

Propuesta de metodología de evaluación de la experiencia en el uso e implementación de las medidas de protección adoptadas a solicitud de la CIDH o por decreto de la Corte IDH, orientada a optimizar las que en el futuro lleguen a implementarse tanto a instancia de dichos órganos, como de instituciones nacionales con mandato para ello

- borrador -

1. Marco de referencia¹

Tres supuestos fundamentales sirven de referencia a la presente propuesta metodológica, utilizados también por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas:

a. 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.

b. 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.

c. 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.**

En ese sentido, para proteger la labor de las defensoras y defensores, la CIDH recomendó a los estados:

- *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*

¹ Cfr: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas.

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 cautelar 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).*

2. Propuesta aceptada por las instituciones gubernamentales involucradas

Considerando que en México, 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 se ha sometido un caso a su jurisdicción, 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 CIDH, lo cual si bien ha permitido respuesta efectiva en muchos casos, ha contribuido también a la saturación de la misma.

Por otra parte, se observa que 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 estructurales 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 insuficiente 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 propuso por parte de las organizaciones de la sociedad civil y se aceptó por las instituciones involucradas en este proceso, optimizar las facultades y recursos ya otorgados para ese fin a las instituciones públicas antes mencionadas, entre otras, mediante las siguientes acciones:

c.1. Analizar e identificar cambios legislativos necesarios para posibilitar que tanto el Ejecutivo Federal como los Gobiernos de las Entidades Federativas, cuenten con mandato y

facultades para responder brindando protección personal a defensoras y defensores que enfrenten un riesgo a causa de su trabajo.

c.2. Implementar acciones para **promover 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. Entre dichas acciones se encuentra la elaboración de un manual que recoja lecciones aprendidas en la implementación de las medidas de protección solicitadas y ordenadas por la CIDH y la Corte IDH.

c.3..., c.4..., c.5..., c.6...

c.7. La realización de **una sesión en la cual participen las y los servidores públicos de instituciones gubernamentales que por haberse visto involucrados/as 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. En dicha sesión se llevará a cabo un **análisis y evaluación conjunta, 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.

c.8. Con base en los resultados de la evaluación conjunta de las medidas de protección que han sido implementadas, **se elabore 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.

Elaboración de un manual que permita recoger las lecciones aprendidas en este campo, a fin de ofrecerlo a instituciones de las entidades federativas vinculadas con el mandato de ofrecer medidas de protección a defensoras y defensores.²

² Esta medida fue incluida en la respuesta que a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, dieron las instituciones gubernamentales del Gobierno Federal dieron en el mes de abril de 2008 a las organizaciones de la sociedad civil que formularon la propuesta inicial.

3. Propuesta metodológica para la implementación de acciones descritas en los puntos anteriores.

Pasos a seguir:

1ª. *Seminario de análisis y evaluación* de la experiencia de implementación de medidas de protección en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, identificación de buenas prácticas y propuestas de acción para su aplicación en todo el país.

Objetivo. Analizar en conjunto instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso de implementación de 2001 a la fecha, de medidas de protección en el marco del Sistema interamericano de derechos humanos, a fin de identificar buenas prácticas y necesidades a atender para asegurar en el Estado mexicano, mandato y capacidades institucionales para ofrecer la debida protección de las defensoras y defensores de derechos humanos que a causa de su trabajo pudieran enfrentar algún riesgo.

Estrategia. Se propone que con base en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación se elabore un directorio de organizaciones e instituciones gubernamentales que de 2001 a la fecha se han visto involucradas en la implementación de medidas cautelares o provisionales. Se propone que quienes integren dicho directorio, sean convocados a un seminario de dos días, auspiciado por las instituciones gubernamentales, en el cual se aborde lo siguiente:

- a. Evaluación del proceso de implementación de las medidas de protección.
- b. Identificación de buenas prácticas y necesidades a atender.
- c. Identificación de tipos de medidas de protección que pudieran formar parte de un catálogo inicial que pueda servir de guía a las que en el futuro lleguen a implementarse.
- d. Identificación de cambios legislativos que se requiere impulsar para instalar mandato y facultades institucionales en las instituciones que aún carecen de ellas.
- e. Identificación de contenidos de un manual que pueda ofrecerse a instituciones gubernamentales de las entidades federativas y organismos públicos de derechos humanos.
- f. Acuerdos sobre estrategias de implementación de acciones.

Fecha: Noviembre de 2008.

2ª. *Elaboración de manual*

Objetivo: Sistematizar en un documento guía, las buenas prácticas, procedimientos y catálogo de tipos de medidas de protección, que puedan servir a instituciones y organizaciones en las que en el futuro lleguen a implementarse.

Estrategia. La Secretaría de Gobernación definirá la manera en que se produzca este manual, asegurando incorporar el punto de vista de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en este proceso.

Fecha: Marzo de 2009.

3ª. *Elaboración de propuesta de cambios legislativos.*

Objetivo. Producir y presentar iniciativas de cambios legislativos tendientes a dotar de mandato y facultades a las instituciones que aún no los tienen, para brindar protección a las defensoras y defensores que por motivo de su trabajo pudieran enfrentar algún riesgo.

Estrategia. Se propone que las instituciones gubernamentales involucradas, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en este proceso, elaboren una propuesta, a fin de que sea presentada a través de la Presidencia de la República y mediante los convenios de colaboración que en materia de derechos humanos se han celebrado con las entidades federativas, se impulsen igualmente en las mismas.

Fecha: Febrero de 2009.

4ª. *Encuentro de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil involucradas en este proceso, con organismos públicos de protección de derechos humanos y otras entidades estatales con mandato para otorgar medidas de protección, para presentar las conclusiones del seminario y dialogar acerca de las incorporación de buenas prácticas, procedimientos y catálogo, contenidos en el manual que se elabore.*

Estrategia. Se propone que la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, convoque directamente a cada uno de los organismos públicos de derechos humanos existentes en el país, así como a Tribunales superiores de justicia y procuradurías de justicia, a fin de que participen en el encuentro personal de alto nivel relacionado con la implementación de medidas de protección.

Fecha: Abril de 2009.

5ª. *Seguimiento y evaluación de la implementación de conclusiones y compromisos alcanzados durante el Encuentro.* El seguimiento y evaluación de las acciones que aquí se proponen, será llevado a cabo trimestralmente por el conjunto de las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil involucradas en este proceso, cuyo resultado será informado de manera conjunta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos
Agosto de 2008.

Actividades:

Para llevar a cabo dicha evaluación, se propuso y se aceptó la realización de una sesión. El primer paso puede consistir en que la evaluación la realicen por separado las y los servidores públicos y las y los representantes de la sociedad civil y posteriormente en un segundo momento, en una sesión especial para ello, se realice una evaluación conjunta.