

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS
DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

TESINA

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA

HUGO RODRÍGUEZ RULFO

DIRECTOR DE LA TESINA:
DR. MAURICIO IVÁN DUSSAUGE LAGUNA

CIUDAD DE MÉXICO

SEPTIEMBRE 2018

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	1
Introducción	4
Capítulo I. Situación de Personas Defensoras de Derechos	
Humanos en México	6
1.1 El Estado mexicano frente a los ataques a periodistas y defensores	9
1.2 Respuesta y acciones del gobierno federal para enfrentar la problemática	12
Capítulo II. Un Mecanismo Reactivo y Policial como	
Política de Intervención	15
2.1 Déficit del Mecanismo de Protección	24
2.2 ¿Qué hacer con el Mecanismo?	35
Capítulo III. Política Integral de Atención a Personas	
Defensoras de Derechos Humanos y	
Periodistas	41
Conclusiones	50
Bibliografía	52

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

CIDH Corte Interamericana de los Derechos Humanos

CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos

FLIP Fundación para la Libertad de Prensa

LPPDDHP Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

MPPDDHP Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

ONU Organización de las Naciones Unidas

RLPPDDHP Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

UER Unidad de Evaluación de Riesgo

UPSA Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis

UR Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfica 1. Personas Defensoras y Periodistas Asesinados por Motivo de su Labor 2006-2017	7
Gráfica 2. Asignación Presupuestal Federal al Mecanismo de Protección por Año 2012-2017 (millones de pesos)	28
Gráfica 3. Número de Personas Defensoras y Periodistas Asesinadas por Motivo de su Labor 2006-2017	34
Gráfica 4. Usuarios vs Presupuesto del Mecanismo de Protección por año. Histórico y Estimación	36
Figura 1. Junta de Gobierno	16
Figura 2. Consejo Consultivo	17
Figura 3. Coordinación Ejecutiva Nacional	17
Figura 4. Ciclo Operativo del Mecanismo de Protección	23
Tabla 1. Medidas para Proteger a Personas Defensoras y Periodistas en Riesgo	18
Tabla 2. Beneficiarios del Mecanismo de Protección	29

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento estudia al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHP), el cual es la instancia federal adscrita a la Secretaría de Gobernación, con el objetivo de proteger a defensores de derechos humanos y periodistas, a través de esquemas de protección física individualizada, que se encuentran en situación de riesgo debido a su labor. Fue creado en el año 2012, como respuesta al creciente número de amenazas, agresiones y asesinatos a estos profesionistas.

Bajo una lógica acotada, reactiva y policial el Mecanismo fue pensado para atender una situación emergente que se creyó coyuntural. Y aunque pronto probó su eficacia para asegurar la vida e integridad de periodistas y defensores, el crecimiento en la demanda debido a la grave situación de violencia e inseguridad en el país ha comenzado a rebasar sus capacidades.

A casi seis años de su creación, el Mecanismo comienza a mostrar signos de desgaste y pérdida de eficacia y legitimidad debido a que su lógica acotada actualmente se enfrenta a: 1) el crecimiento del problema y con éste el aumento en la demanda de beneficiarios y medidas de protección; 2) la reducción del presupuesto federal en los últimos años; 3) la falta de capacidades técnicas y de personal;

4) las dificultades que presenta la coordinación con las entidades federativas; y 5) la impunidad en las agresiones y asesinatos de periodistas y defensores.

De continuar así, el Mecanismo se verá rebasado en el mediano plazo. Por ello, se presenta la necesidad de someterlo a una reforma integral aprovechando la experiencia, la metodología, el conocimiento y las capacidades que ha desarrollado desde su creación y que le han permitido, hasta ahora, cumplir con su objetivo. De eso se ocupa el presente trabajo, de realizar un diagnóstico del Mecanismo, identificando sus principales complejidades para, con base en ellas, proponer una reestructuración basada en cinco ejes rectores:

- I. Procuración de justicia
- II. Visión y acciones preventivas
- III. Ley General de Atención a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
- IV. Estrategia de comunicación
- V. Reforzamiento del Mecanismo

La propuesta es una intervención integral que contempla acceso a la justicia, acciones preventivas, comunicación constante y asertiva, mecanismos formales de coordinación entre las entidades federativas y el gobierno federal y un fortalecimiento focalizado de la estructura actual. De tal forma

que se subsanen las principales limitaciones, adaptándolo a las condiciones actuales, procurando que siga siendo eficaz y financiera y políticamente viable.

La propuesta planteada, reconoce que los problemas de fondo son mucho más complejos y multifactoriales, relacionados con temas de corrupción, delincuencia organizada, inseguridad, impunidad y debilidad del Estado de Derecho, entre otros. Es por eso que toma mayor relevancia una reforma estructural del Mecanismo, que le de viabilidad a largo plazo y le permita seguir operando como parte de una intervención gubernamental completa, que atienda plenamente a periodistas y defensores de derechos humanos en las condiciones de inseguridad y violencia que imperan en partes importantes del país.

INTRODUCCIÓN

El capítulo uno de este documento, Situación de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México, consta de un esfuerzo por dimensionar la situación de riesgo que viven y han vivido en los últimos años estos profesionales. A partir de cifras oficiales y en perspectiva internacional se trata de mostrar el tamaño de este problema y su tendencia al alza. Señalando que esta situación problemática requiere ser atendida por el gobierno, convirtiendo el tema en un problema de política pública.

En ese sentido se hace un recuento de las principales acciones que se han tomado y que indirectamente llevaron a la creación del Mecanismo de Protección como hoy lo conocemos. Al final del capítulo se presenta la lógica, la visión y el objetivo de su creación.

El capítulo dos, Un Mecanismo Reactivo y Policial como Política de Intervención, describe la estructura y funcionamiento del Mecanismo con el fin de entender sus procedimientos y dinámica internas. Se identifican las principales limitaciones y áreas de oportunidad que presenta frente a la situación de violencia e inseguridad que viven actualmente periodistas y defensores en el país.

A partir del diagnóstico, se establecen algunas de las posibles intervenciones que podrían llevarse a cabo para

mejorar el Mecanismo, pero que no necesariamente atienden las necesidades reales y que en todo caso podrían resultar contraproducentes para la consecución de su objetivo.

Por último, el capítulo tres, Política Integral de Atención a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, presenta las bases de una propuesta de reforma para diseñar una política de atención integral que responda a las limitaciones que actualmente presenta el Mecanismo. La propuesta final resulta ambiciosa, pero señala los puntos nodales que deben ser atendidos para adaptar y mejorar la intervención gubernamental, y con ello seguir cumpliendo con la responsabilidad de proteger a los periodistas y defensores de derechos humanos en México.

I.- SITUACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS EN MÉXICO

Las personas defensoras de derechos humanos y periodistas desempeñan una importante labor en todo régimen democrático. Los primeros documentan y denuncian violaciones (o posibles violaciones) a derechos humanos, otorgan protección a las víctimas siendo en ocasiones lo único que se interpone entre éstas y la transgresión a sus derechos, con lo cual evidencian los abusos de autoridad y resultan incómodas para los señalados.

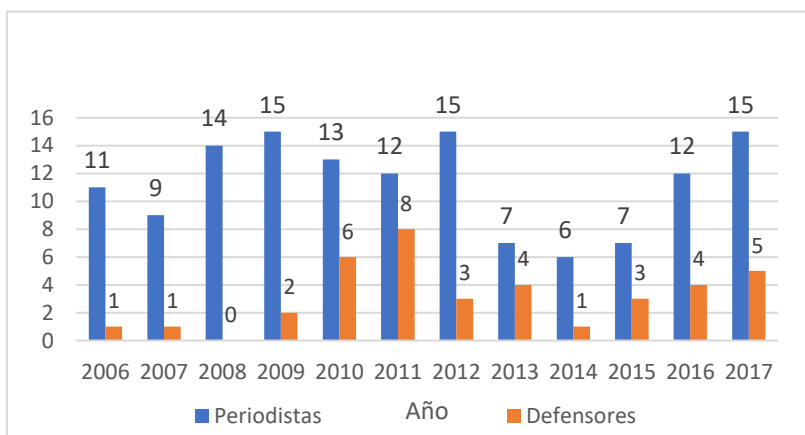
Mientras que las y los periodistas investigan e informan sobre la impunidad, inseguridad, corrupción, actividades de la delincuencia organizada, colusión u omisión de las autoridades, entre otras actividades, lo que también provoca la molestia de quienes actúan ilegalmente, ya sean miembros del crimen organizado o funcionarios públicos.

Debido a su labor, periodistas y defensores han sido víctimas de amenazas y ataques durante las últimas décadas, situación que se ha agravado y generalizado en los recientes años. Aunque dada su naturaleza no se cuenta con cifras exactas, de acuerdo con algunas organizaciones de la sociedad civil expertas en el tema, entre 2012 y 2017 se registraron 106 personas defensoras de derechos humanos asesinadas en el

país¹. Mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) apunta que entre 2000 y mayo de 2018 fueron 134 los periodistas asesinados².

Por su parte, el registro de la Subsecretaría de Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación, señala que entre 2006 y 2017 asesinaron a 136 periodistas y 38 defensores de derechos humanos por motivo de su actividad profesional, mostrando una tendencia constante y creciente en los últimos 4 años (Gráfica 1)³.

Gráfica 1. Personas Defensoras y Periodistas Asesinados por motivo de su Labor 2006-2017



Fuente: elaboración propia con base en los registros de la Subsecretaría de Derechos Humanos Derechos Humanos 2018

¹ La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (2017)

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2018)

³Estos datos forman parte del registro y monitoreo, no públicos, que realiza la dependencia

A pesar de la diferencia en los números, en general, los actores involucrados concuerdan en la gravedad del problema y en su incremento reciente.

En perspectiva internacional, México se encuentra en los primeros lugares de las naciones más peligrosas para ejercer el periodismo y la defensoría de los derechos humanos. El último informe de Reporteros Sin Frontera colocó al país en el segundo sitio, con 12 asesinatos en 2017, sólo por debajo de Siria⁴. Por su parte, el ranking de Front Line Defenders pone a México como el tercer país más peligroso para los defensores de derechos humanos, con 31 asesinados en ese mismo año, sólo superado por Colombia y Filipinas⁵.

Para dimensionar la gravedad de la situación que sufren y han sufrido estos profesionales en México, habría que sumarle las amenazas, agresiones, desapariciones y todas aquellas acciones en contra de su labor, pero de las que no se cuenta con un registro oficial. Además de que en ocasiones el ataque se extiende a sus familias, compañeros y lugares de trabajo para inhibir su actividad profesional, lo que en muchos casos termina con la autocensura y/o la auto exclusión de estos profesionales, desafortunadamente tampoco existen cifras oficiales de este fenómeno.

⁴ Reporteros Sin Frontera (2017)

⁵ Front Line Defenders (2017)

Lo que es un hecho es que periodistas y defensores son, desde hace años, una población vulnerable en el país y se encuentran en peligro debido a la naturaleza de su labor. Ante un clima generalizado de violencia e inseguridad y un Estado de Derecho débil en zonas importantes del país, la labor informativa y de protección resulta indispensable para la consolidación de un régimen democrático.

La importancia de su responsabilidad, además de ser una población vulnerable, requiere de la decidida intervención gubernamental. La inacción o atención a medias de este problema tiene efectos multiplicadores, si el costo de oportunidad de amenazar, agredir o asesinar a un periodista o defensor es nulo o casi nulo, la problemática aumentara exponencialmente, como hasta ahora.

1.1 El Estado mexicano frente a los ataques a periodistas y defensores

El Estado mexicano tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todos los ciudadanos, incluidos periodistas y defensores. Esta obligación es compartida por las autoridades de los tres niveles de gobierno y se da en dos sentidos. El sentido negativo, que implica la abstención de todo gobernante, funcionario público y autoridad en general de violentar los derechos por acción u

omisión. Y en sentido positivo, que es la acción por parte de las autoridades de prevenir, revisar e investigar las posibles violaciones a los derechos humanos.

Y en caso de que se vean vulnerados los derechos de una persona o colectivo, la obligación es identificar, juzgar y sancionar a los responsables asegurando la reparación integral del daño a las personas afectadas. Por tanto, es necesario contar con mecanismos de atención y protección a los derechos humanos, particularmente cuando se trata de población en situación de vulnerabilidad.

Los primeros esfuerzos institucionales por atender la problemática de periodistas y defensores en el país vinieron por parte de la CNDH. En el año de 1991, creó el Programa Especial de Periodistas para identificar y dar seguimiento a quienes por su ejercicio profesional vieran en riesgo el goce de sus derechos. Años más tarde, la CNDH identificó que los defensores de derechos humanos vivían una situación similar de amenazas y agresiones por su labor, por lo que en 1995 amplió el Programa para incluirlos.

En 1997, la misma CNDH creó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos para mejorar el proceso de

identificación y seguimiento de los afectados⁶. Cabe mencionar que el esfuerzo de la CNDH no fue replicado ni respaldado por el gobierno federal o gobierno estatal o local alguno.

En seguimiento con esta política de reconocimiento y protección, en 2005, se estableció la Quinta Visitaduría General para visibilizar y atender las quejas de periodistas y defensores, emitiendo recomendaciones y exhortando a los responsables a asegurar el respeto a sus derechos humanos, y en caso de violaciones consumadas reparar el daño y asegurar la no repetición.

Es a partir de las recomendaciones de la CNDH y la exigencia de múltiples organizaciones de la sociedad civil, que el tema de las agresiones a periodistas y defensores comenzó a estar presente en la agenda del gobierno federal, sumado a la generalización y crecimiento de esta problemática en casi todo el país. En este contexto, en junio de 2012, se presenta, aprueba y pública la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP), que a su vez crea el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

⁶ Para mayor información sobre el Programa de Agravio a Periodistas y Defensores Civiles, consultar la sección de Programas de Atención dentro de la página electrónica de la CNDH:
http://www.cndh.org.mx/Agravio_Defensores

1.2 Respuesta y acciones del gobierno federal para enfrentar la problemática

Tras años de omisión y bajo una fuerte presión de organizaciones de la sociedad civil, del medio periodístico y de defensores en general, se publicó la LPPDDHP para garantizar “...la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.” por medio de “la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección...”.⁷

La ley creó el Mecanismo como un organismo encargado de diseñar las medidas y materializar la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para su implementación. Cabe mencionar que esta ley no es de carácter Federal, General o Nacional, por lo que no cuenta con medios formales para asegurar su cumplimiento por parte de las entidades estatales y los municipios. La relación entre la Federación y los estados está basada en convenios de colaboración, es decir, depende de la disposición de las

⁷ Artículo 1º de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

entidades para trabajar conjuntamente a favor de periodistas y defensores en situación de riesgo.

La naturaleza, diseño y acción del Mecanismo estuvo fuertemente inspirado en el Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales de Colombia, creado en 2000 cuando la violencia hacia estos profesionales registró su punto más alto, entre 9 y 10 homicidios promedio por año⁸. Como el Mecanismo mexicano, el Programa se centró en la administración del riesgo a través de medidas de protección física individualizada, con una visión policial y reactiva, donde el gobierno interviene una vez que se presenta la amenaza o el ataque, pero sin establecer acciones enfocadas en atender las causas y el problema de fondo que ocasiona la inseguridad y la violencia.

Con 12 años más de existencia, el Programa de Protección colombiano ha tenido más tiempo para mostrar sus principales debilidades que, sin generalizar, se asemejan a las que comienza a mostrar el Mecanismo mexicano hoy en día. El analizar y entender los retos que enfrentó el Programa de Protección ayudan a entender y dimensionar lo que le depara al Mecanismo. Entre las mayores críticas al modelo colombiano se destacan:

⁸Freedom House &Fundación para la Libertad de Prensa (2012)

“(…) la ausencia de una estrategia clara de prevención, pues se concentra en la estrategia de protección física”;“(…) sus acciones no incluyen la lucha contra la impunidad”;“(…) mientras la administración de justicia no investigue y capture a los responsables de poner en situaciones de riesgo a los periodistas, el Estado va a tener que seguir invirtiendo tiempo y recursos en entregar medidas de protección”.⁹

A estas críticas se suman señalamientos de corrupción en su manejo y déficit presupuestal resultado del crecimiento en la demanda.¹⁰ Más allá de su inspiración colombiana, y los problemas que pueda compartir por su similitud, el Mecanismo cuenta con sus propias dinámicas originadas por su diseño y estructura.

⁹ Freedom House & Fundación para la Libertad de Prensa (2012)

¹⁰ Fundación para la Libertad de Prensa 2015.

2.- UN MECANISMO REACTIVO Y POLICIAL COMO POLÍTICA DE INTERVENCIÓN

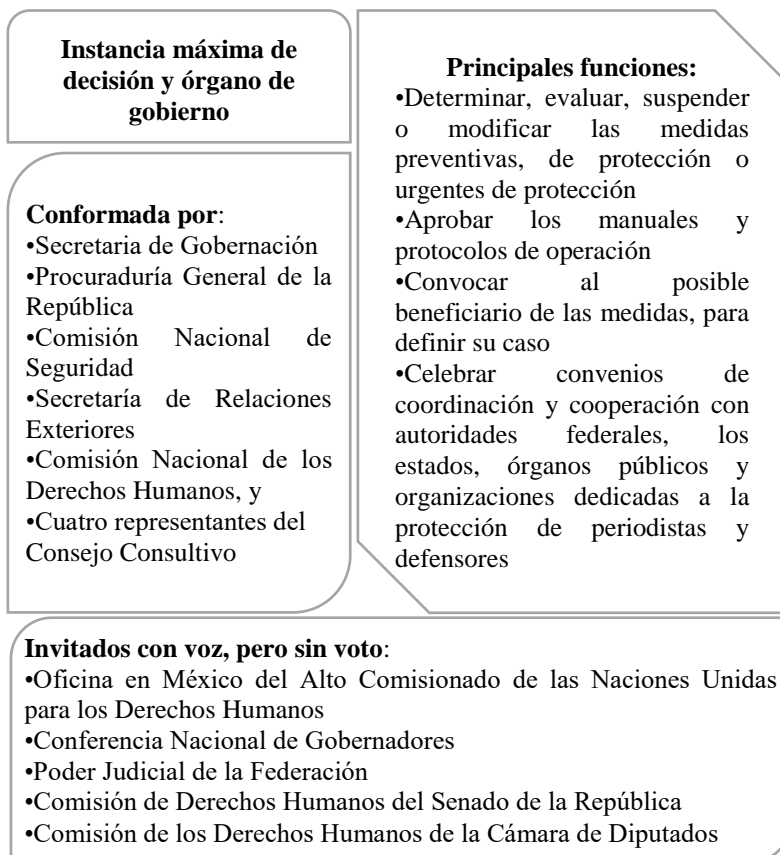
El Mecanismo tiene sustento jurídico en la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (RLPPDDHP)¹¹. El Reglamento, publicado el 30 de noviembre de 2012, detalla el funcionamiento, la organización, los procedimientos y responsabilidades, así como las instituciones involucradas en su operación.

Ambas disposiciones definen al Mecanismo como una instancia federal adscrita y operada por la Secretaría de Gobernación, conformada por una Junta de Gobierno, que es el órgano máximo de decisión (Figura 1); un Consejo Consultivo, con carácter técnico y de asesoría (Figura 2); y una Coordinación Ejecutiva Nacional encargada de establecer la colaboración entre el Mecanismo y las dependencias de los tres niveles de gobierno¹² (Figura 3).

¹¹ Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

¹² Artículo 3° LPPDDHP

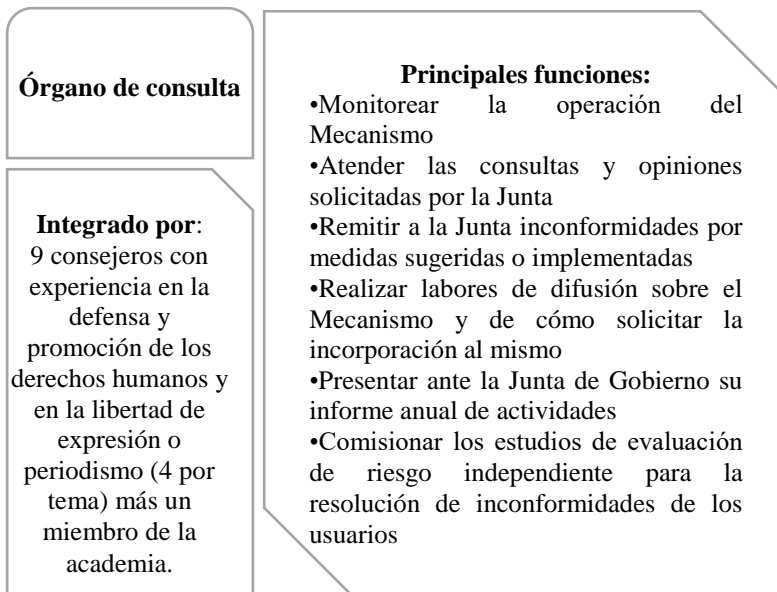
Figura 1. Junta de Gobierno



Fuente: elaboración propia con base en la LPPDDHP y el RLPPDDHP

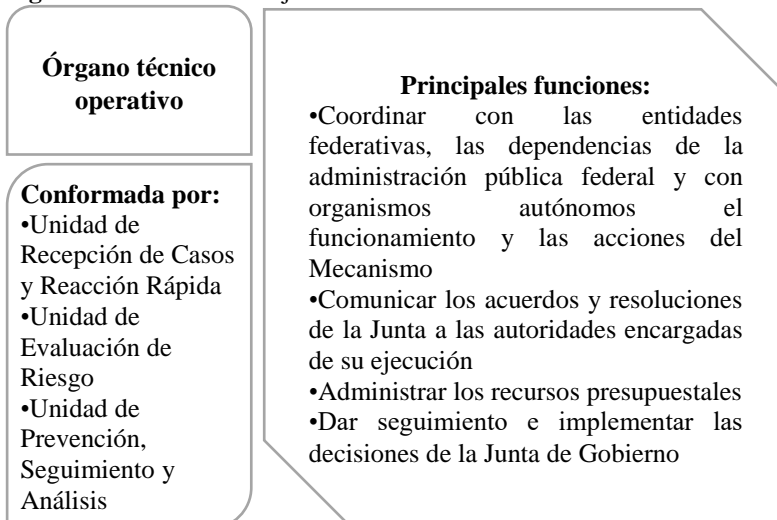
El MPPDDHP opera a través de intervenciones de protección física individualizada de acuerdo con la gravedad del riesgo, estas intervenciones pueden ser medidas de prevención, medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección (Tabla 2).

Figura 2. Consejo Consultivo



Fuente: elaboración propia con base en la LPPDDHP y el RLPPDDHP

Figura 3. Coordinación Ejecutiva Nacional



Fuente: elaboración propia con base en la LPPDDHP y el RLPPDDHP

Tabla 1. Medidas para Proteger a Personas Defensoras y Periodistas en Riesgo

Medidas de Prevención
Conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición. Ejemplo: diseño de sistemas de alerta temprana, planes de contingencia, reconocimiento público, entre otras.
Medidas Preventivas
Conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones. Ejemplo: instructivos, manuales y cursos de autoprotección, acompañamiento de observadores de derechos humanos, entre otras.
Medidas de Protección
Conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger el derecho a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario. Ejemplo: entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, instalación de cámaras, cerraduras o luces, chalecos antibalas, detector de metales, autos blindados, entre otras.
Medidas Urgentes de Protección
Conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario. Ejemplo: evacuación, reubicación temporal, escoltas de cuerpos especializados, protección de inmuebles, entre otras.

Fuente: elaboración propia con base en la LPPDDHP y el RLPPDDHP

Cuando un periodista o defensor es agredido o considera que se encuentra en peligro por motivo de su profesión, puede acudir al Mecanismo para que se le proteja antes de que el riesgo se materialice¹³. La solicitud puede hacerse vía telefónica, por correo electrónico o en persona.

¹³ De acuerdo con el artículo 24 de la LPPDDHP la protección es extensiva al cónyuge, concubina, ascendientes, descendientes y dependientes del solicitante.

El área del Mecanismo encargada de ese primer contacto es la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida (UR)¹⁴, la cual recibe y evalúa las solicitudes de incorporación. Dichas solicitudes deben cumplir con los siguientes requisitos para ser aceptadas:¹⁵

- ✓ Datos del solicitante
- ✓ Descripción de la situación y/o los hechos que configuran la agresión
- ✓ Descripción de la actividad que realiza el solicitante como periodista o defensor
- ✓ Manifestación de no pertenecer a otro mecanismo de protección

En términos prácticos, el solicitante sólo debe comprobar que es periodista o defensor y describir la situación por la que cree que se encuentra en peligro debido a su profesión. La UR analiza la solicitud para establecer si es aceptada o no, y en caso positivo realiza una evaluación de riesgo para determinar el tipo de procedimiento que se le dará al caso, el cual puede ser ordinario u extraordinario dependiendo de la inminencia del riesgo.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 42 del RLPPDDHP esta Unidad debe estar integrada por al menos cinco personas expertas en evaluación de riesgo y protección, junto con un representante de la SEGOB, uno de la PGR y uno de seguridad pública, con la capacidad de implementar las medidas urgentes de protección requeridas, siempre y cuando ninguna de estas dependencias esté involucrada en los hechos denunciados por el solicitante.

¹⁵ Artículo 53 del RLPDDHP

La evaluación de riesgo analiza:

1. La intencionalidad de causar el daño. Busca comprender la gravedad de la amenaza y/o agresión recibida, su contexto y frecuencia.
2. El impacto probable del daño. Se definen las capacidades y el interés del agresor por causar daño y, en su caso, el impacto que éste tendría.
3. La vulnerabilidad del periodista o defensor. Se establece la condición y el contexto del afectado frente al riesgo.
4. La inminencia de materialización del daño. Para determinar la continuidad, proximidad, posible materialización e irreparabilidad del daño en caso de realizarse.

Cuando la UR determina que el riesgo no es inminente, el expediente es turnado a la Unidad de Evaluación de Riesgo (UER). Allí se realiza una nueva evaluación para definir las medidas de protección más adecuadas dentro de un plazo de diez días naturales.¹⁶ Las definiciones de la UER son comunicadas a la Junta de Gobierno que tiene la última palabra sobre las acciones a realizar. Por su parte los beneficiarios tienen derecho a conocer la evaluación elaborada por la UER antes de que ésta sea turnada a la Junta de

¹⁶ Artículo 27 de la LPDDHP

Gobierno, así como a participar en la sesión en la que se deciden las medidas de protección para su caso.

Una vez tomada la decisión, la UER comunica las medidas de protección a las autoridades y dependencias involucradas, para que las implementen en un plazo no mayor a 30 días naturales. A la par, la UER tiene la responsabilidad de monitorear las medidas otorgadas al beneficiario para, en su caso, emitir recomendaciones a la Junta de Gobierno sobre su continuidad, modificación o conclusión de acuerdo con los resultados obtenidos.

Por su parte, cuando la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida determina que el beneficiario se encuentra en un riesgo inminente que compromete su integridad, se inicia un procedimiento extraordinario. Éste consiste en un estudio de evaluación de acción inmediata, con un plazo máximo de tres horas para determinar las medidas urgentes de protección, las cuales deben ser implementadas dentro de las siguientes nueve horas como máximo. Una vez implementadas, el expediente es remitido a la Unidad de Evaluación de Riesgo para que inicie el procedimiento ordinario de manera paralela.¹⁷

La LPDDHP establece que todas las medidas “deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas,

¹⁷ De acuerdo con los artículos 26 y 27 de la LPDDHP

eficaces y temporales, podrán ser individuales o colectivas y serán acordes con las mejores metodologías, estándares internacionales y buenas prácticas”, y que éstas “no deberán ser invasivas ni restringir las actividades personales ni profesionales de los beneficiarios”.¹⁸

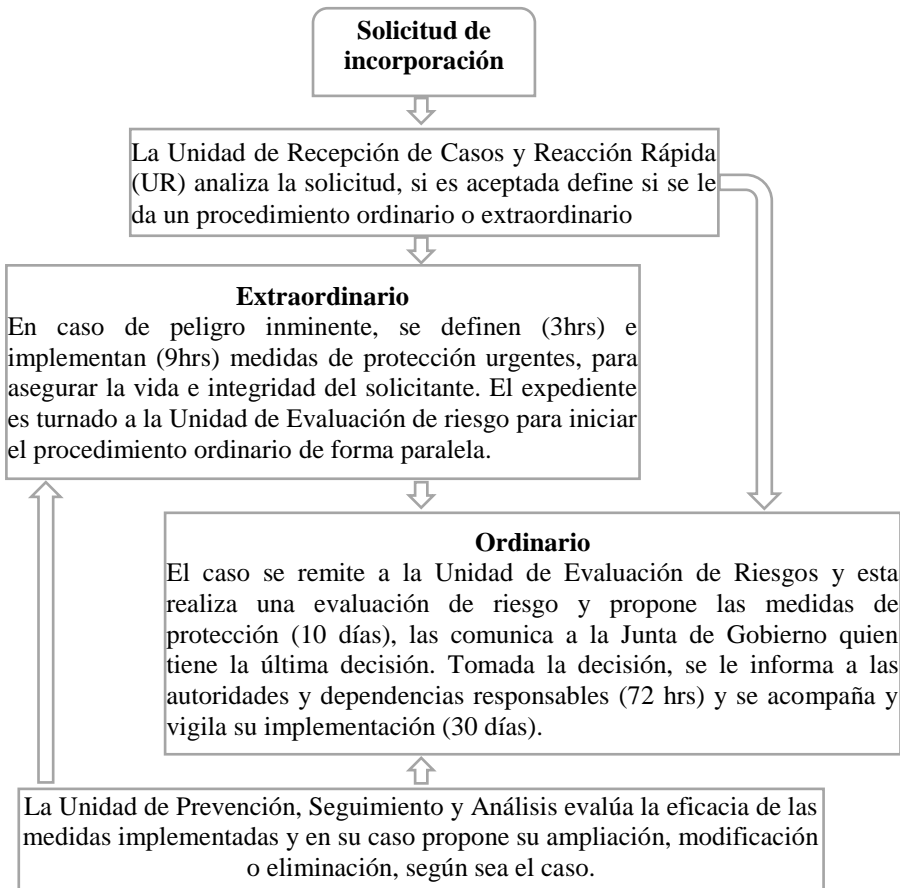
La evaluación final de la eficacia y los resultados obtenidos de las medidas implementadas, la realiza la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis (UPSA). Ésta también se encarga, de acuerdo a la Ley, de monitorear las agresiones a nivel nacional a periodistas y defensores, con el fin de recopilar y sistematizar información que permita identificar patrones de agresiones y proponer medidas de prevención¹⁹.

El proceso arriba descrito consiste, de manera muy resumida, en el ciclo operativo del Mecanismo (Figura 4). Cabe mencionar que independiente al trabajo de evaluación de la UPSA, los beneficiarios pueden en todo momento solicitar a la Junta de Gobierno la ampliación o modificación de las medidas de protección asignadas.

¹⁸ Artículo 30 de la LPDDHP

¹⁹ De acuerdo con el artículo 46 del RLPPDDHP

Figura 4. Ciclo Operativo del Mecanismo de Protección



Fuente: elaboración propia con base en la LPPDDHP y el RLPPDDHP

Así es como opera el Mecanismo, interviene una vez que el periodista o defensor ha sido amenazado y/o agredido por motivo de su labor, el contexto en el que surgió determinó esta lógica. Es decir, atiende las consecuencias pero no las causas que originaron la situación de riesgo. Bajo ese esquema, mientras las condiciones de violencia e inseguridad

se mantengan y no se asegure la investigación y el acceso a la justicia, el Mecanismo seguirá actuando en un círculo vicioso de ataque-defensa-ataque.

2. 1 Déficit del Mecanismo de Protección

Existe un consenso casi generalizado por parte de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, especialistas, usuarios y demás actores involucrados, de que el Mecanismo de Protección es un reconocimiento de la responsabilidad del Estado mexicano con los derechos humanos de periodistas y defensores, destacando su importancia y la pertinencia de su existencia.

Sin embargo, las críticas a su desempeño han ido incrementado en los últimos años. Entre los principales señalamientos al de sus procesos internos, ya que estos suelen tomar más tiempo de lo que se establece en la Ley y el Reglamento²⁰. Lo anterior resulta en importantes demoras entre la aceptación de la solicitud y la implementación de las medidas para asegurar la integridad del beneficiario.

La otra crítica al procedimiento interno es de carácter más sustancial, pues se considera que las evaluaciones de

²⁰ De acuerdo con usuarios y organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos los tiempos que establece la Ley y el Reglamento del Mecanismo, sólo se cumplen en unos cuantos casos, siendo la generalidad que los plazos establecidos sean de más del doble de los establecido, tanto para casos ordinarios como extraordinarios.

riesgo no siempre se corresponden con la situación real que vive el periodista o defensor, generando medidas de protección que se quedan cortas respecto al peligro existente.²¹

Como toda intervención gubernamental el Mecanismo cuenta con áreas de oportunidad; sin embargo, es importante destacar que tanto el proceso de evaluación inicial y la implementación de las medidas, enfrentan dos grandes retos: la insuficiencia de personal y de presupuesto y la coordinación efectiva con los gobiernos y dependencias estatales.

En términos de personal, el Mecanismo cuenta con 37 servidores públicos distribuidos de la siguiente manera²²:

- La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida cuenta con 7 personas para atender la totalidad de solicitudes de incorporación, así como para evaluar y procurar la implementación de las medidas urgentes de protección en caso de peligro inminente. De igual forma deben establecer y mantener interlocución con los estados, así como generar alternativas de atención cuando los solicitantes no son incorporados.
- La Unidad de Evaluación de Riesgos cuenta con 22 servidores públicos para elaborar los estudios de

²¹ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2015). *Manual sobre Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*

²² De acuerdo con los informes internos del propio Mecanismo.

riesgo, la definición de las medidas de protección y dar seguimiento a su implementación.

- La Unidad de Prevención y Seguimiento y Análisis está formada por 8 personas con la tarea de evaluar las medidas implementadas y, en su caso, emitir opinión sobre su modificación. Asimismo tienen la tarea de realizar un monitoreo a nivel nacional de las agresiones a periodistas y defensores, llevar la comunicación social y proponer e implementar medidas de prevención.

El objetivo de garantizar la seguridad, integridad y libertad de periodistas y defensores que se encuentran en situación de riesgo en todo el país, parece una labor que sobre pasa la capacidad de 37 servidores públicos, y al Mecanismo en general. Ello sin contar con los distintos perfiles y especialistas que se requieren para la realización de las funciones requeridas (abogados, administradores, analistas de riesgo, economistas, comunicólogos, contadores, especialistas en seguridad por mencionar algunos).

A julio de 2018 había 307 periodistas y 395 personas defensoras de derechos humanos inscritos al Mecanismo y con algún tipo de medida de protección²³. En promedio,

²³ Secretaría de Gobernación (2018). *Informe Estadístico julio 2018 del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*

correspondería atender 19 casos por funcionario, los cuales requieren trabajos de análisis y evaluación, asignación de recursos, un esfuerzo de logística y coordinación con las autoridades estatales en donde se encuentre el beneficiario, además de seguir atendiendo las solicitudes de incorporación.

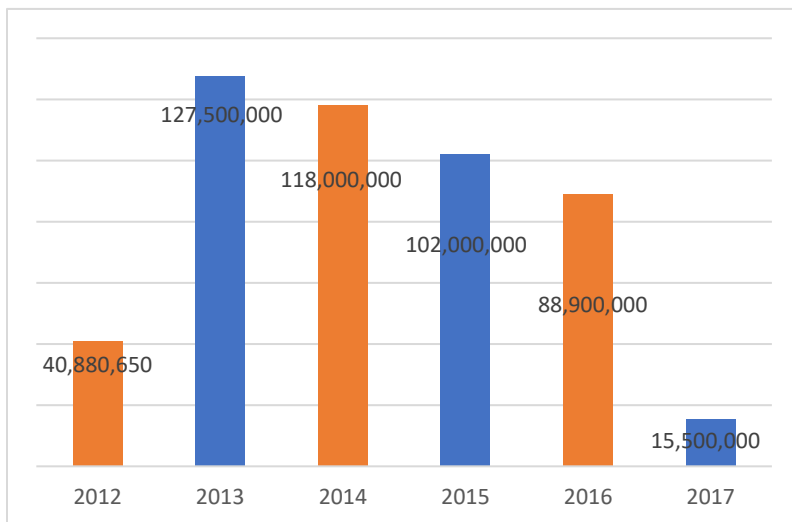
Respecto al tipo de agresiones, el Mecanismo registra tres principales, siendo las amenazas (434) las de mayor frecuencia, seguidas por las agresiones físicas (153) y el secuestro (19). Desde su creación y hasta julio de 2018 se han establecido un total de 3,338 medidas de protección ordinarias y 1354 medidas protección extraordinaria. Entre las más utilizadas se encuentran la asignación de escoltas, botones de asistencia, inmuebles con infraestructura, patrullajes, telecomunicaciones, manuales de autoprotección, entre otros²⁴

En cuanto a la parte presupuestaria, desde el año 2014 el presupuesto asignado al Mecanismo ha disminuido. Esta reducción ha sido mucho más marcada los últimos dos años²⁵ (Gráfica 2), mientras la demanda por parte de los beneficiarios ha ido en aumento (Cuadro 2).

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ No se cuenta con una explicación oficial o una justificación para la reducción en el presupuesto, aunque al parecer se enmarca en la serie de medidas que ha establecido el gobierno federal de recortar gastos para hacer frente a la crisis económica.

Gráfica 2. Asignación Presupuestal Federal al Mecanismo de Protección por Año 2012-2017 (millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con base en la información del presupuesto para 2008-2018

La disminución del presupuesto federal junto con el aumento de los beneficiarios año con año —lo que supone implementar un mayor número de medidas—, ha comprometido la eficacia y legitimidad del Mecanismo, situación que de mantenerse lo hará insostenible en el mediano plazo. Lo que se aprecia es que las capacidades operativas y financieras con las que actualmente cuenta no se corresponden con la complejidad y tamaño del problema que enfrenta.

Tabla 2. Beneficiarios del Mecanismo de Protección

Beneficiarios Totales				Beneficiarios Actuales		
Año	Periodistas	Defensores	Total	Periodistas	Defensores	Total
2012 (oct-dic)	3	29	32	2	18	20
2013	78	142	220	39	96	135
2014	48	43	91	22	17	39
2015	76	90	166	36	63	99
2016	55	83	138	40	72	112
2017	120	90	210	110	85	195
2018 (julio)	58	44	102	58	44	102
Total	438	521	959	307	395	720

Fuente: Tomado del Informe Estadístico julio 2018 del Mecanismo de Protección (con ligeras modificaciones)²⁶

Desde que se creó el Mecanismo ha protegido a 959 personas, de las cuales se mantienen 720 a julio de 2018. En ese mismo periodo se han concluido 178 expedientes, es decir que, debido a una mejora sustancial en las condiciones de seguridad y libertad, 178 beneficiarios dejaron de requerir la protección del Mecanismo por lo que se concluyó su expediente. Este es el fin último, una vez asegurada la vida e integridad de periodistas y personas defensoras en riesgo, se debe reestablecer la situación de certeza y seguridad del beneficiario para que éste pueda continuar con su labor profesional sin amenaza o riesgo alguno.²⁷

Aunque no se cuenta con información precisa sobre las 61 personas restantes que dejaron de ser usuarias, el

²⁶ Secretaría de Gobernación (2018). *Informe Estadístico julio 2018 del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*.

²⁷ *Ibíd.*

Mecanismo dejó de contabilizarlas debido a que perdió todo contacto con ellas, presumiblemente porque lo abandonaron voluntariamente.

En promedio, al año se incorporan 165 personas y sólo 28 expedientes son cerrados, es decir, el Mecanismo atiende, en promedio, 137 usuarios nuevos al año²⁸. Ello da una idea del desfase que existe entre el número de nuevas incorporaciones y el número de casos resueltos, lo que explica en parte, la complicada situación en la que se encuentra.

Otra de las grandes áreas de oportunidad es la implementación y seguimiento de las medidas de protección al interior de la República, pues mientras las agresiones y amenazas se presentan a lo largo y ancho del país, las instalaciones y personal del Mecanismo se encuentra en la Ciudad de México. Lo que hace fundamental un ejercicio de coordinación y colaboración constante con los gobiernos y autoridades estatales y locales. A julio de 2018 hay solicitudes de incorporación y usuarios protegidos en todas las entidades federativas.²⁹

Por tanto, la operación e implementación de las medidas de protección implica un reto de logística y requiere

²⁸ Los cálculos se hicieron con base en los beneficiarios totales del Mecanismo por año, descontando 2012 y 2018 debido a que sus cifras no son del año completo.

²⁹ *Ibid.*

un cruce de responsabilidades y trabajo conjunto que en términos reales se traduce en retrasos en la intervención. Para facilitar la coordinación, el Mecanismo tiene la facultad de celebrar convenios de colaboración con los estados, órganos constitucionales autónomos, organizaciones internacionales e instituciones académicas. Como su nombre lo dice, son acuerdos de conformidad entre las partes sin que exista ningún incentivo formal para su cumplimiento.

Aun así, se busca que estos convenios contribuyan a la protección de periodistas y defensores en situación de riesgo. A partir de los convenios, se ha priorizado el nombramiento de enlaces en cada estado con quienes se establece comunicación directa y quienes asumen la responsabilidad, junto con el personal del Mecanismo, de implementar y dar seguimiento a las medidas de protección establecidas. Asimismo, se busca que estos enlaces nutran de información por medio del intercambio de experiencias y buenas prácticas.³⁰

A junio de 2018, el Mecanismo ha firmado convenios de colaboración con 25 de las 32 entidades federativas, en el resto (Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora Tlaxcala y la Ciudad de México) la firma se encuentra en trámite.³¹ Si bien con algunos estados se

³⁰ Artículo 47 de la LPDDHP.

³¹ Secretaría de Gobernación (2013). *Convenios de Cooperación que suscribieron las Entidades Federativas con el Mecanismo*.

ha propiciado la colaboración y el trabajo en conjunto, con otros la coordinación no ha sido posible, ya sea por falta de interés, cambio del partido gobernante o las limitaciones técnicas, operativas y presupuestales propias de cada entidad.

Las áreas de oportunidad del Mecanismo también han sido apuntadas por organismos internacionales. En diciembre de 2017 David Kaye, Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la libertad de expresión, y Edison Lanza, Relator Especial sobre libertad de expresión de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), realizaron una visita conjunta a México de la cual se desprendieron una serie de observaciones. En la declaración emitida al final de la visita se apunta:

“Reconocemos el progreso en la protección de periodistas a nivel federal, pero incluso la coordinación de esa protección en los estados no es suficiente. (...) El Mecanismo ha dado pasos importantes en relación con su metodología para el análisis de riesgo. Sin embargo, se recomienda mayor transparencia en estos asuntos para permitir no sólo mejor entendimiento de los beneficiarios sino también para alentar a otros actores a contribuir con su mejora. (...) En resumen, el Mecanismo no tiene recursos suficientes para realizar su mandato de manera efectiva. Necesita recursos para agregar significativamente la cantidad de personal, especialmente para dar atención diaria a los estados donde los periodistas experimentan amenazas graves; para proteger a su personal y asegurar su retención;

*para desarrollar análisis mayores y más oportunos de las amenazas; (...)*³²

A pesar de las limitaciones de personal y presupuesto y las dificultades de coordinación, a lo largo de casi seis años el Mecanismo ha protegido a cientos de periodistas y defensores de derechos humanos, ha evitado que amenazas se conviertan en agresiones, que las agresiones se agraven y se repitan, y en muchos casos ha marcado la diferencia entre la vida y la muerte de estos profesionales. Sin omitir sus limitaciones y lo perfectible que es, el Mecanismo es funcional y necesario bajo su propia lógica acotada y emergente.

Desde su creación ha cumplido el objetivo con el que fue creado, sin embargo, las amenazas y agresiones a periodistas y defensores han aumentado drásticamente mientras la acción del gobierno sigue siendo reactiva y limitada. Por lo que comienza a verse rebasado y ahí radica la necesidad de su reestructuración y fortalecimiento.

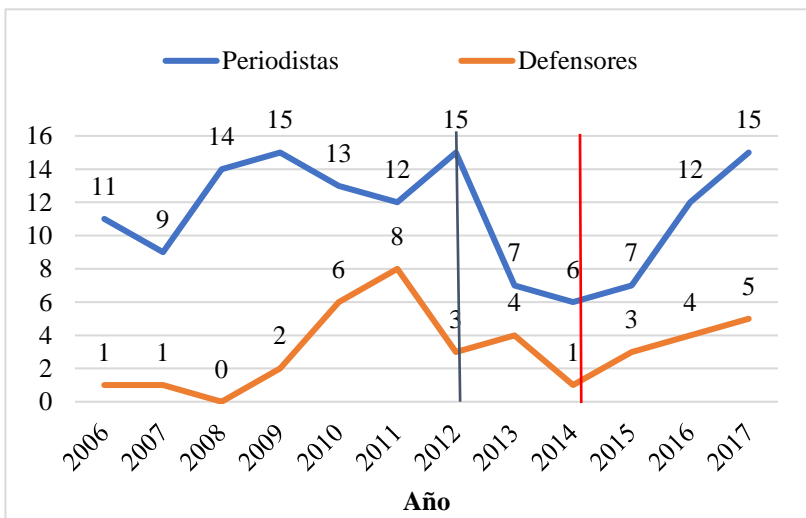
Mientras la seguridad y libertad de periodistas y defensores de derechos humanos **no estén garantizadas, ni el acceso a la justicia y la no repetición en caso de agresiones, el Mecanismo será necesario como una medida de**

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México, 27 de noviembre – 4 de diciembre 2017*

contención y protección que asegure la vida e integridad de defensores y periodistas en situación de riesgo.

La Gráfica 3 es por demás ilustrativa, muestra el número de periodistas y personas defensoras de derechos humanos que han sido asesinadas debido a su labor en los últimos años, de acuerdo con el registro histórico de la Subsecretaría de Derechos Humanos. Entre 2006 y 2012 se observa una tendencia al alza del número de asesinatos cometidos y a partir de 2012, año en que se creó el Mecanismo de Protección, hay una baja pronunciada en el número de siniestros, tendencia que llega hasta 2014 cuando comienza a notarse un nuevo crecimiento que se mantiene hasta ahora.

Gráfica 3. Número de Personas Defensoras y Periodistas Asesinadas por Motivo de su Labor 2006-2017



Fuente: elaboración propia con base en los registros de la Subsecretaría de Derechos Humanos 2006-2018

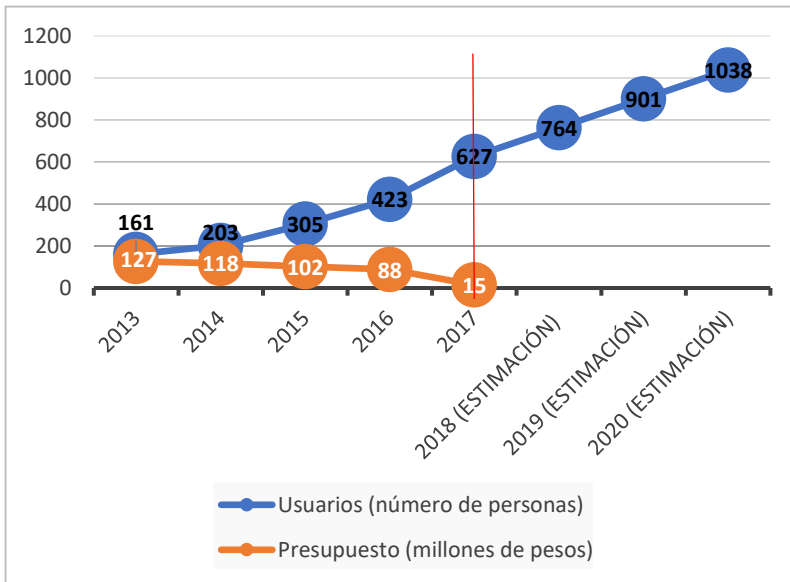
Aunque existen muchos factores que pudieron influir en el periodo de 2012-2014 y que rebasan este estudio (reorganización de grupos del crimen organizado, cambios en los mandos policiacos y/o gobiernos locales, autocensura, autoexilio, entre otros). Las cifras apuntan a que el Mecanismo como una medida de emergencia contribuyó a contener la violencia y asesinatos de periodistas y defensores, pero que al no complementarse con otras medidas comienza a verse excedido ante la demanda creciente, llegando a los niveles en los que se encontraba antes de su creación. Frente a este escenario, se presentan algunas alternativas que podrían hacer más efectiva su intervención.

2. 2 ¿Qué hacer con el Mecanismo?

Desde su creación no ha sufrido cambios significativos, exceptuando el presupuesto federal asignado que ha disminuido drásticamente, su estructura, dinámica, objetivos y operación siguen siendo los mismos, mientras la demanda si ha ido en aumento. De mantenerse esta situación, el Mecanismo se verá rebasado financiera y operativamente en el mediano plazo, terminando por ser obsoleto (Gráfica 3)³³.

³³ La estimación del número de usuarios del Mecanismo en los años 2018, 2019 y 2020, se hace sumando el promedio de usuarios que se incorporan por año (137 usuarios nuevos promedio por año). Esta cifra se obtiene, a su vez, a partir de los usuarios actuales y no de los totales, es decir, no se

Gráfica 4. Usuarios vs Presupuesto del Mecanismo de Protección por año. Histórico y Estimación



Fuente: elaboración propia con base en la información del presupuesto para 2008-2018 y el Informe Estadístico julio 2018 del Mecanismo.

El mantener al Mecanismo tal y como esta acentuaría la pérdida de eficacia y con ella de legitimidad, y durante ese proceso periodistas y defensores serían los mayormente afectados. Por un lado, aquellos ya incorporados verían comprometida aún más su seguridad con medidas e intervenciones deficientes. Por otro, aquellos que deseen incorporarse se encontrarán con procedimientos más largos y como en el primer caso, la protección recibida no será la más

contabiliza a los usuarios que en algún momento formaron parte del Mecanismo pero que ya no continúan bajo su protección.

adecuada debido a las limitaciones presupuestales y de capacidad.

Si el Mecanismo se vuelve inviable, además se corre el riesgo de perder la información, las estadísticas, los procedimientos, la experiencia, las redes, y todo el *know how* que ha acumulado durante estos años. Aunque en ocasiones no hacer nada es una opción válida de política pública, en este caso ese sería el peor de los escenarios, pues se tendría un aparato ineficiente, desbordado, que no atiende el problema, pero que seguiría consumiendo recursos y personal para su mantenimiento.

La primera alternativa “lógica” de intervención sería atender su insuficiencia de recursos humanos y financieros, es decir, que el gobierno federal realizara un esfuerzo por dotarlo de mayor presupuesto y personal, para que pueda seguir cumpliendo su función y con ello, regresar a los niveles de eficacia que tuvo al inicio de su acción, incluso más. En ese sentido, lo primero que debe hacerse es determinar la estructura adecuada con la que debiera contar el Mecanismo, definiendo tanto el número de personal como su perfil (administrativos, estadísticos, analistas, operadores, jurídicos, economistas, policías, comunicólogos etc.).

Contar con el personal suficiente y capacitado ayudaría a la mejora operativa, se podrían esperar mejores análisis de

riesgo, medidas de protección más efectivas, reducción en los tiempos de respuesta, seguimiento puntual a las medidas establecidas, elaboración de evaluaciones más precisas y mayor capacidad para diseñar e implementar estrategias y acciones preventivas. Asimismo, el aumento de presupuesto impactaría positivamente en la protección de los beneficiarios actuales y en la atención de la demanda creciente. La pregunta es: ¿Cómo saber cuál es la estructura y el presupuesto adecuado para darle viabilidad al Mecanismo?

Ése es el punto crucial de esta alternativa, la reestructuración y ampliación de recursos y personal tendría que estar sustentada en una serie de evaluaciones, particularmente de costo-beneficio, de procesos, organizacional, de desempeño y de impacto, que proporcionen información suficiente, clara y objetiva para tomar las mejores decisiones.

Presupuesto y personal representarían un importante reforzamiento al Mecanismo, pero bajo ese escenario se mantendría la falta de coordinación con los estados y aunque los procesos de análisis y respuesta fueran adecuados, la implementación de las medidas seguiría teniendo como obstáculo la colaboración y el trabajo conjunto de las entidades federativas.

Ello sin mencionar que la visión general de la intervención gubernamental seguiría siendo reactiva y policial, atendiendo los síntomas del problema olvidando por completo las causas. Así se repetiría el círculo vicioso, sólo que ahora con más personal y a costa de un mayor presupuesto público.

Otra alternativa de intervención es replicar el Mecanismo a nivel estatal, es decir, que cada entidad federativa tenga su instancia estatal y ésta se coordine con la federal para la mejor atención y protección de periodistas y defensores. En este caso habría que establecer claramente los alcances y la jurisdicción entre el Mecanismo federal y los estatales, para no duplicar funciones y asegurar la coordinación.

El primer inconveniente con esta medida es que cada entidad tiene sus necesidades en cuanto a la protección de periodistas y defensores, habrá estados en los que el contexto de violencia e inseguridad ameriten la creación de un organismo local, pero habrá otros en los que instalar toda una estructura de estas características implicaría más gastos que beneficios.

Además de ello, si se reproduce el Mecanismo tal y como está, probablemente también se reproducirían sus deficiencias y en lugar de tener un organismo por atender, tendríamos 33 de ellos. Por último, si la federación parece no

contar con las capacidades técnicas, operativas y financieras suficientes para asegurar la viabilidad del Mecanismo, nada asegura que los estados no se enfrenten a todas estas limitaciones y mucho más acentuadas.

Si bien se han delineado someramente algunas de las alternativas de “cajón” cuando se busca fortalecer y hacer más eficiente una instancia gubernamental (aumentar presupuesto, aumentar estructura, dotar de personal capacitado, reproducir a nivel local), el Mecanismo muestra que dada su lógica y al creciente problema al que se enfrenta, requiere ser parte de una reestructuración profunda que le permita adaptarse y mantenerse como la instancia que protege a periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo, debido a su ejercicio profesional.

III.- POLÍTICA INTEGRAL DE ATENCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS

Las personas que ejercen el periodismo y aquellas que se dedican a la protección de los derechos humanos, son sólo una de las poblaciones afectadas por la violencia e inseguridad generalizadas en el país. Pero la naturaleza de su labor, el contexto, los actores y la finalidad detrás de los ataques que reciben, hace de esta problemática de suma importancia.

En el año 2012 el Mecanismo de Protección fue la respuesta del gobierno federal para atender esta situación de emergencia, con un lógica reactiva y acotada mostró ser efectiva y necesaria. Desafortunadamente el problema se ha acentuado y ha crecido exponencialmente mientras el Mecanismo mantiene el mismo diseño, capacidades y menos recursos, lo que apunta a volverlo inviable.

En ese escenario la solución obvia parecería hacerlo más grande o reproducirlo a nivel local, pero sólo se estaría alentando el mismo problema de origen: una medida emergente de carácter reactivo para atender un problema constante y creciente.

Por tanto, el dilema esta entre la necesidad de mantener el Mecanismo porque ha probado ser eficiente, pero que para mantenerlo en las condiciones actuales requiere ser repensada

la forma en que el gobierno interviene para hacer frente a dicha problemática. El cambio en la visión y atención a periodistas y defensores debe reconocer y mantener lo que ha hasta ahora ha funcionado y enfocarse en atender las principales limitaciones y complejidades que se presentan, por lo que no es suficiente con aumentar el presupuesto del Mecanismo, aumentar su estructura o replicarlo en cada estado.

Reconociendo que las amenazas y ataques a periodistas y defensores son consecuencia de una serie de problemas mucho más complejos y profundos como la corrupción, impunidad, delincuencia organizada, débil Estado de Derecho, entre otros, y que difícilmente se solventaran en el mediano plazo, se propone diseñar e implementar una Política Integral de Atención a Periodistas y Defensores de Derechos Humanos, que complemente al Mecanismo y lo fortalezca de manera integral en aquellas áreas donde encuentra sus mayores complejidades. Esta propuesta se basa en 5 ejes principales:

- I. Procuración de justicia
- II. Visión y Acciones Preventivas
- III. Ley General de Atención a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
- IV. Estrategia de Comunicación
- V. Reforzamiento del Mecanismo

Procuración de Justicia. La piedra angular de esta política integral es garantizar el acceso a la justicia. La investigación, aclaración, castigo de los culpables y la garantía de no repetición en todas y cada una de las amenazas y agresiones que reciba una persona defensora o periodista es la base de esta propuesta. Para ello será fundamental trabajar con las instancias policiacas y de procuración de justicia de los tres niveles de gobierno y que en cada caso se investigue, identifique, aprehenda y sancione a los autores, materiales e intelectuales.

Se requiere también de un proceso de fortalecimiento y capacitación a las autoridades involucradas, particularmente policías, fiscalías, ministerios públicos y jueces. Integrar un enfoque de atención a periodistas y defensores como población vulnerable ayudará en este propósito. Mientras continúe la impunidad y la ineficiencia en la investigación y castigo de estos delitos, el mensaje seguirá siendo que atentar contra un periodista o defensor en México no genera ninguna consecuencia, por lo tanto, puede hacerse cuando se quiera las veces que se quiera.

Esto representa una de las principales causas del problema y mientras no sea atendida, el gobierno podrá seguir gastando recursos en medidas paliativas sin obtener resultados. El mensaje debe ser de cero tolerancia y de toda la fuerza del

Estado contra quien atente contra un periodista o persona defensora.

Visión y Acciones Preventivas. Una de las enormes carencias del Mecanismo actual, es la ausencia de estrategias y medidas preventivas. Si bien, tanto la Ley como el Reglamento las contemplan, en realidad este tipo de intervenciones están prácticamente ausentes en la operación. En gran medida resultado de la carencia de personal y capacidades técnicas. El personal encargado de ello debe ocuparse de atender las contingencias y dar seguimiento a un número de beneficiarios y medidas de protección en crecimiento.

La dinámica actual del Mecanismo deja muy poco tiempo y recursos para desarrollar e implementar acciones preventivas. Para comenzar a resolver el problema de fondo y generar mejores resultados, es indispensable que en alguna medida se establezcan medidas de prevención que atiendan las causas de las agresiones y no sólo los síntomas.

Por ello, el otro pilar fundamental de la política integral es el diseño e implementación de una visión preventiva, por lo que además de atacar la impunidad se deben contemplar acciones para evitar que la amenaza o agresión suceda, tales como mapas e índices de riesgo, alertas tempranas, monitoreo en tiempo real, programas de atención temprana, protocolos de

prevención, reconocimiento público de su labor por parte de autoridades, entre otras medidas que ayuden a identificar, prevenir y actuar ante posibles agresiones y no sólo intervenir una vez que estas se presenten.

Ley General de Atención a Periodistas y Defensores.

Para mejorar la coordinación y establecer mecanismos formales de colaboración, es necesario aprobar una Ley General que haga obligatoria su observancia en los tres niveles de gobierno, generando una responsabilidad legal compartida. Esta Ley debe considerar la situación actual de periodistas y defensores en el país, establecer principios y estrategias de prevención, atención, seguimiento y erradicación de la violencia e inseguridad, junto con líneas generales de acción y coordinación con el gobierno federal, para que cada estado actúe de acuerdo con su problemática particular.

Para el diseño de esta Ley deben tomarse en cuenta las experiencias internacionales, como es el caso colombiano, así como el camino recorrido hasta ahora en la protección a periodistas y defensores en México. La Ley debe basarse en un ejercicio de investigación, análisis y consulta donde no sólo el gobierno defina sus términos, sino donde participen especialistas, académicos, organismos internacionales y sobre todo a aquellos a quienes va dirigida.

Estrategia de Comunicación. En toda política pública la comunicación determina en gran medida su éxito o fracaso. Y en este caso resulta doblemente oportuna, pues por un lado es necesario informar y sensibilizar a la sociedad en general sobre la importancia de la labor de estos profesionales como actores fundamentales en un régimen democrático. Y por el otro lado la comunicación debe estar focalizada a los usuarios y posibles, informándoles de las acciones que emprende el gobierno a favor de su seguridad, acercando y sociabilizando el acceso a cada una de las opciones con las que cuentan para prevenir, denunciar y erradicar actos violentos en su contra.

Actualmente la labor que realiza el gobierno a favor de periodistas y defensores a través del Mecanismo es prácticamente desconocida, por la población en general y por los posibles interesados. Entre aquellos que conocen y se interesan en el Mecanismo y su actuación, hay sectores importantes que lo rechazan y desprestigian su labor, en gran medida también debido al desconocimiento o conocimiento parcial de su situación. Una estrategia de comunicación asertiva ayudaría a conocer, a acercar y sensibilizar esta política integral, lo que abonaría a su posible éxito.

Reforzamiento Mecanismo. Lo que parecía la opción más obvia en un primer análisis, resulta la fase de cierre y contención de esta política integral. Como ya se explicó, el

Mecanismo es útil y necesario, pero no suficiente para atender eficazmente el problema en sus condiciones actuales. Resulta fundamental reforzarlo, dotarlo del personal, capacidades y recursos necesarios.

Pero en lugar de que sea la única intervención por parte del gobierno, el Mecanismo reactivo y policial sería la última frontera de atención a periodistas y defensores. Cuando las acciones preventivas, la procuración de justicia, los mecanismos de coordinación y la estrategia de comunicación no hayan sido suficientes, el Mecanismo se activará para proteger a periodistas y defensores en situación de riesgo.

Esta política integral de atención, sin duda es una apuesta muy ambiciosa, implica la aprobación de una Ley General, el diseño y ejecución de mecanismos de coordinación, acciones preventivas y una estrategia de comunicación, así como el reforzamiento del Mecanismo y la parte de procuración de justicia, que sin duda resulta la más compleja y difícil de atender.

De igual forma implicaría un importante despliegue de recursos y capacidades, que debe estar sustentado en la acción decidida del gobierno federal y que éste asuma por completo su responsabilidad de proteger y garantizar la vida, seguridad y libertad de periodistas y defensores.

De no atender este problema de manera estructural seguirán en aumento los costos económicos, políticos, sociales, de reputación y legitimidad. Junto con el invaluable costo que implica cada que un periodista o persona defensora de derechos humanos es asesinada por motivo de su labor.

Al margen de esta política integral, existen pasos que se pueden dar en las condiciones actuales para atender, desde ahora, de una mejor forma la problemática. El establecimiento de medidas preventivas es uno de estos pasos. El Mecanismo cuenta con las facultades para hacer realidad este tipo de intervenciones. Acciones como mapas de riesgo, alertas tempranas e índices de riesgo y prevención, no le son ajenas, existen documentos y aproximaciones al respecto pero que por falta de recursos y capacidades técnicas no se han podido materializar.

La experiencia y la cantidad de datos, información y estadísticas con las que ya cuenta el Mecanismo deben ser la base para diseñar acciones preventivas que ayuden a evitar la consumación de agresiones. Por ejemplo, generar un índice de riesgo que identifique los factores que detonan las agresiones, así como la situación de vulnerabilidad en la que un periodista y defensor es más propenso a sufrir actos de violencia debido a su labor, abonaría en gran medida a disuadir ataques y amenazas sobre estos profesionales.

Junto con las entidades federativas, el Mecanismo puede empezar a diseñar estas acciones que resultan mucho más factibles y económicas que las medidas de protección actuales. El tema es que para su diseño se requiere de capacidades técnicas y de análisis que lleven a la construcción de modelos de intervención temprana.

En términos prácticos, contratar personal capacitado no resulta costoso, incluso podría hacerse en colaboración con universidades e institutos públicos de investigación que cuentan con el capital humano apropiado para este tipo de ejercicios. Aunque ello sólo sería un inicio, son acciones en el sentido correcto, diseñar e implementar una política de atención integral.

Conclusiones

La creación del Mecanismo de Protección fue el primer paso para atender el problema de violencia e inseguridad que han padecido periodistas y personas defensoras de derechos, pero comienza a quedarse corto ante el tamaño y complejidad de la situación. Es momento de complementar la intervención gubernamental y dar los siguientes pasos para la consolidación de una política de atención integral.

Mientras no se atienda de manera estructural no se ve cómo esta situación pueda mejorar. Siendo el peor de los escenarios la inacción y dejar morir al Mecanismo, mientras periodistas y defensores siguen siendo agredidos y asesinados. Lamentablemente es justo lo que ha ocurrido en los últimos años, un aparente abandono de esta instancia, donde no se le refuerza ni se le complementa, pero tampoco se sustituye por una intervención más eficiente.

Por ello la importancia de intervenir y tomar decisiones al respecto. Este trabajo presenta un diagnóstico y posibles rutas de acción, que se espera ayuden a los tomadores de decisiones a dimensionar el problema y darle la importancia que amerita, para que junto con los actores involucrados se discuta y se tome la mejor decisión que garantice la seguridad y libertad del ejercicio periodístico y de defensa de derechos humanos en México.

Si bien está dirigida a periodistas y defensores en riesgo, la política de atención y protección aquí propuesta podría ser el inicio de un esquema de intervención integral que se extienda a las poblaciones vulnerables del país, como lo son las mujeres y niños, población indígena, víctimas y familiares de desaparecidos, candidatos a elecciones locales, campesinos, migrantes, entre otros.

Si se logra desarrollar toda una política y una estructura especializada y eficiente puede usarse para garantizar, asegurar y proteger los derechos humanos de todas aquellas personas en riesgo. Si bien el objetivo de este texto versa sobre periodistas y personas defensoras de derechos humanos, la situación de impunidad, corrupción, inseguridad y violencia que enfrenta el país requiere la actuación frontal del gobierno para prevenir, esclarecer, castigar y erradicar toda violación a derechos humanos, indistintamente de quien se trate.

Una política de atención integral dirigida a periodistas y defensores no sólo cumpliría el objetivo de atender y proteger a esta población vulnerable, también mandaría un mensaje contundente de compromiso con los derechos humanos, la seguridad, la libertad de estos profesionales y posteriormente podría hacerse extensivo a las demás poblaciones que se encuentran en una situación similar, reforzando el carácter y convicción democrática de México.

Bibliografía

- Arellano, David (2010). “El enfoque organizacional en la política y en la gestión públicas. Entendiendo a las organizacionales gubernamentales en problemas, decisiones y soluciones”, en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), Enfoques de política pública, México, FCE.
- Chelimsky, Eleanor (2015). “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado y Gabriela Pérez Yarahuan (comps.), Antología de textos básicos sobre evaluación, México, CLEAR-CIDE.
- Christel Koop y Martin Lodge (2014). “Exploring the coordination of economic regulation”, Journal of European Public Policy.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México. Consultada el 8 de junio de 2018. Disponible en:
https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones_Preliminares_ESP.PDF
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (2005). Manual sobre Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. México. Consultado el 16 de junio de 2018. Disponible en:
http://www.cmdpdh.org/publicacionespdf/cmdpdh_manual_mecanismo_de_proteccion_para_defensores_de_derechos_humanos.pdf

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). Recomendación General No. 25, Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos. Consultado el 23 de mayo de 2018. Disponible en:
http://cedhj.org.mx/transparencia/VI/VI_M/Reco%20No%2025%20CNDH.pdf

- (2018) Comunicado de Prensa DGC/134/18. Consultado el 8 de julio de 2018. Disponible en:
http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_134.pdf

- Crozier, M. (1964). El fenómeno burocrático. Buenos Aires. Amorrortu University Press.

- Daniel Carpenter y George A. Krause (2012). “Reputation and Public Administration”, Public Administration Review.

- Espacio OSC (2015). Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras Humanos y Periodistas.

- Fernando Cortés, Agustín Escobar y Mercedes González de la Rocha (2008). Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales, México, El Colegio de México

- Freedom House & Fundación para la Libertad de Prensa (2012). El programa colombiano de protección a periodistas. Consultado el 10 de julio de 2018. Disponible en:
<https://freedomhouse.org/sites/default/files/EI%20Programa%20Colombiano%20de%20Protecci%C3%B3n%20a%20Periodistas.pdf>

- Front Line Defenders (2018). Annual Report on Human Rights Defenders At Risk in 2017
- Fundación para la Libertad de Prensa (2015). 15 años de protección a periodistas en Colombia: esquivando la violencia sin justicia. Consultado el 26 de mayo de 2018. Disponible en:
file:///C:/Users/1052947622/Downloads/15ZanyosZdeZpr oteccioynZaZperiodistasZenZColombia_0.pdf
- Gulick, L. (1997). Notes on Theory of Organization. In Classics of public administration (8th ed.). Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Harmon, M. y R. Mayer (1999). Teoría de la organización para la administración pública. México. FCE.
- Heclo, H. (2009). Issue Network and the Executive Establismen. In Public administration: concepts and cases (9th ed.) Boston: Houghton Mifflin
- Huerta, Carla (2010). Mecanismos constitucionales del control del poder. México, UNAM
- Kettl, Donald (2018). Little Bites of Big Data for Public Policy, Thousand Oaks: CQPress.
- La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, (2017). Informe “Todos los Derechos para Todos y Todas”
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
- Majone, Giandomenico, (1997). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio

Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica

- May, P. J. (2012). “Policy Design and Implementation,” in B.G. Peters and J. Pierre (eds.) Handbook of Public Administration. London: Sage
- Mayo, E. (2009). Hawthorne and the Western Electric Company. In Public administration: concepts and cases (9th ed.). Boston: Houghton Mifflin.
- Moore, Mark (1995). Creating public value. Cambridge: Harvard university Press.
- Paul J. Gertler, Sebastian Martinez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings, Christel M. J. Vermeersch, (2011). La evaluación de impacto en la práctica, NW, World Bank.
- Ramírez de la Cruz, E. (2016). Análisis de redes sociales para el estudio de las políticas públicas. Gobierno y Políticas Públicas. CIDE.
- Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
- Reporteros Sin Frontera (2018). Reporte “Periodistas asesinados en 2017”
- Secretaría de Gobernación (2013). Convenios de Cooperación que Suscribieron las Entidades Federativas con el Mecanismo. Consultado el 7 de junio de 2018. Disponible en:
http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Convenios_de_cooperacion_que_suscribieron_las_Entidades_Federativas_con_el_mecanismo

(2018) Informe Estadístico julio 2018 del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Consultado el 4 de agosto de 2018. Disponible en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/358977/Informe_Estadistico_Julio_2018.pdf

- Serna, José María (2008). El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico. México: UNAM
- Simon, H. A. (1997). The Proverbs of Administration. In Classics of public administration (8th ed). Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Stillman, R. J. (2009). Inside Public Bureaucracy. In Public administration: concepts and cases (9th ed). Boston: Houghton Mifflin.
- X. Wu, M. Ramesh y Michael Howlett (2015), “Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities”, Policy and Society.