para la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Temas de Política Exterior (febrero del 2005), lo mismo que el Acuerdo por [el] que se crea con carácter permanente la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos (marzo del 2003). Además, la participación de la sociedad civil está contemplada en otros textos, como la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, según la cual las organizaciones de la sociedad civil – *“...más destacadas por su desempeño en la promoción y defensa de los derechos humanos”* – han de ser convocadas para proponer una candidata o candidato para hacerse cargo de la Presidencia de la Comisión; mientras que la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos prevé la *“auscultación entre [...] los organismos públicos y privados promotores o defensores de derechos humanos”*, a efecto de establecer la terna de candidatos a la presidencia de la institución o la ratificación del titular.

No obstante, la participación en los distintos organismos y procesos de consulta en la materia de interés de las organizaciones que trabajan en derechos humanos, y en otras áreas, no están plenamente garantizados o al menos no de manera uniforme para todas las organizaciones. En efecto, si bien la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil se refiere a la participación de las organizaciones como un derecho, su ejercicio, al igual que el de los demás derechos reconocidos por la ley y el acceso a los beneficios previstos, sería tributario de la inscripción de las organizaciones en el registro federal. De hecho, algunas personas señalaron que no es extraño que se excluya de reuniones o procesos de consulta a organizaciones no registradas, introduciendo simplemente en agenda algún tema cuya consideración se reserve para organizaciones inscritas en el registro federal o con el Código Único de Identificación (CLUNI), sin que dichos temas sean efectivamente abordados.

53. Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Comité de los Derechos del Niño, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

2. Espacios de interlocución

Las organizaciones consultadas han sido unánimes en observar que, en los últimos años, ha habido avances en lo relativo a la interlocución con las autoridades, empezando por el auge de la participación en la elaboración del diagnóstico y del programa de derechos humanos (véase más adelante), y en algunas iniciativas análogas en los planos estatales. Se ha participado también en la elaboración de diagnósticos y programas estatales de derechos humanos particularmente en Chiapas, Chihuahua, Guerrero y el Distrito Federal. Iniciativas que en sí mismas representan espacios de diálogo que hasta la fecha no ha sido posible concretizar plenamente por el desistimiento de las propias autoridades, salvo en lo que respecta al diagnóstico y el programa de derechos humanos del Distrito Federal⁵⁴, cuya realización posibilitó fortalecer la interlocución entre autoridades y organizaciones de la sociedad civil.

En lo que concierne a los espacios institucionales de interlocución, se destacó la creación, en el 2003, mediante acuerdo Presidencial, de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos⁵⁵ (en adelante “CPG” o “la CPG”), cuya misión consiste en elaborar la política gubernamental en la materia, así como la coordinación de las acciones a nivel nacional e internacional en el campo de los derechos humanos. En ella participan la totalidad de las dependencias relacionadas con el tema de los derechos humanos, y también participan organizaciones de la sociedad civil. Su importancia como espacio de interlocución ha sido subrayada por representantes de diversas organizaciones, considerando que representa un espacio de diálogo susceptible de facilitar la concertación entre el gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil. Esta opinión es concordante con la apreciación hecha por la OACNUDH al estimar que: “... [la] Comisión puede contribuir al reconocimiento de la legitimidad del trabajo realizado por las y los defensores de derechos humanos y constituye un espacio idóneo para escuchar y considerar las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, y recibir las observaciones a las iniciativas que el Ejecutivo presente...”⁵⁶.

En principio la comisión debe contar, para el cumplimiento de su cometido, con la contribución de la sociedad civil cuya participación se reconoce como “...un eje fundamental en la promoción y defensa de los derechos humanos y que por lo tanto, debe involucrarse abiertamente en los procesos de diseño de la política nacional de derechos humanos...”. Por otra parte, aunque tal reconocimiento parece carecer de plenitud, puesto que se contempla la participación con derecho a voz pero sin voto, la Comisión está llamada a “garantizar[á] la plena participación de representantes de organizaciones de la sociedad civil en todas sus sesiones...”. para lo cual las organizaciones deben designar – con total independencia – representantes en un número razonable que permita la interlocución y el intercambio efectivo de ideas.

Representantes de diversas organizaciones se refirieron también a la existencia, en el marco de la Secretaría de Gobernación, de un espacio de interlocución de singular importancia en relación al tema de la protección de los defensores, el cual consiste en una Comisión sobre Marco Jurídico y Diseño Institucional, que tiene como finalidad contribuir al “diseño de un marco jurídico que prevenga las medidas de protección para los defensores y el establecimiento de un mecanismo para la puesta en práctica de las medidas de protección”.

Diversas organizaciones hicieron mención, asimismo, de algunas dependencias que consideran cumplen cierta función en materia de interlocución. Es el caso, por ejemplo, de la Dirección General de Derechos

54. <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=informesdiagnostico>

55. Diario Oficial de la Federación, de 11 de marzo de 2003.

Cabe subrayar que la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos fue precedida por la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, establecida en el 2001.

56. Ver OACNUDH. Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. 2003. Pág. 5.

Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que entre sus funciones cuenta la de: promover y coordinar las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil interesadas, con miras a tomar en cuenta sus observaciones y sugerencias en la definición y ejecución de la política exterior en materia de derechos humanos. En ese contexto se sitúa la Oficina para la Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil, establecida en noviembre 2007, que tiene por finalidad asegurar el enlace con las organizaciones de la sociedad civil en materia de información, diálogo, consulta, participación y análisis en temas de política exterior.

Con todo, existen serias inquietudes de parte de las organizaciones consultadas por lo que hace a la eficiencia y la eficacia de esos mecanismos de participación, en especial la CPG, debido sobre todo a su funcionamiento con carácter prácticamente consultivo, la irregularidad de sus trabajos, la omisión de convocatorias o convocatorias a destiempo, la falta de calendarización precisa de sesiones, el aplazamiento sorpresivos de reuniones; igualmente, el déficit de información adecuada y oportuna, la resistencia a considerar problemas o temas esenciales (fuero militar, rol de las fuerzas armadas en la seguridad pública, impacto de tratados y proyectos en los derechos humanos, etc.), la tendencia a prescindir de los aportes de las organizaciones, la poca o ninguna atención acordada a la problemática de la protección de defensoras y defensores, etc. La misión ha podido constatar que tales problemas no son recientes y la mayoría guardan relación con las recomendaciones de diversos mecanismos, a las que se aludió al inicio del presente capítulo.

A fines de noviembre 2007 un grupo de organizaciones, apoyándose en las observaciones y recomendaciones de la CIDH a los Estados de la región⁵⁷, elaboró y propuso a las autoridades un conjunto de medidas (en anexo) con miras a promover el reconocimiento de la labor de defensoras y defensores, así como a asegurar la protección de quienes se hallen en situación de riesgo, con particular atención en casos específicos por razones de género y del trabajo sobre determinados derechos como los de la mujer, de pueblos indígenas, etc. o la zona – urbana o rural – donde cumplen sus labores. Propuesta que, por otra parte, fue acogida favorablemente por las autoridades (ver anexo 5), sugiriéndose llevar a cabo una discusión de fondo próximamente.

3. La problemática del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT)

Durante su visita, la delegación tuvo conocimiento de la decisión del Gobierno de otorgar atribuciones a la Tercera Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), confiándole el desempeño de las funciones correspondientes al *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT)*, previsto por el Protocolo adicional a la Convención contra la Tortura. La decisión fue anunciada el 20 de junio de 2008, por el Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), en el marco de una reunión de la Subcomisión de Armonización Legislativa de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos⁵⁸. Fue objeto de reacciones de inconformidad y reclamos por diversos sectores, por no cumplirse las condiciones de autonomía, pluralidad y especialización requeridas, cuando el asunto de la composición, funcionamiento y estrategias del MNPT había sido objeto de conversaciones, durante varios meses, entre autoridades del gobierno federal, instituciones estatales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales. Un proceso en el que se logró establecer criterios y principios básicos sobre las condiciones y modalidades de integración del mecanismo, en particular acerca del carácter plural que debe reunir, la independencia y capacidad profesional de sus miembros, la participación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, lo mismo que de las organizaciones de la sociedad civil.

57. Ver CIDH. “Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas”. 2006.

58. Reinstalada mediante decreto Ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de marzo de 2003.

Frente a esa decisión y a la falta de precisiones sobre el aseguramiento de los requisitos mínimos para el correcto funcionamiento del mecanismo, más de sesenta organizaciones y redes de organizaciones de defensa de los derechos humanos, junto con las Comisiones de Derechos Humanos del Distrito Federal y de los Estados de Guerrero, Guanajuato y San Luis Potosí, y varias instituciones académicas, dieron a conocer una carta pública, fechada el 28 de junio⁵⁹, recordando a las autoridades que: *“...el MNPT debía ser un sistema plural que, bajo la coordinación de un grupo de expertos y expertas, diera lugar a integrar por igual a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y a las organizaciones civiles. Lo anterior, en el entendido de que uno de los principios básicos del Protocolo son la independencia y la capacidad profesional que deben tener sus miembros”*. Se subrayaba igualmente el hecho de que la decisión de las autoridades federales: *“...relega a segundo término a los organismos públicos de derechos humanos de cada entidad federativa, a las organizaciones civiles y a los/as especialistas, todos actores fundamentales para que un sistema como el MNPT sea eficaz en la prevención la tortura”*. Además se recordaba que, a pesar del carácter no vinculante de los acuerdos obtenidos en el proceso de interlocución, en el marco de un régimen democrático la realización de *“...un proceso de consulta y de búsqueda de acuerdos entre diversos actores, genera una obligación política de actuar con coherencia, lo que significa que la decisión final debe corresponder con el sentido de las consultas”*.

Este aparente tropiezo, que no es el único experimentado en el marco de la interlocución, ha contribuido a estimular las aprensiones de la sociedad civil y a fortalecer un escenario de escepticismo y desconfianza sobre las perspectivas de la interlocución, que algunas organizaciones perciben incluso como algo *“...en general ineficaz... [y a que] las autoridades hacen trabajar a las organizaciones, asfixian a los defensores en papeles, para después apartar las propuestas que hacen y someter sus propias opciones”*⁶⁰.

4. La cuestión del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012

En el 2003 se aprobó el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México. En la dinámica de apertura democrática que siguió a las elecciones del 2000, la elaboración del Diagnóstico había sido promovida por la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la ONU, recién instalada en el país⁶¹, y había contado con la activa contribución y el consenso de los defensores de derechos humanos. Luego se aprobó el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006 que dista de haber sido aplicado en su totalidad. En momento de la visita, estaba en curso de elaboración a nivel de la Secretaría de Gobernación un Programa nacional de derechos humanos 2008-2012 cuyo texto todavía no se había hecho público a pesar del pedido insistente de sectores del H. Congreso y de los defensores. El Ministro Alejandro Negrín, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se refirió al mismo en términos generales, señalando que estaba en estado de preparación, quedando por aprobar los aspectos de impacto regulatorio y presupuestario, sin precisar ni las modalidades de lo que definió como “un proceso de consulta” de los defensores en un espacio de “convocatoria abierta”, ni los plazos de adopción e implementación. Sin embargo, habló de *“consolidar los mecanismos de participación de los defensores al desarrollo conjunto de estrategias para responder a los problemas estructurales que afectan el goce de los derechos humanos”*.

Por su lado, las organizaciones de derechos humanos se quejaron que, en absoluto contraste con el proceso democrático anterior, no estaban siendo auténticamente asociadas al proceso de elaboración. Se

59. “Gobierno Federal decide unilateralmente Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, habiendo convocado foros para su integración”. México, D.F., 28 de junio de 2007. En línea <http://www.cdndf.org.mx/index.php?id=com0407>.

60. Entrevista de la Misión con representantes de organizaciones. 16 de junio 2008. Ciudad de México.

61. Comparada con las demás oficinas del Alto Comisionado en el mundo, la Oficina de México es una de las pocas instaladas en un país que no está en transición después de un conflicto armado.

aseguró que, al concluir las consultas de preparación del programa, las autoridades asumieron la redacción del documento, sin que *a posteriori* los demás actores conocieran realmente los contenidos y alcances del mismo; en ese sentido se dijo que, si bien las autoridades habían convocado a una reunión para “presentarnos” el documento, en realidad únicamente se les “expuso en forma sucinta”, en una presentación en PowerPoint, sin proporcionar copia de las diapositivas ni del documento. Las organizaciones insistieron en precisar, además, que a lo máximo, se veían consultadas puntualmente y “muy por arriba”, pero no involucradas en una reflexión de fondo ni consultadas sobre el texto. Ello había llevado varias ONG, como la LIMEDDH, a salir de la Mesa de Diálogo por considerar que, justamente, faltaba el diálogo. Varios defensores observaron que, en contraste con el clima de diálogo que había imperado en el proceso anterior, hoy se vivía la sensación de que el gobierno hacía con condescendencia una suerte de favor cuando consultaba a los defensores y a la sociedad civil en general con relación al futuro Plan. Fue también sorprendente y revelador enterarse que la Comisión Nacional de Derechos Humanos no estaba involucrada en el proceso de elaboración del Plan Nacional.

5. Seguimiento de los tratados internacionales de derechos humanos

En el curso del año 2006, México tuvo que presentar, en el marco de las Naciones Unidas, informes a seis órganos de seguimiento de los tratados de derechos humanos. La delegación fue informada que los mismos formularon un total de cerca de 300 recomendaciones. El seguimiento de dichas recomendaciones presenta, por supuesto, serios desafíos y es obvio que sería importante que los defensores de derechos humanos fueran asociados a una reflexión al respecto, sobre todo si se piensa que, en 2009, México deberá presentar un nuevo informe al Comité de Derechos Humanos de la ONU⁶². Sin embargo, también en este caso, los defensores manifestaron que no habían sido llamados a participar para buscar puntos de coincidencia. En general, se quejaron de no poder tener ninguna participación u incidencia ni en las evaluaciones ni en la preparación de los informes y de que, además, no se tomaran en cuenta de manera sistemática las recomendaciones de los organismos internacionales, se trate del sistema universal o del sistema interamericano. Tratándose del ya evocado Mecanismo nacional de prevención de la tortura que, en tanto Estado parte del Protocolo relativo al Convenio sobre la Tortura, México tenía que instaurar, el Presidente de la LIMEDDH declaró lapidariamente: “Nos pasaron por encima”, lamentando que “los espacios de interlocución existentes en el 2000 ahora están rotos”.

En este contexto, varios defensores se refirieron también a la (entonces) inminente salida del país del Sr. **Amerigo Incalcaterra**, a cargo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sugiriendo que la misma había sido fruto de presiones del Gobierno quien veía a dicho funcionario como muy afín a los defensores y demasiado proactivo en la denuncia de las violaciones de derechos humanos y la impunidad.

6. La cuestión de la exigibilidad de ciertos derechos humanos

Resolver la cuestión de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales es por cierto en México un tema más que relevante y urgente, así como lo es la de la protección de los defensores de los mismos. Dan claro testimonio de esta necesidad y urgencia las inquietudes señaladas en la sección II.B. así como casos de graves violaciones de los derechos humanos evocados en este informe, por ejemplo el de Santiago Atenco.

62. A presentar ante el Grupo de Trabajo EPU (Examen Periódico Universal), en su 4ta Sesión, del 2 al 13 de febrero de 2009.

7. La urgencia de reforzar el cuadro normativo y educativo de protección de los derechos humanos en general y de identificación y protección de los defensores de los mismos en particular

No existe en México una ley cuadro de defensa y promoción de los derechos humanos inspirada de la Carta Internacional de derechos humanos y de la norma interamericana en la materia y la norma constitucional existente dista de ser satisfactoria. En este sentido, se plantea una reforma integral de la Constitución como condición indispensable para lograr la separación de poderes que logre un equilibrio entre los derechos del ciudadano y las acciones de la autoridad. A juicio de la delegación, esta debe residir en la iniciativa del ciudadano de a pie y no solo estar limitada a la iniciativa del funcionario responsable. Es importante la participación de los ciudadanos en el perfeccionamiento de estos proyectos.

Hemos encontrado tres ejes programáticos que estas reformas en parte pueden contrarrestar:

- (i) Es importante delimitar los espacios que pertenecen a los poderes constitucionales y a los poderes fácticos, cuya superposición puede explicar en gran parte la corrupción de ciertos grupos de poder.
- (ii) La corrupción tiene raíces de orden estructural y ha teñido las relaciones sociales durante años, por lo cual es importante una renovación de los estilos institucionales en que inciden normas e instituciones.
- (iii) La criminalización de la protesta social que se está procesando a nivel nacional, se podría convertir en un procedimiento permanente si es que no se fortalecen los mecanismos de protección de las libertades de opinión, pensamiento y asociación. Si no se ataca estos tres ejes de problemas, no se está estructurando el ambiente necesario para el ejercicio de los defensores y defensoras de derechos humanos.

De nuevo: se requiere una institución concertada entre el Estado y la sociedad civil que permita mejor acumular el aporte nacional a un plan de promoción y defensa de los derechos humanos.

Con relación a los defensores de derechos humanos, no cabe dudas que sería oportuno actualizar el marco legal existente en México, tanto a nivel federal como de los Estados, de manera a identificar, valorar y proteger su rol específico a la luz de la “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”. Por hoy, se observa una lectura formal, no contextualizada, de su rol. Además, todos los defensores y ciertos interlocutores oficiales coinciden en afirmar que los incentivos a la participación de la sociedad civil y los espacios de diálogo abiertos a partir del 2000, se han ido cerrando nuevamente. En la etapa actual, no parece existir una voluntad de diálogo sino todo lo contrario: el Estado mexicano contrapone seguridad y derechos humanos, rol de las fuerzas de seguridad, dominadas por el poder militar, y rol de los defensores de derechos humanos.

Además en la actualidad no existe un centro que brinde atención a defensores y defensoras. Ellos y ellas deben ingeniarse para estar presentes en diversas instancias donde se está presentando o gestionando una denuncia o se está pidiendo garantías o se está promoviendo una acción de capacitación, etc. Es poco lo que existe en capacitación de casos y líneas de derechos humanos y la delegación entiende que no existe ningún programa de capacitación de los funcionarios del Estado acerca de las particularidades y la especificidad del rol de los defensores, ni tampoco un centro de asistencia a defensores de derechos humanos expuestos a violaciones de sus derechos.

También se requiere de una formación académica para líderes ciudadanos comprometidos en estos temas. Se deja notar la debilidad en el análisis hermenéutico de los casos. Se requiere una política pública de capacitación de autoridades y líderes sociales así como de funcionarios en los principios y los procedimientos de aplicación de la normativa internacional y nacional de derechos humanos.

Son todas asignaturas pendientes cuya perspectiva de materialización no se vislumbra y ello es de especial preocupación en el contexto actual.

II. LOS GRAVES ATAQUES Y ACTOS DE HOSTIGAMIENTO EN CONTRA DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

A. Acerca del ejercicio de algunas libertades esenciales para poder operar en tanto defensor de derechos humanos⁶³

1. Libertad de asociación

La delegación no recibió quejas específicas acerca de dificultades de carácter legal con relación al ejercicio de esta libertad fundamental para poder ejercer la defensa de los derechos humanos. Sin embargo, de las entrevistas fluye una versión negativa oficial frente a asociaciones civiles que deben pugnar para lograr su propia autonomía. Ellas quieren lograr ser reconocidas no solo en forma declarativa sino participar oficialmente en instancias, diálogos, consultas sobre temas relevantes de derechos humanos a nivel de política pública.

2. Libertades de opinión y expresión

La delegación observó que los diarios mexicanos de difusión nacional abundan en referencias a la temática de los derechos humanos. Para los defensores, ello no significa que las libertades de opinión y expresión tengan el reconocimiento legal y práctico adecuado, ni mucho menos.

En este contexto, y siendo identificado como un defensor de los derechos humanos toda persona que cubre situaciones o temas con incidencias en el goce de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales o culturales), es aterrador el número de defensores, incluso periodistas, que han sido blancos de agresiones por haberse atrevido a cubrir temas como los casos de “feminicidio” en Ciudad Juárez, la potente red de pornografía infantil operando en Cancún y otras partes del territorio nacional, los eventos de Oaxaca en 2006, o más generalmente la cuestión de las detenciones arbitrarias y otras violaciones de los derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad mexicanas. Según Artículo 19, en el curso de los ocho últimos años, fueron ultimados en México unos 24 periodistas y empleados de los medios de comunicación, haciendo de México el tercer país de alta peligrosidad para los periodistas. El Director General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la CNDH, Lic. Fernando Batista, lejos de negar esta situación, declaró que “es más alto el número de casos que afectan a periodistas que a defensores civiles. Han incrementado mucho las agresiones a los periodistas”.

La situación descrita lleva muchos medios a practicar activamente la autocensura. Varios defensores se quejaron de prácticas difusas que llevan ciertos medios de comunicación a evitar de dar espacios a defensores de derechos humanos especialmente vocales y/o considerados como perturbadores en ciertos círculos de poder. Es el caso, por ejemplo, de la periodista **Lydia Cacho**, defensora de niños y niñas abusadas sexualmente⁶⁴.

Además, varios defensores se quejaron de ser objeto de campañas en medios de comunicación afines al Estado que de manera directa o indirecta desprestigian y atentan a su honra y dignidad y/o que menoscaban o hasta criminalizan su trabajo. En general, manifestaron que las modalidades a tal efecto son tales que se les hace difícil presentar denuncias. Es así como el Presidente de la LIMEDDH alegó que esta orga-

63. El tema particularmente sensible que es el derecho a la seguridad está desarrollado en la sección II.B.

64. Ver Informe Anual 2007 del Observatorio.

nización había sido blanco de campañas de difamación y calumnia llevadas a cabo en la prensa escrita y en emisoras de radio. Puso de ejemplo los casos, como el de *Radio Ciudadana*, en Oaxaca. En este sentido, señaló que cinco presos del penal de Tlacocula de Matamoros declararon en una conferencia de prensa de 31 de diciembre de 2006 que obtuvieron su libertad a cambio de firmar una carta dirigida al Gobernador Ulises Ruiz Ortiz en la que declaraban haber sido “engañados por organizaciones defensoras de derechos humanos” y forzados por la representante de la LIMEDDH en Oaxaca a “protagonizar actos violentos” y “a respaldar a la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO)”, por haber asumido el caso de dos desaparecidos del Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el de cuatro Mexicanos asesinados en un campamento de las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)*. Alegó que existe una estrategia de identificación de los defensores y de sus organizaciones como “enemigos del sistema”, hecho que promueve y fomenta la criminalización de la labor de los defensores de derechos humanos.

3. Acceso a la información en poder del Estado

Las quejas recibidas al respecto fueron centradas en las dificultades enfrentadas por los abogados en su desempeño profesional. Varios defensores señalaron que es bastante común que los abogados defensores experimenten restricciones de acceso a la información en poder del Estado, además de muchas dificultades para entrevistarse con autoridades y para entrar a los penales donde se encuentran sus clientes. El *Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI)* se quejó de tener grandes obstáculos para ingresar a las cárceles, no solamente las de máxima seguridad sino también las comunes, para visitar a los detenidos, y también para atender incluso decisiones de jueces en el sentido de levantar algún peritaje internamente a los penales. La delegación entendió que, en general, se trata de obstáculos de carácter funcional más que legal, que pertenecen a la cultura del ya referido secretismo.

Por otro lado, la delegación fue informada que la reforma constitucional de julio de 2007 consagra el habeas data, o sea el derecho de toda persona de acceder a los datos sobre ella mismo incorporados en una base de datos pública o privada y el derecho de presentar un recurso para prevenir todo uso indebido de los mismos, solicitar su modificación y aún su eliminación. La adopción de esta norma representa un paso muy positivo y apreciado por los defensores. Sin embargo, dista todavía mucho de la norma a la práctica, por lo que la cuestión sigue siendo de importancia. Entre los temas evocados por varios defensores figura también la falta de accesibilidad a información sobre proyectos económicos, sobre todo aquellos de gran envergadura y con fuertes impactos en lo concerniente a los derechos económicos, sociales, ambientales, etc. Proyectos que a menudo se consideran estratégicos y son declarados o se califican como tema de seguridad nacional.

4. Libertad de movimiento, de libre circulación y residencia

La delegación no experimentó ninguna restricción en sus propios movimientos aunque conviene señalar que el pedido de visa incluía reservas con relación a visitas a las zonas fronterizas de los Estados de Chiapas (pero la delegación sólo visitó Tuxtla Gutierrez y San Cristóbal de las Casas) y Sonora (Estado no incluido en la visita).

La delegación no tuvo experiencias propias de carácter negativo ni recibió testimonios que revelaran dificultades legales específicas experimentadas por los defensores de derechos humanos. Sin embargo, en la práctica, varios defensores en Chiapas y en Oaxaca se refirieron a dificultades, riesgos y amenazas concretos en relación con el ejercicio de su derecho de libre circulación.

Varios defensores hicieron hincapié en la existencia de obstáculos de facto, que amenazan y ponen en riesgo el ejercicio de su derecho de libre circulación. Es el caso, por ejemplo, de los frecuentes controles

en la vía pública (retenes), ejecutados al amparo de la lucha contra la delincuencia organizada y la inseguridad ciudadana, y que implican constantes limitaciones a la libertad de circulación y sería incluso utilizados para acosar e intimidar al movimiento social y a los defensores de derechos humanos. Un ejemplo, entre otros, sería el establecimiento de retenes o controles próximos a lugares donde se celebran actividades por parte de las organizaciones; como aconteció el día de la inauguración del Foro “*Guerrero: donde se castiga la pobreza y se criminaliza la protesta*”, organizado por el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan en el marco de su 14^{avo} aniversario. En esa ocasión, soldados del Ejército instalaron un retén a 50 metros del inmueble donde se realizaba el encuentro, un procedimiento que se consideró como una tentativa de atemorizar e intimidar a los asistentes al evento. Otro caso significativo concierne una colaboradora de la organización “Sin Fronteras”, a quien agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) sometieron a una revisión de sus documentos de identidad en el aeropuerto de la ciudad de México en mayo de 2007, todo ello con el manifiesto propósito de obstaculizar su traslado a Tapachula, en donde preveía investigar las condiciones de seguridad y la situación de los adolescentes detenidos en el centro de migración de esa ciudad⁶⁵.

5. Derecho a recibir y obtener fondos

La Declaración sobre los Defensores de Derechos Humanos reconoce en su artículo 13 un derecho hasta entonces no comprendido en ningún otro texto internacional: el derecho a recibir y obtener fondos para las actividades de derechos humanos.

En México, con arreglo a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFF) y otras leyes análogas, por ejemplo del Distrito Federal⁶⁶ y los estados de Veracruz⁶⁷ y Tlaxcala⁶⁸, las organizaciones civiles pueden recibir y utilizar recursos públicos. Posibilidad que está sujeta al cumplimiento de requisitos, especialmente de inscripción en el registro federal de organizaciones de la sociedad civil o de los registros respectivos en los planos estatales y del Distrito Federal; algo que según algunas opiniones constituye un obstáculo para la mayoría de organizaciones que carecen del estatus jurídico requerido para acceder a inscribirse en el registro federal u otros.

Con referencia a la cuestión, a la delegación le fue asegurado que la mayoría de las organizaciones no logran alcanzar recursos suficientes, especialmente por su exclusión a las fuentes de financiamientos dictadas por las políticas de cooperación internacional que solo desbloquean fondos a organizaciones debidamente registradas y que puedan justificar “una capacidad financiera alta”.

B. Principales ataques a su seguridad sufridos por los defensores de derechos humanos e impunidad de los responsables de los mismos

La cuestión fue central en casi todas las entrevistas. A continuación se señalan las principales dificultades experimentadas por los defensores⁶⁹.

65. Ver Informe Anual 2007 del Observatorio.

66. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las organizaciones civiles del Distrito Federal. Abril 2000. Ver: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/2831.htm>.

67. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz. Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz. 11 de febrero 2002.

68. Ley que regula el otorgamiento de recursos públicos a las organizaciones del estado de Tlaxcala. Septiembre 2003. Ver: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/ley_regula-otorgamiento_recursos_organizaciones_Tlaxcala.pdf.

69. Se puede también consultar la compilación de los casos tratados por el Observatorio en 2008 que se encuentra en anexo 6 del presente informe.

1. Asesinatos, torturas y malos tratos

En los últimos años, recordaron los representantes de diversas organizaciones, varias personas promotoras y defensoras de los derechos humanos, incluyendo periodistas, han sido víctimas de atentados mortales, cuya autoría se ha imputado frecuentemente a desconocidos armados sin que los responsables, en la mayoría de casos, hayan sido identificados y menos aún sancionados.

Entre otros se recuerdan los casos del Sr. **Manuel Hidalgo Espinoza**, defensor del derecho a la tierra de los indígenas Tzotziles y dirigente de la organización Casa del Pueblo, en Chiapas⁷⁰; Sr. **Octavio Acuña Rubio**, dirigente de la Asociación Querétaro de Educación para la Sexualidad (AQUESEX)⁷¹; Sr. **Francisco Concepción Gabino Quiñónez**, dirigente de la comunidad Náhua de Cuzalapa, Jalisco, y opositor al programa gubernamental de privatización y parcelamiento de tierras comunales y a la extracción minera en Peña Colorada, Jalisco⁷²; Sr. **Gustavo Jiménez Pérez**, de la Alianza Cívica, en Chiapas⁷³; Sr. **Santiago Rafael Cruz**, del Forum Laboral del Obrero Campesino AC (FLOC), en Monterrey, Nuevo León⁷⁴; Sr. **Aldo Zamora**, militante ambientalista y activista contra la deforestación ilegal de bosques del Parque nacional Zempoala, Estado de México⁷⁵; Sr. **Ricardo Murillo Monge**, activista del Frente Cívico Sinaloense, en Sinaloa⁷⁶; **Armando Villareal Martha**, dirigente de la Organización Agrodinámica Nacional (OAN) y defensor de los derechos de los productores agropecuarios, en Chihuahua⁷⁷. Familiares de activistas también han perdido la vida a raíz de atentados, como en el caso de los hijos del Sr. **Alberto Peñalosa Domínguez** (Armando y Adatuel Peñalosa), de la Organización Ecológica de la Sierra de Petatlán (OESP), en Chiapas⁷⁸.

Generalmente, los casos de tortura no aparecen en las estadísticas oficiales. Un problema crucial en este campo es que las evidencias de la práctica de tortura no se registran o bien, cuando se realizan constataciones médicas, se inscriben como simples lesiones, de modo que el ilícito de tortura no resulta identificable a partir de la información suministrada o cuando mucho se resume en la indicación de abuso de autoridad. Al respecto, se ha observado que las condiciones institucionales para vigilar, por parte de las autoridades judiciales o procuradurías, que no se cometan actos de tortura, son casi inoperantes. Al respecto, diversas organizaciones estiman que la implementación de los mecanismos institucionales previstos por el Protocolo Facultativo a la Convención Contra la Tortura podría contribuir a remediar la situación deficitaria.

Entre las razones de esta situación, los defensores se refirieron a las siguientes:

- a. La ya referida multiplicidad de organismos policiales que pareciera no permitir su adecuada coordinación y supervisión;
- b. La excesiva autonomía de dichos organismos policiales y la amplia facultad de que gozan para detener y perseguir a personas, que deja un espacio permisivo para acciones de este tipo;
- c. La cultura de absoluta impunidad de la que gozan los organismos policiales con relación al abuso de poder y al uso excesivo de la fuerza;
- d. La no presunción de inocencia del ciudadano;

70. Ver Informe Anual del Observatorio 2005.

71. *Ídem*.

72. Ver Informe Anual 2006.

73. Ver Informe Anual 2005.

74. Ver Informe Anual 2007.

75. *Ídem*.

76. *Ídem*.

77. Ver Llamado Urgente MEX 003 / 0408 / OBS 044, emitido el 1º de abril de 2008.

78. Ver Informe Anual 2005.

e. El reconocido carácter de prueba de las confesiones son criterios perversos, pues para cualquier agente policial todo detenido es un culpable en potencia (sospechoso) al cual sólo falta extraerle las pruebas necesarias. En principio, la reforma del Código Penal revertirá esta situación cuando entre en vigor dentro de unos ocho años, pero no para todos los acusados: ver sección III.B.

Un problema crucial en este campo es que, desde hace mucho tiempo, las evidencias de la práctica de tortura no se registran o bien, cuando se realizan constataciones médicas, se inscriben como simples lesiones, de modo que el ilícito de tortura no resulta identificable a partir de la información suministrada o bien se resume cuando mucho a establecer que ha existido abuso de autoridad.

Por ejemplo, la periodista **Lydia Cacho**, defensora de niños y niñas abusadas sexualmente, fue torturada durante su detención.

2. Desaparición forzada

En su testimonio, la **Fundación Diego Lucero**, que se especializa en la lucha por la presentación con vida de los detenidos desaparecidos en México, denunció la desaparición forzada de uno de sus integrantes, **Francisco Paredes Ruiz**, quién fue detenido el 26 de septiembre del 2007 en la ciudad de Morelia, Michoacán.

3. Amenazas, hostigamiento y actos intimidatorios: algunos ejemplos

Muchos defensores se refirieron al carácter recurrente y sistemático de amenazas contra ellos, que violentan su seguridad jurídica, física y psicológica, y que muchas veces atañen también a sus familiares y cónyuges. En su mayoría, se trata de hostigamiento y amenazas por vía del correo electrónico o del teléfono celular. En otros casos, se trata de seguimientos personales, de vigilancia y patrullajes alrededor de sus oficinas, y/o del allanamiento de sus domicilios personales o sus oficinas, muchas veces con robo de material informático, dinero, efectos personales, etc.

El Dr. **Adrián Ramírez**, Presidente de la LIMEDDH, observó: *“los defensores trabajan en un ambiente hostil y con el temor de ser víctimas de represalias, agresiones y hasta el asesinato. En algunos casos, durante el desarrollo de su trabajo de observación, mediación y documentación de los acontecimientos, han sido víctimas de la violencia masiva, llegando a ser agredidos. Los impactos psicosociales son importantes, ya que las personas y organizaciones amenazadas se sienten más vulnerables, ansiosas, confusas, desprotegidas, vulnerables e impotentes”*.

Por ejemplo, el Sr. **Alejandro Cerezo**, Coordinador del *Comité Cerezo México*, afirmó haber recibido amenazas directas de muerte el 24 de abril de 2008, dirigidas a él, sus familiares y su esposa, por la vía del teléfono y del correo electrónico, y padecer de hostigamiento y vigilancia policíaca, a pesar de beneficiar de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y del acompañamiento de las Brigadas Internacionales de Paz.

De la misma manera, el Sr. **David Peña**, Representante de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), testimonió de hostigamiento y amenazas en los días 28 y 30 de mayo y 1 de junio de 2008, vinculados a la defensa de casos en Ciudad Juárez, y señaló que esta situación había llevado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a dictar medidas cautelares el 23 de junio de 2008, siendo el propio Gobierno mexicano el que había solicitado la protección de las mujeres que trabajan en Ciudad Juárez y de sus defensores de la ANAD.

Por su lado, el Sr. **Julio Mata Montiel**, Secretario Ejecutivo de la *Asociación de Familiares de Detenidos Desparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México (AFADEM)*, afirmó que habían sido robados la lap-top y los vehículos que usaban para realizar su trabajo. Aclaró que en respuestas a las denuncias ante ella presentadas, la CNDH había concluido que no había violación de los derechos humanos. También se refirió a amenazas verbales directas y alegó que, el 25 de mayo de 2008, estando en los trabajos de la semana de detenidos y desaparecidos en Atoyac de Álvarez, había estado un vehículo del Ejército en las puertas de la oficina con personal con actitud amenazante.

El Presidente de la LIMEDDH se refirió a amenazas verbales recurrentes en su contra formuladas por policías delante de una persona que iba a ser excarcelada. También denunció la recurrencia de llamadas telefónicas anónimas o identificadas, a la sede de la organización, a cualquier hora, para preguntar “si están llamando al Ejército, o si es aquí para hacer la prueba para entrar de custodia en el reclusorio de alta seguridad de Almoloya, o para solicitar un contacto con el FRP [Frente Revolucionario Popular]”.

La Sra. **Aurora Domenech Hernández**, representante del *Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI)*, también se refirió a una llamada telefónica en la que le pasaron la grabación de una entrevista que había tenido en el penal de Santiaguito Mónica con una persona de la ADHEM, y con amenazas de tipo “te tenemos, te tenemos a la mira”.

En el contexto de los eventos 2006 en Oaxaca, representantes de la LIMEDDH y de la Red Oaxaqueña de Derechos Humanos se refirieron a una vigilancia de sus sedes respectivas con propósito intimidatorio.

Un ejemplo probablemente emblemático, entre otros, es el caso del *Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios*, en Saltillo, Estado de Coahuila⁷⁹, fundado y presidido por el **Obispo Raúl Vera López**, de la Diócesis de Saltillo, y dedicado a defender y promover los derechos humanos en el estado de Coahuila. Durante las entrevistas con miembros del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, AC, se recordó la situación de inseguridad y los riesgos a que se han encontrado expuestos los integrantes del Centro Fray Juan de Larios. Particularmente por amenazas de muerte contra el Obispo Raúl Vera y de los integrantes del Centro, a mediados de noviembre de 2007; lo mismo que la agresión física y lesiones infligidas por desconocidos encapuchados a la Sra. **Mariana Villareal Contreras**, integrante de las áreas de Promoción y Educación, el 20 de diciembre de 2007, quienes además registraron las oficinas y archivos de la institución. Hechos precedidos, en octubre y noviembre, de un mensaje electrónico de pésame por la supuesta muerte de un miembro del Centro y llamadas telefónicas preguntando por la muerte de un sacerdote de la diócesis. Aunado a ello, el 7 de noviembre del 2007, el Juez Segundo Penal Hiradier Huerta Rodríguez, denunció a Monseñor Vera López ante el Tribunal Supremo de la Asignatura Apostólica, en el Vaticano, acusándolo de “*abuso de potestad eclesiástica*” en razón de declaraciones en el sentido de que dicho juez probablemente haría justicia a medias, sobre el caso Castaños (mencionado abajo), encubriendo a los militares. Dicha evolución se consideró motivada por las acciones de acompañamiento que el Centro Fray Juan de Larios había venido aportando en la búsqueda de justicia para las víctimas de dos casos de impacto nacional: a) la violación sexual de 13 mujeres en situación de prostitución en el municipio de Castaños, de lo cual fueron señalados como responsables elementos del Ejército Mexicano; y b) el caso de la mina Pasta de Conchos, donde 65 mineros perdieron la vida tras el derrumbe, ocasionado por la irresponsabilidad de la empresa Industrial Minera México⁸⁰. En relación a los actos

79. Ver: http://www.frayba.org.mx/archivo/noticias/080130_apoyo_cdh_fraylarios_pronunciamento.pdf.

80. La mina de carbón “Pasta de Conchos”, en Santa Rosita, Coahuila, fue devastada por un accidente el 19 de febrero de 2006. Hasta el presente mes de agosto 2008 los familiares seguían reclamando el rescate de 63 víctimas, asegurándose que no se realiza para evitar que se demuestre la responsabilidad de la empresa minera y la colusión entre representantes de ésta y algunas autoridades.

cometidos en contra de la Sra. Villareal Contreras, y del propio Centro, hechos que según la Red “*Todos los Derechos para Todas y Todos*”⁸¹ coincidieron con una campaña de descrédito y agresiones contra defensores de derechos humanos a nivel nacional comenzada en julio de 2006 a raíz del caso Castaños, se aseguró a la misión que hasta el 26 de diciembre de 2007 las autoridades responsables habían omitido investigar, o cuando menos no habían informado de las actuaciones realizadas, en base a la denuncia presentada el 26 de diciembre 2007 y registrada con el número de averiguación previa 03-2008 por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila.

4. Solidaridad con los migrantes y defensa de sus derechos: una actividad de riesgo

Los testimonios recibidos recalcan que el cumplimiento de esas tareas comportan a menudo serios riesgos, traducidos en actos como amenazas, hostigamientos, persecuciones, agresiones, detenciones ilegales, acusaciones criminales, etc. además de verse frecuentemente entorpecidas las actividades por obstáculos de facto, a fin de desalentar o impedir la acciones de protección y asistencia a los migrantes.

En ese orden de ideas, el caso de la Sra. **María Concepción Moreno Arteaga** (Doña Conchi), una humilde ama de casa de la comunidad de El Ahorcado, Querétaro, reviste un simbolismo particular. A raíz del auxilio prestado a personas migrantes en situación irregular, proporcionándoles agua, alimentación y albergue sin ningún propósito de lucro, Doña Conchi fue detenida el 9 de marzo de 2005 por agentes de la Agencia Federal de Investigación (AFI) y posteriormente acusada criminalmente por tráfico de personas, permaneciendo detenida durante dos años. El caso alcanza tal dimensión que la Suprema Corte de Justicia debió pronunciarse y reconoció, a raíz del examen del caso, que el hecho de proporcionar alimentos y albergue a los migrantes constituye un acto humanitario legítimo.

Asimismo, las actividades de ayuda y protección, que la Pastoral Migrante desarrolla en Chiapas en favor de personas en situación irregular, a través de los albergues y centros de derechos humanos que en ellos funcionan, han motivado profusas amenazas, seguimientos y otras modalidades de hostigamiento en contra de los sacerdotes integrantes de la Pastoral y de colaboradoras y colaboradores de la misma. En ese contexto se anotan varios incidentes o actos de acoso y vigilancia hacia el **Padre Heynan Vásquez**, particularmente a través de visitas y observación que supuestos voluntarios realizan regularmente de las instalaciones del albergue en Arriaga, frecuentes llamadas anónimas, solicitudes anónimas de información sobre el coste de traslado de migrantes, visitas de presuntos agentes alertándole sobre una supuesta acusación penal en su contra, etc. En el curso de la entrevista, el Párroco reconoció los riesgos que incurría por su trabajo de amparo a los migrantes a la vez que declaró que lo veía como parte de su misión pastoral y en este sentido no se sentía amenazado. Relató que en abril de 2007, un funcionario de la PRG se le había acercado informándole de acusaciones en su contra de que era “pollero”, o sea traficante de migrantes ilegales, pero después de las averiguaciones previas, el caso había quedado cerrado por falta de datos. Al mismo tiempo, el sacerdote manifestó que el clima de hostigamiento hacia los migrantes había bajado algo últimamente.

Durante su visita la delegación fue informada también de incidentes en perjuicio del **Párroco Alejandro Solalinde Guerra** y de las actividades del Albergue “*Hermanos en el Camino*”, que se encuentra bajo su dirección. El 24 de junio, unas 40 personas encabezadas por el propio Alcalde municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal, en compañía de unos 14 policías municipales, ingresaron al albergue sin autorización, amenazando incendiar el local en caso de no ser cerrado en 48 horas.

81. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “*Todos los Derechos para Todas y Todos*”. Pedido de Investigación agresiones Defensora de Derechos Humanos - Fray Juan de Larios. 16 de Enero de 2004.

http://www.redtdt.org.mx/wwwf/index.php?subaction=showfull&id=1200505753&archive=&start_from=&ucat=1

En esa ocasión además, se profirieron amenazas a la vida y seguridad del Padre Solalinde, expresándose que sería quemado en el albergue. Posteriormente las autoridades municipales amenazaron con cerrar el albergue o reubicarlo, pretextando un supuesto aumento de problemas de delincuencia e inseguridad que atribuyeron a la presencia de los migrantes. Con anterioridad varios agentes de la policía municipal habían allanado el Albergue “Hermanos en el Camino”, el 1 de junio, pretextando buscar a una persona presuntamente acusada por abusos sexuales a una niña.

El asedio y constante hostigamiento contra las personas y organizaciones que trabajan a favor de los derechos de los migrantes ha incidido igualmente en perjuicio de la organización Sin Fronteras y de sus miembros. A través de un informe del Instituto Nacional de Migración (INM), se ha tratado de desprestigiar y menoscabar el trabajo de la organización, mientras que agentes de la misma institución han llevado a cabo insistentes acciones de entorpecimiento al acceso regular de los abogados de la organización a personas migrantes retenidas en estaciones migratorias y otras instalaciones, además de interferir y coartar a sabiendas el derecho de libre tránsito de colaboradores y miembros de la organización, etc.⁸².

La experiencia, en marzo de 2008 del Sr. **Irineo Mújica Arzate**⁸³, reportero gráfico y conocido defensor de derechos humanos y activista Comunitario de Derechos Civiles para los Migrantes, en Arriaga, Estado de Chiapas, es también un testimonio del grado de hostilidad y de los comportamientos abusivos y delictivos de las autoridades. Durante un operativo efectuado el 31 de marzo en Las Palmas, Niltepec, Estado de Oaxaca, por funcionarios del Instituto Nacional de Migración (INM) y miembros de las fuerzas armadas (integrantes de la Marina), el Sr. Mújica Arzate captó fotográficamente escenas de la persecución de los migrantes y de las violentas agresiones en contra de los mismos, incluyendo abusos sexuales a dos mujeres migrantes. Fue detenido y conducido a una estación migratoria, acusándole de traficar con migrantes (“pollero”) y después de aproximadamente 5 horas de detención, lo liberaron en el municipio de Tapanatepec.

5. Represión de abogados y defensores trabajando sobre los eventos de Oaxaca

Igualmente representativa se considera la situación de los abogados integrantes del “Comité de Liberación 25 de Noviembre”, de Oaxaca, organismo constituido para defender a las personas arbitrariamente detenidas durante los sucesos ocurridos del 25 de Noviembre de 2006 en el marco del movimiento social en Oaxaca. Así, el 28 de mayo de 2007, la **Abogada Mayem Pilar Arellanes Cano**, fue insultada y amenazada de muerte por un grupo de desconocidos, quienes intentaron agredirla físicamente. Con anterioridad había sido seguida y vigilada por desconocidos⁸⁴. Pocas semanas más tarde, el 26 de julio 2007, a raíz de amenazas, agresiones y persecuciones de particulares y agentes de policía del estado de Oaxaca, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁸⁵ otorgó medidas cautelares en su favor y de otros siete miembros del Comité, incluido el **Abogado Alejandro López Noyola**, y pidió al gobierno de México que adoptara medidas para garantizarles la vida e integridad física. Sin embargo, el 22 de octubre 2007 el Sr. López Noyola fue gravemente golpeado y amenazado por un desconocido, poco después de ser buscado en su residencia por un hombre que se identificó con un nombre falso. Aunque el caso fue denunciado penalmente, aparentemente no se llevó a cabo ninguna investigación. Durante la preparación de éste informe se tuvo conocimiento, el 3 de julio, de la existencia de nuevas amenazas en su contra.

82. Ver Informe Anual 2007 del Observatorio.

83. Ver Llamado Urgente del Observatorio MEX 004 / 0408 / OBS 065, abril 23 de 2008.

84. Ver Informe Anual 2007 del Observatorio.

85. Ver CIDH, Informe Anual 2007. Ver: <http://www.cidh.org/annualrep/2007sp/cap3c1.sp.htm>.

6. Luchar contra la criminalidad organizada: un riesgo de doble filo para los defensores de derechos humanos

Como ya se ha señalado en el sección B de la introducción, la lucha contra la criminalidad organizada es la prioridad del Estado mexicano que se ve enfrentado a un enemigo extremadamente potente, tentacular, acaso más armado y equipado técnicamente que el propio Estado, y que, además, beneficia de muchas complicidades institucionales e empresariales.

Los escasos defensores que se atreven a denunciar el crimen organizado e intentan proteger a sus víctimas corren riesgos letales y, por los testimonios recibidos, no sólo se ven expuestos a represalias por parte de los delincuentes sino que, además, pueden verse victimizadas por el propio sistema institucional que debería protegerlos, debido a vínculos y complicidades de funcionarios con el crimen organizado, o a la corrupción.

En este sentido, como señalado en la sección II. A.2, la delegación recibió testimonios acerca de los altos riesgos a los que están expuestos los periodistas que denuncian situaciones como el aberrante “feminicidio” en Ciudad Juárez o los frecuentes vínculos entre narcotraficantes y policías. También recibió el testimonio de la periodista **Lydia Cacho** quién, a raíz de su denuncia de una potente red de pornografía infantil, ha sido y sigue siendo la víctima de graves violaciones de los derechos humanos y corre altos riesgos por su seguridad y su integridad personal (ver sección III.B.2). La delegación quiere manifestar su particular admiración y simpatía por todos ellos y reclama verdad, justicia y reparación, por ellos y por las víctimas que defienden.

7. Ataques a defensores luchando por el medio ambiente

En México hay una larga tradición de ataques y atentados en contra de defensores comunitarios del bosque y los recursos naturales. Así, el 15 de mayo de 2007, el Sr. **Aldo Zamora**⁸⁶ fue asesinado por talamontes criminales que emboscaron un grupo de defensores del bosque de la comunidad tlahuica de San Juan Atzingo, en la municipalidad de Ocuilán, Estado de México. Los testigos identificaron plenamente como sus atacantes a Fernando y Silvestre Jacinto Medina, así como Luis y Alejo Encarnación Neri, quienes son conocidos taladores de la zona. Ante estos hechos, las autoridades ministeriales del municipio de Tenancingo en el Estado de México iniciaron la averiguación previa correspondiente. Posteriormente, el juez penal con sede en el mismo municipio emitió órdenes de detención contra los presuntos responsables y sin embargo, hasta el día de hoy sólo han sido detenidos Fernando Jacinto Medina y Silvestre Jacinto Medina, permaneciendo aún prófugos de la justicia tanto Luis Encarnación Neri como Alejo Encarnación Neri, a pesar del compromiso hecho en 2007 por el Presidente de la República, Sr. Felipe Calderón, de que su gobierno colaboraría con las autoridades locales para asegurar que se haga justicia en el caso de la muerte del Sr. Aldo Zamora. Un año y medio después de la muerte del Sr. Aldo Zamora, de 21 años en ese momento, tanto su familia como su comunidad de San Juan Atzingo, encabezada por el padre del Sr. Aldo Zamora, el reconocido activista Sr. **Ildfonso Zamora**, sigue luchando para proteger los bosques de la región pero sobre todo sigue a la espera de que se haga justicia en su caso. Estos activistas están expuestos al peligro en razón a que el sistema de justicia penal no reacciona ante casos de violaciones graves de los derechos humanos de los defensores como el presente caso del Sr. Aldo Zamora. El Sr. Ildfonso Zamora, padre del joven asesinado, ha dedicado su vida a la defensa de los bosques, desde 1998 ha denunciado la tala ilegal y desmedida de los bosques de San Juan Atzingo en el Parque Nacional Lagunas de Zempoala (PNLZ). En 2005, comuneros acompañados del Sr. Ildfonso

86. Ver Informe Anual 2007 y Comunicado de Prensa, emitido el 6 de mayo de 2008.

Zamora presentaron una denuncia penal acompañada de videos y fotos que mostraban a los talamontes en flagrancia. Por esta y otras denuncias, los campesinos ecologistas de San Juan Atzingo han sido amenazados y hostigados en varias ocasiones.

8. Actividades logradas en un contexto de impunidad generalizada

La gran mayoría de los actos de hostigamiento y de ataques en contra de los defensores mencionados permanece en total impunidad.

Este grave fenómeno se debe, en primer lugar, a la falta de separación de poderes y a la ausencia de desarrollo de la autonomía institucional de la administración de justicia, donde lo político partidario debe jugar el menor rol posible y más bien se debe generar una carrera judicial en base al mérito y a la especialización. Sobre esta base surgirá un instrumento adecuado para investigar y sancionar los delitos, vengan de donde vengan, con equidad de reglas para los procesos a fin de que estos sean accesibles a todos los ciudadanos y ciudadanas en igualdad de condiciones.

“En México, no hay justicia” afirmó rotundamente una de las mujeres entrevistadas en el marco del caso Santiago Atenco, y una defensora del derecho a la vivienda comunicó que no se hace ninguna distinción entre los intereses públicos y los intereses privados (inmobiliarios en este caso): *“Todo se cubre con un manto legal”*. Pero no se trataba de quejas aisladas; este mismo grito fue escuchado a lo largo de la visita, con expresiones coincidentes de desilusión con relación a las expectativas de justicia y verdad que el cambio político del 2000, que marcó el fin de la hegemonía del PRI, había despertado en la sociedad mexicana. A lo que varios defensores le agregaron el siguiente matiz: Por una violación de los derechos humanos, no cae nadie en México, ni en política ni en la policía. El costo político es nulo a nivel nacional y sólo es posible a nivel internacional.

Sin duda, la lucha contra la impunidad representa una de las actividades que con mayor frecuencia motiva presiones y agresiones sistemáticas contra las defensoras y defensores, no sólo por parte de quienes se busca que sean efectivamente sancionados, se trate de autoridades, funcionarios, agentes o empleados e incluso simples particulares, sino por parte de las mismas autoridades responsables de hacer efectiva la obligación del Estado de garantizar el respeto de los derechos humanos. Una situación evidentemente dirigida, como lo anotara la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de 2006 (§ 332), a dejar *“desprotegidas todas aquellas personas para quienes el defensor o defensora trabaja”*. La impunidad afecta así de pleno los defensores de derechos humanos, tanto en lo que se refiere a ellos mismos como en su defensa de las víctimas de violaciones.

En este sentido, fue impresionante escuchar a actores de la sociedad civil pero también a ciertos actores institucionales afirmar que las autoridades, a nivel federal y estatal, con diversos matices, identifican a los defensores de derechos humanos y sus organizaciones como “enemigos” del sistema. Ciertos defensores se quejaron, inclusive, de que se hacía una identificación entre la afiliación política del defendido y la del defensor, promoviendo así una criminalización de la defensa. Ello resulta en un clima de tensión y desconfianza muy hostil a la promoción y la defensa de los derechos humanos.

Además, la mayoría de los defensores se quejaron de la falta de resultados en las investigaciones de ataques en su contra (ver sección II.B) y de la ineficiencia de las eventuales medidas de protección hacia ellos (ver medidas cautelares en sección III.A.3).

Esta situación de ataques perniciosos y de impunidad vulnera aún más a los defensores de derechos humanos ya que, por un lado, los expone a que los ataques se repitan y, por otro lado, genera su excep-

ticismo y desconfianza hacia la labor de las instituciones que deberían protegerlos. Ello los obliga a recurrir a la vía internacional para obtener protección.

Para la misión, los casos citados en este informe, análogos a muchos otros en el resto del país, confirman el comportamiento sumamente preocupante de las autoridades, por la inobservancia de su obligación de investigar seriamente las denuncias que involucran a los defensores y proteger a estos, de una parte, y por el incumplimiento de su compromiso en aplicar, o hacerlo de forma inadecuada o insuficiente, las medidas de protección pedidas por la CIDH, de otra parte. Actitud que, evidentemente, sólo favorece la progresión de la impunidad y acrecienta la vulnerabilidad de las defensoras y defensores.

9. La dimensión de género

La delegación observa que en México, son las mujeres quienes dominan numéricamente entre los defensores de derechos humanos. Se trata de un rasgo realmente notable tanto a nivel federal como en los Estados visitados que, en cierta medida, contrasta con la presencia todavía dominante de los hombres en los ámbitos políticos⁸⁷. Al mismo tiempo, la delegación fue informada que, según cifras de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el 70 por ciento de los casos reportados de ataques a defensores afectan a mujeres, observándose un alto nivel de impunidad en los mismos. Por su parte, la delegación no se ve en condición de afirmar, como lo hace la LIMEDDH, que la participación de las mujeres en el movimiento de los derechos humanos comienza a aportar una perspectiva de género a la reflexión y al análisis sobre los derechos de las mujeres y en la lucha por su respeto. Por cierto, una evolución de esta naturaleza representará un inmenso y deseable progreso y si es que llegara a ser un fenómeno de la sociedad mexicana en su conjunto, en el futuro el porcentaje citado de defensoras vulneradas no debería ser tan elevado.

87. Al respecto, vale sin embargo observar que la participación política de la mujer en México es cada vez más notable, numéricamente y en influencia. A modo de ejemplo, en el Congreso federal en la actualidad las mujeres representan el 23,2 % de los diputados y el 18% de los senadores.

III. LA NECESIDAD DE UNA PROTECCIÓN CONCRETA DE LOS DEFENSORES POR EL ESTADO

A. Las obligaciones del Estado y las medidas cautelares

1. Obligación del Estado de proteger los defensores

El tema es objeto de preocupación desde larga data y ha sido afirmado más recientemente por la Asamblea General de la OEA, mediante su Resolución 2412 por la cual convino nuevamente en: *“Exhortar a los Estados Miembros a que continúen intensificando los esfuerzos para adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida, la libertad y la integridad personal de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus familiares, incluyendo mecanismos de protección urgentes y efectivos frente a situaciones de amenaza o riesgo inminente, y a que, en todos los casos de violaciones contra las defensoras y defensores de derechos humanos, se realicen investigaciones y procesamientos completos e imparciales y a que se apliquen las sanciones correspondientes”*⁸⁸.

Conforme a la Declaración sobre los defensores (Art. 12), compete al Estado garantizar la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la Declaración. Es claro entonces que la aplicación efectiva de medidas para proteger eficazmente a las defensoras y defensores y sus organizaciones, es responsabilidad de las autoridades federales, estatales, municipales, etc. Desde luego, como en cualquier país, la problemática de la protección de los defensores es fundamentalmente tributaria de la procuración de justicia. En referencia al tema, las organizaciones aludieron a la ineficacia de la Procuraduría General de la República (PGR), las Procuradurías de Justicia de los Estados y el Ministerio Público, a quienes compete prevenir las agresiones, proteger a los defensores agredidos e investigar las denuncias. Así, destacaron el incumplimiento, por parte de las autoridades, de la obligación de actuar con la debida diligencia en la investigación de las violaciones a derechos humanos en general, y de los derechos de los defensores en particular.

En México, señalaron con insistencia los defensores, la gran mayoría de las denuncias por agresiones y otros abusos en contra de personas y organizaciones involucradas en la promoción y la defensa de los derechos humanos no se investigan nunca; mientras que en aquellos casos en los cuales se logra que las autoridades inicien investigaciones, éstas se caracterizan por su lentitud y en regla general no se diligencian pruebas. Con frecuencia, las autoridades se justifican por la falta de denuncia previa o porque no se allegaron pruebas por la persona ofendida. Al respecto, varios defensores señalaron que muchas veces les resulta difícil aportar las pruebas que se les solicita. Por ejemplo, la ANAD declaró: *“Nosotros tenemos denuncias presentadas por hostigamientos, amenazas e intimidaciones: dos en el fuero común y tres en el fuero federal. Siete las han cerrado por falta de elementos porque dicen que nosotros no aportamos mayores elementos pero si a mí me hacen una llamada anónima y me dicen que me van a matar, yo voy y presento el teléfono, es toda la información que yo tengo. Entonces, ellos dicen que quien pudo ser, que de donde viene, y cierran las averiguaciones previas por falta de elementos.”* En resumen, no existen resultados en las investigaciones de ataques a defensores ni medidas de protección en su favor. Situación agravada por la impunidad, fuente de mayor vulneración porque no existen ejemplos de sanción jurídica por las agresiones, las que se repiten en ausencia de castigo para los responsables.

88. Resolución AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08), sobre las Defensoras y defensores de derechos humanos. 3 de junio de 2008).

Finalmente, aludiendo a los mecanismos institucionales y concretamente a la Comisión sobre Marco Jurídico y Diseño Institucional, que como se indicó antes tiene por finalidad la protección de los defensores, merece subrayarse el marcado pesimismo manifestado por los defensores en cuanto a la eficiencia y la eficacia de tal mecanismo, de cuya existencia algunas personas tenían incluso muy escasas referencias. Buena parte de las personas consultadas entiende que hasta ahora no ha habido avances reconocibles en dirección a identificar y precisar, conjuntamente con las organizaciones, reglas claras para la determinación y puesta en práctica de medidas de prevención y protección. Apreciación que parece corresponder a las observaciones del Director General Adjunto de Investigación y Atención a Casos, de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Lic. Rodrigo Espeleta Aladro, en cuanto a la inexistencia hasta la actualidad⁸⁹ de un sistema formal para la ejecución de medidas cautelares y la falta de implementación de procedimientos con ese fin.

2. Medidas adoptadas por las organizaciones de derechos humanos

A lo largo de la visita y sus entrevistas con defensores, académicos, funcionarios gubernamentales federales y estatales, etc. la delegación pudo constatar la extensa y compleja problemática de inseguridad que enfrentan defensoras y defensores de derechos humanos en el país. Situación que las propias organizaciones han descrito señalando que: *“...una parte de la sociedad considera que las defensoras y defensores de derechos humanos sólo defienden ‘delincuentes’; algunos agentes del Estado consideran que son un ‘obstáculo’ para el cumplimiento de sus funciones, e incluso, los ven como ‘enemigos’.”*⁹⁰

La delegación constató, con suma preocupación, que a excepción de la LIMEDDH, cuyos representantes aseguraron que cuentan con un sistema de alerta telefónica que les permite contactar con una autoridad en caso de problemas, ninguna otra de las organizaciones consultadas dispone de un sistema similar o de otro tipo. En ese mismo orden, fue también impactante conocer que, pese a la gravedad de la situación y el estado de alarma que motiva, en general frente a las amenazas, hostigamientos y agresiones las organizaciones, sólo se han conformado con realizar acciones urgentes de denuncia a nivel nacional e internacional, recurriendo en ciertos casos extremos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a fin de obtener medidas cautelares. Hasta ahora, a juzgar por lo expresado por las personas consultadas, al margen de algunas iniciativas llevadas a cabo con el apoyo de las Brigadas de Paz Internacional en materia de prevención, la mayoría sino la totalidad de organizaciones no han realizado esfuerzos para establecer y poner en práctica mecanismos de evaluación de riesgos, de prevención y de protección. Desde luego para la delegación le resulta igualmente preocupante, además, la aparente falta de acercamientos entre las distintas organizaciones con miras a identificar estrategias comunes frente a una realidad que afecta a todos por igual, aunque no con la misma intensidad.

En la propuesta presentada a las autoridades en noviembre de 2007 (ver anexo 4), con arreglo a las observaciones y recomendaciones de la CIDH⁹¹, y que se espera aliente una discusión de fondo próximamente, las organizaciones hicieron hincapié en la necesidad de establecer una verdadera política de Estado en materia de defensores basada en las recomendaciones de la CIDH, que incluya entre otros aspectos:

1. el reconocimiento público de la contribución de defensores a la labor del Estado de garantizar la vigencia de los derechos humanos;

89. Entrevista de la misión efectuada el 18 de junio 2008.

90. *“Propuestas de Medidas de cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, contenidas en el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, tendientes a la construcción de una política de Estado en la materia”*. 26 de noviembre 2007. México D.F. México.

91. Ver CIDH. *“Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas”*. 2006.

2. la adopción y aplicación, por el Ejecutivo Federal, de medidas de protección que involucren: (i) la identificación de buenas prácticas de protección en el país y elaboración de catálogo/guía de modalidades de protección, condiciones administrativas, de capacitación, presupuestales o de cambios legislativos; (ii) la instrucción de funcionario(a)s sobre las medidas para legitimar, promover y proteger las labores de los defensores; (iii) el establecimiento de un registro nacional público de defensoras y defensores en situación de riesgo y beneficiaria(o)s de medidas de protección; y (iv) la capacitación y certificación de personal y de unidades especializadas de protección, y equipamiento apropiado del personal asignado a tareas de protección.

3. La cuestión de las medidas cautelares

Conforme a la Declaración sobre los defensores (Art. 12), compete al Estado garantizar la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la Declaración. La aplicación de medidas para proteger eficazmente a las defensoras y defensores y sus organizaciones, es pues una responsabilidad de las autoridades federales, estatales, municipales, etc., por lo que también deben aceptar y aplicar escrupulosamente las medidas cautelares acordadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y las recomendaciones de otros mecanismos internacionales de supervisión.

Cabe observar que en la presente década, hasta fines del 2007, la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de derechos humanos pidió a las autoridades adoptar medidas para proteger a no menos de 113 defensoras y defensores de derechos humanos, y de varias ONG de derechos humanos o comunidades indígenas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por su parte, en el mismo período otorgó medidas cautelares a favor de más de 30⁹² personas involucradas en actividades de promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo la lucha contra la corrupción.

A nivel nacional, las medidas cautelares están operadas por la Secretaría de Gobernación y formalizadas a través del Programa Nacional de Derechos Humanos. “Están manejadas con cierto grado de confidencialidad”, señaló el Ministro Alejandro Negrín, Director General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores. “Existe todo un catálogo de medidas cautelares, pero no todas son ‘cumplibles’, aunque exista de parte del Estado la mayor disponibilidad”, dijo. A lo que el Dr. Rodrigo Espeleta Aladro, Director General adjunto de investigación y atención a casos, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, agregó que intentan cumplir pero que a veces se han visto “obligados a desarrollar medidas alternativas para responder a pedidos inalcanzables”. También aclaró que se ofrecen medidas cautelares no sólo a defensores de derechos humanos, aunque los mismos representen la mayoría de los beneficiarios. Asimismo señaló que el carácter federativo de México hace que sea compleja la implementación de medidas cautelares, a la vez que afirmó: “tenemos un record satisfactorio en la implementación”.

Por su lado, el Lic. Fernando Batista, Director General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), señaló que la Comisión tiene la capacidad de investigar y de otorgar medidas cautelares cuando se trata de acusaciones de violación de los derechos humanos que involucran a autoridades federales. Tratándose de violaciones que involucran a autoridades de los Estados, dado que la CNDH tiene una facultad de atracción (se da en 95 % de los casos, afirmó el funcionario), también puede otorgar medidas cautelares.

92. Ver Informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver: <http://www.cidh.org/>.

Si bien varios defensores señalaron beneficiar en la actualidad, o haber beneficiado en el pasado, de medidas cautelares, todos manifestaron serias reservas acerca de la eficiencia de las mismas. Además, declararon que no siempre se le informa a la persona que beneficia de medidas cautelares, y de qué naturaleza son las mismas y a partir de qué fecha y por qué duración. A veces, la persona se entera mucho después del momento en que realmente las necesitaba. La delegación recibió testimonios en este sentido de parte de la periodista Lydia Cacho, de las mujeres de Santiago Atenco y de varios defensores en Oaxaca.

Dadas estas circunstancias, varios testigos se refirieron, en este contexto, al importante trabajo de denuncia y protección llevado a cabo por las Brigadas de la Paz. Por su parte, la LIMEDDH se refirió a la necesidad de crear una red de monitores de las violaciones de los derechos humanos de los defensores y de establecer una “hotline” con el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos que funcione las 24 horas, todos los días del año sin excepción.

B. El derecho a un debido proceso⁹³

1. Análisis por los defensores de la acción de la Fiscalía Especial con relación a las violaciones más emblemáticas

183. En los casos más emblemáticos de violaciones a los derechos humanos, queda obvio que la “Fiscalía especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” (FEMOSPP), creada en noviembre de 2001 por el Gobierno del Sr. Vicente Fox, no respondió a las expectativas de verdad, justicia y reparación del pueblo mexicano en general y de los defensores de derechos humanos en particular. Al contrario, varios interlocutores evaluaron su accionar como uno que había permitido una vergonzosa amnistía de facto. Al respecto, conviene referirse a casos de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales⁹⁴, a la represión a estudiantes del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco y del 10 de junio de 1971 en San Cosme, a la masacre de 22 de diciembre de 1997 de indígenas Tzotziles de Acteal, Chiapas, a la masacre de Aguas Blancas de 28 de junio de 1995 de campesinos en Guerrero, a la masacre de 7 de junio de 1998 de otros campesinos en El Charco, Guerrero, a la represión de 28 de mayo de 2004 en Guadalajara, Jalisco, a la toma de Atenco los 3 y 4 de mayo de 2006, y también al continuo “feminicidio” en Ciudad Juárez. Todos estos casos, que son heridas profundas en el corazón de la sociedad mexicana, han quedado sin resolver y, para el PRODH y varias otras organizaciones de derechos humanos, ello deriva del hecho que la FEMOSPP ha pasado por alto el carácter de lesa humanidad de los hechos investigados en estos casos y quedó sin cuestionar seriamente la todavía vigente supremacía de lo militar sobre lo civil en México⁹⁵.

93. A nivel de las Naciones Unidas, la impunidad ha sido definida en el Informe E/CN.4/2005/102/Add.1 sobre el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad presentado en 2005 por Diana Orentlicher, experta independiente, a la entonces Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas como “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a las víctimas”.

94. Mas especialmente la desaparición forzada de cinco miembros de la familia Guzmán Cruz, de D. Jiménez Fragoso y A. de los Ríos, y la ejecución extrajudicial de D. Lucero.

95. Ver sección II.

2. Un sistema judicial federal alejado de las normas internacionales para un debido proceso: Impacto sobre los defensores

De modo general, el sistema penal todavía vigente a nivel federal en México ha sido descrito como especialmente deficitario desde una perspectiva de respeto de los derechos humanos. Por cierto, como Estado parte de Tratados Internacionales de derechos humanos que enuncian las garantías básicas para un debido proceso⁹⁶, México tiene obligaciones insoslayables. Sin embargo, las informaciones y los testimonios recogidos por la delegación coinciden en evidenciar que, además de moroso, el sistema penal se aleja peligrosamente de dichas garantías, resultando esto en un elevado nivel de impunidad. Indicativos al respecto son los datos estadísticos puestos a la disposición de la delegación, que fueron recogidos por el reconocido investigador mejicano Guillermo Zepeda Lecuona⁹⁷. Estos evidencian que la mayoría de las víctimas de delitos no acceden a la justicia. Este investigador calculó que apenas un cuarto de los delitos penales cometidos en México son objeto de una denuncia formal, que en un cuarto apenas de los mismos el Ministerio Público llega a concluir la investigación, siendo el imputado puesto a disposición del juez sólo en uno de dichos casos.

Por otro lado, son preocupantes las imperantes condiciones de desigualdad procesal. Particularmente impactante al respecto fue para la delegación enterarse de que hasta ahora no rige en México el principio de la presunción de inocencia y que además, ante las dificultades para los funcionarios de realizar las debidas investigaciones, son las propias víctimas quienes se ven obligadas a reunir pruebas y evidencias, transformándose en investigadoras de su propio caso. También se reconoce valor de prueba a las confesiones de los detenidos.

Igualmente impactante fue el carácter reiterativo de los testimonios recibidos por la delegación acerca de la todavía muy fuerte dependencia del sistema judicial con relación a la voluntad política: aún cuando varios testigos reconocieron que hubo mejoras en este aspecto desde el 2000, muchos señalaron que dicha dependencia forma parte de una cultura muy instalada y difícil de revertir, sobretodo en los Estados donde las estructuras tradicionales de poder siguen siendo vigentes. Dicha dependencia se ve evidenciada y reforzada por el rol preponderante de un Ministerio Público que ha permanecido dentro de la esfera administrativa del Poder Ejecutivo, y que está acusado de actuar con discrecionalidad y sin control eficaz. Frente al mismo, los imputados se verían obligados a contar, menos con la capacidad de argumentación jurídica de sus abogados que con la habilidad de los mismos para gestionar y ello, no necesariamente dentro de la legalidad. Un tema no menor con relación a las víctimas de violaciones de los derechos humanos y/o de los defensores es que serían muy pocos los abogados interesados en la temática de los derechos humanos en México y menos aún los aptos a realizar una defensa adecuada de los mismos.

Entre los testimonios más impactantes respecto de las falencias del sistema penal mexicano, figura el de la periodista Lydia Cacho que, en esto, presentó su caso como un ejemplo entre miles en México. Como señalado previamente, dicha periodista fue objeto de una impresionante saga político-judicial a raíz de su denuncia de una red de pornografía infantil en la que acusa de ser involucrados al Gobernador del Estado de Puebla, Sr. M. Marín, y a poderosos empresarios afines al poder político, con la complicidad activa o pasiva de integrantes del sistema judicial y policial. Manifestó a la delegación que, además de tener que reunir pruebas para sustentar su denuncia relativa a la red de pornografía y de reunir pruebas de haber sido víctima por parte de funcionarios de secuestro, tortura, amenazas de muerte, falsificación de docu-

96. Pacto Internacional de Derechos Humanos, art. 9 y 14, y Convención Americana de Derechos Humanos, art. 8.

97. Guillermo Zepeda Lecuona, en "Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México", CIDAC y FCE, 2004.

mentos y demás delitos de carácter penal, a raíz de su denuncia, padeció costos astronómicos de participación en la averiguación previa y en el proceso penal. A pesar de las múltiples e irrefutables pruebas reunidas, el 27 de noviembre de 2007, la Suprema Corte de Justicia, fue solicitada a pronunciarse por ambas Cámaras del Congreso Federal, y decidió no hacerlo. Tenía que pronunciarse acerca de sí, efectivamente, existía colusión entre las autoridades de los Estados de Puebla y de Quintana Roo para violar los derechos fundamentales de Lydia Cacho, violando además los principios democráticos de federalismo y división de poderes, en especial el principio de independencia judicial; si efectivamente existe violación reiterada y sistemática de derechos fundamentales en perjuicio de menores de edad, y si corresponde que el Gobernador del Estado de Puebla sea sometido a juicio político, y si corresponde, también iniciar procedimientos contra el Presidente del Tribunal superior de justicia de Puebla así como en contra de los Procuradores generales de justicia de los Estados de Puebla y de Quintana Roo. Por otro lado, el 2 de junio de 2008, la justicia del Estado de Quintana Roo decidió no dar curso a la demanda de la Procuraduría General de la República (PGR) de emitir órdenes de detención contra siete actuales y antiguos funcionarios del Estado de Puebla.

La disfuncionalidad del sistema penal mexicano se evidencia asimismo en el caso de Aguas Blancas, el caso Atenco y el caso de Oaxaca que fueron objeto de resoluciones de similar efecto por parte de la Suprema Corte de Justicia.

Las características descritas parecen concurrir a hacer que la justicia mexicana, además de no ser accesible a todos en igualdad de condiciones, no sea un recurso confiable. A su vez, esta falta de confiabilidad fomenta la práctica de la venganza y el ajusticiamiento privado en un país ya aquejado por la “violencia”. Por lo que toca a los derechos humanos, ello entraña un alto riesgo, tanto para las víctimas de violaciones, que para los que pretenden defenderlas, siendo el caso de Lydia Cacho emblemático desde ambas perspectivas. Este estado de hecho lleva a los defensores a tener que recurrir a la vía internacional para obtener justicia mientras por otro lado, por no existir espacios de interlocución real con las instituciones, se ven obligados a recurrir a las manifestaciones públicas para hacer escuchar sus pedidos de verdad y justicia.

3. La reforma constitucional 2008 en materia de justicia penal: evaluación de los defensores

a. Objetivos y cronograma de implementación

Confrontado a las reiteradas críticas del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos así como a las críticas internas de los defensores de derechos humanos, el Gobierno mexicano emprendió la reforma del sistema de justicia penal. El 9 de marzo de 2007, el Presidente Felipe Calderón anunció su propuesta de reforma, señalando al mismo tiempo que su gobierno tenía por principal objetivo el de “eficientar el combate a la delincuencia organizada” que aqueja el país.

Al respecto propuso las siguientes medidas:

- Establecer un régimen de excepción para el combate a la delincuencia organizada;
- Elevar a rango constitucional la figura del arraigo (equivalente a una detención preventiva);
- Otorgar facultades al Ministerio Público para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos e intervenciones telefónicas, con revisión judicial posterior;
- Establecer la reserva de los datos de las personas que denuncien hechos relacionados con el crimen organizado;
- Establecer excepción a la garantía individual de solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo, en los casos de delincuencia organizada;

- Dar facultades a la policía de allanar domicilio en caso de flagrancia, y
- Unificar los códigos sustantivos y adjetivos penales.

Habiendo sido objeto de fuertes controversias, especialmente por parte de los defensores de derechos humanos, quienes abogaban por que el sistema penal mexicano futuro se adecue a las exigencias internacionales del derecho a un debido proceso, es finalmente con limitadas atenuaciones con relación a su versión original y abrumante mayoría (462 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones) que la reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados del Congreso Nacional el 26 de febrero y luego por el Senado el 6 de marzo de 2008. En el momento de la visita, faltaba que al menos 16 Congresos locales la aprobaran para que quede incorporada a la Constitución nacional y, a partir de dicha incorporación, la transición hacia la implementación efectiva del nuevo sistema será gradual, previéndose oportunamente un plazo de unos ocho años.

b. Una reforma que se inscribe en una perspectiva de contraposición entre seguridad pública y vigencia de los derechos humanos

Todas las personas con las que fue consultada la reforma señalaron aspectos positivos de la misma a la vez que manifestaron su seria preocupación no sólo por algunas de sus características técnicas sino también por aspectos vinculados a sus motivaciones y su contexto.

Tratándose de los aspectos que significan indudables avances con relación al sistema todavía vigente, el Ministro Alejandro Negrín, Director General de derechos humanos y democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, señaló el carácter abreviado del proceso, el hecho de que las confesiones pierdan su valor probatorio (caso de apremios y torturas), la transparencia que resulta de la oralidad, el hecho de que la reparación será más sencilla; la equidad de armas, la existencia de mecanismos alternativos para delitos menores. Todo ello requiere dotar al Poder Judicial de recursos adicionales, comentó.

Por su lado, el Centro PRODH en particular enumeró en tanto avance:

- La adopción de un sistema acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación;
- La eliminación de la llamada flagrancia equiparada que permite al Ministerio Público y a la policía detener a una persona sin orden judicial hasta tres días después del delito;
- La creación de jueces de control para que los actos del Ministerio Público que impliquen molestia o restricción de derechos sean objeto de revisión judicial por una autoridad distinta a la que resuelve sobre la responsabilidad penal del imputado;
- El derecho del acusado a una defensa pública profesional y remunerada en igual medida que el Ministerio Público, cuando por ahora la mayoría de las causas son asumidas por defensores de oficio que a menudo trabajan en desigualdad frente a la acusación;
- La incorporación a la Constitución de garantías del debido proceso hasta ahora no vigentes, como la presunción de inocencia, el derecho a una defensa adecuada y el derecho a guardar silencio.

Al mismo tiempo, varios defensores analizaron que la reforma tiene características que encierran una grave amenaza para la vigencia de los derechos humanos. En particular:

- Crea un subsistema de excepción para las personas acusadas de pertenecer a la delincuencia organizada, con derechos y garantías distintas a las del régimen común;
- Da rango constitucional a la figura del arraigo, a pesar de las firmes recomendaciones formuladas en 2002 por el Grupo de trabajo de detenciones arbitrarias de Naciones Unidas que pidió eliminarlo del derecho mejicano por considerarlo equivalente a una detención preventiva de carácter arbitrario dada la insuficiencia de control jurisdiccional y por considerar, además, que la ejecución de la medida

de arraigo se suele dar “en lugares que, si bien no son secretos, si, son ‘discretos’”⁹⁸, lo que facilita la posibilidad de malos tratos y torturas;

- Amplia las facultades del Ministerio Público;
- Conserva la prisión preventiva “automática” para ciertos delitos, atentando así al principio de presunción de inocencia de acorde al cual la prisión preventiva tiene que tener un carácter excepcional y ser sujeta a revisión en función de las circunstancias de cada caso.

A juicio de la delegación, la creación de un sistema de justicia penal especial para quienes son acusados de pertenecer a la delincuencia organizada es, por cierto, particularmente preocupante. No sólo niega el principio fundamental de igualdad, en contradicción con el art. 1 de la Constitución, sino que, desde la fase de investigación de los hechos, niega el principio de presunción de inocencia y autoriza medidas intrusivas y lesivas de derechos que, de por sí, pueden socavar garantías básicas del debido proceso de los acusados. El Dr. Cossío, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, terminó de confirmar las inquietudes de la delegación cuando, frente a preguntas insistentes, admitió que se creaba así en México un derecho de excepción sin necesidad de declarar un estado de excepción. Respondió además por la negativa a la cuestión de saber si la Corte había sido debidamente consultada acerca de la reforma y por la positiva a la cuestión de saber si le tocaría a la Corte resolver conflictos entre este régimen penal especial y la norma constitucional y con la norma internacional a la que, en México, se le reconoce una jerarquía superior a las leyes federales.

Para la delegación, queda así al desnudo que esta parte de la reforma obedece a intenciones de carácter político e ideológico y cuesta no leerla en perspectiva con otros hechos como son por un lado la represión de la protesta social, y la militarización de dicha represión, como se vio en Oaxaca, Atenco y otras partes del país, y la aprobación por otro lado de la Iniciativa Mérida cuyo objetivo declarado es el de permitir a México y a los países centroamericanos contribuir al lado de los Estados Unidos de América a la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico.

Alerta muy negativamente que el régimen penal especial creado por la reforma señale y aísle un tipo específico de enemigo del Estado, la persona involucrada en la “criminalidad o delincuencia organizada”, y que, además, no quede tan claramente delimitado en el texto de la reforma lo que se debe entender por “criminalidad o delincuencia organizada”⁹⁹. ¿De qué control judicial será objeto la imputación? ¿Donde podrá recurrir el imputado quién se considera injustamente calificado de pertenecer al crimen organizado? Además, inquieta sobremanera la perspectiva que se pueda someter al imputado de “criminalidad organizada” al arraigo y a un sistema penal que, a diferencia del ordinario (cuando la reforma esté vigente), no lo presumirá inocente y le negará ciertas garantías de un proceso oral, adversarial y acusatorio. En efecto, si bien se reconoce la existencia de los jueces de control, el problema con el régimen de excepción para delincuencia organizada es que en él el Ministerio Público goza de mayor discrecionalidad y por tanto el margen de acción o control de los jueces se ve reducido.

Todo ello concurre a hacer temer por interpretaciones amplias y por abusos que se verificaron en otros contextos en los que se pretendió apuntar con armas especiales a ciertas categorías de enemigos de la seguridad nacional, innovando figuras especiales como la del “enemigo combatiente”, siendo las personas así calificadas sometidas a regímenes carcelarios y penales también especiales que son absolutamente ajenos a los principios de los derechos humanos.

98. Ver Informe del Grupo sobre su visita a México entre 27 de octubre y 10 de noviembre de 2002.

99. El Art. 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional define la misma en los términos siguientes: “Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves (...) con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

El riesgo último no es solamente la negación de los derechos de ciertos individuos (con el riesgo que dicha categoría pueda incluir a personas involucradas en la protesta social y la defensa de los derechos humanos) sino, además, la negación del estado de derecho y por ende la pérdida de legitimidad del Estado. En efecto, la definición del “enemigo combatiente” va más allá de la establecida por la Convención de Palermo, según esta convención lo que define a un grupo de delincuencia organizada es la finalidad de lucro, un elemento que no está contemplado en la reforma. Dada esta circunstancia, fácilmente puede acusarse de delincuencia organizada a los miembros de asociaciones, organizaciones o grupos sociales participantes en actos considerados delictivos, como por ejemplo en el caso de cierre o bloqueo temporal de calles, carreteras, puentes, etc. que constituye una forma frecuente de protesta y que la ley tipifica como delito de obstrucción de las vías de comunicación.

c. Una reforma que no afecta la supremacía de la jurisdicción militar

Las preocupaciones anteriores adquieren aún mayor trascendencia cuando, en México, la jurisdicción militar sigue manteniendo supremacía sobre la jurisdicción civil en materia de violaciones a los derechos humanos y cuando queda obvio que las autoridades castrenses hacen obstrucción a su investigación. Tan es así que en ninguno de los casos de violaciones a los derechos humanos investigados por ella, la FEMOSPP llegó a acceder plenamente a los archivos militares correspondientes y a llevar a militares ante tribunales civiles.

En su propuesta 2008 de reforma constitucional en materia de derechos humanos¹⁰⁰ – como anteriormente en el Diagnóstico 2003 sobre la situación de los derechos humanos en México promovido por la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos de la ONU –, una serie de organizaciones de la sociedad civil, juntos con académicos y especialistas en derechos humanos promueven oportunamente que la justicia militar no puede tener competencia alguna para investigar, juzgar o sancionar a los miembros del Ejército presuntamente responsables de la comisión de violaciones de los derechos humanos, como la tortura, la desaparición forzada o la violación sexual, y buscan que la competencia del foro militar quede limitada a aquellos delitos que atenten contra la disciplina militar. Sin embargo, de las discusiones con miembros del H. Congreso nacional acerca del proceso de reforma de la Constitución, surgió que el tema del fuero de guerra es simplemente “intocable” y la Diputada Sonia Ibarra (PRD) directamente declaró: “Al Ejército se le justifica todo porque combate el narcotráfico”. Y sin embargo, un tema preocupante que surgió más de una vez, es que el Ejército no está lo suficientemente capacitado para evitar la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes. El ya referido Ministro Negrín no negó la dificultad y reconoció que la reforma penal no había abordado el tema de la justicia militar. Para la delegación, resulta claro que dicha situación viola los compromisos asumidos por México en tanto Estado parte de la Carta Internacional de los Derechos Humanos y del Pacto de San José y que la cuestión es, además, particularmente preocupante en el contexto descrito en la sección B de la introducción.

100. Ver www.sumatealareformaendh.org.mx.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

El México de hoy se ve confrontado a retos muy fuertes y complejos cuya solución reclama la participación de todas las fuerza vivas del país, además de apoyos internacionales. Difícilmente podría el Estado, con su estructura y dinámica actuales y en el contexto geo-político en el que se inscribe México, resolver pacíficamente, sin la contribución activa de la sociedad civil, cuestiones tan complejas como las que atañen a la seguridad nacional, al desarrollo económico y social sustentable, a la lucha contra la criminalidad organizada, al control de una corrupción de dimensiones sistémicas, y a la discriminación, entre otros.

Consideramos que la autoridad debe ver con simpatía, y como un recurso más que como un obstáculo, la pluralidad de opiniones e iniciativas sociales que pueden ayudar a promover soluciones de problemas de gran complejidad, que no están al alcance de las autoridades en forma plena y directa. En ciertos temas es importante la concertación de los actores de gobierno con técnicos de los derechos humanos, para concertar políticas públicas. Ello vale, tanto con relación a los temas ya evocados, como para temas de etnias, representaciones de género y de generación, para afrontar problemas muy graves como la trata de personas, el “femicidio”, la pornografía infantil y la misma corrupción.

La evolución de México ha estado marcada por tensiones y conflictos recurrentes en los últimos años, consecuencia de fuertes disputas políticas, de urgentes exigencias vinculadas a progresivas desigualdades socioeconómicas, marginalización y discriminación de sectores y grupos sociales, étnicos, etc. derivadas de medidas de ajuste estructural, de libre comercio, de proyectos integracionistas. Escenario agravado por el desarrollo de fenómenos delictivos y de violencia, resultado principalmente del crecimiento de la criminalidad organizada, engarzada con expresiones de corrupción sistémica. Situación ante la cual las estrategias públicas se traducen a menudo en medidas de contención, mediante la judicialización de los conflictos sociales y de la protesta social, la instrumentalización de dispositivos legales y de las instituciones de procuración y administración de justicia, el uso de la fuerza pública y la progresiva participación de las fuerzas armadas, además y una fuerte militarización de instituciones y organismos civiles encargados de asegurar el orden público, etc.

En ese contexto, la situación de las y los defensores y de las organizaciones de derechos humanos ha seguido siendo preocupante, sobre todo en el marco de disputas y conflictos socioeconómicos, políticos, eco-ambientales, etc. Su labor de asistencia y protección a las víctimas, de colecta de información, de denuncia de las exacciones y de los responsables, la lucha contra la impunidad etc. ha motivado frecuentes amenazas, hostigamientos, atentados y campañas de descrédito a través de medios de comunicación de masas, por parte de grupos de interés, autoridades y funcionarios, empleados o agentes públicos federales, estatales y municipales.

Los textos jurídicos y los organismos de procuración y administración de justicia han seguido siendo instrumentalizados para perseguir y acosar a los defensores de derechos humanos. Y en muchos casos, las autoridades, incluyendo instituciones públicas de derechos humanos, también han omitido cumplir con su obligación de investigar y sancionar a los responsables de los actos de intimidación, las amenazas y ataques contra los defensores de derechos humanos y sus familiares. Situación que fomenta y fortalece la existencia de un clima de impunidad y correlativamente de mayor inseguridad y riesgo para los defensores, además de un sentimiento de desconfianza hacia las instituciones y la autoridad pública.

Sin embargo, las autoridades mexicanas han omitido reconocer expresamente y garantizar los derechos y libertades de los defensores en el sentido previsto por la Declaración¹⁰¹. Efectivamente, no existe un marco jurídico compatible con los estándares internacionales, aplicable específicamente a las defensoras y defensores y a las organizaciones de derechos humanos, por el cual se reconozca el rol fundamental de su cometido, se asegure el libre ejercicio de sus actividades y se facilite el funcionamiento y desarrollo de las organizaciones.

Con excepción de ciertas medidas poco conocidas, hasta ahora las autoridades federales y estatales han omitido dar visibilidad y reconocer públicamente la importancia del cometido que las defensoras y defensores y las organizaciones de derechos humanos desempeñan en apoyo de la obligación del Estado de fomentar la realización, la promoción, la defensa y la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho.

No obstante haberse admitido el interés social de las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos y el fomento de las mismas, conforme a la Ley federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil (2003), subsiste la discriminación en el acceso de las organizaciones a las medidas de fomento, en la medida que esa posibilidad es tributaria de su inscripción en el registro federal y no de su existencia jurídica con arreglo a la legislación civil. El registro federal implica un doble registro, con costos adicionales a los correspondientes a la inscripción en el registro público.

Por otra parte, la ley federal antedicha amenazaría el derecho a la libertad de asociación y la independencia de las organizaciones, toda vez que la inscripción en el registro federal es una condición para que el Estado reconozca las decisiones que las organizaciones adopten en relación a su propio funcionamiento.

La participación de defensores y de organizaciones de derechos humanos en el diseño, puesta en práctica y monitoreo de políticas públicas sigue siendo restringida. Pese a los progresos logrados en materia de interlocución, la participación real se halla obstaculizada por diversos factores, entre ellos:

- el carácter eminentemente consultivo de los propios mecanismos de interlocución;
- el rechazo de toda consideración sobre temas como el involucramiento militar en la seguridad pública, la impunidad, el fuero militar, proyectos de desarrollo declarados estratégicos;
- escasa o ninguna consideración de las propuestas de las organizaciones; etc.

El acotamiento de la interlocución y de las atribuciones de los mecanismos existentes refleja la concepción de las autoridades respecto de la participación, entendida como mera exposición de opiniones y de aceptación a posteriori de las políticas, estrategias, programas, etc. elaboradas a nivel institucional, y no como un proceso de intercambio, de concertación y de coparticipación, sin confusión de responsabilidades ni subordinación.

Tampoco existe participación real de los defensores y de las organizaciones de derechos humanos en el seguimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, en la preparación de los informes previstos y en la aplicación y la evaluación de los progresos en el cumplimiento de las recomendaciones de los diversos organismos y mecanismos de verificación;

La problemática de la seguridad y de la protección de los defensores y de las organizaciones de derechos humanos, que las autoridades considerarían como cuestión “emergente”, no ha merecido hasta ahora la debida o suficiente atención de las autoridades ni de las instituciones u organismos públicos de derechos humanos, salvo contadas excepciones.

101. Declaración. Artículo 2.2.

El déficit de atención al tema de la protección se ilustra por la carencia de recursos institucionales capaces de proporcionar adecuada asistencia y apoyo psicológico, social o de otro orden a las defensoras y defensores o sus familiares, víctimas de agresión.

Tampoco existe un sistema formal para la ejecución de las medidas cautelares acordadas por la CIDH u otras instancias; ni se dispone de un protocolo de implementación.

La Comisión sobre Marco Jurídico y Diseño Institucional, que debería trabajar en cooperación permanente con los defensores y las organizaciones, tampoco habría logrado avances en el establecimiento de reglas claras para la determinación de medidas de protección, ni habría progresado en el diseño de un mecanismo para la puesta en práctica de las medidas de prevención y protección.

El sistema del Ombudsman, federal y estatal, tiene un rol central que cumplir en lo que hace al reconocimiento de la labor de los defensores y de las organizaciones, como en la asistencia y protección que merecen y deben recibir en caso de hostigamientos o ataques. Pese al desempeño destacado y de merecido reconocimiento de algunos Ombudsman, sea en la atención de ciertos casos o por el mantenimiento de una actitud proactiva de intercambio y cooperación con los defensores y las organizaciones de derechos humanos, en un sentido general la acción del sistema parece insuficiente.

En ciertos casos, lamentablemente no pocos, el Ombudsman ha dado muestras de un antagonismo exacerbado en perjuicio de defensores y organizaciones, desmereciendo su labor o formulando acusaciones que también han menoscabado sus condiciones de seguridad. Situación que conlleva una evidente desconfianza de parte de los defensores, fomentando el distanciamiento y la limitación de posibilidades de diálogo, concertación y cooperación, tanto en el examen de casos como en el tratamiento de la problemática de la seguridad y protección.

La visión de los defensores sobre la cuestión de la inseguridad, para muchos percibida como “parte” de su cometido, ha obstaculizado el establecimiento de mecanismos para asegurar su propia protección. En general, ante las amenazas y ataques, las organizaciones se limitan a difundir comunicados urgentes de denuncia, a dirigir requerimientos puntuales a las autoridades sobre el caso en cuestión y a solicitar de las instancias internacionales (i.e. CIDH) medidas de protección.

Ha sido, sólo hasta a fines del 2007, que algunas organizaciones presentaron a las autoridades una propuesta formal, en base a las observaciones y recomendaciones de la CIDH, para el establecimiento de una verdadera política de Estado en materia de defensores que incluya la adopción y aplicación, por el Ejecutivo Federal, de medidas de protección.

Hasta ahora, la totalidad de las organizaciones carecen realmente de mecanismos de evaluación de riesgos, de prevención y de protección. Un aspecto esencial, y sumamente preocupante ante la situación de inseguridad y de riesgo, es la dificultad de diálogo y cooperación que parece existir entre ciertas organizaciones o redes de organizaciones con miras a identificar estrategias comunes frente a una realidad que afecta a todos por igual, aunque no con la misma intensidad.

B. Recomendaciones

1. A las autoridades mexicanas:

- Promover la difusión, el conocimiento y la aplicación efectiva de la *Declaración sobre los Defensores*, mediante un proceso eficiente de información general a la población y de formación e instrucciones precisas a las autoridades, funcionarios y empleados de los diversos organismos e instituciones en los planos federal, estatal y municipal.
- Considerar y adoptar, en acuerdo con las organizaciones de derechos humanos, el pliego de propuestas presentado en noviembre 2007, con miras a instituir una verdadera política de Estado en materia de defensores basada en las recomendaciones de la CIDH, que incluya el reconocimiento público de la contribución de los defensores a la labor del Estado con miras a garantizar la vigencia de los derechos humanos, y el establecimiento y aplicación de medidas de protección, con particular atención en casos específicos por razones de género y del trabajo sobre determinados derechos como los de la mujer, de pueblos indígenas, etc. o la zona – urbana o rural – donde cumplen sus labores.
- Elaborar conjuntamente con los defensores de derechos humanos un marco jurídico simple, comprensible y sin tipologías imprecisas, compatible con los estándares internacionales y que sea específicamente aplicable a los defensores y a las organizaciones, que reconozca el rol fundamental de su cometido, que proteja efectivamente sus derechos y libertades fundamentales, y que otorgue real certeza jurídica a las organizaciones y facilite su funcionamiento y desarrollo, incluso mediante el reconocimiento del carácter de entidades de utilidad pública y el otorgamiento de estímulos fiscales.
- Asegurar la incorporación e integración de la perspectiva de género en toda política, programa, estrategia o actividad específica que se relacione con el reconocimiento del rol y con la protección de las actividades y de la seguridad, la integridad y la libertad personal de las defensoras de los derechos humanos, habida cuenta de su situación y de sus requerimientos particulares.
- Adoptar y llevar a la práctica las propuestas presentadas en noviembre de 2007 por organizaciones de derechos humanos en base a las recomendaciones generales que la CIDH formulara a los Estados de la región, incluido México, con miras a promover el reconocimiento y la protección efectiva de las defensoras y los defensores, con particular atención en casos específicos por razones de género y del trabajo sobre determinados derechos como los de la mujer, de pueblos indígenas, etc. o la zona – urbana o rural – donde cumplen sus labores.
- Establecer un espacio permanente y estructurado de diálogo, a través de la *Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos* u otro mecanismo, que favorezca una auténtica participación de los defensores y las organizaciones de derechos humanos teniendo debidamente en cuenta sus opiniones y recomendaciones en el diseño, la puesta en práctica y la verificación de políticas de Estado, estrategias, planes, programas y actividades con miras a la realización de los derechos humanos; en base a esto, hacer que la *Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos* pase de un funcionamiento con carácter prácticamente consultivo a un funcionamiento auténticamente participativo.
- Estimular la participación efectiva de los defensores y las organizaciones de derechos humanos en el seguimiento de la aplicación de las normas internacionales, en la preparación de los informes y en las evaluaciones sobre el cumplimiento de las recomendaciones de los mecanismos de supervisión.
- Promover y asegurar, a través de la *Comisión sobre Marco Jurídico y Diseño Institucional* u otro mecanismo apropiado y debidamente facultado, con la participación efectiva de los defensores y de las instituciones y organismos públicos competentes, el diseño y puesta en práctica de mecanismos y procedimientos adecuados para el análisis y seguimiento de la situación de los defensores y para asegurar la protección de

los mismos y/o de las organizaciones de derechos humanos que lo requieran de modo permanente o circunstancial.

- Fomentar en los planos federal, estatal y local, el establecimiento y desarrollo de espacios de interlocución y de cooperación entre instituciones y organismos públicos encargados de la aplicación de la ley y los defensores y las organizaciones de derechos humanos, sin perjuicio de su modalidad organizativa o estatus jurídico.
- Asumir las provisiones de la Declaración sobre los defensores de derechos humanos, en particular en lo referente a la protección del derecho de toda persona "(...) individual o colectivamente, a promover la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y a esforzarse por ellos" (art.1), en lo relativo al deber del Estado de garantizar "la protección de toda persona, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales, en concordancia con el artículo 3 de la presente Declaración" (art.13); así como los instrumentos regionales e internacionales relativos a los derechos humanos suscritos por México.
- Garantizar por ley que los defensores de derechos humanos puedan realizar su labor en condiciones de seguridad, apegándose el Estado de México a la Declaración de las Naciones Unidas de 1998 sobre los defensores de derechos humanos, así como a los Convenios, Convenciones y Tratados Internacionales en materia de Protección de los Derechos Humanos y de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.
- Adoptar una ley o, en su defecto, un programa federal sobre los defensores de derechos humanos que identifique a los mismos como actores que tienen la misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, en un estado de derecho y que cree un marco y mecanismos eficientes de garantía y defensa del derecho de defender y promover los derechos humanos.
- Adoptar y poner en práctica medidas legislativas, administrativas o de otra índole para asegurar la aplicación efectiva de las resoluciones de la Asamblea General de NU (59/192 y 60/161¹⁰²), de la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 2412¹⁰³) y las recomendaciones de los organismos y mecanismos de supervisión, incluidas las formuladas por la CIDH en su "Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas" (marzo 2006), con la finalidad particularmente de:
 - que se garantice y respete plenamente el derecho a la vida, la integridad personal física y psicológica y la libertad de los defensores;
 - declarar delito federal y perseguir en el fuero federal el asesinato de defensores de derechos humanos¹⁰⁴;
 - garantizar, proteger y respetar la libertad de expresión y de asociación de los defensores, y que la inscripción de las organizaciones en algún registro oficial de organizaciones se facilite en base a criterios eficaces y transparentes y procedimientos o trámites simples, no discriminatorios, rápidos y económicos y evitando el doble registro;
 - brindar protección urgente y efectiva a los defensores ante amenazas o riesgo inminente;
 - poner fin a la impunidad en caso de ataques, amenazas y actos de intimidación contra los defensores de derechos humanos y sus familiares, en particular asegurándose de que las denuncias de los defensores de derechos humanos sean investigadas y tramitadas con prontitud utilizando mecanismos transparentes, independientes y responsables.

102. A/RES/59/192, del 20 de diciembre de 2004; A/RES/60/161, del 16 de diciembre de 2005.

103. Resolución sobre las Defensoras y defensores de derechos humanos. AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08), de 3 de junio de 2008.

104. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen Adición. Misión a México. E/CN.4/2004/80/Add.2.

- Adoptar medidas drásticas contra los funcionarios y empleados públicos, civiles, judiciales y militares autores o de algún modo partícipes en actos constitutivos de violación de los derechos humanos y libertades de los defensores o de las organizaciones de derechos humanos.
- Velar por que la legislación y la justicia no sean utilizadas por grupos de interés económico, político y autoridades o funcionarios para judicializar indebidamente disputas, controversias o conflictos sociales, ni criminalizar o penalizar la legítima divergencia, reprobación o protesta contra políticas, programas, estrategias, proyectos, acciones o emprendimientos.
- Fortalecer la colaboración con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, particularmente por intermedio de su Oficina en México, y con los demás organismos competentes de las Naciones Unidas, en especial la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, los demás procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.
- Investigar debidamente los delitos y crímenes cometidos en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos y sancionar a los responsables, en el marco y el respeto de la ley y de las obligaciones internacionales del Estado de México.
- Crear un mecanismo de análisis y seguimiento de casos contra defensores de derechos humanos en México con la participación de las diferentes instituciones gubernamentales, la sociedad civil nacional y organizaciones y programas internacionales como el Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos.

2. Al sistema del Ombudsman (Comisión Nacional y Comisiones Estatales de Derechos Humanos):

- Elaborar y poner en práctica estrategias de intercambio permanente de información, de interlocución, de diálogo y de concertación con los defensores de derechos humanos y las organizaciones, sin discriminación de ningún tipo.
- Robustecer o instaurar de ser necesario, los programas y mecanismos de prevención que sean adecuados para dar seguimiento y reaccionar ante las situaciones de inseguridad y riesgo que enfrenten los defensores y las organizaciones de derechos humanos.
- Asegurar el carácter efectivo de los mecanismos legales y administrativos de protección en caso de ataques a la seguridad e integridad de los defensores y sus organizaciones.
- Promover espacios de interlocución y concertación entre los defensores y las organizaciones de derechos humanos y las autoridades federales, estatales, municipales.

3. A la comunidad internacional:

- Colaborar con las organizaciones de derechos humanos y los demás organismos de la sociedad civil, aportándoles asistencia y apoyo con miras a su fortalecimiento institucional, financiero y técnico para asegurar el cumplimiento de su cometido.
- Acordar atención y vigilar de modo permanente la evolución de la situación de los defensores y de las organizaciones de derechos humanos en México, y estimular y apoyar las iniciativas de los defensores y las organizaciones dirigidas a crear y desarrollar mecanismos de atención y asistencia urgente en caso de necesidad.
- Al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sus mecanismos especiales, en particular la Relatora especial sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, al Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal y al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quienes van a exa-

minar respectivamente la situación de los Derechos Humanos en México, en febrero y julio de 2009, y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que continúen evaluando el respeto por parte de las autoridades correspondientes, de las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos por el Estado y en particular las relativas al derecho de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

- A la CIDH, la Unidad de defensores de derechos humanos, el Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) y su Oficina en México, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, los Relatores sobre Libertad de Expresión y Opinión, sobre la Independencia del Poder Judicial, Jueces, Fiscales y Abogados de las Naciones Unidas y al Relator Especial sobre la Libertad de Expresión ante el sistema interamericano, a continuar prestando una atención particular a la situación de hostigamiento, amenaza e inseguridad que padecen los defensores de derechos humanos en México; y a la persistente impunidad de los responsables de acoso y agresiones en contra de defensores y organizaciones de derechos humanos.

- A la Unión Europea, proseguir su cooperación con México, a seguir de cerca la situación de los derechos humanos en México, adoptando las medidas de condena de las violaciones de estos derechos, y a prestar una atención particular a la protección de los defensores de derechos humanos en conformidad con las Directrices Europeas sobre los Defensores de Derechos Humanos, y asegurándose de que los temas de los derechos humanos y la situación de los defensores y de las organizaciones de derechos humanos sean sistemáticamente objeto de examen en el marco del Consejo y de las reuniones interparlamentarias, y se incluyan en la discusión y aprobación de todo acuerdo y/o proyecto de cooperación.

- Continuar apoyando a los defensores y las organizaciones de derechos humanos de México, con miras a su fortalecimiento institucional, financiero, profesional y técnico; y a establecer mecanismos de asistencia y de protección urgente, incluso mediante el traslado temporal de defensores gravemente amenazados.

4. A los defensores y a las organizaciones de derechos humanos:

- Continuar esforzándose a fin de desarrollar espacios de diálogo y concertación entre las diversas organizaciones y entre las distintas agrupaciones o redes de organizaciones con vistas a:

- Identificar alternativas y recursos para reducir el estado de vulnerabilidad, particularmente a través del intercambio de información, de orientación, de formación y la asistencia recíproca para el diseño y puesta en práctica de mecanismos y procedimientos propios de evaluación de riesgos, de prevención y de protección.

- Elaborar, proponer y respaldar iniciativas comunes en el marco de procesos de interlocución, de cooperación y concertación con las autoridades, organismos e instituciones federales, estatales y locales respecto de políticas públicas, estrategias y programas en materia de derechos humanos.

- Establecer acuerdos interinstitucionales o reforzar los ya existentes, que favorezcan el apoyo y la cooperación interinstitucional, nacional e internacional, en el diseño y puesta en práctica de procedimientos y medidas urgentes de protección como traslados y asistencia a nivel interno o hacia el extranjero.

ANEXÓS

Anexo 1: Programa de encuentros: 15 - 26 de junio de 2008

Domingo 15 de junio de 2008 - Distrito Federal

- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH): Lic. Madeleine Penman, Área Internacional

Lunes 16 de junio de 2008 - Distrito Federal

- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh): Mtro. Luis Arriaga Valenzuela, S.J., Director, Lic. Lauren McCulloch, Coordinadora del Área Internacional, y Lic. Madeleine Penman, Área Internacional
- Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C.
- Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL)
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH)
- Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)
- Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los Derechos para Todas y Todos"
- Centro Nacional de Comunicación Social A.C. (CENCOS)
- Servicios Legales, Estudios y Asesoría Jurídica, A.C.
- Brigadas Internacionales por la Paz (PBI)
- Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Estado de Guerrero Roo: Lic. Elena Cannie, Área Internacional
- Comisión Mexicana de Promoción y Defensa de Derechos Humanos
- Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana: Dr. Ibáñez
- Reporteros Sin Fronteras
- Liga Mexicana por los Derechos Humanos (LIMMEDH): Dr. Adrián Ramírez, Presidente, Mtra. Marie Theapaut, Directora General, Hilda Venegas Negrete, Área Jurídica, abogada, y Iliana Gonzales, Directora del Área de Atención psicológica, terapeuta, con Julio Mata Montiel, Secretario Ejecutivo de la Asociación de Familiares de Detenidos Desparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México (AFADEM)

Martes 17 de junio de 2008 - Distrito Federal

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Lic. Lilita Valiña, Representante a.i.; Lic. Carlos de la Torre, Oficial de Derechos Humanos, y Lic. Juan Carlos Gutiérrez, Consultor de Área Jurídica
- Mujeres de San Salvador Atenco: Sra. Bárbara Italia Méndez Moreno, Sra. Norma Aidé Jiménez Osorio, Sra. Patricia Torres Linares, Sra. Georgina Edith Rosales Gutiérrez, Sra. Mariana Selvas Gómez
- Universidad Iberoamericana: Mtra. Loretta Ortiz, Dr. Miguel Rábago, Dr. José Luis Caballero
- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE): Dr. Gustavo Fondevila
- El ITAM: Dr. Miguel Sarre
- SERAPAZ: Miguel Álvarez
- Instituto para la seguridad y la democracia (INSYDE): Dr. Ernesto López Portillo Vargas, Director Ejecutivo
- Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC), Estado de Nueva León: Consuelo Morales, Directora
- Comisión Nacional de Derechos Humanos: Lic. Fernando Batista Jiménez, Director General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, y Lic. José Juan Alonso, Director de Quejas

Miércoles 18 de junio de 2008 - Distrito Federal

- Centro Integral de Atención a las Mujeres CIAM Cancún, Estado de Guerrero Roo: Sra. Lydia Cacho, Directora
- Secretaría de Relaciones Exteriores: Ministro Alejandro Negrín, Director General de derechos humanos y democracia
- Secretaría de Gobernación: Dr. Rodrigo Espeleta Aladro, Director General adjunto de investigación y atención a casos, Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos , y Carlos Aguilar Suárez
- Secretaría de Seguridad Pública: Dr. Juan Antonio Álvarez y Lic. María Elena Tolentino, Procuraduría General de la República: Lic. Pascual Moreno y Lic. Carlos Garduño Salinas
- Suprema Corte de la Nación (SCJN): Ministro José Ramón Cossío Díaz
- Comunidad de Tehuacán, Estado de Puebla, sobre la situación de amenazas y agresiones en contra de líderes de sindicatos y defensores de derechos laborales: Martín Barrios Hernández
- Programa de Agresiones en Contra de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos: Lic. Fernando Batista
- Sin Fronteras: Lic. Elba Coria

Jueves 19 de junio de 2008 - Distrito Federal

- Representación en México de la Comisión Europea: Lic. Arturo Rodríguez Tonelli, Especialista en Derechos Humanos, y Lic. Natalia Barreto, Asesora de cooperación en derechos humanos y cultura
- Embajada de Francia: Lic. Jérôme Audin, Primer Secretario
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: Mtra. María Erendira Cruzvillegas Fuentes, Relatoría para la Libertad de Expresión y Atención a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, y Mtra. María Alejandra Nuño Ruiz Velazco, Cuarta Visitadora General

Viernes 20 de junio de 2008 - Oaxaca, Estado de Oaxaca

- H. Congreso del Estado de Oaxaca: Dip. Germán Juárez Mendoza, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos (PRI)
- Comisión para la defensa de los derechos humanos: Dr. Heriberto Antonio García, Presidente
- Oficina de Oaxaca del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH): Lic. Melina Hernández, integrante de enlace
- Centro Regional de Derechos Humanos Barca: Beatriz Casas
- Comisión Diócesis Justicia y Paz: María de Jesús López Cartas
- Espacio Civil (comisión integrada por la Liga Mexicana de Promoción y Defensa de los Derechos humanos: Raquel Chávez y Isaac Torres Carmona y el Comité de Liberación 25 de Noviembre: Alba Cruz y Alma Soto): Solano Comisión Estatal de Derechos Humanos en Oaxaca: Dr. Heriberto Antonio García, Presidente
- Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno del Estado de Oaxaca: Lic. Migdalia Mingüer Florean, Jefa de la Unidad de Programación y Promoción de los Derechos Humanos, Lic. José Manuel Vázquez Guzmán, Jefe de la Unidad de Seguimiento y Asesoría, Lic. Mariela Jiménez Vlencia, Jefa del Departamento de Recomendaciones, y Lic. Delia Crisanto Hernández, Jefa de Departamento adscrito a la Unidad de Seguimiento y Asesoría
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Oaxaca: Lic. Héctor Humberto Vásquez Quevedo, Director de Derechos Humanos, y Lic. Marina Cruz Luis
- Poder Judicial del Estado de Oaxaca: Lic. Samuel Castellanos, Coordinador de Derechos Humanos del Tribunal de Oaxaca
- Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto”, A.C.: Sra. Carmelina Santiago

Sábado 21 de junio de 2008 - Oaxaca, Estado de Oaxaca

- Oficina de Oaxaca la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (Limeddh): Marievna Vásquez Marcial, Directora, Isaac Torres Carmona, y Raquel Chávez Solano
- Unión de Organizaciones de la Sierra Juárez Oaxaca (UNOSJO): Aldo González
- Servicios del Pueblo Mixe (SER Mixe): Adelfo Regino
- Centro Regional de Derechos Humanos Bartolomé Carrasco: Minerva Nora Martínez Lázaro y Beatriz Casas A. Hal
- Comité 25 de Noviembre: Alma Soto, Alba Cruz
- Comisión Magisterial de Derechos Humanos de la sección XXII (COMADH): María del Rosario González y Lic. Concepción Hernández Enríquez.
- Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO): Flavio Sosa y Cesar Mateos, Germán Mendoza Nube, Efraín López
- Centro para los Derechos de las mujeres: Dora Ávila Betancourt
- Organización Comité Cerezo Oaxaca: Artemio Desiderio y Rubén González Sandoval
- Centro de Defensoría en Derechos Humanos (CEDEDH): Mayen P. Arrellanes Cano, Francisco Pedro García, y Jaime Ortiz
- Lic. Jaime Ortiz, Prof. German Mendoza Nube, Lic. Francisco Pedro García
- Centro de Apoyo Comunitario Trabajando Unidos (CACTUS): Lic. Omar Esparza
- Comité 25 de Noviembre Oficina del PRODH-Oaxaca
- Zaachila Radio: Lic. Silvino Villareal Chacón
- Promotora de Servicios para el Desarrollo: Ing. Fernando Melo
- Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos: Isaac Torres Carmona
- Comisión Diocesana de Justicia y Paz (CODIJUP): Meha Kallian Purgar y María de Jesús López Cartas

Domingo 22 de junio de 2008 - Traslado Oaxaca - Chiapas

- Centro Fray Bartolomé de las Casas (FrayBa): Lic. Blanca I. Martínez Bustos, Directora, Michael Chamberlain, Relaciones internacionales

Lunes 23 de junio de 2008 - San Cristóbal de las Casas, Estado de Chiapas

- Centro Fray Bartolomé de las Casas (FrayBa): Lic. Michael Chamberlain, Relaciones internacionales; Lic. Diego Cadenas, Asesoría Legal
- Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas: Sra. Odilia López Álvaro, Sra. Alma Padilla
- Promotores de derechos humanos de Frontera Comalapa: Sr. Roberto Ortiz Velazquez y Sra. Francisca González Gutiérrez
- Felipe Hernández Yuena, sindicalista
- Dra. Yara Fernández Moreno, Investigadora del Instituto de Historia Natural
- Sr. Zacario Hernández Hernández. Catequista. Pastoral San Chamula

Martes 24 de junio de 2008 - Tuxtla Gutiérrez, Estado de Chiapas

- Pbro. Heyman Vázquez, Defensor de los migrantes
- Gobierno del Estado de Chiapas: Lic. Amador Rodríguez Lozano, Ministro de Justicia; Lic. César Chávez Castillo, Coordinador de Asesores del C. Gobernador Juan Sabines Guerrero, Lic. Claudia Trijullo Rincón, Secretaria Técnica el Gabinete de Legalidad y Gobierno
- Ministerio de Justicia
- H. Congreso del Estado de Chiapas: Dip. Sami David (PRI), Presidente de la Junta de Coordinación política, Coordinador del Grupo parlamentario del PRI, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y

**México: Defensores de derechos humanos
frente a la mutación política y la violencia**

de la Comisión de Población y Asuntos Migratorios; Dip. Oscar Salinas Morga (PRI), Presidente de la Comisión de Promoción Comercial y Fomento a la Inversión, y Secretario de la Comisión de Zonas Fronterizas y Limítrofes; Dip. David Aguilar Solís (PRI), Presidente de la Comisión de Educación y Cultura y Vice-Presidente de la Comisión de Pesca; Lic. Víctor Manuel Hernández González, encargado de comunicación del Dip. Aurelio Joaquín González, Presidente de la Comisión de Turismo

Miércoles 25 de junio de 2008 - Distrito Federal

- Liga Mexicana de Derechos Humanos (LIMEDDH): Dr. Adrián Ramírez, Presidente, Médico forense, Mtra. Marie Thepaut, Directora General, Hilda Venegas Negrete, Área Jurídica, abogada, y Iliana Gonzales, Directora del Área de Atención psicológica, terapeuta
- Gustavo Vilchis, fotógrafo independiente, monitor de derechos humanos de la Limeddh
- Asociación de Derechos Humanos del Estado de México (ADHEM): Mónica Hurtado
- Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos en México (AFADEM): Julio Mata Montiel, Secretario Ejecutivo
- Asociación Nacional de Abogados Democráticos (ANAD): David Peña
- Asociación para la Defensa de los Derechos Humanos y la Equidad de Género (ASDDHEG): Miriam Pascual, Presidenta
- Centro de Derechos Humanos Coordinadora 28 de Mayo A.C.: Arcadia Lara, Responsable de comunicación
- Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI): Aurora Domenech Hernández, psicoterapeuta, y Javier Enríquez, médico perito
- Comité Cerezo México: Alejandro Cerezo, Coordinador
- Comité Hasta Encontrarlos: Nadín Reyes Maldonado
- Comité Hasta Encontrarlos: Blanca Lucero, Presidenta
- Movimiento Autogestivo 18 de Marzo: Susana Marquine y Maribel Martínez
- Red Universitaria de Monitores de Derechos Humanos (RUMODH): Elsa Arista González
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro PRODH): Mtro. Luis Arriaga Valenzuela, S.J., Director, Lic. Lauren McCulloch, Coordinadora del Área Internacional, y Lic. Madeleine Penman, Área Internacional

Jueves 26 de junio de 2008 - Distrito Federal

- H. Cámara de Diputados de la Federación, Comisión de Derechos Humanos: Dip. Fed. Alliet Mariana Bautista Bravo (PRD), Coordinadora de Derechos Humanos y Justicia Social del GP-PRD; Dip. Fed. Valentina Valia Batres Guadarrama (PRD); Dip. Fed. Sonia Nohelia Ibarra Franquez (PRD); MRI Astrid Juárez Tapia y Lic. Cristina Hardaga, Asesoras en derechos humanos, grupo parlamentario del PRD

Anexo 2: Referencias acerca de la evolución del marco normativo internacional de identificación y protección de los defensores de los derechos humanos

El 9 de diciembre de 1998, durante su 85ª sesión, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la “*Declaración sobre los defensores de derechos humanos*”¹⁰⁵ a través de la cual, sin desconocer que en los Estados recae en primer lugar la obligación de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁰⁶, reconoció y enfatizó que los individuos, grupos y asociaciones tienen el derecho y la responsabilidad de promover el respeto e impulsar el conocimiento sobre los derechos humanos.

La Declaración reviste singular importancia porque, en primer lugar, enfatiza el derecho de todas las personas a promover, proteger y defender los derechos humanos “individualmente y en asociación con otros”, es decir en cualquier grupo, asociación u organización no gubernamental, independientemente de la condición legal o formal, y en segundo lugar, porque reafirma los derechos de los defensores a: reunirse pacíficamente; recibir, transmitir, poseer y publicar información sobre derechos humanos; denunciar las políticas y actuaciones de autoridades e instituciones estatales; recurrir a organismos y mecanismos internacionales de supervisión; recibir protección de la ley y contra cualquier violencia o represalia. Además, la Declaración reconoce un derecho hasta entonces no comprendido en ningún otro texto internacional: el derecho a recibir y obtener fondos para las actividades de derechos humanos.

Es claro que los derechos en los que se sustenta el trabajo de las defensoras y los defensores de derechos humanos están contenidos en los diversos instrumentos jurídicos internacionales ratificados por México, por lo que las autoridades tanto de los planos federal, estatal y local, tienen la obligación general de promover, proteger y aplicar los derechos humanos en la ley y en la práctica. Y en esa perspectiva, la Declaración tiene una especial importancia, porque reitera esa obligación general de los Estados, el deber de proteger a los defensores de la violencia y de acciones arbitrarias, y la obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos, incluyendo los contenidos en la propia Declaración.

La importancia del rol que desempeñan los defensores de derechos humanos, ya reconocida y afirmada con antelación en la Declaración y Programa de Acción de Viena¹⁰⁷, ha sido reiteradamente recordada y reafirmada desde entonces en múltiples textos, declaraciones, planes y programas adoptados a nivel internacional. Y lo mismo ha ocurrido en el plano regional. En efecto, el valor de las actividades de las defensoras y los defensores de los derechos humanos ha sido reconocido por los Estados de la región en el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos OEA), del Proceso de Cumbres de las Américas¹⁰⁸, y ha sido reiteradamente afirmado por los órganos de protección del sistema interamericano, en particular la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

105. 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. Resolución N° 53/144.

106. Artículo 2. 1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

107. Adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, en 1993.

108. Ver: <http://www.summit-americas.org/>

Ya en 1989, en el marco del examen del informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Asamblea General de la OEA recomendaba a “los gobiernos de los Estados miembros [otorgar] las garantías y facilidades necesarias a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos para que puedan continuar contribuyendo a la promoción y defensa de derechos humanos y respeten la libertad e integridad de los dirigentes de tales organizaciones” (Resolución 1022)¹⁰⁹. Diez años más tarde, en 1999, atendiendo a las recomendaciones formuladas por la CIDH¹¹⁰ a los Estados miembros de la OEA, la Asamblea General adoptó por primera vez un texto específico sobre los defensores de derechos humanos¹¹¹ resolviendo expresamente:

- i) “Reconocer y respaldar la tarea que desarrollan los Defensores de los Derechos Humanos y su valiosa contribución para la promoción, el respeto y protección de los derechos y libertades fundamentales en las Américas;”
- ii) “Alentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que continúe promoviendo y protegiendo los derechos fundamentales de los Defensores de los Derechos Humanos;”
- iii) “Solicitar a los Estados y a los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a que intensifiquen sus esfuerzos para la difusión de la presente resolución, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros instrumentos interamericanos sobre la materia, así como, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre ‘el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas’.”

Finalmente, es de destacar las Resolución AG/RES. 2412¹¹² de la Asamblea General de la OEA exhortando a los Estados Miembros a que continúen intensificando los esfuerzos para adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida, la libertad y la integridad personal de las defensoras y defensores de los derechos humanos y sus familiares, incluyendo mecanismos de protección urgentes y efectivos frente a situaciones de amenaza o riesgo inminente, y a que, en todos los casos de violaciones contra las defensoras y defensores de los derechos humanos, se realicen investigaciones y procesamientos completos e imparciales y a que se apliquen las sanciones correspondientes.

109. AG/RES. 1022 (XIX-O/89, de 18 de noviembre de 1989.

110. OEA. CIDH. Informe Anual 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, pág. 1237.

111. OEA, Asamblea General. AG/RES.1671 (XXIX-O/99), 7 de junio de 1999. “Defensores de Derechos Humanos en las Américas: apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas”.

112. Resolución AG/RES. 2412 (XXXVIII-O/08), sobre las Defensoras y defensores de derechos humanos. 3 de junio de 2008. http://www.oas.org/dil/esp/AGRES_2412.doc.

Anexo 3: Organizaciones de derechos humanos: situación y perspectivas

1. Las organizaciones de la sociedad civil en México

La problemática de los derechos humanos en México es un tema recurrente. Para millones de personas, tanto en el medio urbano como rural, el déficit permanente en sus condiciones de vida, que refuerza la desigualdad, la discriminación y la exclusión, se entrelaza con tradiciones y tendencias de autoritarismo político a diversa escala, transgresiones frecuentes a los derechos humanos, y un sistema judicial y de procuración de justicia incapaz de asegurar su misión a plenitud.

En ese panorama, las defensoras y los defensores y las organizaciones desempeñan un rol trascendental en la promoción y la defensa de los derechos humanos a través de múltiples acciones: i) formación e información sobre el tema de derechos humanos; ii) ayuda jurídica; iii) acopio de información y difusión de informes; iv) divulgación de denuncias a nivel nacional e internacional; v) elaboración y proposición de proyectos normativos; vi) acompañamiento y asistencia a individuos y comunidades víctimas de abuso; etc.

En general, se admite que el movimiento organizativo de la sociedad civil en México empieza a fortalecerse a partir de los años 70, posicionándose como actor de cambio a través de acciones marcadamente orientadas hacia el fomento del desarrollo social, con particular acento en sectores urbanos deprimidos y la población rural indígena y campesina; pero también progresivamente orientado en dirección a la protección de los derechos y libertades fundamentales, en el marco de las agitaciones socio-políticas y como respuesta a las situaciones de violencia y represión. Evolución determinada tanto por los desafíos del propio proceso socioeconómico, político, cultural, etc. como por la acentuada influencia del conflicto ideológico-político que cincejó el devenir de los pueblos durante décadas. Como en el resto de países, el reconocimiento de nuevos desafíos inducen también el surgimiento y desarrollo de otros movimientos sociales: indígenas, ambientalistas, feministas, migratorios, comunitarios, etc.; proporcionando un renovado impulso a las organizaciones civiles y a un reposicionamiento en tanto que actoras relevantes de cambios sociales, económicos, políticos, culturales, etc. y como copartícipes de la construcción democrática y del Estado de Derecho.

Aunque aparentemente no existen datos precisos acerca del número de organizaciones de la sociedad civil operando en el país, a juzgar por las distintas estimaciones, por lo demás no verificadas, proporcionadas a la Misión, podría tratarse de entre 20 a 30 mil organizaciones ocupadas en atender uno o varios temas del espectro de problemáticas políticas, normativas, sociales, económicas, culturales, ambientales, etc.

2. Estatus jurídico

Por lo que hace al estatus jurídico de esas organizaciones, en cambio, existe unanimidad en considerar que la mayor parte carece de personalidad jurídica reconocida; la mayoría de las veces debido a la escasez de medios económicos para satisfacer los requerimientos generales previstos para el registro público, pero también al parecer en no pocos casos como una opción de sus integrantes. Situación que, de cualquier modo, incide negativamente en el desarrollo institucional de las mismas, les impide acceder a los beneficios ofrecidos por las leyes de fomento, federal y estatales, incluida la posibilidad de recibir fondos gubernamentales, lo mismo que recursos provenientes de donantes nacionales o extranjeros y de la cooperación internacional.

A lo largo de los diversos encuentros con defensores, la Misión recibió sistemáticamente comentarios concordantes señalando, por una parte, la falta de un marco jurídico normativo que se conforme con los

estándares internacionales, y por otra parte, la situación de hostigamiento y asedio a defensoras y defensores de derechos humanos en represalia por su labor; actitudes manifestadas a través de campañas mediáticas dirigidas a descalificar y a desprestigiar e incluso a criminalizar el trabajo de las distintas organizaciones, a estimular el rechazo y agresiones de parte de la población, etc.

3. Marco jurídico normativo

México ha ratificado un número considerable de instrumentos universales y regionales, los cuales estatuyen derechos que las autoridades, federales y de las entidades federativas, están obligadas a respetar, garantizar y fomentar en beneficio de todas las personas sin ninguna excepción. En ese marco, se inscribe igualmente el derecho de las personas y grupos o colectivos sociales, de promover, supervisar y defender esos mismos derechos. Rol que ha sido reconocido y afirmado en múltiples declaraciones, planes y programas de acción adoptados a nivel internacional, como ha sido el caso, para sólo citar algunos ejemplos, de la Declaración y Programa de Acción de Viena¹¹³, la Declaración y en de las declaraciones y planes de trabajo derivados del Proceso de Cumbres de las Américas¹¹⁴.

Visto desde una perspectiva general, la problemática de la constitución, el funcionamiento y las labores de las organizaciones de defensa de los derechos humanos encuentran asidero en los derechos fundamentales relativos a la libertad de asociación y a la libre expresión; los mismos que fundamentan el derecho de promover y defender los derechos humanos, como se ha reconocido y afirmado en la Declaración sobre los Defensores¹¹⁵, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, y en muchos otros textos a nivel regional.

Se trata de derechos estatuidos como bien se sabe en múltiples textos e instrumentos jurídicos universales y regionales. En particular, por lo que se refiere al derecho a la libertad de expresión, en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19.2), la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XX), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 7) y en otros textos¹¹⁶. Por su parte, el derecho a la libertad de asociación se halla igualmente contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 20); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 8), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 22), el Convenio (Nº 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (Art. 2) el Convenio (Nº 169) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989 (Art. 20); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 16) y su Protocolo adicional en materia de Derechos económicos, sociales y culturales (Art. 8); la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belém do Pará” (Art. 4) y otros textos¹¹⁷.

113. Adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, en 1993.

114. Ver: <http://www.summit-americas.org/>

115. 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.

116. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5); Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Art. 13); Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (Art. 5); Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (Principio 8); Carta Democrática Interamericana, 2001 (Art. 4).

117. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Art. 5); Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 15); Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (Art. 20); los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (Principio 9); Principios Básicos sobre la función de los abogados (Principio 23); Directrices sobre la función de los fiscales (Directriz 8).

En principio, existe entonces un contexto jurídico propicio. Toda vez que México tiene la obligación de cumplir de buena fe con los compromisos derivados de la Carta de las Naciones Unidas, de la Carta de la Organización de Estados Americanos y de los instrumentos internacionales, en especial los antes citados, relativos a los derechos humanos en los cuales es Estado Parte, tiene en ese sentido el deber de respetar y garantizar los derechos humanos y adoptar las medidas legislativas, administrativas u otras que sean necesarias para hacerlos efectivos.

Con todo, las organizaciones de derechos humanos de México no disponen de un texto legal que identifique y formalice de modo claro y comprensible sus derechos, modalidades y condiciones de funcionamiento, su participación en la definición o la vigilancia de la ejecución de programas, políticas y estrategias públicas, la cooperación en la fiscalización de las actuaciones de organismos o instituciones y servidores públicos, etc.

Estas organizaciones y las demás organizaciones que integran el sector de la sociedad civil, se rigen en primer lugar por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que consagra los derechos básicos mencionados¹¹⁸, y en segundo lugar por la normativa relativa a las asociaciones civiles contemplada en los respectivos códigos civiles, federal y estatales, y en otros textos legales que se refieren al derecho de algunos sectores sociales a asociarse: niños, pueblos indígenas¹¹⁹, trabajadores, etc. y, en un plano más específico, por las reglas relativas al reconocimiento del interés público de las actividades que realizan.

Comúnmente, de acuerdo a los códigos civiles federal y estatales, además de los requisitos de licitud del objeto y fines, las organizaciones gozan de reconocimiento jurídico como asociaciones civiles si cumplen las condiciones mínimas siguientes:

- i) contar con un acta constitutiva;
- ii) que el acta constitutiva sea certificada por un notario; y
- iii) que el acta esté inscrita en el registro público (de personas morales o de comercio).

De esta suerte en el plano estatal las características y especificidades de la estructura de las asociaciones civiles dependen de las leyes estatales.

4. Reconocimiento del rol de las organizaciones de derechos humanos

No todas las iniciativas colectivas deben ser formales ni necesitan, evidentemente, de reconocimiento jurídico para existir y funcionar. Sin embargo, dado el rol que desempeñan las organizaciones de defensa de los derechos humanos, junto con las demás organizaciones de la sociedad civil, sus miembros y colaboradores, en el proceso social y en la construcción de la Democracia y del Estado de Derecho, parece indiscutible que deberían contar con un reconocimiento explícito que ofrezca efectiva seguridad jurídica.

En 1994, en el marco de la Primera Cumbre de las Américas los Estados de la región, incluido México, se comprometieron a revisar “...el marco normativo para los actores no gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos...”¹²⁰.

118. Artículo 6, libertad de expresión; artículo 9, libertad de asociación; y artículo 123, sobre el derecho de trabajadores y empresarios a asociarse.

119. “Los pueblos y comunidades indígenas podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes...” Artículo 13. Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas del estado de Oaxaca. http://www.congresooaxaca.gob.mx/lx/l_estatal.html

120. Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas. Miami, Florida. Diciembre de 1994.

Ver: <http://www.summit-americas.org/miamiplan-spanish.htm>

Desde entonces, el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil se ha ido perfilando paulatinamente. En la última década se han adoptado a nivel federal un cierto número de reformas Constitucionales y leyes de importancia para la mejoría de los derechos humanos y para sus promotores y defensores. Así, a fines del 2003, después de muchos años de esfuerzo, las organizaciones mexicanas lograron cierto reconocimiento a nivel federal, al adoptarse por el Congreso de la Unión el texto denominado: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFF) y la Ley de Asistencia Social, respectivamente en vigencia desde febrero y septiembre de 2004. Ambos textos de ley reconocieron por primera vez, aunque en términos distintos, el interés público de las organizaciones de la sociedad civil. La Ley de Asistencia Social consideró a las organizaciones civiles de asistencia privada como “organizaciones de interés público” (Art. 51)¹²¹, mientras que, por el contrario, la LFF consideró de interés público las actividades llevadas a cabo por las organizaciones y no a éstas como tales. Cabe subrayar, sobre este reconocimiento, que en el plano estatal ya se habían adoptado leyes con igual propósito, especialmente por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal¹²², los Congresos de Veracruz¹²³ y de Tlaxcala¹²⁴. Desde entonces otros estados han proseguido ese impulso adoptando y promulgando leyes con objeto similar (Zacatecas¹²⁵) y algunos congresos locales (Chihuahua, Hidalgo, Jalisco y Puebla) mantienen en agenda proyectos en igual sentido.

Aunque la ley federal, como las demás citadas, únicamente reconoce el carácter de interés público de ciertas actividades que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil, no a estas como tales, su promulgación significa un avance importante toda vez que obliga al gobierno federal a apoyar a todas las organizaciones que promueven las actividades reconocidas como de interés público. En efecto, según la ley (Art. 3) todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades reconocidas de interés público pueden acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que la ley establece; esto a condición de que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso. Una posibilidad que también se ofrece, con ciertas condiciones o limitaciones, según el caso, a los capítulos nacionales de organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil constituidas conforme a las leyes extranjeras (Art. 4).

Para la mayoría de las organizaciones, la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil” representa un paso significativo hacia el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las dedicadas a la defensa de los derechos humanos, y en dirección al fortalecimiento institucional y la promoción de la participación en iniciativas públicas. En efecto, la ley reconoce que las organizaciones de la sociedad civil tienen derechos de participación y de cooperación, de recibir apoyo y de que se respeten sus propias decisiones. Así, además del derecho a inscribirse en el registro federal de organizaciones de la sociedad civil, el artículo 6 de la LFF reconoce a las organizaciones los derechos de:

- Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;
- Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública

121. Ley de Asistencia Social. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/270.pdf>

122. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las organizaciones civiles del Distrito Federal. Abril 2000. Ver: <http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/2831.htm>

123. Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz. Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz. 11 de febrero 2002.

124. Ley que regula el otorgamiento de recursos públicos a las organizaciones del estado de Tlaxcala. Septiembre 2003. Ver: http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/ley_regula-otorgamieno_recursos_organizaciones_Tlaxcala.pdf

125. Ley de Fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil en el estado de Zacatecas y sus municipios. Julio 2004. Ver: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/recursos/pdf/Leyes/LEYZACATECAS.pdf>

Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;

- Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable;
- Acceder a los apoyos y estímulos públicos que para fomento de las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley, establezcan las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- Gozar de los incentivos fiscales y demás apoyos económicos y administrativos, que permitan las disposiciones jurídicas en la materia;
- Recibir donativos y aportaciones, en términos de las disposiciones fiscales y demás ordenamientos aplicables;
- Coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de esta ley;
- Acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales y que estén relacionados con las actividades y finalidades previstas en esta ley, en los términos de dichos instrumentos;
- Recibir asesoría, capacitación y colaboración por parte de dependencias y entidades para el mejor cumplimiento de su objeto y actividades, en el marco de los programas que al efecto formulen dichas dependencias y entidades;
- Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y
- Ser respetadas en la toma de las decisiones relacionadas con sus asuntos internos.

No obstante, los defensores y representantes de las distintas organizaciones consultadas coinciden en el señalamiento de algunas reservas relacionadas, sobre todo, a los procedimientos y ciertos requisitos que deben cumplirse para acceder a los beneficios previstos por la ley federal, y por las consecuencias de la no sujeción a la misma.

En ese orden de ideas, representantes del Centro PRODH, del Centro FrayBa, de la LIMEDDH, de la Red Todos los Derechos Humanos para Todas y Todos y de otras organizaciones han observado que la gran mayoría de las organizaciones de defensa de los derechos humanos son fruto de un compromiso voluntario de sus integrantes, por lo general con muy escasos recursos económicos.

Se insistió en subrayar asimismo, por parte del Presidente de la LIMEDDH, los efectos de ciertas reglas en la LFF con relación, por ejemplo, al acceso a apoyos públicos por parte de las organizaciones no registradas, el régimen fiscal aplicable a las organizaciones y las reglas sobre los montos que los donantes pueden deducir.

Una primera dificultad para la mayor parte de las organizaciones del país sería la carencia de recursos, lo que imposibilitaría cumplir con el procedimiento de inscripción en el “Registro Federal de organizaciones de la sociedad civil”¹²⁶, un procedimiento que no obstante su gratuidad sí requiere del cumplimiento de ciertos requisitos¹²⁷ que significan siempre erogaciones que muchas organizaciones no pueden asumir;

126. Art. 15, LFF

127. Art. 18, LFF, y Art. 24 y siguientes, Reglamento LFF.

una circunstancia que supuestamente explicaría el hecho de que, a mediados de julio, al realizar una búsqueda de organizaciones inscritas en el Registro Federal de OSC utilizando el criterio “derechos humanos”, el resultado fue de 77 registros únicamente.

Algunas organizaciones estiman que, pese al carácter positivo de ese marco jurídico, la pesadez de los procedimientos y requisitos hace que se traduzca en un verdadero filtro para el acceso de las organizaciones a los recursos financieros públicos y privados, nacionales e internacionales y de cooperación; con el agravante de que también representa una “dique de regulación de la participación” de las organizaciones en organismos, instancias y procesos consultivos.

Un aspecto subrayado por diversas personas es que, pese a estar comprendidas las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos en la Ley Federal (Art. 5. IX), lo mismo que en algunas leyes de carácter estatal¹²⁸, la mayoría de las organizaciones que se ocupan del tema no pueden acceder a los beneficios que provee la ley a causa de su estatus de informalidad jurídica; además algunas organizaciones acogidas a la ley y que han recibido apoyos encontrarían dificultades para satisfacer ciertas exigencias, por lo que se expondrían a la exclusión de los beneficios. En ambos casos, aunque en distinta forma, se entiende que la situación comporta cierta discriminación y exclusión.

5. La cuestión del registro federal y el acceso de las OSC a donaciones deducibles

Al margen de las reglas generales aplicables para la creación de una organización de la sociedad civil, su reconocimiento en los términos de la Ley Federal Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil¹²⁹, y la posibilidad de recibir donaciones, se rige por la propia ley y otros diversos textos, entre ellos el Reglamento del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RRF), la Ley Federal de Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Reglamento de Ley Federal de Impuesto Sobre la Renta.

Con arreglo a la Ley Federal de Fomento (Art. 18) y del Reglamento del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (Art. 6), para ser inscritas en el registro federal las organizaciones que lo deseen deberán presentar una solicitud y cumplir con los requisitos siguientes:

1. exhibir su acta constitutiva (original y copia, según nota de Indesol para orientación a las organizaciones¹³⁰);
2. señalar su domicilio legal (presentar comprobante – según el RRF –, consistente en la solicitud de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) o el aviso de actualización o de modificación de la situación fiscal ante el Servicio de Administración Tributaria - SAT);
3. informar al Registro la denominación de las Redes de las que formen parte, así como cuando deje de pertenecer (subrayado nuestro) a las mismas;
4. presentar copia simple del testimonio notarial que acredite la personalidad y la ciudadanía (identificación oficial vigente, según RRF) de su representante legal;
5. acta protocolizada que refleje la modificación más reciente al objeto social de la organización (RRF);
y
6. anexar su Cédula de Inscripción al Registro Federal de Contribuyentes (RRF).

128. Artículo 2, I, de la Ley del Distrito Federal; Artículo 4. VI de la Ley del Estado de Tlaxcala, etc.

129. Carrillo Collard, Patricia, Robles Aguilar y Tapia Álvarez. Construyendo tu organización en 16 pasos: Manual de Constitución Legal de Asociaciones Civiles. Alternativas y Capacidades A.C. México, D.F. 2007.

Ver: http://www.alternativasociales.org/images/contenidos/cuaderno_verde_16_pasos.pdf

130. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Ver: http://www.indesol.gob.mx/4_fomento/pasos.shtml

El mismo artículo 18 de la LFF estipula, por otra parte, que para llevar a efecto la inscripción en el registro federal, además de los requisitos señalados las organizaciones deben cumplir también con las reglas siguientes:

1. hacer constar en el acta constitutiva que la organización tiene “por objeto social, realizar alguna de las actividades que se consideran objeto de fomento (LLF. Art. 5);
2. Consignar en el acta constitutiva o en los estatutos vigentes: (i) que los apoyos y estímulos públicos que reciba se destinarán al cumplimiento de su objeto social; (ii) que no distribuirán entre sus asociados remanentes de los apoyos y estímulos públicos que reciban y que en caso de disolución, transmitirán los bienes obtenidos con dichos apoyos y estímulos, a otra u otras organizaciones cuya inscripción en el Registro se encuentre vigente (art. 7 fracción VIII de la ley).

Respecto al acceso a donaciones deducibles del impuesto sobre la renta, que la ley distingue entre las de origen nacional y las provenientes del extranjero, las organizaciones de la sociedad civil interesadas deben previamente disponer de una autorización especial emitida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Según una Guía del SAT para el registro de organizaciones¹³¹, junto con la solicitud de inscripción las organizaciones deben adjuntar los documentos siguientes:

- Copia certificada de la escritura constitutiva y estatutos vigentes, mismos que deberán contener los datos de inscripción en el Registro Público correspondiente (de comercio); en caso de que la escritura pública se encuentre en trámite de inscripción en el referido Registro, bastará con que se anexe original o copia certificada de la carta del notario público que otorgó la escritura, en la que señale dicha circunstancia; o bien, original o copia certificada del contrato de fideicomiso y, en su caso, sus modificaciones.
- Copia simple de la cédula de identificación fiscal de la organización civil o del fideicomiso.
- Original o copia certificada del documento que acredite o compruebe las actividades de la organización civil o fideicomiso.
- Copia certificada del poder notarial del representante legal.

El mismo documento previene que las organizaciones deben disponer también de una “Clave en el Registro Federal de Contribuyentes”. El procedimiento descrito, de carácter general, debe cumplirse en todo caso para poder acceder a donaciones nacionales y, desde luego, también a fondos públicos.

En cuanto a las donaciones deducibles provenientes del extranjero, en particular de Estados Unidos, que tengan finalidad asistencial u otro de los fines reconocidos por la ley:

“...las organizaciones interesadas que estén reconocidas como organización civil donataria autorizada para recibir donativos deducibles en México deben además obtener una segunda autorización. Para ello deberá presentar escrito de solicitud ante la Administración General Jurídica o la Administración Local de Asistencia al Contribuyente que corresponda a su domicilio fiscal.”

Dicha autorización tiene carácter doblemente especial, tanto por tratarse de un trámite particular, como también porque aparentemente no concierne sino los “donativos deducibles en los términos de los conve-

131. SAT. Donatarias autorizadas. Trámite para ser donataria autorizada. Requisitos, obligaciones y beneficios. 2007

nios suscritos por México para evitar la doble tributación¹³², y porque además deben las organizaciones satisfacer otras condiciones y requisitos¹³³ adicionales.

Es interesante observar que hasta mayo pasado, en el país, la cifra de organizaciones con categoría de asociación civil autorizadas para recibir donaciones era tan sólo de 5.495¹³⁴, de las cuales más del 50% se hallaban concentradas en los Estados de México (1993, incluyendo las radicadas en el Distrito Federal), Nuevo León (374) y Jalisco (364).

6. Obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil donatarias autorizadas

Conforme a la mencionada Guía del SAT, las principales obligaciones de las donatarias autorizadas consisten en:

1. entregar declaraciones informativas anuales (sobre el remanente distribuible, ingresos y erogaciones; retenciones del ISR, de pagos a residentes en el extranjero, de donativos otorgados, de retenciones por sueldos y salarios;)
2. informar a la autoridad fiscal de toda contraprestación o donativo en efectivo, moneda nacional o extranjera o en piezas de oro o de plata, superior a cien mil pesos (10 mil \$US aproximadamente) a más tardar el día 17 del mes siguiente a la operación.
3. retener el ISR por pago de sueldos, servicios profesionales o arrendamiento de inmuebles a personas físicas, y proporcionar las constancias respectivas;
4. permitir el acceso del público, en general, a los documentos originales y copias relativos al cumplimiento de las obligaciones fiscales de los últimos tres años, la autorización para recibir donativos y al uso y destino que ha dado a los donativos recibidos.
5. informar, entre enero y febrero de cada año, a la Administración General Jurídica o a la Administración Local de Asistencia al Contribuyente, que sigue cumpliendo con los requisitos y obligaciones para ser donataria autorizada;
6. informar (avisar) cada año que sigue cumpliendo los requisitos y obligaciones fiscales para continuar beneficiando de la calidad de donatarias autorizadas.

Tienen asimismo la obligación de presentar un dictamen simplificado emitido por contador público autorizado, a menos que no hubiera recibido donativo alguno o únicamente hubiera percibido donativos deducibles en México, por valor equivalente a 227,337.24 pesos (22 mil \$US), siempre que informe de ello a la autoridad correspondiente anexando fotocopias de todas las declaraciones que estuvo en obligación de presentar durante el período.

Para muchas organizaciones, estos procedimientos resultan onerosos y difíciles de cumplir en razón, como se ha dicho antes, de la permanente y generalizada escasez de recursos que padecen la gran mayoría de ellas – en especial las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos –, pero también a causa de la complejidad de los mismos, los plazos dilatados, las frecuentes demoras del trámite en las distintas instituciones involucradas, etc.

132. SAT. Resolución Miscelánea Fiscal para 2007. Título 3. Cap. 3.10.

Ver: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/legislacion/52_9536.html.

Ver doble tributación en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/noticias_boletines/33_10771.html

133. Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Artículo 116, y Resolución Miscelánea Fiscal para 2007 (ver en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/informacion_fiscal/legislacion/52_9536.html)

134. Servicio de Administración Tributaria.

Ver: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_12024.html

Ciertas exigencias son vistas con mucha desconfianza, como por ejemplo el requisito de que las organizaciones proporcionen información al Registro Federal de Organizaciones acerca de la “denominación de las Redes de las que formen parte, así como cuando deje de pertenecer”; un requisito considerado superfluo para los fines legítimos del registro y que se interpreta más como un mecanismo de vigilancia de las relaciones y la cooperación de las organizaciones a nivel nacional e internacional.

7. Régimen fiscal

El régimen fiscal aplicable a las personas morales con fines no lucrativos permite a las organizaciones beneficiar de deducciones y exenciones de impuestos, siempre desde luego que cumplan con las exigencias y requisitos previstos por la ley.

Según la LISR, las organizaciones de derechos humanos constituidas como asociaciones civiles sin fines de lucro y que se hallen autorizadas para recibir donativos de acuerdo con la misma ley (Art. 95. Fracción VI. h) no estarían sujetas al pago de impuesto. Por otra parte, para ser consideradas como instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles (Art. 97) dichas organizaciones deben cumplir diversos requisitos, entre los que cabe subrayar:

1. que una parte sustancial de sus ingresos provenga de fondos públicos (la Federación, Estados o Municipios), de donativos o de ingresos derivados de la realización de su objeto social;
2. las organizaciones autorizadas para recibir donativos deducibles en el extranjero conforme a los tratados internacionales, además de cumplir con lo anterior, no podrán recibir ingresos en cantidades excesivas por concepto de arrendamiento, intereses, dividendos o regalías o por actividades no relacionadas con su objeto social;
3. que las actividades que desarrollen tengan como finalidad primordial el cumplimiento de su objeto social;
4. no intervención en campañas políticas, en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación (salvo que se trate de la publicación de análisis o de una investigación sin carácter proelitista y la asistencia técnica a un órgano gubernamental que lo hubiere solicitado por escrito);
5. cumplir con los requisitos de control administrativo que establezca el Reglamento de la Ley.

Varios defensores observaron el acotamiento que imponen algunos de esos requisitos, por ejemplo en cuanto a la exigencia de la no intervención de las organizaciones en campañas políticas, en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación.

Igual aprehensión se plantea por las defensoras y los defensores en lo relativo al tema de la procedencia de los ingresos de las organizaciones, que se exige sea una “parte sustancial” de origen público; exigencia que se entiende podría facilitar presiones indebidas hacia las organizaciones y orillarlas a la dependencia respecto de los gobiernos.

También subsisten reservas en cuanto a las exigencias de control administrativo, los que serían impracticables para muchas organizaciones debido al requerimiento de inversión para satisfacer las exigencias. Aunque ciertamente no deja de admitirse, por otra parte, que esa situación se relaciona también con el déficit de habilidades y conocimientos administrativos y financieros que faciliten conformar los proyectos y actividades a los trámites y exigencias. En este orden de ideas se apuntaba, a título demostrativo, que a inicios de junio, más de 2.000 organizaciones inscritas en el registro federal estaban en riesgo de ser excluidas del Programa de Coinversión Social debido a la no presentación en tiempo del informe anual ante la Comisión de Fomento¹³⁵. En mayo, las organizaciones fueron informadas de que, por decisión de

135. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el organismo intersecretarial, con carácter permanente, cuya misión consiste en facilitar la coordinación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones y medidas para el fomento de las actividades establecidas en el artículo 5 de la LFF; y en la definición de mecanismos para la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las políticas públicas (Art. 1 del Acuerdo de constitución de la Comisión).

la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento, únicamente podrían participar en las convocatorias del programa de coinversión social las organizaciones de la sociedad civil que hubieran “entregado el informe anual al que se refiere el artículo 7 fracción V de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil...”, destacando la obligación de presentar Informe Anual “*hayan o no recibido recursos federales durante el año inmediato anterior*” y además, en el caso de organizaciones que recibieron apoyo económico, entregar el Informe Final del Proyecto.

8. Observaciones

Se ha afirmado a la Misión que el marco legal y fiscal aplicable constituye en sí mismo una restricción adicional para la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, aunque se admite que el régimen fiscal aplicable a las personas morales con fines no lucrativos¹³⁶ permite a las organizaciones beneficiar de deducciones y exenciones de impuestos¹³⁷, también se afirma que el acceso a tales beneficios implica un trámite complejo y exigencias que impiden a la mayoría aprovechar tales beneficios, por lo que sería necesario precisar más el marco normativo, promover el conocimiento de los procedimientos a seguir y simplificar los trámites.

Al mismo tiempo, representantes de varias organizaciones admiten que parte de esos problemas, a menudo se relacionan con el déficit de habilidades y conocimientos administrativos y financieros de que adolecen muchas organizaciones, lo que obviamente supone limitaciones para conformar sus proyectos y actividades a esos trámites y exigencias. También se reconoce que para la mayoría de las organizaciones los procedimientos y requisitos¹³⁸ que deben satisfacer resultan desconocidos y engorrosos y reclaman un tiempo y una dedicación que generalmente prefieren dedicar a lograr sus objetivos: en este caso, promover los derechos humanos y defender a las víctimas de violaciones de los mismos. Igualmente, se insiste en la escasez de recursos financieros de que disponen, lo que dificulta o imposibilita cumplir con ciertos requisitos, por ejemplo la obligación de protocolizar el acta constitutiva o el pago de derechos de registro (público). Ciertas organizaciones ven en la obligación de cumplir con trámites administrativos complejos, so pena de perder su reconocimiento legal si no lo hacen, una estrategia para distraerlas de su verdadera misión.

Considerando los derechos reconocidos a las organizaciones acogidas a la ley (Art. 6 LFF), la “informalidad” de la mayoría de ellas es un factor de discriminación y exclusión, toda vez que constituye un obstáculo para acceder a recursos públicos e incluso privados y de cooperación, lo mismo que para integrarse en instancias de participación y consulta, de contraloría social, fortalecerse institucionalmente, desarrollar sus recursos humanos, participar en la planeación, ejecución y seguimiento de políticas, programas, proyectos, etc. Situación que delinea en definitiva un estrangulamiento progresivo de las organizaciones y consecuentemente de los espacios de discusión y participación que sustentan una sociedad democrática.

Ciertos requerimientos pueden ser un obstáculo y un elemento de presión e incluso de exclusión de las organizaciones. En ese sentido, se recibieron observaciones acerca, por ejemplo, del requisito de “...no intervención en campañas políticas, en actividades de propaganda o destinadas a influir en la legislación...”,

136. Ley del Impuesto Sobre la Renta (Título III). Ver <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/82.doc>

137. Una lectura de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en sus artículos 93 y 95, fracción VI.h, sería de que no se consideraría contribuyentes del impuesto sobre la renta las organizaciones o asociaciones civiles que reúnan las siguientes condiciones: i) estar organizadas sin fines de lucro; ii) estar autorizadas para recibir donativos en los términos de la misma ley; y iii) que entre otras actividades se hallen dedicadas a actividades de apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.

138. Algunos representantes de organizaciones admitieron que desconocían el procedimiento a seguir.

que bien puede fácilmente utilizarse para justificar medidas de retorsión contra las organizaciones en razón de sus críticas a las políticas y actuaciones gubernamentales o de los funcionarios.

La Misión constata la existencia de cierta distinción, empleada por algunos defensores y organizaciones, entre organizaciones que “trabajan con el Estado” o “con el Gobierno” formalmente y las que no lo hacen. Una categorización que en ciertos casos se revela como un juicio de valor sobre el compromiso de las organizaciones, como lo muestra el comentario de un defensor diciendo: *“hay unas [organizaciones] que han traspasado la línea, han bajado la guardia”*, en alusión a las organizaciones inscritas en el registro federal o que reciben fondos públicos. Una apreciación aparentemente poco extendida, por fortuna, pero cuya manifestación sugiere, al margen de cierto nivel de contrariedad, una visión que, de fortalecerse, constituiría un serio inconveniente en el avance de los esfuerzos que los defensores y las organizaciones deben hacer entre sí para un mayor progreso de su misión y, sobre todo, para la mejor apreciación de las situaciones de riesgo y la identificación y puesta en práctica de mecanismos adecuados de protección.

En resumen, no obstante lo positivo del marco normativo, para muchas organizaciones representa un factor de exclusión e informalidad que imposibilita acceder a los programas de apoyo gubernamental, tomar parte en instancias de consulta, fortalecerse institucionalmente, desarrollar sus recursos humanos, etc. Situación que, a mediano o largo plazo, significaría la asfixia progresiva del movimiento organizativo de la sociedad civil.

Anexo 4: Propuestas de Medidas de cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, contenidas en el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, tendientes a la construcción de una política de Estado en la materia

(Documento presentado al Gobierno Federal de México por las 10 organizaciones firmantes, en noviembre de 2007)

Presentación

El presente documento es resultado del esfuerzo realizado por las organizaciones que lo suscriben, quienes desde su experiencia en la promoción, defensa y protección de los derechos fundamentales, y una vez analizado el contenido del *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas* (en adelante “informe sobre defensoras y defensores”), realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la CIDH”), y las recomendaciones emitidas por dicho organismo en la materia, elaboran la presente propuesta de medidas para su cumplimiento, en la intención de que sean eficientados los recursos y mandatos existentes en la institucionalidad del Estado para tal fin.

A efecto de garantizar la implementación de las medidas que se describen a continuación, **se solicita** la adopción de un mecanismo que asegure el logro de los objetivos buscados dentro de los plazos que se acuerden, contemplando desde luego la permanente consulta y participación de las organizaciones de la sociedad civil, en especial de las suscritas.

Hemos dividido el presente documento en tres apartados: el primero, sobre el informe sobre defensoras y defensores y las recomendaciones contenidas en él; el segundo, sobre la identificación del problema, y, el tercero, relativo a las propuestas de medidas de cumplimiento.

I. Sobre el Informe de la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. Recomendaciones.

En el informe sobre defensoras y defensores, la CIDH sostiene que la existencia de un Estado democrático lo constituye el respeto a los derechos humanos, el cual depende, en gran medida, de las garantías efectivas y adecuadas que gocen las defensoras y defensores de derechos humanos para realizar libremente sus actividades.

La CIDH parte del principio de que los Estados tienen la responsabilidad primaria de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas sujetas a su jurisdicción. En consecuencia, la labor de promoción y protección de los derechos humanos que por iniciativa propia realizan las personas bajo sus jurisdicciones es una actividad legítima que coadyuva con una obligación esencial de los Estados y, por lo tanto, genera en ellos obligaciones especiales de protección y respecto de quienes se dedican a promover y proteger tales derechos.¹³⁹

139. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párrafo 30.

Entre los patrones de vulneración de quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos en la región, identificados por la CIDH, destaca el riesgo especial que enfrentan algunos grupos de defensoras y defensores como pueden ser las mujeres, líderes sindicalistas, líderes indígenas, entre otros no mencionados expresamente por la misma como defensores y defensoras del medio ambiente y los recursos naturales, al estar más expuestos al menoscabo de sus derechos, además de reafirmar el marco jurídico de protección que debe aplicarse a dicha labor, proponiendo a los Estados medidas para legitimar, promover y proteger las labores que desempeñan las defensoras y defensores.

Asimismo, resalta que la calidad de defensora y defensor de derechos humanos es determinada por la acción realizada por la persona y no por la profesión u otro tipo de criterio, como se advierte del contenido del numeral 1° 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 el criterio sostenido en tal sentido por la Alta Comisionada de Naciones Unidas. Por tanto, 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, debe ser considerada como defensora de derechos humanos.

Por metodología, hemos agrupado en cuatro rubros las recomendaciones emitidas por la CIDH: promoción; políticas y prácticas gubernamentales; investigación eficaz y protección. Recomendaciones que son las siguientes:

a. Promoción:

- Promover una cultura de los derechos humanos en la cual se reconozca pública e inequívocamente el papel fundamental que ejercen las defensoras y defensores de derechos humanos para la garantía de la democracia y del Estado de derecho en la sociedad. (recomendación 1)
- Reconocer públicamente que el ejercicio de la protección y promoción de los derechos humanos es una acción legítima y que, al ejercer estas acciones, las defensoras y defensores no están contra las instituciones del Estado sino que, por el contrario, propenden al fortalecimiento del Estado de Derecho. (recomendación 2)
- Empezar actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar a la sociedad acerca de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y de sus organizaciones. Promover y divulgar ampliamente 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 reconocidas de Naciones Unidas. (recomendación 3)

b. Políticas y Prácticas Gubernamentales/Normatividad:

- Instruir a sus autoridades para que desde el más alto nivel, se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer tanto sus opiniones acerca de las políticas públicas como los problemas que les aquejan. (recomendación 4)
- Los gobiernos no deben tolerar ningún intento de parte de autoridades estatales por poner en duda la legitimidad del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones. Los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, sólo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. Los gobiernos deben dar instrucciones precisas a sus funcionarios a este respecto y deben sancionar disciplinariamente a quienes no cumplan con dichas instrucciones. (recomendación 10)

- Los Estados deben asegurar que sus autoridades o terceras personas no manipularán el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como es el caso de las defensoras y defensores de derechos humanos. (recomendación 11)
- Adoptar mecanismos para evitar el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas, a través de medidas de planeación, prevención e investigación (recomendación 12)
- Abstenerse de incurrir en cualquier tipo de ingerencia arbitraria o abusiva en el domicilio o sedes de organizaciones de derechos humanos, así como en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas de éstos. Instruir a las autoridades adscritas a los organismos de seguridad del Estado sobre el respeto de estos derechos y sancionar disciplinaria y penalmente a quienes incurran en estas prácticas. (recomendación 13)
- Revisar los fundamentos y procedimientos de las actividades de recolección de inteligencia dirigidas a las defensoras y defensores de derechos humanos y sus organizaciones de manera de asegurar la debida protección a sus derechos. Para tal fin, se recomienda la implementación de un mecanismo que permita efectuar una revisión periódica e independiente de dichos archivos. (recomendación 14)
- Permitir y facilitar el acceso de las defensoras y defensores, y del público en general, a la información pública en poder Estado y a la información privada que exista sobre ellos. Para esto, el Estado debe establecer un mecanismo expedito, independiente y eficaz, lo que incluye el examen por las autoridades civiles de las decisiones de las fuerzas de seguridad que nieguen acceso a información. (recomendación 15)
- Asegurar que el procedimiento de inscripción de organizaciones de derechos humanos en los registros públicos no impedirá la labor de éstas y que éste tendrá un efecto declarativo y no constitutivo. Los Estados deben garantizar que el registro de las organizaciones se tramitará de manera rápida y que se exigirá solamente los documentos necesarios para obtener la información adecuada a los fines del registro. Las leyes nacionales deben establecer con claridad los plazos máximos para que las autoridades estatales respondan a las solicitudes de registro. (recomendación 16)
- Abstenerse de promover leyes y políticas de registro de organizaciones de derechos humanos que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias respecto de los motivos legítimos para restringir sus posibilidades de conformación y funcionamiento. (recomendación 17)
- Asegurar que las organizaciones de defensoras y defensores cuyos registros sean rechazados tengan un recurso adecuado para impugnar esa decisión ante un tribunal independiente. (recomendación 18)
- Abstenerse de restringir los medios de financiación de las organizaciones de derechos humanos. Los Estados deben permitir y facilitar el acceso de las organizaciones de derechos humanos a fondos extranjeros en el marco de la cooperación internacional, en condiciones de transparencia. (recomendación 19)
- Fortalecer sus mecanismos de administración de justicia y garantizar su independencia, condición necesaria para el cumplimiento de su función de investigar, procesar y sancionar a quienes atentan contra los derechos humanos. Es indispensable para dicho fortalecimiento, que los Estados garanticen un presupuesto y recursos humanos adecuados para una efectiva administración de justicia. (recomendación 22)
- Adoptar las medidas necesarias para que exista una coordinación adecuada y clara en la competencia institucional para investigar y juzgar los crímenes contra las defensoras y defensores de derechos humanos cuando son menoscabados en razón de sus actividades como tales. (recomendación 23)

- Establecer unidades especializadas de la policía y el ministerio público, con los recursos necesarios y capacitación, a fin de que actúen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación de ataques contra las defensoras y defensores. (recomendación 23)
- Asegurar el retiro de la jurisdicción militar la competencia de investigar y juzgar militares que cometan crímenes contra los derechos humanos y las libertades fundamentales. (recomendación 24)
- Disponer lo necesario para dar cumplimiento rápido y efectivo a las recomendaciones de la Comisión Interamericana y a las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (recomendación 26)

c. Investigación Eficaz:

- Los grupos armados ilegales son uno de los principales actores de violencia en contra de las defensoras y defensores. Los Estados deben implementar una política seria de investigación, procesamiento y sanción de todos los actores involucrados, no solamente de sus miembros armados, sino también de quienes promuevan, dirijan, apoyen o financien esos grupos o participen en ellos. (recomendación 9)
- Empezar, como política pública, la lucha contra la impunidad de las violaciones a los derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos. La Comisión llama a los Estados para que emprendan investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las defensoras y defensores de derechos humanos y sancionen a sus autores, como medio fundamental para prevenir la ocurrencia de esos ataques. (recomendación 21)

d. Protección:

- Implementar, en forma prioritaria, una política global de protección de los defensores de derechos humanos. Adoptar una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de los derechos humanos. Para ello es necesario otorgar fondos apropiados y apoyo político a las instituciones y los programas. (recomendación 5)
- Adoptar de manera urgente medidas efectivas para proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores de derechos humanos que se encuentran amenazados, y que estas medidas sean decididas en consulta con las defensoras y defensores. (recomendación 6)
- Garantizar especialmente la seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos toda vez que corran el riesgo de ser atacadas mediante mecanismos específicos en razón de su género y que emprenda medidas a fin de lograr el reconocimiento de la importancia de su rol dentro del movimiento de defensa de los derechos humanos. (recomendación 7)
- Asignar recursos humanos, presupuestarios y logísticos para poner en práctica las medidas de protección adecuadas solicitadas por la Comisión o la Corte Interamericana a efectos de proteger la vida y la integridad física de las defensoras y defensores. Tales medidas deben estar en vigencia durante el tiempo en que la Comisión o la Corte así lo requieran, y deben ser acordadas en consulta con los defensores para garantizar su pertinencia y permitir que puedan seguir desarrollando sus actividades. (recomendación 8)
- Garantizar medidas efectivas de protección, de carácter administrativo y judicial, para delegados sindicales, tanto de sindicatos mayoritarios, como minoritarios y en formación, frente a acciones de discriminación y hostigamiento motivados en el ejercicio de sus funciones. (recomendación 20)
- Crear y fortalecer mecanismos de remedio judicial cautelares efectivos frente a situaciones de amenaza inminente o riesgo para la defensa de los derechos humanos, que sigan las características señaladas por la Comisión (recomendación 25)

II. Identificación del problema

El informe de la CIDH hace una amplia descripción de los obstáculos que enfrentan las defensoras y defensores de derechos humanos para realizar su trabajo, la cual refleja la realidad que se vive en México, ampliamente constatada por las organizaciones que suscriben el presente documento.

Con el sólo propósito de ejemplificar a grandes rasgos esa realidad cercana y cotidiana que se enfrenta, a continuación se hace mención a la problemática común que tiene como referencia la propuesta que se formula.

a. Promoción

La labor que desempeñan las defensoras y defensores de derechos humanos es poco conocida en México. Se desconoce que el trabajo que realizan es una acción legítima, que coadyuva a una tarea fundamental para la existencia de una sociedad democrática, en la que el responsable principal de promover y defender los derechos humanos es el Estado.

Una parte de la sociedad considera que las defensoras y defensores de derechos humanos sólo defienden “delincuentes”; algunos agentes del Estado consideran que son un “obstáculo” para el cumplimiento de sus funciones, e incluso, los ven como “enemigos”.

Esta percepción adversa y muchas veces hostil, no sólo desde una parte de la sociedad, sino también de parte de servidoras y servidores públicos frente a la labor que desempeñan, ha puesto en muchos casos en situación de riesgo, consumado incluso, a personas que trabajan por la vigencia de los derechos humanos, ha limitado u obstaculizado su trabajo y afectado el éxito en las investigaciones de hechos delictivos proferidos en su contra.

b. Investigación

Las investigaciones llevadas a cabo con motivo de las denuncias presentadas por defensoras y defensores de derechos humanos, que han sido objeto de agresiones a causa del trabajo que desarrollan, carecen de eficiencia, eficacia, seriedad, imparcialidad, exhaustividad y profesionalismo.

En la mayoría de los casos, si no en todos, hay falta de claridad de las líneas de investigación. Por lo general, apuntan hacia acciones de delincuencia común. No se toman con seriedad o se desdeñan líneas de investigación relacionadas con el tipo de trabajo que realizan las defensoras y los defensores. Se intenta dirigir las investigaciones más hacia el entorno social de las defensoras y los defensores que hacia sus actividades relacionadas con la búsqueda de vigencia de los derechos humanos. En las pocas ocasiones en que se puede establecer la identidad del probable responsable, las investigaciones y los interrogatorios de que es objeto tienden a privilegiar la probable existencia de conflictos personales con la víctima.

Aunado a lo anterior, las investigaciones no se inician con celeridad y se prolongan de manera indefinida, lo que representa una violación a la garantía del recurso eficaz, además que al no identificarse de manera rápida los motivos que originaron la agresión, el riesgo sigue latente. En el mejor de los casos, se ha determinado el no ejercicio de la acción penal por considerar que no existen elementos que permitan identificar al autor de la agresión o porque el delito materia de la investigación prescribió durante el curso de la misma, lo que perpetúa la impunidad y deja un mensaje de que las agresiones en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos difícilmente tendrán una consecuencia para los agresores.

c. Medidas de protección

A pesar de que las medidas de protección personal son un mecanismo contemplado en el marco de facultades conferidas por la ley a los organismos públicos de derechos humanos, a las y los agentes del ministerio público y a las y los jueces cuando ya está abierto el proceso, una realidad que se ha vivido en el

país es que tratándose de agresiones a defensoras y defensores de derechos humanos, la única manera de lograr medidas de protección ha sido mediante la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación que ha contribuido a la saturación de la propia Comisión.

Por otra parte, una vez que se logra que la Comisión o la Corte Interamericana de Derechos Humanos soliciten u ordenen las medidas de protección, el proceso de implementación enfrenta vacíos respecto a qué autoridad debe hacerse cargo, con qué recursos y de qué manera se deben activar las investigaciones a fin de que sean eficaces.

Al respecto, la creación de la Unidad para la Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, no obstante que en los primeros años de existencia significó un avance importante para el tratamiento de estos temas, con el paso del tiempo y los cambios ocurridos al interior de la propia Unidad, ha resultado ineficiente para atender además de los temas de derechos humanos en general, las situaciones de defensoras y defensores en riesgo y ofrecer respuesta oportuna y eficaz al respecto.

Por esa razón, se requiere trabajar en la optimización de las facultades y recursos ya otorgados para ese fin a las instituciones públicas antes mencionadas, para lo cual más adelante se formulan algunas propuestas.

d. Mecanismo de impulso

En el entendido de que a pesar de que en el país hay un gran aparato estatal creado para la promoción y la defensa de los derechos humanos, instalado tanto en el sistema de organismos públicos como en las instancias que para este fin se han creado al interior de las instituciones públicas, se puede afirmar que no existe ni a nivel de diseño ni de implementación una política de Estado en materia de garantía y protección de las defensoras y defensores de derechos humanos.

Como se ha mencionado, la Unidad creada al interior de la Secretaría de Gobernación, si bien cumplió la función de ser la instancia de interlocución – o intermediaria con otras autoridades – en materia de implementación de medidas cautelares, en los hechos ha asumido todo tipo de tareas de impulso del tema de derechos humanos en las instituciones gubernamentales, quedando rebasada para ser el espacio desde el cual se pudieran impulsar bases para una política de Estado en materia de defensores y defensoras, atendiendo a las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana.

III. Propuestas de medidas de cumplimiento

Con el propósito expresado arriba, teniendo como referencia el problema que a grandes rasgos ha quedado descrito en párrafos anteriores y las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana, a continuación se describen las propuestas orientadas al cumplimiento de dichas recomendaciones y con ello, a la creación de una política de Estado en materia de protección y garantía de la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos en el país. Dichas propuestas están divididas en tres apartados: promoción, medidas de investigación, y medidas de protección.

a. Promoción

En este rubro, teniendo en cuenta las recomendaciones marcadas con los números 1, 2, 3 contenidos en el informe de la Comisión Interamericana, proponemos tres medidas:

a.1. *Cartel*. Se propone producir y difundir en todo el país – traducido a las lenguas indígenas propias que se hablan en cada región –, un cartel con un mensaje donde se reconozca que con su trabajo, las defensoras y defensores contribuyen a la labor que corresponde al Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en el país. Para la implementación de esta medida se propone:

1° Convocar a la sociedad a participar en un concurso nacional de diseño del cartel, a más tardar en el mes de febrero de 2008. Dicha convocatoria será realizada de manera conjunta con las organizaciones que suscriben el documento y las instituciones del Estado. El cartel contendrá como mensaje central el mencionado en el párrafo que antecede. El proceso de elección del cartel ganador quedará a cargo de un grupo de personas profesionales del diseño y de defensoras y defensores de derechos humanos.

2° Que durante el mes de abril de 2008, los carteles se distribuyan en las diferentes instituciones de los tres poderes y niveles de gobierno, así como en cualquier otra institución estatal.

a.2. Cápsulas televisivas y de radio. Se propone que con los mismos contenidos antes indicados, a partir del mes de abril y durante todo el año 2008, aparezcan cápsulas televisivas de radio y de televisión, los cuales sean transmitidos durante los tiempos oficiales en que transmiten las diferentes empresas de radio y televisión.

a.3. Espacios pagados en prensa. Se propone que con los mismos contenidos ya mencionados, emitan un pronunciamiento el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, reiterando su respaldo a la tarea que desarrollan, en el plano comunitario, nacional, regional e internacional, los defensores y defensoras de derechos humanos, y al mismo tiempo, reconociendo la importancia de su contribución con la obligación que corresponde al Estado de promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

b. Medidas de Investigación

Teniendo como referencia el problema que en líneas generales ha quedado descrito arriba, así como la recomendación de la CIDH identificada con el número 23, para buscar su cumplimiento proponemos:

b.1. *La capacitación y certificación de unidades especializadas* – agentes del ministerio público y auxiliares y policías ministeriales – de las que forman parte quienes participan en la investigación de agresiones perpetradas en contra de defensoras y defensores de derechos humanos. Dicha capacitación y certificación deberá estar a cargo de los institutos de formación profesional existentes. Asimismo, deberá incluir la sensibilización y capacitación en perspectiva de género para la realización de las investigaciones, pues como menciona la CIDH en su informe, las defensoras de derechos humanos, en razón de su género, están expuestas a amenazas o ataques específicos de carácter sexual.

Este propósito se puede llevar a cabo a través de la celebración de Convenios de Colaboración Recíproca entre las Procuradurías de Justicia de todas las entidades de la república, para implementar esfuerzos conjuntos de capacitación y certificación de su personal, establecer un mecanismo de trabajo conjunto de investigación, así como la creación de una base de datos nacional que sistematice la información relativa a los delitos cometidos en contra de las defensoras y los defensores y trate de establecer patrones de conducta seguidos en las agresiones. Esa base de datos servirá también para crear un protocolo modelo de investigación de hechos perpetrados en contra de defensoras y defensores.

b.2. *Registro nacional y publicidad de la lista de defensoras y defensores a quienes por encontrarse en situación de riesgo se les ha implementado medidas de protección.* Con el propósito de dar mayor visibilidad y eficacia a las medidas de protección que se adopten a favor de defensoras y defensores que enfrenten riesgos a causa de su trabajo, así como para dimensionar el problema y adoptar estrategias adecuadas frente al mismo, se propone:

1) Que las institucionales – organismos públicos de derechos humanos, ministerios públicos o juzgados – publiciten a través de los medios a su alcance, la lista de defensoras y defensores que enfren-

tan un riesgo, a favor de quienes se hayan solicitado u ordenado medidas de protección, así como su grado de implementación.

2) Además de lo anterior, que dichas instituciones, al adoptar las medidas de referencia, informen de su adopción a la instancia de la Secretaría de Gobernación que resulte mandatada para ello, así como de manera periódica de su cumplimiento.

3) Que la Secretaría de Gobernación publicite a través de su sitio web, de manera actualizada, la lista de defensoras y defensores a favor de quienes se hayan solicitado e implementado medidas de protección, por enfrentar una situación de riesgo.

4) Que la Secretaría de Gobernación incluya en su sitio web, un directorio con datos de contacto de las instituciones a las cuales pueden acudir las defensoras y defensores que requieren de protección ante una situación de riesgo.

5) Que el gobierno mexicano, mediante la misión ante la OEA, informe cada tres meses a la unidad de defensores de la CIDH, acerca de las medidas de protección solicitadas a favor de defensoras y defensores en el país, así como del nivel del cumplimiento de las mismas. Igualmente, se propone que en el mismo informe trimestral que se remita a la CIDH, se dé cuenta a la unidad de defensores acerca de las políticas públicas implementadas con el propósito de cumplir con las recomendaciones contenidas en el informe sobre defensoras y defensores y, en general, de las obligaciones del Estado en la materia.

c. Medidas de protección personal

En el marco de las recomendaciones identificadas en el informe de la CIDH con los números 5, 6, 7, 8, 20 y 25, de cara al problema que de manera general ha sido referido en líneas anteriores, en materia de medidas de protección personal se propone lo siguiente:

c.1. Que el Poder Ejecutivo Federal asuma de manera exclusiva la función de brindar la medida de protección personal a través de acompañamiento por parte de agentes de policía judicial y/o de seguridad pública. Esta ha sido una práctica que tiende a generalizarse; sin embargo, para fortalecerse e incluirla como una facultad exclusiva del poder ejecutivo federal requiere que la Presidencia de la República presente una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta propuesta se basa fundamentalmente en dos razones: por una parte, se apoya en las capacidades ya existentes en la Secretaría de Seguridad Pública Federal y en la Procuraduría General de la República para brindar protección personal, las cuales pueden incluir en los contenidos de sus programas de capacitación de personal, lo relativo al marco de obligaciones del Estado frente a defensoras y defensores, así como la realidad que enfrentan las defensoras y defensores por razón del trabajo que realizan en los campos específicos y desde condiciones específicas como las de pertenencia a pueblos y comunidades indígenas, género, si se desempeñan en el ámbito rural o urbano, entre otras.

c.2. La utilización del mandato, facultades y recursos con que cuentan los organismos públicos de protección de derechos humanos y agencias del ministerio público, para la adopción oportuna y eficaz de medidas cautelares o de protección a favor de las defensoras y defensores que se encuentren en situación de riesgo a causa de su trabajo, poniendo especial atención en las mujeres, ya que de acuerdo a la CIDH, hay dos situaciones que requieren atención especial, la situación de las defensoras de derechos humanos en general, debido a las desventajas históricas del género femenino y la situación de las defensoras que trabajan por los derechos de las mujeres.

c.3. Creación de un mecanismo de capacitación y certificación por parte de los institutos de capacitación judicial, dirigido a los agentes que puedan ser destinados a brindar protección personal a defensoras y defensores.

c.4. La entrega a las defensoras o defensores beneficiarios de la medida de protección que se vaya a brindar, de la hoja de vida o currículum vitae de los agentes que se le proponen para llevar a cabo la medida. Dicha práctica ya se lleva a cabo cuando la custodia se proporciona a políticos, empresarios o personalidades del mundo artístico. La finalidad de dicha entrega es, en primer lugar, para que la persona que va a recibir la protección tenga posibilidad de conocer el perfil de los agentes y, en segundo, de poder rechazarlo si en dicho currículum aparecieran antecedentes que le generen desconfianza.

c.5. Equipamiento de los agentes que sean asignados para brindar el servicio de protección personal a las defensoras y los defensores, el cual deberá contemplar armamento, equipo de radiocomunicación, parque vehicular y emolumentos necesarios para llevar a cabo su función.

c.6. Capacitación en materia de obligaciones del Estado frente a defensoras y defensores, al personal de las procuradurías de justicia encargado de brindar apoyo psicológico a las víctimas del delito. En caso de no existir dentro de las instituciones un área de esa naturaleza, se propone, previas las formalidades que se requieran, brindar dicha capacitación a profesionales de la psicología de otras dependencias que puedan ofrecer el apoyo que llegaren a requerir las defensoras y defensores que estén enfrentando amenazas o situaciones hostiles a causa de su trabajo, así como a sus familiares, cuando así lo soliciten.

c.7. Análisis y evaluación conjunta entre gobierno y organizaciones, de las diferentes modalidades de medidas de protección personal implementadas en México en el campo de los derechos humanos, a fin de identificar las que han resultado eficaces y las implicaciones de implementación que deben ser consideradas. Se evaluará también la manera en que dichas medidas consideran la identidad y características particulares de las defensoras y defensores, por ejemplo, su pertenencia a pueblos indígenas, género, si se desempeña en el ámbito urbano o rural, si desarrolla su trabajo en un sólo lugar o requiere moverse entre varias entidades del país o municipios y comunidades, así como el sector en el cual lleva a cabo su trabajo.

Para llevar a cabo dicha evaluación, se propone una sesión en la cual participen servidores públicos de instituciones gubernamentales que por haberse visto involucrados en la implementación de medidas cautelares o provisionales conocen el tema y tienen información de la forma como han operado; y por otra parte, representantes de organizaciones de la sociedad civil que igualmente han estado involucradas en la solicitud y gestiones de implementación de dichas medidas.

El primer paso puede consistir en que la evaluación la realicen por separado los servidores públicos y los representantes de la sociedad civil y posteriormente en un segundo momento, en una sesión especial para ello, se realice una evaluación conjunta.

c.8. Con base en los resultados de la evaluación conjunta de las medidas de protección que han sido implementadas, se propone la elaboración de un catálogo inicial de modalidades de medidas de protección que incluya la previsión de condiciones administrativas, de capacitación, presupuestales o de cambios legislativos que implique su aplicación.

En la elaboración de este catálogo y guía de implementación, se deberá considerar el mandato, facultades y presupuesto con que cuentan tanto los organismos públicos de protección de los derechos humanos, como las instituciones de procuración de justicia, tanto de carácter federal como estatal y municipal.

d. Políticas y Prácticas Gubernamentales/Normatividad

Circular a funcionarias y funcionarios del país con el mismo mensaje y con instituciones concretas de actuación. Se propone que la Secretaría de Gobernación, en acuerdo con los gobiernos estatales, otros poderes e instituciones del Estado, impulse un instrumento normativo mediante el cual se instruya a funcionarias y funcionarios públicos sobre las medidas a adoptar a efecto de legitimar, promover y proteger las labores que desempeñan las defensoras y defensores, de conformidad con su aplicación en los diferentes ámbitos de gobierno y competencia en la función pública.

Además de incluir las instrucciones recomendadas por la Comisión: abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, sólo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. Que se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer tanto sus opiniones acerca de las políticas públicas como los problemas que les aquejan. Abstenerse de incurrir en cualquier tipo de ingerencia arbitraria o abusiva en el domicilio o sedes de organizaciones de derechos humanos, así como en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas de éstos.

Lo anterior, resaltando el debido monitoreo, evaluación y control disciplinario en caso de incumplimiento, independiente de las sanciones penales que correspondan.

26 de noviembre de 2007

Abogadas y abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, A.C.
Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C.
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. (Centro Prodh)
Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL)
Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer, A.C. (Ciudad Juárez, Chihuahua)
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.
Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana (Ciudad Juárez, Chihuahua)
Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los Derechos para Todas y Todos"
Servicios del Pueblo Mixe A.C. (Oaxaca, Oaxaca)
Servicios Legales, Estudios y Asesoría Jurídica, A.C.

Anexo 5: Respuesta del Gobierno Federal a las propuestas de la sociedad civil presentadas en el Anexo 4



SEGOB

SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

"2008 año de la educación Física y el Deporte"

México, a 6 de mayo de 2003

Oficio No. UPDDHT911!1439f08
\$:JDscreejarja de Asuntos Jurídicos y
Derechos Humanos
Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

LIC. CARMEN HERRERA
ABOGADAS Y ABOGADOS PARA LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS A.C.
PRESENTE

Por este medio me permito hacer referencia al escrito que diversas organizaciones de la sociedad civil, defensoras de derechos humanos, dirigieran al Secretario de Gobernación, a efecto de presentarle una *Propuesta de Medidas de cumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, contenidas en el Informe sobre la Situación de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en las Américas.*

Con fundamento en lo dispuesto en las fracciones I y VII del artículo 21 del Reglamento Interior de esta Secretaría, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos convocó a las Secretarías de Relaciones Exteriores y Seguridad Pública, así como a la Procuraduría General de la República, a efecto de analizar conjuntamente el documento de referencia para estar en posibilidades de dar respuesta a cada uno de los planteamientos realizados por las organizaciones.

Cabe mencionar que el presente documento tiene por objeto dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados en la reunión celebrada el pasado 13 de febrero del presente. Es decir, no pretende agotar en su totalidad los mecanismos que habrán de adaptarse para concretar la ejecución de las propuestas planteadas.

En este sentido, es preciso mencionar que el impulso de las acciones tendientes a dar cumplimiento a las medidas propuestas, deberá realizarse con la participación conjunta tanto de las instancias de gobierno encargadas de su instrumentación como de las organizaciones de la sociedad civil que las proponen.

En atención a lo anterior, me permito hacer referencia a cada una de las propuestas presentadas a esta Secretaría y que tiene como finalidad dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

MÉXICO: Defensores de derechos humanos
frente a la mutación política y la violencia



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

a. *Promoción.*

a.1. Cartel. Se propone producir y difundir en todo el país- traducido a las lenguas indígenas propias que se hablan en cada región-, un cartel con un mensaje donde se reconozca que con su trabajo, las defensoras y defensores contribuyen a la labor que corresponde al Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en el país. Para la implementación de esta medida se propone:

1°. Convocar a la sociedad a participar en un concurso nacional de diseño del cartel, a más tardar en el mes de febrero de 2008. Dicha convocatoria será realizada de manera conjunta con las organizaciones que suscriben el documento y las instituciones del Estado. El cartel contendrá como mensaje central el mencionado en el párrafo que antecede. El proceso de elección del cartel ganador quedará a cargo de un grupo de personas profesionales del diseño y de defensoras y defensores de derechos humanos.}

2°. Que durante el mes de abril de 2008, los carteles se distribuyan en las diferentes instituciones de los tres poderes y niveles de gobierno, así como en cualquier otra institución estatal.

El Ejecutivo Federal coincide en la necesidad de generar una cultura de respeto a los derechos humanos, en concreto, respecto de las actividades que realizan las y los defensores de los derechos humanos.

En este sentido, se valora esta propuesta como positiva para lograr este fin. Para la instrumentación de la medida propuesta el Ejecutivo Federal, en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, podría convocar a un concurso nacional de diseño de cartel a través de las páginas web de las diferentes dependencias. La Secretaría de Gobernación, mediante la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, en coordinación con las organizaciones firmantes, se encargaría de sentar las bases de dicha convocatoria, así como de llevar a cabo el proceso de selección del cartel ganador y de su difusión.

a.2. Cápsulas televisivas y de radio. Se propone que con los mismos contenidos antes indicados, a partir del mes de abril y durante todo el año 2008, aparezcan cápsulas televisivas de radio y televisión, las cuales sean transmitidos durante los tiempos oficiales en que transmiten las diferentes empresas de radio y televisión.

Debido a la labor fundamental que llevan a cabo las y los defensores de los derechos humanos en la plena realización de los derechos humanos en el país, esta Unidad, junto con las organizaciones de la sociedad civil, analizará los medios convenientes para difundir la relevancia de las acciones de las y los defensores, así como para contribuir al reconocimiento de su labor, al interior de la Administración Pública así como ante la sociedad en general.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

a.3. Espacios pagados en prensa. Se propone que con los mismos contenidos ya mencionados, emitan un pronunciamiento el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, reiterando su respaldo a la tarea que desarrollan, en el plano comunitario, nacional, regional e internacional, los defensores y defensoras de derechos humanos, y al mismo tiempo, reconociendo la importancia de su contribución con la obligación que corresponde al estado de promoción, respeto y protección de los derechos humanos.

La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo con sus atribuciones, podría difundir un comunicado, relativo a la importancia de la labor de las y los defensores de derechos humanos y su respaldo a la misma. Asimismo, esta Unidad junto con la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores podría elaborar un comunicado en este sentido.

No obstante, se considera pertinente destacar que el Estado mexicano ha reconocido públicamente la importante contribución de las defensoras y los defensores de los derechos humanos en la tarea del Estado de garantizar los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción, así como en la construcción de una sociedad democrática y del Estado de derecho. Este reconocimiento se ha visto reflejado en la inclusión de la participación de las y los defensores como un elemento fundamental en el proceso de formulación de la política en materia de derechos humanos. Esta administración ha creado mecanismos de participación de las y los defensores para el desarrollo de estrategias conjuntas que conlleven a la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales en materia de derechos humanos en el país.

b. Medidas de investigación.

b.1. La capacitación y certificación de unidades especializadas -agentes del ministerio público y auxiliares y policías ministeriales- de las que forman parte quienes participan en la investigación de agresiones perpetradas en contra de defensoras y defensores de derechos humanos. Dicha capacitación y certificación deberá estar a cargo de los institutos de formación profesional existentes. Asimismo, deberá incluir la sensibilización y capacitación en perspectiva de género para la realización de las investigaciones, pues como menciona la CIDH en su informe, las defensoras de derechos humanos, en razón de su género, están expuestas a amenazas o ataques específicos de carácter sexual. Este propósito se puede llevar a cabo a través de la celebración de Convenios de Colaboración Recíproca entre las Procuradurías de Justicia de todas las entidades de la República, para implementar esfuerzos conjuntos de capacitación y certificación de su personal, establecer un mecanismo de trabajo conjunto de investigación, así como la creación de una base de datos nacionales que sistematice la información relativa a los delitos cometidos en contra de las defensoras y los defensores y trate de establecer patrones de conducta seguidos en las agresiones. Esa base de datos servirá también para crear un protocolo modelo de investigación de hechos perpetrados en contra de defensoras y defensores.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

Se considera pertinente llevar a cabo un estudio para incorporar dentro del programa de capacitación y profesionalización de la Procuraduría General de la República la impartición de un módulo obligatorio, dirigido a los agentes del misterio público y auxiliares y policías ministeriales, en el cual se analice el papel de las y los defensores de los derechos humanos así como las amenazas que enfrentan. Este módulo debe reforzar la creación de una cultura de respeto a los derechos humanos desde una perspectiva de género.

Asimismo, resulta conveniente destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con un programa de capacitación, en el que se desarrollan cursos dirigidos a servidores públicos del ámbito de la procuración de justicia con la finalidad de fortalecer las acciones encaminadas a promover el respeto a los derechos humanos. Podría proponerse la inclusión del tema que nos ocupa dentro de dicho programa.

Adicionalmente, es necesario destacar que las procuradurías de justicia de las diferentes entidades federativas llevan a cabo distintos talleres de capacitación en materia de derechos humanos. La Procuraduría General de la República, podría girar una comunicación a fin de sugerir que este tema forme parte de los contenidos de dichos cursos.

Por otro lado, se estima que la Procuraduría General de la República podría llevar a cabo un estudio para establecer un protocolo para la adecuada investigación de hechos de hostigamiento, amenaza y otros ilícitos cometidos contra las y los defensores de los derechos humanos, en el desempeño de sus actividades, a partir de la identificación de ciertos patrones en la comisión de los delitos contra las y los defensores.

Cabe señalar que la Secretaría de Seguridad Pública a través del Programa de Capacitación en Derechos Humanos, a cargo de la Dirección General de Derechos Humanos perteneciente a la Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos, tiene como objetivo primordial capacitar a todo su personal perteneciente a la Secretaría y sus Órganos Administrativos Desconcentrados. Dentro de los contenidos del Programa, ya se trabaja conjuntamente, entre otros, con la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en las siguientes modalidades:

Modalidad 1: Derechos humanos aplicables en la función policial.

Los principales temas que se abordan son: derecho internacional de los derechos humanos y los principios humanitarios; prevención de la tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes; respeto y protección de los derechos de los comunicadores y defensores civiles en el cumplimiento de su labor; derechos humanos de grupos vulnerables (migrantes, indígenas, mujeres, niños, etc.); uso de la fuerza en operaciones policiales y penitenciarias; trata de personas; y atención a víctimas del delito.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGaB

Modalidad 2: Derechos humanos aplicables en la función penitenciaria.

Los temas de capacitación comprenden el derecho internacional de los derechos humanos y los principios humanitarios; aplicación del Protocolo de Estambul; prevención de la tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes; uso de la fuerza en operaciones penitenciarias; y, el trato a los internos y las personas que visitan los centros de reclusión.

Modalidad 3: Derechos humanos aplicables en la función policial estatal y municipal.

Los temas que se exponen en esta actividad son: deberes policiales en materia de derechos humanos, principios sobre uso legítimo de la fuerza y armas de fuego, así como el código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

b.2. Registro nacional y publicidad de la lista de defensoras y defensores a quienes por encontrarse en situación de riesgo se les ha implementado medidas de protección. Con el propósito de dar mayor visibilidad y eficacia a las medidas de protección que se adopten a favor de defensoras y defensores que enfrenten riesgo a causa de su trabajo, así como dimensionar el problema y adoptar estrategias adecuadas frente al mismo, se propone:

Esta Unidad, como instancia encargada de coordinar la instrumentación de medidas de protección dictadas a favor de defensoras y defensores de derechos humanos reconoce que la publicidad pudiera constituir una medida para reforzar la eficacia de las medidas, sin embargo, debe tomarse en cuenta que, en determinados casos, la publicación de esta información podría redundar en perjuicio de los propios beneficiarios de éstas.

Adicionalmente, para la instrumentación de estas propuestas, se deberá observar lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), en lo referente a datos reservados y confidenciales. Tomando en consideración lo anterior, nos permitimos hacer referencia a cada una de las propuestas incluidas en este rubro.

1. Que las instituciones, organismos públicos de derechos humanos, ministerios públicos o juzgados, publiquen a través de los medios a su alcance la lista de defensoras y defensores que enfrentan un riesgo, a favor de quienes se hayan solicitado u ordenado medidas de protección, así como su grado de implementación.

La mecánica adoptada por el Ejecutivo Federal para la instrumentación de las medidas de protección, en atención a las resoluciones que emiten, por ejemplo, los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, consiste en la celebración de reuniones periódicas en las que participan tanto los beneficiarios de las medidas, como las autoridades federales y locales, según sea el caso. Al finalizar cada una de estas reuniones se levanta una minuta donde constan los hechos manifestados por las partes así como los acuerdos alcanzados.

MÉXICO: Defensores de derechos humanos frente a la mutación política y la violencia



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN **SEGOB**

Dicho documento, es remitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores al órgano que haya decretado la adopción de las medidas.

De esta manera se informa detalladamente el grado de implementación de las medidas, en el entendido de que estas minutas contienen información confidencial en su mayoría, en razón de que en ella constan, por ejemplo, los domicilios de los beneficiarios y las modalidades de protección (escoltas, rondines, asignación de aparatos telefónicos, así como datos relacionados con indagatorias ministeriales).

En razón de lo anterior, hacer público el grado de implementación de las medidas podría redundar en perjuicio de los propios beneficiarios de las medidas.

2) Que dichas instituciones, al adoptar las medidas de referencia, informen de su adopción a la instancia de la Secretaría de Gobernación que resulta mandatada para ello, así como de manera periódica de su cumplimiento.

De conformidad con lo expuesto en el numeral anterior, efectivamente las instituciones públicas competentes para la instrumentación de las medidas informan de manera periódica a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, sobre el grado de implementación de las medidas. Información que es transmitida periódicamente a los órganos que decretaron su adopción.

En razón de lo anterior, la propuesta de mérito es realizada ya por el Estado mexicano.

3) Que la Secretaría de Gobernación publicite a través de su sitio web, de manera actualizada, la lista de defensoras y defensores a favor de quienes se hayan solicitado e implementado medidas de protección, por enfrentar una situación de riesgo.

La Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos cuenta con una página de Internet para la difusión de contenidos de derechos humanos. En esta página podría publicarse la lista de defensores que cuentan con medidas de protección, previa autorización de los beneficiarios¹ y sin detallar las modalidades de instrumentación de las medidas, en razón de que dicha circunstancia, como ya se mencionó, podría resultar contraproducente para el adecuado desarrollo de las mismas.

¹ Los sujetos obligados por la LFTAIPG son responsables de los datos personales por lo que deberán de adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los mismos, evitar el acceso no autorizado, su difusión o distribución.

La información concerniente a una persona física identificada o identificable, entre otra, la relativa al origen étnico o racial, que este referida a las características físicas, morales, emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número de teléfono, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud física o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad (fracción 11, artículo 3 LFTAIPG).

Av. Paseo e la Reforma No. 99, PH Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc. C.P. 06030, México D.F.

Tels: 51-28-02-23/51-28-02-24 Fax 51-28-02-24 www.segob.gob.mx



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN **SEGOB**

4) Que la Secretaría de Gobernación incluya en su sitio web un directorio con datos de contacto de las instituciones a las cuales pueden acudir las defensoras y defensores que requieren de protección ante una situación de riesgo.

Por lo que hace a esta propuesta, se coincide plenamente con las organizaciones en otorgar información a efecto de prevenir posibles situaciones de riesgo para las y los defensores de derechos humanos. Para tal efecto, esta Unidad incluirá la información referida en su sitio web.

5) Que el gobierno mexicano, mediante la misión ante la OEA, informe cada tres meses a la Unidad de Defensores de la CIDH, acerca de las medidas de protección solicitadas a favor de defensoras y defensores en el país, así como del nivel de cumplimiento de las mismas. Igualmente, se propone que en el mismo informe trimestral que se remita a la CIDH, se dé cuenta a la Unidad de Defensores acerca de las políticas públicas implementadas con el propósito de cumplir con las recomendaciones contenidas en el informe sobre defensoras y defensores y, en general de las obligaciones del Estado en la materia.

El Estado mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, informa periódicamente tanto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según sea el caso, sobre la instrumentación de medidas de protección.

En este sentido, y en atención a que la Unidad de Defensores de la CIDH es la instancia especializada del sistema interamericano, el Estado mexicano informará periódicamente sobre la instrumentación de las medidas de protección, así como de los avances para el cumplimiento de las recomendaciones.

c. Medidas de protección personal.

c. 1. Que el Poder Ejecutivo Federal asuma de manera exclusiva la función de brindar la medida de protección personal a través de acompañamiento por parte de agentes de policía judicial y/o seguridad pública. Esta ha sido una práctica que tiende a generalizarse; sin embargo, para fortalecerse e incluirla como una facultad exclusiva del poder Ejecutivo Federal requiere que la Presidencia de la República presente una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta propuesta se basa fundamentalmente en dos razones: por una parte, se apoya en las capacidades ya existentes de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y en la Procuraduría General de la República para brindar protección personal, las cuales pueden incluir en los contenidos de sus programas de capacitación personal, lo relativo al marco de obligaciones del Estado frente a defensoras y defensores, así como la realidad que enfrentan las defensoras y defensores por razón del trabajo que realizan en los campos específicos y desde condiciones específicas como las de pertenencia a pueblos y comunidades indígenas, género, si se desempeñan en el ámbito rural o urbano, entre otras.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOR

De la experiencia surgida en la atención por parte del Estado mexicano a las diversas medidas de protección que han tenido origen en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos, muchas de las conductas que los peticionarios consideran violatorias a derechos fundamentales, se traducen en la probable comisión de delitos, en su mayoría, competencia exclusiva del fuero común.

En este sentido, el Ejecutivo Federal no estaría en posibilidad de brindar la medida de protección personal, en todos los casos, a través de acompañamiento por parte de agentes federales.

Por otra parte, resulta necesario analizar si para efectos de esta propuesta basta con reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la consecuente adecuación de otros ordenamientos jurídicos, como los reglamentos interiores de algunas dependencias; o bien, se requeriría de una reforma de mayor jerarquía en razón de que se estaría incidiendo en el ámbito competencial de las entidades federativas.

En este sentido, se sugiere que dicha propuesta sea analizada dentro de la Subcomisión de Armonización Legislativa de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos; y en su caso, de dicho análisis generar una alternativa distinta de solución que permita fortalecer la protección de las y los defensores de derechos humanos.

Por otro lado, la Secretaría de Seguridad Pública Federal puede brindar protección personal, analizando cada caso en concreto, y estudiando las características propias de la solicitud de implementación de las medidas cautelares, tomando en cuenta factores como el lugar de aplicación, características de la persona, pertenencia a grupos sociales, movimiento de actividades diarias, para que así la SSP este en posibilidad de determinar áreas con las áreas competentes las formas reales y concretas de coadyuvar con agentes que brinden protección vía medidas cautelares.

c.2 La utilización del mandato, facultades y recursos con que cuentan los organismos públicos de protección de derechos humanos y agencias del ministerio público, para la adopción oportuna y eficaz de medidas cautelares o de protección a favor de defensoras y defensores que se encuentren en situación de riesgo a causa de su trabajo, poniendo especial atención a en las mujeres, ya que de acuerdo con la CIDH, hay dos situaciones que requieren atención especial, la situación de las defensoras de derechos humanos en general, debido a las desventajas históricas del género femenino y la situación de las defensoras que trabajan por los derechos de las mujeres.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

Como ya se ha mencionado, para la adopción e instrumentación de medidas de protección, las autoridades federales y locales, coordinadas por esta Unidad, toman en consideración, en acuerdo con los beneficiarios, las características especiales del caso, como son el género, edad, pertenencia a un grupo social o racial, condiciones socioeconómicas, así como todas aquellas que consideren necesarias para lograr una protección oportuna y eficaz, por lo que se estima que la preocupación manifestada en relación a las mujeres podría atenderse al implementar las medidas a favor de una defensora de derechos humanos.

En este sentido y con la finalidad de asegurar la protección oportuna y eficaz en aquellos casos en los que no existe intervención directa de esta Unidad, por no existir mandamiento de alguna instancia internacional para la adopción de medidas de protección, se considera viable que, en conjunto con las organizaciones se diseñe un manual o documento de referencia, que pueda ser circulado entre las instituciones a que se hace alusión en la propuesta, a efecto de garantizar la aplicación de los estándares internacionales en la materia, así como la efectividad en la adopción de medidas cautelares o de protección en todo el territorio nacional.

c.3 Creación de un mecanismo de capacitación y certificación por parte de los institutos de capacitación judicial, dirigido a los agentes que puedan ser destinados a brindar protección personal a defensoras y defensores.

Como se ha mencionado en lo relativo a la recomendación b.1, se estima viable llevar a cabo un estudio para incorporar dentro del programa de capacitación y profesionalización de la Procuraduría General de la República, la impartición de un módulo obligatorio, dirigido a los agentes federales de investigación, en el cual se establezca el marco de obligaciones del estado mexicano frente a la labor desempeñada por defensores y defensoras de derechos humanos.

Asimismo, es importante mencionar que en materia de capacitación en derechos humanos la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Secretaría Técnica, colabora en la capacitación de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Pública, por lo que no se tendría inconveniente en proponer a dicho organismo nacional la inclusión del tema de mérito.

c.4. La entrega a las defensoras o defensores beneficiarios de la medida de protección que se vaya a brindar, de la hoja de vida o currículum vital de los agentes que se le proponen para llevar a cabo la media. Dicha práctica ya se lleva a cabo cuando la custodia se proporciona a políticos, empresarios o personalidades del mundo artístico. La finalidad de dicha entrega es, en primer lugar, para que la persona que va a recibir la protección tenga posibilidad de conocer el perfil de los agentes y, en segundo, de poder rechazarlo si dicho currículum aparecieren antecedentes que le generen desconfianza.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

Los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Agencia Federal de Investigación (AFI), en activo, aprobaron rigurosos exámenes físicos, psicológicos, toxicológicos, poligráficos y de entorno social.

Los casos en los cuales la PGR ha brindado el servicio de protección personal, siempre han tenido como antecedente el inicio de una indagatoria, la cual es el sustento jurídico *sine qua non* para que el Ministerio Público de la Federación ordene la implementación de dicha medida.

La desconfianza que pudiere generarse respecto de los agentes encargados de la custodia, podría superarse si el mismo beneficiario estableciera de antemano en su solicitud, el perfil idóneo requerido para que la Institución se avoque a designar al personal policial que más se adecue a cada caso concreto.

c.5. Equipamiento de los agentes que sean asignados para brindar el servicio de protección personal a las defensoras y los defensores, el cual deberá contemplar armamento, equipo de radio comunicación, parque vehicular y emolumentos necesarios para llevar a cabo su función.

El personal de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Agencia Federal de Investigación es dotado del equipo reglamentario necesario para cumplir con sus funciones, obedeciendo a los lineamientos legales aplicables, fundamentalmente la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y su Reglamento.

Asimismo, relativo al equipamiento de los agentes que sean asignados para brindar el servicio de protección personal a las defensoras y los defensores, los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública y sus Órganos Administrativos Desconcentrados, de acuerdo con los lineamientos presupuestales, cuentan con los insumos mínimos y necesarios para desarrollar las actividades propias de su puesto.

Las circunstancias específicas de la implementación de las medidas cautelares como ya se ha mencionado, son casuísticas, y no se puede hablar de un solo esquema o modelo de implementación, puesto que implicaría dejar de lado la importancia de analizar el supuesto del caso en concreto.

c.6. Capacitación en materia de obligaciones del estado frente a defensoras y defensores, al personal de las procuradurías de justicia encargado de brindar apoyo psicológico a las víctimas del delito. En caso de no existir dentro de las instituciones un área de esa naturaleza, se propone, previas las formalidades que se requieren, brindar dicha capacitación a profesionales de la psicología de otras dependencias que puedan ofrecer el apoyo que llegaren a requerir las defensoras y defensores que estén enfrentando amenazas o situaciones hostiles a causa de su trabajo, así como a sus familiares, cuando así lo soliciten.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

Se propone elevar dicha petición al interior de la Subcomisión de Derechos Humanos de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia; ello con la finalidad de que esta instancia pondere la forma en la que, en su caso, se pudiera elevar al pleno de la citada Conferencia Nacional y se determine lo procedente.

Sin embargo, es conveniente destacar que la Secretaría de Seguridad Pública actualmente cuenta con la Dirección General Adjunta de Atención a Víctimas y Abuso del Poder, área que cuenta con un equipo de profesionales en psicología, trabajo social y abogados, que prestan el servicio de atención psicológica y legal especializada a víctimas de delitos y a sus familiares, mediante la aplicación de procesos y modelos específicos de atención, los cuales buscan el empoderamiento de las víctimas y resarcir el tejido social.

Para estos efectos, existen diversos módulos y centros de atención que se ubican en las terminales 1 y 2 del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, terminal de autobuses TAPO, uno en la Calle de Cádiz número 83, colonia Insurgentes Mixcoac, y en el Hospital de Traumatología, "Magdalena de las Salinas", además de unidades itinerantes que prestan el servicio.

Asimismo, también se cuenta con un módulo de atención en el Super Center "San Mateo" ubicado en Avenida Adolfo López Mateos número 201 en Naucalpan, estado de México.

c.7 Análisis y evaluación conjunta entre el gobierno y organizaciones, de las diferentes modalidades de medidas de protección personal implementadas en México en el campo de los derechos humanos, a fin de identificar las que se han resultado eficaces y las implicaciones de implementación que deben ser consideradas. Se evaluará también la manera en que dichas medidas consideran la identidad y características particulares de las defensoras y defensores, por ejemplo, su pertenencia a pueblos indígenas, género, si se desempeña en el ámbito urbano o rural, si desarrolla su trabajo en un solo lugar o requiere moverse entre varias entidades del país o municipios y comunidades, así como el sector en la cual lleva a cabo su trabajo.

Para llevar a cabo dicha evaluación, se propone una sesión en la cual participen servidores públicos de instituciones gubernamentales que por haberse visto involucrados en la implementación de medidas cautelares o provisionales conocen el tema y tienen información de la forma como han operado; y por otra parte, representantes de organizaciones de la sociedad civil que igualmente han estado involucradas en la solicitud y gestiones de implementación de dichas medidas.

El primer paso puede consistir en que la evaluación la realicen por separado los servidores públicos y los representantes de la sociedad civil y posteriormente en un segundo momento, en una sesión especial para ello, se realice una evaluación conjunta.



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

Se considera viable la propuesta planteada, toda vez que de la valoración en conjunto de las modalidades de protección personal implementados en México en esta materia, se podrá fortalecer la efectividad de las mismas.

En este sentido, la Secretaría de Gobernación convocará a los servidores públicos federales directamente involucrados en la instrumentación de las medidas.

Por lo que respecta a la convocatoria a las organizaciones de la sociedad civil, se sugiere designar a un grupo de representantes de las mismas o en su caso que participen las organizaciones de la sociedad civil que formen parte de la Comisión de Política Gubernamental con la finalidad de no omitir a alguna organización interesada en el tema.

c.8 Con base en los resultados de la evaluación conjunta de las medidas de protección que han sido implementadas, se propone la elaboración de un catálogo inicial de modalidades de medidas de protección que incluya la prevención de condiciones administrativas, de capacitación, presupuestales o de cambios legislativos que implique su aplicación.

En la elaboración de este catálogo y guía de implementación, se deberá considerar el mandato, facultades y presupuesto con que cuentan tanto los organismos públicos de protección de los derechos humanos, como las instituciones de procuración de justicia tanto de carácter federal como estatal y municipal.

Esta propuesta se considera viable y positiva para el mejor desempeño y coordinación entre las diferentes instancias gubernamentales para la instrumentación de las medidas de protección. El tener un catálogo facilitará al gobierno de México la implementación de medidas en el futuro, toda vez que contará con diversas opciones que en el pasado han sido efectivas.

Sin embargo, el catálogo estará supeditado al resultado de la sesión que se lleve a cabo, por lo que, si bien es conveniente tener en cuenta los elementos relevantes que debieran considerarse, no se estima oportuno establecer a priori el contenido del mismo.

Políticas y Prácticas Gubernamentales/Normatividad

Circular a funcionarias y funcionarios del país con el mismo mensaje y con instituciones (sic) concretas de actuación. Se propone que la Secretaría de Gobernación, en acuerdo con los gobiernos estatales, otros poderes e instituciones del Estado, impulsen un instrumento normativo mediante el cual se instruya a funcionarias y funcionarios públicos sobre las medidas a adoptar a efecto de legitimar, promover y proteger las labores que desempeñan las defensoras y defensores, de conformidad con su aplicación en los diferentes ámbitos de gobierno y competencias de la función pública



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN **SEGOB**

Además de incluir las instrucciones recomendadas por la Comisión: abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores o que sugieran que las organizaciones de derechos humanos actúen de manera indebida o ilegal, sólo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. Que se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para conocer tanto sus opiniones acerca de las políticas públicas como los problemas que los aquejan. Abstenerse de incurrir en cualquier tipo de ingerencia arbitraria o abusiva en el domicilio o sedes de organizaciones de derechos humanos, así como en la correspondencia y las comunicaciones telefónicas y electrónicas de éstos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la fracción XIV del artículo 27 establece que es facultad de la Secretaría de Gobernación "conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales".

Asimismo, las fracciones I y IV del artículo 21 del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación facultan a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos para promover estos derechos.

En este sentido, con fundamento en las disposiciones legales mencionadas, la Secretaría de Gobernación mediante a la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, hará del conocimiento de los otros Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, la propuesta relativa a la adopción de un instrumento normativo en materia de defensores y las características del mismo, o bien hacerles llegar la información que conjuntamente determinen las organizaciones e instancias federales competentes.

Por otra parte, en relación a la propuesta para generar espacios de diálogo con las organizaciones de derechos con la finalidad de conocer las opiniones de las/los defensores acerca de las políticas públicas y los problemas que les aquejan, se informa que actualmente al interior de la Administración Pública Federal existen espacios de diálogo como es la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, para atender estas preocupaciones.

Al respecto, la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos incluye a todas las dependencias relacionadas con el tema de los derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, con objeto de asegurar la participación de todos los actores involucrados, en el diseño y evaluación de las acciones nacionales e internacionales del Ejecutivo Federal en materia de derechos humanos y dar uniformidad a los actos de Gobierno tanto en el ámbito interno como en el internacional, por lo que en ella se pueden tratar los temas que se consideren necesarios en torno a las y los defensores de derechos humanos

MÉXICO: Defensores de derechos humanos
frente a la mutación política y la violencia



SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN

SEGOB

En este contexto, sometemos a su consideración la creación de un espacio para la definición, instrumentación y seguimiento de las medidas propuestas, en el que se garantice la participación efectiva de las organizaciones firmantes, así como de las autoridades competentes en la materia.

En concreto, esta Unidad considera oportuno plantear al Pleno de la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, la creación de una Subcomisión específica para abordar los temas concernientes a las y los defensores de derechos humanos.

Por todo lo anterior, les extendemos una cordial invitación para sostener una reunión de trabajo a la brevedad en la que se discutan las propuestas presentadas en este documento y se establezcan las bases de coordinación para su adecuado seguimiento.

Reciba un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
EL TITULAR DE LA UNIDAD**

LIC.
C

ARLOS AGUILAR SUÁREZ

C.c.p. Min. Alejandro Negrín. Director General de Derechos Humanos y Democracia. Secretaría de Relaciones Exteriores. Lic. Víctor Hugo Pérez Hernández. Director General de Derechos Humanos. Secretaría de Seguridad Pública. Mtro. Pascual Moreno Méndez. Director General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos. Procuraduría General de la República.

REA

Av. Paseo e la Reforma No. 99, PH Col. Tabacalera, Delegación Cuauhtémoc. C.P. 06030, México D.F.
Tels: 51-28-02-23/51-28-02-24 Fax 51-28-02-24 www.segob.gob.mx

14

Anexo 6: Compilación de casos basada en las Intervenciones Urgentes del Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos durante el año 2008

Hostigamiento y campaña de difamación contra la Sra. Yara Fernández Moreno¹⁴⁰

El 6 de febrero de 2008, varias notas periodísticas difamando y calumniando a la Sra. **Yara Fernández Moreno**, doctorando en ecología, investigadora y trabajadora del Zoológico “Miguel Álvarez del Toro” (ZOO-MAT), fueron pegadas en su lugar de trabajo al tiempo que fueron arrancadas las informativas sobre la deforestación de El Zapotal, reserva ecológica en Tuxtla Gutiérrez. El autor de las difamaciones acusó a la Sra. Yara Fernández Moreno de “crear conflictos al Estado; involucrar el nombre del Gobernador, Juan Sabines Guerrero; faltar de respeto a la investidura del jefe del Poder Ejecutivo del Estado y de congraciarse con organizaciones atípicas a la paz social de nuestro Estado”.

Por otra parte, el Instituto de Historia Natural (IHN), su empleador, la obligó con medios coercitivos y jurídicos a salir de las instalaciones del mismo y a trasladarse a unas oficinas ubicadas fuera de El Zapotal, y el Director del Instituto le prohibió dar entrevistas a la prensa, en particular sobre la devastación ecológica en las inmediaciones de El Zapotal.

Poco tiempo antes, la Sra. Yara Fernández había denunciado la devastación de la zona de amortiguamiento de dicha reserva natural. La Dirección General del IHN habría intervenido para que se otorgaran permisos a la empresa Constructora Sauce S.A. para la construcción de un nuevo fraccionamiento de siete hectáreas y de alta densidad poblacional en esa zona.

Hostigamiento y campaña de difamación contra la Sra. Dora María Ávila Betancourt¹⁴¹

El 7 de febrero de 2008, el coche de la Sra. **Dora María Ávila Betancourt**, integrante del Centro para los Derechos de la Mujer Nääxwiin, A.C., objeto de persecución penal por su participación en las manifestaciones de 2006 en Oaxaca, fue detenido cerca de la ciudad de Juchitán por un automotor que no era patrulla. Un hombre se bajó del automotor y, alegando que el coche había estado reportado como robado, le pidió que le mostrara su identificación y que abriera el cofre. La Sra. Dora María Ávila Betancourt solicitó que el hombre se identificara. Afirmando que se estaba resistiendo al operativo, procedió a pedir refuerzos a través de su celular.

Posteriormente llegó otro oficial. Mostró su credencial y confirmando que el carro que ella conducía estaba reportado como robado, ese último añadió que tenía una orden de aprehensión en contra de la Sra. Dora María Ávila Betancourt.

A continuación, los agentes condujeron a la Sra. Dora María Ávila Betancourt a las oficinas de la Procuraduría General de la República en la ciudad de Matías Romero, en donde se encontraba asimismo detenido el maestro **Luis Fernando Canseco Girón**, ex Secretario de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), también objeto de procedimientos judiciales por su participación en los acontecimientos de Oaxaca.

Los dos defensores fueron posteriormente trasladados a Salina Cruz a las oficinas de la Agencia Federal de Investigación (AFI), sin que pudieran avisar a su familia y sus abogados que habían empezado a buscarlos en Tehuantepec.

Finalmente, después de aproximadamente ocho horas retenidos en la AFI por su participación en los acontecimientos de Oaxaca, fueron liberados con la advertencia de que se presentaran por su propia voluntad ante el Juez del Juzgado VII con sede en Salina Cruz.

140. Ver Llamado Urgente MEX 001 / 0208 / OBS 022, emitido el 20 de febrero de 2008.

141. Ver Llamado Urgente MEX 002 / 0208 / OBS 029, emitido el 4 de marzo de 2008.

Sin embargo, el pasado 17 de febrero de 2008, el juez dictó un auto de formal prisión contra la Sra. Dora María Ávila Betancourt.

Asesinato del Sr. Armando Villarreal Martha¹⁴²

El 14 de marzo de 2008, el Sr. **Armando Villarreal Martha**, dirigente de la Organización Agrodinámica Nacional (OAN), junto con su hijo, fueron asesinados en su vehículo por un comando armado que les disparó ráfagas de metralleta al menos tres veces desde un otro vehículo. El Sr. Armando Villarreal Martha, herido a la cabeza, ya había fallecido al llegar al hospital La Salle.

El Sr. Armando Villarreal Martha era un líder de su comunidad reconocido nacional e internacionalmente por la defensa de los derechos del sector agropecuario. En el marco de este trabajo de liderazgo, en el año de 2002, el Sr. Armando Villarreal Martha fue acusado de varios delitos federales, tales como el motín, robo calificado, amenazas cumplidas y lesiones, después de haber protestado contra la Ley de Energía y encarcelado por año y medio. Esto lo llevó a ser el primer preso político del gobierno del Presidente Vicente Fox.

El Sr. Armando Villarreal Martha recientemente había participado en el movimiento nacional de productores y campesinos que solicitaban al gobierno actual la revisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Hace unas semanas también había participado en un plantón en las instalaciones de la Planta Petroquímica de Ciudad Camargo, con el fin de solicitar que los fertilizantes y agroquímicos fueran vendidos a los productores mexicanos a precios más accesibles.

Hostigamiento contra y temor por seguridad del Sr. Irineo Mújica Arzate¹⁴³

El 31 de marzo de 2008, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Secretaría de Marina (miembros del ejército mexicano) llevaron a cabo un operativo para detener migrantes centroamericanos que desean cruzar la frontera. Durante este operativo, el Sr. **Irineo Mújica Arzate** captó fotográficamente escenas de la persecución y de la violenta golpiza de la cual fueron objeto personas migrantes que viajaban en el ferrocarril, así como testimonios y pruebas gráficas del ultraje (presunta violación sexual) cometido contra dos mujeres migrantes centroamericanas.

Posteriormente a los hechos, el Sr. Irineo Mújica Arzate fue detenido junto con los demás migrantes y fue despojado de sus pertenencias, y llevado luego a una estación migratoria a pesar de que él tiene nacionalidad mexicana, de que se identificó como reportero y de que las autoridades del INM de Tapanatepec, Oaxaca, tenían conocimiento de sus labores de documentación sobre el flujo migratorio en esta zona. Elementos de la Marina acusaron al Sr. Irineo Mújica Arzate de ser una de las personas que se especializan en el traslado ilegal de los inmigrantes indocumentados, a cambio de grandes sumas de dinero y que muchas veces son responsables de ataques, robos y crímenes en contra de los migrantes. Después de aproximadamente cinco horas de estar detenido, el Sr. Irineo Mújica Arzate fue liberado en el municipio de Tapanatepec. Según las informaciones, tales hechos no se investigaron.

El Sr. Mújica Arzate ya había sido objeto de persecución y hostigamiento debido a su actividad como reportero de la situación que viven las personas migrantes que toman esa ruta.

Un año de impunidad en crimen contra el líder ecologista Sr. Aldo Zamora¹⁴⁴

El 15 de mayo de 2007, el Sr. **Aldo Zamora** fue asesinado por talamontes criminales que emboscaron un grupo de defensores del bosque de la comunidad tlahuica de San Juan Atzingo, en la municipalidad de

142. Ver Llamado Urgente MEX 003 / 0408 / OBS 044, emitido el 1° de abril de 2008.

143. Ver Llamado Urgente MEX 004 / 0408 / OBS 065, emitido el 23 de abril de 2008.

144. Ver Informe Anual 2007 y Comunicado de Prensa, emitido el 6 de mayo de 2008.

Ocuilán, Estado de México. Los testigos identificaron plenamente como sus atacantes a Fernando y Silvestre Jacinto Medina, así como Luis y Alejo Encarnación Neri, quienes son conocidos taladores de la zona. Ante estos hechos, las autoridades ministeriales del municipio de Tenancingo en el Estado de México iniciaron la averiguación previa correspondiente. Posteriormente, el juez penal con sede en el mismo municipio emitió órdenes de detención contra los presuntos responsables y sin embargo, hasta el día de hoy, sólo han sido detenidos Fernando Jacinto Medina y Silvestre Jacinto Medina, permaneciendo aún prófugos de la justicia tanto Luis Encarnación Neri como Alejo Encarnación Neri, a pesar del compromiso hecho en 2007 por el Presidente de la República, Sr. Felipe Calderón, de que su gobierno colaboraría con las autoridades locales para asegurar que se haga justicia en el caso de la muerte del Sr. Aldo Zamora.

Un año y medio después de la muerte del Sr. Aldo Zamora, de 21 años en ese momento, tanto su familia como su comunidad de San Juan Atzingo, encabezada por el padre del Sr. Aldo Zamora, el reconocido activista Sr. **Ildefonso Zamora**, sigue luchando para proteger los bosques de la región pero sobre todo sigue a la espera de que se haga justicia en su caso. Estos activistas están expuestos al peligro en razón a que el sistema de justicia penal no reacciona ante casos de violaciones graves de los derechos humanos de los defensores como el presente caso del Sr. Aldo Zamora.

En México, hay una larga tradición de ataques y atentados en contra de defensores comunitarios del bosque y los recursos naturales. Los casos de los Sres. Rodolfo Montiel, Teodoro Cabrera y Felipe Arreaga, campesinos ecologistas del Estado de Guerrero declarados presos de conciencia y del Sr. Isidro Baldenegro, indígena rarámuri defensor de los bosques en Chihuahua injustamente preso, son muestra de este patrón de ataques contra quienes defienden los recursos naturales comunitarios. El Sr. Ildefonso Zamora, padre del joven asesinado, ha dedicado su vida a la defensa de los bosques, desde 1998 ha denunciado la tala ilegal y desmedida de los bosques de San Juan Atzingo en el Parque Nacional Lagunas de Zempoala (PNLZ). En 2005, comuneros acompañados del Sr. Ildefonso Zamora presentaron una denuncia penal acompañada de videos y fotos que mostraban a los talamontes en flagrancia. Por esta y otras denuncias, los campesinos ecologistas de San Juan Atzingo han sido amenazados y hostigados en varias ocasiones.

Hostigamiento y amenazas de muerte contra la Sra. Luz Estela Castro¹⁴⁵

El 14 de mayo de 2008, la Sra. **Luz Estela Castro**, quien desde hace cerca de trece años trabaja en la defensa de los derechos de las mujeres, fue amenazada en dos ocasiones, la primera a las 10:00 y luego a las 11:00 de la mañana a través de su teléfono celular. En la segunda, el interlocutor, de voz masculina, de manera irada le advirtió “te va a llevar la chingada y a tu pinche Centro también”. Luego de haber sido amenazada, la Sra. Castro presentó una denuncia ante la Procuraduría estatal, donde solicitó medidas de protección y que se realizara una investigación sobre los hechos mencionados. Desde ese día 14 de mayo, la Sra. Lucha Castro está escoltada por dos agentes.

Esta amenaza ocurre a raíz de una declaración de la Sra. Castro en la cual se pronunció por la salida del ejército mexicano del Estado de Chihuahua. Anteriormente, la Sra. Luz Estela Castro, en el marco de su compromiso como abogada de la organización Justicia para Nuestras Hijas, se había manifestado en contra del nuevo sistema de justicia penal que entró en vigencia a principios de 2008 y el cual no sería eficaz para las mujeres, en particular en el tema de la violencia familiar.

Hostigamiento y amenazas contra la hermana Consuelo Morales Elioizondo¹⁴⁶

El 17 de mayo de 2008, el carro en el que normalmente se desplaza la hermana **Consuelo Morales Elioizondo** fue sobrepasado por una camioneta que obligó al conductor a detenerse e inmediatamente de

145. Ver Llamado Urgente MEX 005 / 0508 / OBS 088, difundido como MEX 004 / 0508 / OBS 088 y emitido el 21 de mayo de 2008.

146. Ver Llamado Urgente MEX 006 / 0608 / OBS 093, difundido como MEX 005 / 0608 / OBS 093 y emitido el 4 de junio de 2008.

la camioneta se bajaron dos personas y se acercaron al carro, quienes, al darse cuenta de que la hermana Consuelo Morales Eliozone no estaba dentro del vehículo, se marcharon. La hermana Consuelo Morales Eliozone es directora de la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC). Además de defensora de derechos humanos, la hermana Eliozone es una líder social muy comprometida en su vocación de defender las personas de grupos más desfavorecidos.

El mismo día, poco después del hecho descrito arriba, se recibió una llamada en las oficinas de CADHAC en la que una voz desconocida dijo: "Pinche monja, ni te acerques".

Posteriormente, el 19 de mayo de 2008, la hermana Consuelo Morales Eliozone observó una camioneta tipo Van de color blanco con vidrios polarizados en donde había personas que estaban vigilando su casa. Finalmente, el 20 de mayo de 2008, cerca del domicilio de la hermana Consuelo Morales Eliozone, la persona que comparte su vivienda identificó a un grupo de policías que estaban observando su casa con binoculares desde una tienda. Según las informaciones, no fue presentada ninguna queja ante estos hechos. Todos estos hechos se dan en el contexto de la participación de CADHAC en el acompañamiento a las organizaciones ecologistas y al movimiento social que exige la protección de la reserva ecológica de Valle de Reyes, donde se pretende construir un fraccionamiento de lujo, y en el apoyo que ha prestado CADHAC a los habitantes del Fraccionamiento (barrio ó sector) de Nueva Castilla quienes luchan por los terrenos mencionados.

La hermana Consuelo Morales Eliozone ha denunciado las múltiples violaciones de los derechos de los presos, las injusticias laborales, y últimamente se había sumado a las denuncias en contra del fraccionamiento de Valle de Reyes, en La Huasteca, así como de la construcción de un complejo residencial y de ocio en el cerro de La Silla, en la zona de protección medio ambiental del Parque Nacional Cumbres de Monterrey.

Además, se ha informado que CADHAC ha respaldado a un grupo de personas que trataban de recuperar el acceso a sus tierras situadas en Nueva Castilla, municipio de Escobedo, de las que habían sido desalojadas. Según las informaciones, los desalojados trataron de acceder a la tierra el 16 de mayo de 2008, tras ganar una suspensión de la orden de desalojo. Durante ese intento de acceso, 31 de los desalojados fueron detenidos junto con el Sr. Alonso Aguirre, miembro de CADHAC que los acompañaba. Posteriormente fueron dejados en libertad 26 de ellos y el Sr. Alonso Aguirre.

Nuevas amenazas y falsas acusaciones contra el Sr. Martín Amaru Barrios Hernández¹⁴⁷

El 12 de junio de 2008, el Sr. **Martín Amaru Barrios Hernández** fue citado ante el agente del ministerio público del fuero común de Tehuacán para una diligencia ministerial. Allí fue informado que en su contra se integra una averiguación previa por diversos delitos, iniciada a causa de una querrela interpuesta por uno de los patrones de la maquila textil de Tehuacán, en la que se le acusa de haber causado daños en propiedad ajena durante una marcha realizada por los obreros y las obreras de Tehuacán, así como de haber amenazado a dicho empresario. En caso de que sea consignada la averiguación previa, el Sr. Martín Amaru Barrios Hernández podría ser injustamente sometido a un proceso penal por delitos que jamás cometió. Sin embargo a finales de 2008, la averiguación previa no habría sido consignada y los cargos retenidos contra él habrían sido abandonados.

Además, la Sra. **Reyna Ramírez**, también integrante de la mencionada Comisión de Derechos Humanos, fue agredida físicamente y verbalmente el mismo día en las instalaciones de la Junta Local de Conciliación de Arbitraje de Tehuacán por un individuo aparentemente vinculado con la Confederación de Trabajadores de México (CTM), central obrera cuyos actos de corrupción han sido denunciados por la Comisión. Según las denuncias, luego de golpear a la Sra. Reyna Ramírez, el individuo agresor se alejó profiriendo amenazas. Ha sido presentada una denuncia ante el Ministerio Público de Tehuacán, la cual no ha sido consignada ante juez.

147. Ver Llamado Urgente MEX 001 / 0106 / OBS 002.2, emitido el 18 de junio de 2008.

Anteriormente, el 29 de diciembre de 2005, el Sr. Martín Amaru Barrios Hernández fue detenido por miembros de la Policía Judicial de Puebla bajo el cargo de "presunto chantaje" al empresario Lucio Gil Zárate. Durante su primera declaración judicial, el acusado se manifestó inocente de los cargos que se le imputaban, defendiendo también no conocer al empresario Sr. Gil Zárate. Igualmente, dijo considerar que la causa judicial que se inició en su contra era una venganza directa de los patrones textiles de la región tehuacanera, debido a su trabajo en la defensa de los trabajadores de las "maquilas", de cuales la gran mayoría son mujeres y sufren de frecuentes acosos sexuales. El Sr. Amaru Barrios Hernández también reveló que en su primer día como prisionero, vivió un clima de hostigamiento en el centro penitenciario y denunció varias irregularidades en su detención. Al recuperar su libertad a principios de 2006, Martín Amaru Barrios Hernández y los integrantes de la Comisión recibieron amenazas de muerte anónimas por lo que se vieron obligados a solicitar medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Además, anteriormente, en diciembre de 2004, el Sr. Martín Amaru Barrios Hernández fue golpeado por varios sujetos que además lo amedrentaron por las actividades que realiza la Comisión (CDHLVT).

Hostigamiento e intimidación contra el Párroco Alejandro Solalinde Guerra¹⁴⁸

El 1 de junio de 2008, elementos de la policía municipal de Ixtepec Oaxaca, llegaron al albergue "Hermanos en el Camino" para testificar si un presunto violador de una menor de edad no se encontraba allí. Posteriormente, el 24 de junio, un grupo de alrededor 40 personas encabezadas por el Alcalde municipal Gabino Guzmán Palomec, el Secretario de Seguridad Pública Municipal Martín Guzmán y aproximadamente 14 policías municipales, ingresaron nuevamente al albergue sin autorización y amenazaron con incendiarlo incluyendo al Párroco **Alejandro Solalinde Guerra**, encargado del albergue "Hermanos en el Camino", si no lo cerraba en 48 horas. A partir de estos hechos, las autoridades locales propusieron cerrar o reubicar el albergue, justificando que "desde la llegada de los migrantes a esta localidad han aumentado los problemas de delincuencia e inseguridad". Según las informaciones, fue presentada una queja ante estos hechos, pero que no ha dado resultados.

El trabajo del Párroco Solalinde lo coloca en una situación de extrema vulnerabilidad, en un contexto de violaciones sistemáticas cometidas por las autoridades federales y locales en contra los migrantes en México y en particular en Ixtepec.

Hostigamiento y agresión contra el Sr. Elías Sánchez Gómez¹⁴⁹

El 2 de julio de 2008, mientras que el Sr. **Elías Sánchez Gómez**, miembro del grupo de expresos Voces Inocentes, se encontraba en la Plaza Catedral, en el centro histórico de la ciudad, notó la presencia de tres miembros de la Organización para la Defensa de los Derechos Indígenas y Campesinos (OPDDIC) – la OPDDIC es una organización de corte paramilitar que opera para hostigar y amenazar a miembros y comunidades autónomas ligadas con el movimiento zapatista de liberación nacional – y de la comunidad de Busiljá, entre los cuales reconoció al Sr. Benjamín Gómez Sánchez y a Lorenzo "N". Estas personas lo acusaron de secuestro y tenencia de armas de fuego, por lo que estuvo detenido un año y ocho meses en el Centro Estatal para la Reinserción Social de los Sentenciados No. 17 (CERSS No. 17), en Catazajá, Chiapas. Al enterarse de la presencia del Sr. Elías Sánchez Gómez, los tres integrantes de la OPDDIC caminaron tras de él, por lo que éste se dirigió a las oficinas del Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas perdiendo a sus seguidores en el camino. Sin embargo, media hora después, al salir de este Centro, los encontró en el camino, por lo que corrió hasta el centro histórico de la ciudad, siendo alcan-

148. Ver Llamado Urgente MEX 007 / 0708 / OBS 113, difundido como MEX 003 / 0708 / OBS 113 y emitido el 3 de julio de 2008.

149. Ver Llamado Urgente MEX 008 / 0708 / OBS 115, difundido como MEX 004 / 0708 / OBS 115 y emitido el 8 de julio de 2008.

zado por sus perseguidores. Mientras corría le gritaban: “te vas a morir”. En el momento en que consiguieron sujetarlo, el Sr. Sánchez Gómez le preguntó al Sr. Benjamín Gómez Sánchez el por qué lo seguían. Ello le contestó: “Tú eres un secuestrador, tú ya perdiste a tu familia, tu casa, tu terreno, no tienes nada”. Ante estas amenazas, fue presentada una denuncia¹⁵⁰ ante el Fiscal del Ministerio Público, de la Fiscalía Especializada en Justicia Indígena (del anteriormente Ministerio de Justicia y actualmente Procuraduría General del Estado).

Anteriormente, el Sr. Elías Sánchez Gómez había estado preso en el CERSS No. 17 junto con once miembros de su familia, de la comunidad de Busiljá, acusados por la OPDDIC. Después de 22 días de huelga de hambre en exigencia de su libertad, las autoridades del Ministerio de Justicia se desistieron de la acción penal, con la condición de no regresar a su comunidad. El Sr. Sánchez Gómez y su familia fueron liberados el 31 de marzo de 2008. Después de su liberación, el Sr. Sánchez Gómez no pudo regresar a su comunidad debido a las amenazas de la OPDDIC que existen en contra de él y de su familia, y se integró al grupo de expresos Voces Inocentes.

Allanamiento y hostigamiento contra el Sr. Abdallán Guzmán Cruz¹⁵¹

El 19 de agosto de 2008, fue allanada de nuevo la casa del Sr. **Abdallán Guzmán Cruz**, defensor de derechos humanos y activista de la Fundación “Diego Lucero A.C.”, por seis soldados del ejército mexicano, luego de que los soldados habían insistido en entrar a la casa sin mostrar ninguna orden de cateo. El Sr. Guzmán Cruz y su esposa estaban llegando a su domicilio particular y abriendo el portón para meter el vehículo, cuando seis soldados del ejército, que estaban en la esquina cercana, se arrimaron al vehículo y les ordenaron bajarse y pegarse a la pared con el argumento de buscar armas en sus ropas. En ningún momento los soldados accedieron a mostrar una orden de cateo o detención. El Sr. Abdallán Guzmán Cruz y su esposa fueron interrogados por los soldados que pretextaban estar realizando una inspección de rutina. Les preguntaron por armas y por droga. El Sr. Guzmán Cruz pudo observar la presencia de una veintena de soldados apostados en la esquina de las calles, además de la existencia de unos cinco camiones con soldados del ejército en la calle Framboyán. Al menos una hora después de los hechos, cuando la esposa y la hija del Sr. Guzmán Cruz salieron a hacer unas compras, pudieron observar nuevamente la presencia de muchos soldados en la puerta y en frente de la casa. Los soldados armados y vestidos de camuflado solicitaron ingresar a la casa.

El soldado identificado como Comandante, con pistola al cinto y llevando un arma larga en una mano, apuntaba con un supuesto aparato de detección molecular, según decía, para detectar armas. Con el aparato en la mano ingresaban cada vez más hacia el interior de la casa. Los soldados entraron en la biblioteca de la casa ya que la antena del aparato marcaba en esta dirección, preguntaron si tenían droga, marihuana, alcohol o algunas otras hierbas que al mezclarse con alcohol sirvieran como remedios caseros. Anteriormente, el 7 de julio de 2008, el domicilio particular del Sr. Abdallán Guzmán Cruz fue allanado. En esa ocasión se sustrajeron documentos e información recopilada a lo largo de muchos años de investigación en torno a lo sucedido a sus cinco familiares detenidos desaparecidos desde el mes de julio de 1974, así como libros que en tiempos pasados eran considerados subversivos. Además, en esa ocasión se robaron 60 mil pesos y unos anillos, dejando objetos de valor que asaltantes comunes se hubieran llevado consigo.

Otro activista de la Fundación “Diego Lucero A.C.”, el Sr. **José Francisco Paredes Ruiz**, fue presuntamente desaparecido en septiembre de 2007 en Morelia¹⁵².

150. Número de la denuncia: AA/000406/IN7A-T2/2008

151. Ver Llamados Urgentes MEX 009 / 0708 / OBS 121 y 121.1, emitidos el 16 de julio y el 3 de septiembre de 2008.

152. Ver Informe Anual 2007.

Graves amenazas y hostigamiento contra las Sras. **María Luisa Andrade**, **Marisela Ortiz Rivera** y **Norma Andrade**¹⁵³

El 30 de octubre de 2008, en horas de la noche, la Sra. **María Luisa Andrade** recibió un mensaje de un comando de varios hombres que se transportaban en un auto oscuro sin identificación vehicular y vidrios totalmente polarizados, quienes llegaron a la puerta de su domicilio y dejaron allí una cartulina de aproximadamente medio metro cuadrado con una leyenda amenazante y ofensiva que le advertía que lastimarían a sus hijos si ella no dejaba de investigar. Luego de dejar la cartulina con las amenazas procedieron a arrojar una piedra contra una de las ventanas.

Posteriormente, el 6 de noviembre de 2008, la Sra. **Marisela Ortiz Rivera** recibió un mensaje que fue depositado en la reja de entrada de su casa, en el que se escribieron palabras que asocian al documental “Bajo Juárez” y que decía: “Vajo Juarez, MUERTE”.

Se teme que estas amenazas estén relacionadas con el estreno de la película “Bajo Juárez” en la mayoría de los cines de Ciudad Juárez. “Bajo Juárez” es un documental sobre los asesinatos de Ciudad Juárez y en la Ciudad de Chihuahua, en el Estado de Chihuahua, en el que se hace una denuncia hacia grupos poderosos en esta ciudad y se evidencia la negligencia y la posible tolerancia de las autoridades frente a los crueles asesinatos de mujeres. Entre los casos que se muestran en el documental, está el de Lilia Alejandra García Andrade, la hija asesinada de **Norma Andrade** y hermana de **María Luisa Andrade**, quienes forman parte de la organización Nuestras Hijas de Regreso a Casa.

Posteriormente a estas amenazas, tanto la Sra. **María Luisa Andrade** como la Sra. **Marisela Ortiz Rivera** presentaron una queja ante la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de personas, manifestando su preocupación ya que los miembros de Nuestras Hijas de Regreso a Casa ya han sido amenazados previamente en mayo de 2008.

Desde mayo, sin embargo, las Sras. **Marisela Ortiz Rivera** y **María Luisa García Andrade**, aunque han recibido una protección limitada por parte de agentes de policía federales, no han recibido ninguna atención por parte de la Oficina del Fiscal General de la República, ni de protección de parte de Policía del estado de Chihuahua, a pesar de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ordenó al Gobierno mexicano proporcionar medidas de protección para ellas.

153. Ver Llamado Urgente MEX 010 / 1108 / OBS 188, emitido el 12 de noviembre de 2008.

EL OBSERVATORIO

PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

L'OBSERVATOIRE

pour la Protection des Défenseurs
des Droits de l'Homme

THE OBSERVATORY

for the Protection
of Human Rights Defenders

La Línea de Urgencia

La Ligne d'Urgence

The Emergency Line

Email:

Appeals@fidh-omct.org

FIDH

Tel : + 33 (0) 1 43 55 20 11

Fax: + 33 (0) 1 43 55 18 80

OMCT

Tel: + 41 22 809 49 39

Fax : + 41 22 809 49 29

Directores de Publicación: Eric Sottas,
Souhayr Belhassen

Autores del informe: Christine Pintat,
J. Fernando Mejía-Montoya, Ernesto Alayza

Edición y coordinación: Delphine Reculeau,
Carlos Pampín García, Hugo Gabbero

Maquetación: Stéphanie Geel

Impreso por la OMCT

Actividades del Observatorio

El Observatorio es un programa de acción fundado en la convicción de que el refuerzo de la cooperación y de la solidaridad respecto a los defensores de derechos humanos y a sus organizaciones contribuye a romper el aislamiento en el cual ellos se encuentran. Se basa también en la constatación de la necesidad absoluta de una respuesta sistemática de las ONG y de la comunidad internacional a la represión de las que son víctimas los defensores.

En este sentido, el Observatorio se ha fijado como prioridad poner en marcha:

a) un sistema de alerta sistemática de la comunidad internacional sobre los casos de hostigamiento y de represión de los defensores de los derechos y las libertades fundamentales, en particular cuando ellos necesitan una intervención urgente;

b) una observación judicial de los procesos y, en caso de necesidad, una asistencia jurídica directa;

c) misiones internacionales de investigación y de solidaridad;

d) una ayuda personalizada lo más concreta posible, incluida una asistencia material, en orden a asegurar la seguridad de los defensores víctimas de graves violaciones;

e) la elaboración, la publicación y la difusión a nivel internacional de informes relativos a las violaciones de los derechos y de las libertades de personas o de las organizaciones que actúan en favor de los derechos humanos en el mundo entero;

f) una acción sostenida ante la Organización de las Naciones Unidas en particular ante la Representante Especial del Secretario General sobre los Defensores de Derechos Humanos y, siempre que sea necesario, ante los relatores y los grupos de trabajo temáticos y geográficos;

g) una acción de movilización ante otras organizaciones intergubernamentales, regionales como internacionales, tales que la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Africana (UA), la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa (OSCE), el Consejo de Europa, la Organización Internacional de la Francofonía (OIF), el Commonwealth, la Liga de los Estados Árabes y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Las actividades del Observatorio reposan en la concertación y la cooperación con las organizaciones no gubernamentales nacionales, regionales e internacionales.

A fin de responder a una preocupación sobre la eficacia, el Observatorio, ha decidido hacer prueba de flexibilidad en el examen de la recepción de los casos que le son transmitidos, fundándose en la "definición operacional" adoptada por la OMCT y la FIDH: "Toda persona en riesgo o que es víctima de represalias, de hostigamientos o de violaciones en razón de su compromiso, de conformidad con los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individualmente o en asociación con otros, en favor de la promoción y de la aplicación de los derechos reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos y garantizados por los diversos instrumentos internacionales".

Un programme de la FIDH et de l'OMCT - A FIDH and OMCT venture - Un programa de la FIDH y de la OMCT

fidh

Federación Internacional de Derechos Humanos
17, Passage de la Main d'Or
75011 Paris, Francia

OMCT
Red SOS-Tortura

Organización Mundial Contra la Tortura
Case postale 21 - 8 rue du Vieux-Billard
1211 Ginebra 8, Suiza