

CAMBIANDO EL CURSO DE LA IMPUNIDAD

Protección y acceso a la justicia para personas defensoras
de derechos humanos y periodistas en México

MARZO DE 2019



RESUMEN

Foto: Propuesta Cívica

INTRODUCCIÓN

Mientras la crisis de derechos humanos y de seguridad continúa en México, la situación de periodistas y personas defensoras de derechos humanos resulta especialmente preocupante. La administración del ex-Presidente Enrique Peña Nieto (diciembre de 2012-noviembre de 2018) se vio empañada por un marcado incremento de la hostilidad hacia las voces críticas y disidentes, y por una manifiesta incapacidad de proteger sus espacios de acción. Durante su mandato, al menos 161 personas defensoras de derechos humanos y 40 periodistas fueron asesinados en aparente represalia por su trabajo al exponer la corrupción y el crimen organizado, exigir la determinación de responsabilidades por abusos a los derechos humanos y defender los derechos y libertades fundamentales de las personas más vulnerables.

Solo en 2018, organizaciones de la sociedad civil documentaron los asesinatos de 48 personas defensoras de derechos humanos y ocho periodistas. Con estos indicadores, México continúa siendo uno de los países más peligrosos en el mundo para activistas y comunicadores, con un grave costo en cuanto a la lucha por los derechos humanos, la libertad de expresión y la rendición de cuentas del gobierno.

A la hora de publicar este informe, al menos 17 periodistas y personas defensoras de derechos humanos han sido asesinados desde el 1 de diciembre de 2018, cuando el Presidente Andrés Manuel López Obrador asumió el cargo tras encabezar una campaña electoral enfocada en gran medida en el combate a la corrupción y la inseguridad, y en la pacificación y reconciliación para el pueblo mexicano. Este informe se centra en cómo el nuevo gobierno puede abordar un aspecto importante de este esfuerzo: crear un entorno más seguro y propicio para que periodistas y personas defensoras de los derechos humanos puedan realizar su importante trabajo.

Los informes anteriores sobre este tema realizados por Brigadas Internacionales de Paz (PBI, por sus siglas en inglés) y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) se han enfocado primordialmente en el desempeño del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Un hallazgo importante de estas evaluaciones fue que, dado que la función principal del Mecanismo es brindar protección inmediata, éste es incapaz de abordar la impunidad rampante que persiste en los delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, el principal factor que impulsa los continuos ataques. Tal como lo afirmó el Relator Especial de la ONU sobre la situación de defensores de los derechos humanos tras su visita a México en 2017, “La incapacidad de investigar y sancionar a los responsables transmite el peligroso mensaje de que esos crímenes no tienen la más mínima consecuencia, lo que crea un entorno que favorece las violaciones sistemáticas y socava las aspiraciones generales en el ámbito de los derechos humanos en México”.

Si bien la primera sección de este informe ofrece una actualización de nuestras investigaciones anteriores sobre el Mecanismo, el informe también analiza qué más debe hacer el gobierno mexicano, más allá de brindar protección inmediata a periodistas y personas defensoras. Por ejemplo, el informe explora cómo las experiencias en el estado de Chihuahua podrían servir como un modelo para desarrollar programas de prevención a largo plazo que se adecúen mejor a los contextos locales, y que son más enfocados a combatir las causas que originan los riesgos que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

INTRODUCCIÓN

Empleando información oficial recopilada a partir de solicitudes de acceso a la información, el informe también analiza la incapacidad de las fiscalías y procuradurías mexicanas para sancionar adecuadamente los delitos cometidos contra periodistas y personas defensoras, resaltando graves carencias en las investigaciones que han permitido que continúen las amenazas y los ataques.

La sección final del informe brinda una serie de recomendaciones sobre cómo el gobierno de López Obrador puede abordar estas deficiencias y desarrollar una estrategia más integral para proteger a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Es importante tener en cuenta que realizamos la mayor parte de nuestro trabajo e investigación para este informe antes del establecimiento formal de la Fiscalía General de la República de México, la cual está reemplazando a la Procuraduría General de la República (PGR) con base en reformas constitucionales realizadas en 2014. Tal como se discute más adelante, esta transformación alterará la manera en que se llevan a cabo las investigaciones penales en México, así como las áreas de la Fiscalía General que estarán a cargo de investigar los ataques contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Durante este período de transición, creemos que los hallazgos y recomendaciones incluidos en este informe pueden contribuir a mejorar la forma en que se manejan estos casos.

HALLAZGOS

- **Las medidas de protección que ofrece el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas con frecuencia son insuficientes.** El Mecanismo aún no ha podido desarrollar protocolos de análisis de riesgo que identifiquen de manera efectiva las diferentes necesidades de periodistas y personas defensoras mujeres, indígenas, rurales y de otras categorías particularmente vulnerables cuando se trata de otorgar medidas de protección. Las medidas de protección a menudo son poco confiables, no se implementan adecuadamente y no toman en cuenta la realidad sobre el terreno en las diferentes regiones del país. En algunos casos, las medidas no han podido brindar protección suficiente: desde agosto de 2017, seis personas beneficiarias del Mecanismo han sido asesinadas.
- **El Mecanismo adolece de serias carencias en cuanto a niveles adecuados de personal y presupuesto.** En el Mecanismo solamente hay 35 funcionarios que supervisan la protección de 831 periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Pese a esta situación, el presupuesto federal que el Congreso mexicano aprobó para el año 2019 recortó fondos a la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)—que financia los sueldos del personal del Mecanismo—en más de 11.6 millones de pesos, lo que significa que probablemente no se contratará personal adicional en 2019. Además, si bien el Mecanismo gastó aproximadamente 259.9 millones de pesos en la implementación de medidas de protección en 2018, el Congreso solo asignó hasta 207.6 millones de pesos para medidas de protección en 2019.
- **El Mecanismo ha logrado algunos avances en el desarrollo de estrategias que trascienden la protección inmediata a periodistas y personas defensoras de derechos humanos.** Las experiencias en el estado de Chihuahua podrían servir como modelo para desarrollar planes integrales de prevención de la violencia que se adecúen mejor a los contextos locales. Desde el 2016, los funcionarios del Mecanismo han venido trabajando junto con el gobierno del estado de Chihuahua, los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos y grupos locales de la sociedad civil para desarrollar un Plan de Contingencia centrado en abordar las causas que originan la violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos en ese estado.
- **Las autoridades y fuerzas de seguridad mexicanas son frecuentemente identificadas como responsables de los ataques contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.** En el 39 por ciento de los casos en el Mecanismo, los probables agresores de las amenazas y ataques son servidores públicos. Del mismo modo, el “abuso de autoridad” fue el segundo delito más común reportado por las procuradurías y fiscalías que nos proporcionaron información sobre estos delitos, indicando con qué frecuencia los servidores públicos y fuerzas de seguridad están involucrados en los ataques. Esto ayuda a explicar por qué muchas investigaciones de delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos carecen de credibilidad e imparcialidad, especialmente a nivel estatal.

HALLAZGOS

- **La incapacidad del gobierno mexicano para investigar y sancionar adecuadamente los ataques contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos ha dejado a esta población vulnerable ante los ataques.** Entre 2012 y junio de 2018, solo el tres por ciento de las investigaciones iniciadas por las procuradurías y fiscalías estatales analizadas por WOLA y PBI llegaron a los tribunales. De los 1,077 casos investigados por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) durante este periodo, menos del 12 por ciento resultaron en un juicio, y solo cinco casos—menos de un por ciento—llevaron condenas. Aparte de su pobre historial general en el procesamiento de casos, la FEADLE rara vez aprovecha sus facultades para atraer los casos que las fiscalías estatales no están investigando con la debida diligencia.
- **La capacidad de la FEADLE para cumplir su mandato se ha visto severamente limitada por la falta de recursos humanos y financieros.** El presupuesto de la dependencia se redujo de más de 39 millones de pesos en 2014 a unos 18 millones en 2018, lo que ha representado una disminución de un 54 por ciento. La FEADLE cuenta únicamente con 22 fiscales y 15 elementos de la policía investigadora.
- **Muchas de las procuradurías y fiscalías mexicanas carecen de estadísticas criminales de calidad que podrían facilitar el análisis criminal y la supervisión procesal.** Sin bases de datos sistematizadas con datos desagregados sobre delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, los ministerios públicos no pueden establecer patrones y conexiones entre los casos, ni identificar los *modus operandi* de los perpetradores. Algunas fiscalías y procuradurías no tienen registro del estatus o el producto de sus investigaciones, tales como el resultado de los casos que han sido llevados a juicio. Ello dificulta que las autoridades identifiquen y corrijan sus prácticas y procesos de investigación, y hace evidente que los ministerios públicos en estas instancias no están siendo evaluados con base en su desempeño.
- **Algunas de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley a menudo dedican tiempo y recursos valiosos para desacreditar y criminalizar el trabajo de periodistas y personas defensoras de derechos humanos, en lugar de garantizar su protección.** Existe un claro patrón por parte de las autoridades mexicanas de abuso de la legislación penal para criminalizar a activistas y periodistas. En el estado de Chihuahua, por ejemplo, encontramos que durante el periodo analizado para este informe, el número de casos en los cuales las autoridades consideraban a los periodistas como presuntos agresores fue más del doble de los casos abiertos por delitos en contra ellos.
- **El gobierno de los Estados Unidos continúa proporcionando apoyo significativo para el Mecanismo de Protección y para fortalecer investigaciones de delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.** En septiembre de 2017, la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (*U.S. Agency for International Development, USAID*), empezó un proyecto de 135.6 millones de pesos llamado ProVoces. Los consultores de ProVoces han dado capacitación y asistencia técnica a las agencias mexicanas encargadas de atender la violencia contra periodistas y defensores y busca fortalecer la coordinación entre las fiscalías y procuradurías, los mecanismos de protección a nivel federal y estatal y las organizaciones de la sociedad civil.

RECOMENDACIONES

AL GOBIERNO MEXICANO:

PROTECCIÓN

- **Garantizar que el Mecanismo cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para desempeñar sus funciones adecuadamente.** Cada año, el Congreso mexicano debe tomar en cuenta la creciente carga de casos del Mecanismo para decidir cuánto financiamiento asignar al fideicomiso federal que cubre la implementación de medidas de protección. También debe incrementar el financiamiento para la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación para que el Mecanismo pueda contratar más personal.
- **Que el personal del Mecanismo continúe mejorando sus protocolos de análisis de riesgo.** Las evaluaciones de análisis de riesgo deben incorporar perspectivas diferenciadas a fin de satisfacer efectivamente las variadas necesidades de protección de periodistas y personas defensoras mujeres, rurales, indígenas y de otras categorías especialmente vulnerables. También deben mejorar los procesos para determinar e implementar medidas de protección colectivas para comunidades, organizaciones de derechos humanos y medios de comunicación. La Junta de Gobierno del Mecanismo debería reunirse con organizaciones de la sociedad civil periódicamente y considerar sus sugerencias sobre cómo mejorar los análisis de riesgo.
- **Fortalecer los mecanismos de coordinación de las instituciones encargadas de abordar la violencia contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.** Que las fiscalías y procuradurías, el Mecanismo federal, las Unidades de Protección a nivel estatal, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), la CNDH y las Comisiones de Derechos Humanos Estatales, incrementen su capacidad de compartir información, y de brindar atención y protección integral a las víctimas.
- **Reconsiderar la privatización de medidas de protección del Mecanismo federal.** El gobierno mexicano debe considerar alternativas a la contratación de empresas privadas para implementar medidas de protección, y la Junta de Gobierno del Mecanismo debe ser más transparente respecto a los detalles de estos contratos.

PREVENCIÓN

- **Que las autoridades federales y estatales continúen apoyando la implementación del Plan de Contingencia de Chihuahua.** Es de vital importancia que funcionarios de todos los niveles del gobierno mantengan su participación en las reuniones del grupo de trabajo del Plan de Contingencia, y cumplan con sus compromisos para implementar cada una de las acciones descritas en el plan.
- **Que cada Unidad de Protección Estatal trabaje con organizaciones locales de la sociedad civil para realizar un diagnóstico detallado de los riesgos que enfrentan periodistas y personas defensoras de los derechos humanos en sus estados.**

RECOMENDACIONES

- **Que la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis del Mecanismo complete y publique un “mapa de riesgos” detallado que identifique las causas que originan la violencia y las formas más comunes de delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos en cada estado.** Este mapa de riesgos debería ser empleado para desarrollar programas focalizados de prevención de la violencia, y para determinar qué medidas de protección pueden ser las más apropiadas para los beneficiarios en cada estado.
- **Que los gobiernos federal, estatal y municipal realicen campañas públicas de reconocimiento del trabajo de periodistas y personas defensoras de derechos humanos.** Estas campañas deben generar conciencia sobre las causas por las que luchan las personas defensoras de derechos humanos, y sobre los riesgos y peligros que enfrentan por su trabajo. También deben generar conciencia sobre las causas que originan tales riesgos, como la corrupción, el crimen organizado y la sobreexplotación de recursos naturales.

INVESTIGACIÓN

- **Que la nueva Fiscalía General de la República garantice recursos adecuados para la investigación de delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos.** La Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos debe recibir los fondos y el número de personal necesarios para cumplir plenamente su mandato. El Plan de Persecución Penal que el fiscal general establezca debe detallar una estrategia específica para investigar estos delitos.
- **El primer titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos debe ser cuidadosamente seleccionado mediante un proceso público y participativo que incorpore comentarios de la sociedad civil.** Esta persona debe contar con experiencia trabajando en temas de derechos humanos, e investigando y procesando casos complejos. Debe poseer la voluntad política y la autonomía para llevar a cabo investigaciones serias e imparciales de delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, incluyendo casos que involucren poderosos intereses políticos, criminales y económicos.
- **El personal de las fiscalías y procuradurías a nivel federal y estatal debe recibir capacitación especializada sobre cómo analizar delitos dentro del contexto de las actividades periodísticas o de defensa e incidencia que realizan las víctimas.** Que los ministerios públicos en todo el país sean prontamente certificados respecto al recientemente aprobado Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión. La Fiscalía General de la República debe colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar un Protocolo Homologado de Investigación de Delitos Cometidos contra Personas Defensoras de Derechos Humanos, que incluya información detallada sobre los riesgos que corren las personas defensoras de derechos humanos, plantee las acciones de investigación requeridas para clarificar los casos y describa los mecanismos de coordinación interinstitucional.

RECOMENDACIONES

- **Los gobiernos estatales en estados que cuentan con fiscalías y procuradurías especializadas para la investigación de delitos contra periodistas y/o personas defensoras de derechos humanos deben garantizar un adecuado funcionamiento de estas oficinas.** Que los congresos estatales establezcan procedimientos con criterios claros para el nombramiento y destitución de quienes sean titulares de las oficinas especializadas. Deben garantizarse los recursos humanos y financieros necesarios para que estas oficinas sean exitosas.
- **Que las fiscalías y procuradurías mantengan bases de datos con información desagregada sobre delitos contra periodistas y personas defensoras de derechos humanos, así como sobre el estatus y resultado de sus investigaciones sobre estos ataques.** Estas cifras deben emplearse para establecer patrones y conexiones entre los casos, identificar deficiencias comunes en los procesos de investigación y abordar los factores que provocan el escaso éxito procesal. Estas estadísticas también deben darse a conocer para mejorar la transparencia y fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para participar en estos temas.
- **Las fiscalías y procuradurías deben desarrollar mecanismos para la supervisión y rendición de cuentas que atiendan a los ministerios públicos que no procesan los casos con la debida diligencia.** Que los titulares de cada fiscalía y procuraduría desarrollen políticas para desincentivar la práctica de archivar los casos o permitir que expire el plazo para la prescripción de las investigaciones.

AL GOBIERNO DE LOS EE.UU.:

- **Que miembros del Congreso y el Departamento de Estado continúen condenando los ataques contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos.** A través de declaraciones públicas y comunicaciones públicas y privadas con el gobierno mexicano, el gobierno de Estados Unidos debería expresar su preocupación por las amenazas y los ataques contra periodistas y defensores, así como la falta de progreso en las investigaciones oficiales de estos casos.
- **Que la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) continúe brindando asistencia financiera y técnica a las agencias mexicanas encargadas de abordar la violencia contra periodistas y personas defensoras, así como a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en este tema.** Las autoridades estadounidenses deben consultar con los miembros del Espacio OSC y otros grupos de derechos humanos y libertad de expresión para determinar las futuras prioridades de financiamiento relacionado a estas temáticas.
- **Las autoridades estadounidenses deben realizar visitas oficiales a periodistas y personas defensoras en riesgo.** Al hacer visitas oficiales a periodistas, personas defensoras, medios de comunicación y organizaciones de derechos humanos que han sido amenazadas o atacadas, las autoridades estadounidenses pueden dar una importante visibilidad a su trabajo.

SOBRE WOLA

La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas. Nuestra visión es lograr un continente en el cual las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana, y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

SOBRE PBI

Brigadas Internacionales de Paz (PBI, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental con 30 años de experiencia en el acompañamiento internacional y con presencia permanente en México desde 1999. PBI tiene como objetivo la protección del espacio de actuación de las personas y organizaciones que promueven los derechos humanos de manera no violenta y que sufren represión por su trabajo

SOBRE LOS AUTORES

Gina Hinojosa es Asistente de Programas en WOLA. Virry Schaafsma es la Coordinadora de Incidencia de PBI. Maureen Meyer es la Director para México y Derechos de Migrantes de WOLA.

AGRADECIMIENTOS

Elyssa Pachico, Consultora de Comunicaciones en WOLA, así como Hannah Matthews, Melissa May, Mar Saiz y los equipos de PBI contribuyeron valiosos comentarios a los borradores de este informe. Ximena Suárez-Enríquez, asistió con la investigación preliminar.

Este informe no hubiera sido posible sin el generoso apoyo de la Fundación MacArthur y la Fundación Ford.