



# ¿“México en Paz”?

estrategia de seguridad y derechos humanos

# Indice

- 2 Editorial
- 3 Contextualizando: México como un ejemplo más de la región latinoamericana
- 5 “Recuperar la paz y la libertad”: la lógica de la estrategia de seguridad actual
- 9 Hacia un sistema de justicia penal: la impunidad y la búsqueda del respeto a los derechos humanos durante los primeros dos años de gobierno de Peña Nieto
- 10 Un riesgo creciente para personas defensoras
- 14 Mecanismo de protección para defensores y periodistas: una iniciativa de la sociedad civil
- 15 Superando la impotencia: la sociedad civil se organiza
- 16 Las defensoras se organizan ante los riesgos y desafíos en México
- 17 De la soledad a la organización: las casas de migrantes forman una red de albergues
- 18 Sigue la búsqueda: Fuerzas Unidas para Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas en Coahuila y México
- 19 Grupos civiles armados en México: autodefensas y policías comunitarias
- 20 El trabajo de PBI en el contexto de la guerra contra el crimen organizado – una reflexión
- 22 Conclusión y Recomendaciones



**Convoy de militares enviado por el Gobierno Federal a Chihuahua en apoyo al combate al crimen organizado en enero de 2011, año que registró el pico más alto de violencia en el Estado. © Sugeyry Gándara**

# Editorial

Desde el inicio de la “guerra contra el crimen organizado”, emprendida durante la administración de Felipe Calderón al principio de su presidencia en 2006, México ha vivido un contexto de violencia e inseguridad extrema que ha afectado gravemente al panorama de derechos humanos en el país.

Las políticas de seguridad pública implementadas desde entonces se han enfocado en combatir el crimen organizado a través de una estrategia de militarización que resultó en un fuerte aumento de violaciones de derechos humanos. Los factores que permitieron el auge del crimen organizado, tales como la impunidad, la corrupción, y las profundas desigualdades socio-económicas que persisten en México, no se han priorizado tanto como el combate militarizado al crimen organizado.

Empezando su administración a finales de 2012, Enrique Peña Nieto anunció una nueva estrategia de seguridad, presentada bajo el lema “México en Paz”, como uno de los ejes centrales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, documento rector del Ejecutivo Federal. Desde entonces, el Gobierno ha emprendido reformas y acciones para enfrentar la violencia. En paralelo, PBI ha observado una disminución de reportes en la prensa nacional e internacional sobre la inseguridad en México. A pesar de los cambios positivos en el imagen de México, las organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación sobre la persistencia de la violencia y destacan la necesidad de informar a los actores claves de la comunidad internacional y nacional sobre los efectos continuos de las políticas de seguridad pública en los derechos humanos y en las personas que los defienden.

Para responder a esta petición de la sociedad civil, PBI busca visibilizar las consecuencias del contexto de seguridad en México para la defensa de los derechos humanos en el país. ¿México en paz? Seguridad y derechos humanos aborda el tema de la seguridad pública desde la perspectiva de las personas defensoras de derechos humanos que sufren las consecuencias de este contexto, ya que afecta su situación de seguridad, su relación con el Estado mexicano y la percepción de su estatus como defensores. Las personas defensoras se han organizado para reaccionar a este contexto: acompañan a las víctimas, forman redes y proponen soluciones que respondan a las necesidades particulares de los grupos más vulnerables. Exigen justicia, un nuevo paradigma de seguridad humana, un modelo nuevo de combate al crimen organizado, el fin de la corrupción, y un enfoque de derechos humanos en las políticas de seguridad pública.

A pesar del discurso oficial, PBI no ha observado un México en Paz durante los primeros dos años de gobierno de Peña Nieto, sino que constata con preocupación la continuidad de las problemáticas relacionadas con las políticas de seguridad pública y sus efectos sobre el respeto de los derechos humanos en el país. Muestra de esto son los recientes hechos de Tlatlaya, Estado de México, donde elementos del Ejército presuntamente ejecutaron a 22 personas<sup>1</sup>, e Iguala, Guerrero, donde se investiga actualmente a elementos de la policía municipal por el homicidio de 6 personas y su presunto involucramiento en la desaparición de 43 estudiantes<sup>2</sup>.

Más allá del análisis constante del contexto y el intercambio continuo con las organizaciones de derechos humanos que emprende PBI en su trabajo, la presente publicación se basa en entrevistas realizadas por PBI con personas defensoras de derechos humanos que realizan su labor en este contexto. PBI agradece a todas las personas que han contribuido en la elaboración de este documento. Es importante señalar que PBI solicitó entrevistas, que no fueron concedidas, tanto a representantes del gobierno mexicano como al cuerpo diplomático, por lo que se ha incorporado el estudio de informes y comunicados del gobierno mexicano para complementar el análisis.

1. OHCHR: “Mexico/Tlatlaya case: UN expert urges full investigation of possible summary executions after initial arrests” 29/09/2014

2. Organizaciones de derechos humanos reportaron acción conjunta entre policías municipales y actores del crimen organizado. Ver comunicado del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan del 7/10/2014: <http://bit.ly/1EXi7LA>

# Contextualizando: México como un ejemplo más de la región latinoamericana



Integrantes del Centro de Derechos Humanos Paso del Norte muestran el Valle de Juárez a un voluntario de PBI © PBI

México no puede ser analizado autónomamente porque su situación de violencia no es única. Como los otros países de la región, sufre de la falta de un Estado de derecho consolidado, de fuertes desigualdades económicas y sociales entre su población y de la proliferación de grupos armados no estatales. Comparte también altos niveles de violencia criminal. Según el PNUD, “[l]a región latinoamericana [...] sufre la pesada carga de la violencia, con más de 100.000 homicidios registrados por año. La mayoría de los países de la región tienen tasas de homicidio con niveles de epidemia, según la clasificación de la Organización Mundial de la Salud, con tasas mucho más altas que en otras regiones”<sup>3</sup>.

Las causas y expresiones de la violencia entre los países de la región latinoamericana son, sin embargo, diversas, heterogéneas y responden a los contextos particulares y locales de cada uno de ellos. El informe del PNUD advierte de que la multiplicidad de las expresiones de la violencia (violencia de género, corrupción, violencia pandillera, violencia por parte de actores estatales) “y su carácter local hace evidente que no todo lo que ocurre en América Latina tiene como explicación el empuje de la delincuencia organizada transnacional”.

Sin embargo, la violencia ligada al crimen organizado ha sido priorizada y ha modelado las políticas de seguridad pública de la región, en parte debido a la influencia de Estados Unidos y su política prohibicionista de drogas y su enfoque en la seguridad

nacional. Dichas políticas han considerado el crimen organizado y el tráfico de drogas esencialmente como un problema de seguridad regional (y no como de salud pública), a ser atendido por militares y policías en los países de producción y tránsito de droga, y obviando el rol mismo de los Estados Unidos en el consumo y tráfico de drogas y producción de armas de fuego<sup>4</sup>. La estrategia estadounidense ha estado enfocada en la captura y eliminación de líderes de las organizaciones criminales y la incautación de drogas sin reducir claramente la producción y el tráfico de drogas<sup>5</sup>.

Las negativas consecuencias sociales y políticas de esta estrategia<sup>6</sup> han empujado recientemente a varios países latinoamericanos a cuestionarla y a abrir un debate en la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>7</sup>, sobre la política de drogas en la región. En marzo de 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostuvo por primera vez una audiencia para analizar el impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en las Américas, reconociendo así la urgencia del tema.

## COOPERACIÓN ESTADOS UNIDOS-MÉXICO: LA INICIATIVA MÉRIDA

La Iniciativa Mérida (IM) es un acuerdo de cooperación en materia de seguridad inicialmente firmado por los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush, y que sigue vigente durante las administraciones actuales de Enrique Peña Nieto y Barack Obama. A diferencia del Plan Colombia, que se implementó en un contexto de conflicto armado y que tenía claramente un componente de contra-insurgencia, la IM fue anunciada en octubre de 2007 para apoyar a México en su lucha contra el crimen organizado y con el fin de “contrarrestar la violencia ocasionada por las drogas que amenaza a los ciudadanos en ambos lados de la frontera”<sup>8</sup>. La IM nunca previó la participación directa de militares estadounidenses en suelo mexicano y se enfocó mayoritariamente en el traspaso de equipamiento y entrenamiento a las Fuerzas Armadas y policías mexicanas, involucradas en “la guerra contra el narco”. Hasta ahora, el Congreso de los EE.UU. ha asignado 2,1 mil millones de dólares, de los cuales, hasta julio de 2014, se habían entregado 1,2 mil millones<sup>9</sup>. Desde su inicio, la pertinencia de la IM ha sido

3. PNUD, “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina”, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, 11/2013, p.III

4. Simone Lucatello, “El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica” y Georgina Olson Jiménez, “El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México” en Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012, México: CASEDE, 2013, pp.47-63

5. Daniel Mejía y Pascual Restrepo, “¿Por Qué Está Colapsando la Prohibición Estricta? Una Perspectiva desde los Países Productores y de Tránsito” en Acabando con la Guerra contra las Drogas: Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas, LSE-IDEAS, 05/2014

6. Ídem. Ver también: Mesoamerican Working Group, Rethinking the Drug War in Central America and Mexico, Washington DC, 11/2013.

7. Ver, por ejemplo: José Miguel Insulza, “El problema de las drogas en las Américas”, OEA, Secretaría General, OEA/Ser.D/XXV.4, 2013

8. Embajada de EEUU en México, Hoja Informativa: Iniciativa Mérida-Panorama General, 07/2014

9. Ídem

cuestionada por organizaciones de la sociedad civil mexicanas e internacionales por su apoyo desmesurado a las Fuerzas Armadas, que enfatiza y legitima el papel de los militares en la estrategia de combate al crimen organizado del gobierno mexicano, en un contexto de crecientes violaciones cometidas por las mismas<sup>10</sup>.

Sin embargo, desde 2010, el Departamento de Estado de los EE.UU. ha reducido el monto de la asistencia en seguridad a la región latinoamericana, y en particular los fondos asignados a la IM<sup>11</sup>. Con la llegada de Peña Nieto al gobierno, se reformularon también las prioridades de financiamiento en México (menos equipamiento militar y de inteligencia y más fondos para capacitación y fortalecimiento institucional)<sup>12</sup>. La IM se enfoca actualmente en cuatro objetivos o pilares: (1) afectar la capacidad operativa del crimen organizado, (2) institucionalizar la capacidad de mantener el Estado de Derecho, (3) crear la estructura fronteriza del Siglo XXI y, (4) construir comunidades fuertes y resilientes. Sin embargo, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) advierte de que,



**Integrantes del ejército mexicano participan en un desfile en el marco del Día de la Independencia, 15 de septiembre, 2014 © PBI**

si bien se han re-equilibrado ligeramente las prioridades (con más fondos para fortalecer el sistema de justicia en México y la prevención de la violencia por ejemplo), el pilar 1 sigue siendo donde se concentran la mayor parte de los recursos otorgados y “no se ha visto un giro significativo de la dirección donde va el apoyo con la llegada de Peña Nieto”<sup>13</sup>. El énfasis sigue siendo la prohibición de las drogas y la detención de miembros del crimen organizado y no tanto un cambio estructural para reforzar las instituciones mexicanas. En paralelo, se han incrementado los fondos destinados a la “seguridad fronteriza”. La asistencia no va sólo dirigida a la frontera común entre los dos socios, sino también a la frontera del sur de México debido a su valor estratégico para el paso de la droga pero también al flujo creciente de migrantes centroamericanos que la cruzan cada día<sup>14</sup>. En relación a esto último, organizaciones de la sociedad civil han alertado sobre el riesgo de que este cambio signifique “un giro hacia más políticas que consideren los flujos migratorios como una amenaza a ser controlada en vez de un fenómeno humanitario por ser gestionado o poblaciones vulnerables por ser protegidas”<sup>15</sup>.

Actualmente, las organizaciones de la sociedad civil mexicanas y estadounidenses exigen que no se siga apoyando a las fuerzas de seguridad mexicanas sin asegurar que haya control adecuado sobre su actuar e instituciones de seguridad y procuración de justicia fuertes y confiables. Muchas han preconizado un cambio en el enfoque para dejar de considerar la problemática que vive México sólo desde la perspectiva de seguridad<sup>16</sup>. El Congreso de los Estados Unidos tiene la capacidad de retener el 15% de los fondos si México no cumple con estándares mínimos de respeto a los derechos humanos pero desde 2008 ha ejercido esta prerrogativa sólo en dos ocasiones. Las organizaciones consideran, sin embargo, que dichos estándares no se han cumplido cabalmente desde 2007 y que siguen sin cumplirse<sup>17</sup>.



**Pase de lista que realizó el Gobernador de Chihuahua, César Duarte, en noviembre de 2013 a más de mil 250 elementos que conforman las 12 divisiones de la Fiscalía General del Estado, destinadas para la seguridad y persecución del delito. © Sugeyry Gándara**

10. HRW, Impunidad Uniformada: Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública, abril 2009 y Maureen Meyer, Mexico's Police: Many Reforms Little Progress, WOLA, 05/2014

11. Adam Isacson et al, Hora de Escuchar: Tendencias en Asistencia de Seguridad de los EEUU hacia América Latina y el Caribe, CIP/LAWG/WOLA, septiembre 2013

12. Isacson et al, *Ibidem*, p.21

13. Entrevista con Maureen Meyer (WOLA), 19/08/2014

14. Adam Isacson et al, Mexico's Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America, WOLA, 08/2014

15. *Ibidem*, p.20

16. CMDPDH, “Por un nuevo paradigma en las políticas de drogas: un llamado de la sociedad civil a los Estados de la región”, 2/09/2014

17. Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond, Congressional Research Service, 04/2014, pp.29-31

# “Recuperar la paz y la libertad”: lógica y realidad de la estrategia de seguridad actual

En diciembre de 2006, Felipe Calderón inauguró su administración anunciando una “guerra” contra el crimen organizado que significó un fuerte despliegue militar en el país para apoyar a las policías, estimadas demasiado corruptas y poco capacitadas, para luchar contra las redes criminales. La violencia, lejos de aminorar, se generalizó: “a partir de mayo de 2008 aumentaron súbita y sostenidamente los homicidios relacionados con la delincuencia organizada a niveles nunca vistos”<sup>18</sup>. Paralelamente, la presencia de militares en tareas de seguridad pública y el imperativo de mostrar resultados positivos, agravaron la situación de derechos humanos e incrementaron violaciones como tortura, desapariciones, ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y procesos penales indebidos cometidos por elementos de las fuerzas armadas, policiacas y de las instituciones de procuración de justicia<sup>19</sup>. La administración Calderón cerró su sexenio con 26 mil desaparecidos, más de 120 mil homicidios<sup>20</sup> y habiendo castigado sólo el 1% de los delitos<sup>21</sup>.

A partir de la llegada de Enrique Peña Nieto al gobierno en 2012, surge un cambio en la manera en que se presenta la estrategia de seguridad pública. Se define nuevamente como un eje central de la política federal mexicana, pero esta vez su principal objetivo, refrendado por los tres partidos mayoritarios a través del Pacto por México, es “recuperar la paz y la libertad disminuyendo la violencia, en específico [...] los tres delitos que más lastiman a la población: asesinatos, secuestros y extorsiones”<sup>22</sup>. La estrategia se incluye bajo el lema “México en Paz” y es la primera meta del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Se detalla también en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 (PNSP) que busca desmarcarse de los dos sexenios panistas anteriores. El programa precisa que, en vez del “combate frontal a las organizaciones delictivas”, se enfocará en reducir la violencia y la incidencia de los delitos que impactan más la sociedad y la economía<sup>23</sup>.

A grandes rasgos, la nueva estrategia de seguridad del actual Gobierno Federal propone, (1) lograr una mayor coordinación entre las instituciones de seguridad pública federales y estatales, (2) fortalecer los cuerpos de seguridad pública a través de capacitaciones, un reordenamiento insti-

tucional, la creación de un nuevo cuerpo de seguridad pública (la Gendarmería Nacional) y controles de confianza, (3) desarticlar las organizaciones delictivas, privilegiando la inteligencia sobre la fuerza, el desmantelamiento de sus estructuras financieras y logísticas y aumentando el control territorial del Estado, en especial en las fronteras y centros económicos estratégicos del país. Adicionalmente al PNSP, en línea con lo anunciado en el Pacto por México, ha destinado recursos y esfuerzos para atender las causas estructurales de la violencia y prevenir el delito, objetivos que se encuentran detallados desde febrero de 2013 en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia<sup>24</sup>. A dos años de la toma de posesión de la presidencia por parte del PRI<sup>25</sup>, ¿qué balance podemos hacer de esta nueva estrategia?

## LA ESTRATEGIA RENOVADA DE PEÑA NIETO: ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN

Según el Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, hasta septiembre de 2014 se habían implementado varios aspectos de la nueva estrategia de seguridad:

- Con el afán de reforzar la cooperación interinstitucional, se concentraron en la SEGOB renovados poderes y se le asignó la seguridad pública, la protección de los derechos humanos, la atención a víctimas del delito y personas desaparecidas, así como la relación política y de coordinación con los estados. El nuevo organigrama posiciona asimismo a la policía federal bajo la recién creada Comisión Nacional de Seguridad, dentro de la SEGOB, retornando así a la estructura usada por los anteriores gobiernos del PRI.

- Se ha alentado la implementación del Mando Único, que pretende unificar bajo una cadena de mando única a las policías municipales y estatales, con el objetivo de reducir la corrupción. Según el Segundo Informe de Gobierno, el proceso registra avances en 31 estados y 73% de la población nacional está cubierta por municipios con convenios de colaboración de Mando Único.

- Ante los problemas de abuso de poder y corrupción en los cuerpos policiacos diagnosticados en el PNSP, el Gobierno Federal ha priorizado su profesionalización y el



Voluntarios de PBI acompañan a miembros de Código-DH en un retén policiaco en el Istmo de Tehuantepec, Estado de Oaxaca © PBI

18. Eduardo Guerrero en “Nuestra Guerra: Una Conversación”, Nexos, 01/11/2011

19. HRW, Neither Rights Nor Security, 11/2011

20. “Confirma Segob: 26 mil 112 desaparecidos en el sexenio de Calderón”, Proceso, 26/02/2013; y “Más de 121 mil muertos, el saldo de la narcoguerra de Calderón: Inegi”, Proceso, 30/07/2013

21. CNDH, Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013, p.37

22. Pacto por México, Diciembre 2012: <http://bit.ly/ZToShB>

23. Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, DOF, 30/04/2014, p.12

24. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, abril 2014

25. Davis Jack y Edward Fox, “México Disuelve Formalmente la Secretaría de Seguridad Pública”, Insight Crime, 03/01/2013



Integrantes de la nueva Gendarmería Nacional participan en un desfile en el marco del Día de la Independencia de México, 15 de septiembre, 2014 © PBI

refuerzo de controles de confianza, procesos de depuración y otros mecanismos de control interno. El Segundo Informe de Gobierno de Peña Nieto rinde cuenta del número de capacitaciones y entrenamientos recibidos por los elementos de la policía. Afirma igualmente que más del 90 por ciento de los cuerpos de seguridad y justicia estatales y federales han pasado evaluaciones y controles de confianza. A nivel federal, 88 por ciento de los evaluados los pasaron exitosamente.

- En agosto de 2014, se creó la nueva Gendarmería Nacional “cuya tarea fundamental es contribuir a la generación de condiciones de seguridad para las personas y sus bienes [...] en aquellos lugares en donde exista presencia de la delincuencia organizada o altos índices delictivos.”<sup>26</sup>

- En materia de prevención social de la violencia, se han financiado en 2014 99 programas que van desde la atención a adicciones, recuperación de espacios públicos, proyectos artísticos y culturales, procesos de mediación comunitarios, y apoyo a proyectos socio-productivos, entre otros.

- En 2013, el Gobierno promulgó la Ley General de Víctimas y varias otras reformas con el propósito de facilitar la implementación de la Reforma de Justicia Penal de 2008. En abril de 2014, se reformó el Código de Justicia Militar. Como consecuencia, los casos de violaciones de derechos humanos de personas civiles deben ahora ser juzgados por el sistema civil de

justicia y no por tribunales militares<sup>27</sup>.

- En materia de DDHH, el Gobierno adoptó un Programa Nacional de Derechos Humanos<sup>28</sup>.

A pesar de tener avances y de poder demostrar indicadores de proceso positivos, los resultados en el terreno son menos tangibles. Según las organizaciones entrevistadas y acompañadas por PBI, los indicadores de impacto de dicha estrategia no son claros.

### ¿UN CAMBIO SIGNIFICATIVO EN LOS HECHOS?

Si bien la violencia ha estado menos presente en los discursos del Gobierno, las cifras son objeto de debate. Por un lado, el Gobierno Federal celebró el descenso de los homicidios. Según las cifras del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se observa que la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes pasó de 9,3 en 2007 a 19,8 en 2011 pero bajó a 15,5 en 2013 confirmando la ligera tendencia a la baja iniciada en mayo de 2011<sup>29</sup>. Por otro lado, académicos, periodistas y personas defensoras de los derechos humanos han cuestionado la forma en que el Estado recoge y analiza estas cifras y presentan

un panorama mucho menos halagador<sup>30</sup>. El semanario Zeta y Sin Embargo, diarios que han hecho un conteo regular de homicidios desde el sexenio de Calderón, denuncian así más de 57 mil nuevos homicidios durante lo que va del gobierno de Peña Nieto<sup>31</sup>. A estos números se suman alrededor de 160 mil desplazados internos según el Centro de Vigilancia del Desplazamiento Interno (IDMC), de los cuales se estima que 141.900 serían desplazados por la violencia del narcotráfico desde 2007<sup>32</sup>. Adicionalmente, la Procuraduría General de la República (PGR) cifras reconoce la existencia de 22.322 personas desaparecidas entre 2006 y 2014, de las cuales un 44 % corresponden a la actual administración<sup>33</sup>.

En cuanto a las violaciones a derechos humanos, en 2012 la CNDH recibió 23.347 expedientes, de los cuales alrededor de 11 mil fueron recibidos como quejas. La institución recalca que “el total de expedientes representa un incremento de 56% con respecto a 2009 [...] los 11,011 expedientes de queja reflejan un incremento de 81 % en relación con 2009”. De las quejas presentadas sobresalían “las 4.447 promovidas en contra de autoridades del sector seguridad [...] en relación con hechos violatorios como detención arbitraria; trato cruel, inhumano o degradante; incumplimiento de alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo; intimidación, y empleo arbitrario de la fuerza pública, entre otros”<sup>34</sup>. En 2013, la CNDH reporta haber recibido 23.716 expedientes, pero 9.008 expedientes fueron integrados como quejas. De estas, 3.842 eran en contra de las autoridades del sector seguridad<sup>35</sup>. A pesar de esta baja en el número de quejas integradas por la CNDH entre el 2012 y el 2013, diversos relatores de la ONU han alertado sobre la continuidad de las violaciones de DDHH ligadas a la estrategia de seguridad en México. Es también destacable que la actuación de la CNDH ha sido cuestionada por amplios sectores de la sociedad civil mexicana e internacional por su desidia en algunos casos<sup>36</sup>.

26. 2do Informe de Gobierno 2013-2014, Gobierno de México, Presidencia de la República, agosto 2014, p.77

27. CDHM Tlachinollan, Centro ProDH, Fundar, IMDH, “Restricción de la Jurisdicción Militar en casos donde haya civiles: triunfo histórico de las víctimas frente a la impunidad castrense”, 30/04/2014

28. Programa Nacional de Derechos Humanos, DOF, 30/04/2014

29. Ver registro de homicidios de INEGI que arrojan la misma tendencia de ligera bajada desde el 2011. Ver cifras de Lantia Consultores: Eduardo Guerrero, “Violencia del crimen organizado: tendencias y prospectiva”, Central Municipal, n°24, 08/2014

30. Observatorio Nacional Ciudadano, Reporte sobre Delitos de Alto Impacto, 07/2014

31. “Los muertos con Peña llegan a 57 mil 899 en 20 meses; son 14 mil 205 más que en el mismo período de Calderón: Zeta”, Sin embargo.mx, 25/08/2014

32. IDMC, diciembre 2013: <http://bit.ly/110J959>

33. “Hay 22 mil 322 personas no localizadas en México; van 9 mil 790 con EPN”, Animal Político, 22/08/2014

34. CNDH, Informe de actividades 2012, Tomo 01/01/2013, p.11

35. CNDH, Informe de actividades 2013, Tomo 01/01/2014, pp.16-17

36. Penélope Aldaz, “Critican actuación tardía de CNDH en Tlatlaya e Iguala”, El Universal, 29/09/2014

En 2014, tras una visita al país efectuada el año anterior, el Relator Especial de la ONU sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias concluyó que: "sigue produciéndose un número alarmante de violaciones del derecho a la vida [...]. La impunidad sigue siendo un problema serio, tanto a nivel individual como a nivel sistémico. Los problemas de la protección del derecho a la vida en México se deben a diversos factores, entre ellos las deficiencias del sistema jurídico [...]; la falta de disposición o de capacidad de la policía y los fiscales para iniciar investigaciones, [...] y la falta de rendición de cuentas por las violaciones cometidas. [...] es imperativo disminuir la participación del ejército en las actividades policiales; velar por que los militares acusados de haber cometido violaciones de los derechos humanos sean enjuiciados por tribunales civiles y no militares [...] es preciso un fortalecimiento [...] del estado de derecho, uno de cuyos elementos fundamentales es la rendición de cuentas por los atropellos cometidos"<sup>37</sup>.

Igualmente, el Relator Especial para la Tortura visitó el país en 2014 y afirmó que: "aún existe en México una situación generalizada del uso de la tortura y malos tratos como medio de investigación criminal, pero con mayor intensidad en los delitos relacionados con la delincuencia organizada [...] y estos actos normalmente quedan en la más flagrante impunidad"<sup>38</sup>. Y, "El Relator reconoce el desarrollo de nuevas estrategias de seguridad pública con perspectiva de derechos humanos, incluyendo la prevención del delito. Sin embargo, [...] le preocupa la continua militarización de varias regiones del país y la persistente participación de mandos militares en corporaciones civiles [...]. A pesar de que los organismos oficiales nacionales y estatales de control y de derechos humanos reportaron al Relator una baja en el número de denuncias de tortura y malos tratos en los últimos dos o tres años, el Relator recibió un alarmante número de quejas y testimonios verosímiles y observó casos documentados respecto a estas prácticas por parte de diversas autoridades, incluyendo las Fuerzas Armadas, las policías municipales, estatales, y federales; y los agentes ministeriales estatales y federales [...] el Relator expresa su extrema preocupación respecto al escaso número de investigaciones efectivas por estos delitos y la ausencia casi absoluta,

tanto a nivel federal como estatal, de sentencias condenatorias, lo que conlleva a una persistente impunidad"<sup>39</sup>.

A pesar de algunos avances, las organizaciones mexicanas de DDHH no han documentado una baja en las cifras de violaciones de derechos humanos. En un reporte conjunto, la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada, el Comité Cerezo y Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, A.C. (Acuddeh) destacan un aumento de violaciones de derechos humanos por motivos políticos. Documentaron, por ejemplo, 292 detenciones arbitrarias en 2012 y 427 en 2013; 21 ejecuciones extrajudiciales en 2012 y 20 en 2013, y afirman que "en los primeros 18 meses de la administración de Calderón se registraron 24 desapariciones forzadas [de personas defensoras de los derechos humanos] y en los primeros 18 meses de la administración de Peña Nieto se registraron 29"<sup>40</sup>.

En cuanto a los cambios reportados por el Gobierno, si bien las organizaciones de la sociedad civil reconocen avances, alertan de que "a pesar de las reformas constitucionales de 2008 y 2011, el Estado no ha tomado las acciones para implementar el necesario cambio radical en el modus operandi de [las] instituciones [de procuración de justicia] [...] las mayores problemáticas no se encuentran en el ámbito de lo normativo sino de la implementación concreta de los derechos humanos y en el combate a la impunidad"<sup>41</sup>. En este sentido, los esfuerzos de capacitación y renovación de las fuerzas de seguridad han sido juzgados como insuficientes<sup>42</sup>. Edgar Cortez valora que "seguimos sin tener un proceso claro y continuo que nos asegure que vamos a contar con policías profesionales, mejor capacitadas y respetuosas de los derechos humanos"<sup>43</sup>. En un informe de mayo de 2014, WOLA también afirma que si bien se han impulsado



**Integrantes de la nueva Gendarmería Nacional participan en un desfile en el marco del Día de la Independencia de México, 15 de septiembre, 2014 © PBI**

37. Christof Heyns, Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Asamblea General de la ONU, A/HRC/26/36/Add.1, 28/04/2014

38. OACNUDH México, "Tortura: Experto de la ONU pide al Gobierno de México poner fin al ciclo de impunidad", Comunicado de prensa, 02/05/2014

39. ONU, Conclusiones Preliminares Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez 21/04-2/05/2014

40. ACUDEH, Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada y Comité Cerezo México, La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad (junio de 2013 a mayo 2014), 2014

41. Situación General de Derechos Humanos en México, Reporte preparado por varias OSC para el 147º período de sesiones de la CIDH, 03/2014 <http://bit.ly/1yh4gO9>

42. David Vicenteño, "Llaman a completar certificación policial", El Excelsior, 03/07/2014

43. Entrevista de PBI a Edgar Cortez, investigador del Instituto Mexicano de Democracia y Derechos Humanos (IMDDH) 15/07/2014

varias medidas para reformar la policía en México, que han incluido elementos positivos, estas “no han logrado establecer sólidos controles internos y externos sobre las acciones policiales, lo que permite que continúe un patrón generalizado de abuso y corrupción [...] El reto más significativo por delante es asegurar que los agentes corruptos y abusivos rindan cuentas por sus acciones”<sup>44</sup>. Por su magnitud, las recientes matanzas de Tlatlaya (presunta ejecución de 22 personas por parte de elementos del Ejército)<sup>45</sup> y los hechos de Iguala (homicidio de 6 personas y presunta desaparición de 43 estudiantes normalistas, hechos en los cuales la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero y la PGR reconocieron la participación del presidente municipal y de policías municipales)<sup>46</sup> han alertado la comunidad internacional y valido críticas generalizadas a México<sup>47</sup>. Lejos de ser casos aislados, revelan la continuidad de las violaciones de derechos humanos del sexenio pasado.

**CUESTIONAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD**

Organizaciones civiles y fuentes periodísticas han criticado varios aspectos de la actual estrategia de seguridad. Más allá de los resultados, la estrategia misma y su novedad, han sido cuestionadas. La sociedad civil ha criticado principalmente el amplio rol que el Ejército ha mantenido de facto en tareas de seguridad pública, sin una clara fecha de salida. Edgar Cortez afirma así que “a la fecha no hay una estrategia distinta de seguridad a la del gobierno anterior”, pues se sigue usando las fuerzas armadas conjuntamente con la policía federal para la seguridad pública. El Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018 confirma explícitamente que los militares seguirán coadyuvando a las autoridades civiles en sus funciones de seguridad pública a lo largo del sexenio<sup>48</sup>. De hecho, “los operativos no sólo se han intensificado –219.378 patrullajes en este año en el que han participado 91.547 efectivos [sino que] las Bases de Operación Mixta (policial-militar) pasaron de 97 a 141 y en las calles se emplea a 37 mil efectivos diarios”<sup>49</sup>. En este sentido, si bien por un lado es positiva la publicación del manual de aplicación común a las tres fuerzas armadas que regula el uso de la fuerza<sup>50</sup>, por otro, demuestra también la intención de mantenerlas en tareas policíacas.



**Presentación del informe “Fuera de Control: tortura y otros malos tratos en México” de Amnistía Internacional México, 4 de septiembre, 2014 © PBI**

Aunado a este punto, algunas organizaciones y medios insinúan que la inseguridad y la respuesta militar han beneficiado en parte ciertos intereses económicos<sup>51</sup>. A través de algunos casos (ver, en particular, el del Valle de Juárez<sup>52</sup>, el del municipio de Allende<sup>53</sup> y otras zonas en Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila), se ha sugerido que algunas regiones especialmente aisladas por la violencia y el desplazamiento forzado son ahora prospectos para la exploración y extracción de recursos naturales por parte de empresas. De hecho, como se ha mencionado arriba, los programas gubernamentales actuales vinculan de forma directa el tema seguridad con el tema del desarrollo económico. En octubre 2014, el Secretario de Hacienda incluso declaró que la nueva gendarmería nacional “sería puesta a disposición de las empresas privadas que desarrollen proyectos en territorio mexicano y [...] será activado frente a tres amenazas, una de las cuales refiere a aquellos casos en que haya actores que atenten contra los ciclos productivos o las fuentes de ingresos”<sup>54</sup>.

Por último, organizaciones de la sociedad civil critican que, en nombre de la seguridad, se hayan publicado leyes y reglamen-

tos con el potencial de limitar la protesta social. El Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social conformado a inicios de 2014<sup>55</sup> ha documentado cómo a lo largo de los dos últimos años se han aprobado leyes y reglamentos que tienden a restringir la libertad de expresión y manifestación, aunados a un clima de abuso de la fuerza por parte de policías durante marchas y actos de protesta así como detenciones arbitrarias de manifestantes y personas defensoras de los derechos humanos<sup>56</sup>. El Frente ha denunciado en particular la reforma al artículo 29 constitucional, que flexibiliza los procedimientos para declarar un estado de excepción y su Ley Reglamentaria, que da un “margen amplio de discrecionalidad al Poder Ejecutivo para justificar el establecimiento de la suspensión de garantías [...] posibilitando así su utilización política con propósitos de control social y criminalización de la protesta”, pero también reformas como la de Telecomunicaciones, que permite la geolocalización de las personas mediante sus aparatos telefónicos y el acceso directo a sus datos por parte del Gobierno por razones de seguridad<sup>57</sup>.

44. Maureen Meyer, La Policía en México: muchas reformas, pocos avances, WOLA, 05/2014  
 45. OHCHR, “Mexico / Tlatlaya case: UN expert urges full investigation of possible summary executions after initial arrests”, Comunicado de prensa, 29/09/2014  
 46. OHCHR, “Mexico faces crucial test in the investigation of the deaths and enforced disappearances of students in Guerrero”, Comunicado de prensa, 10/10/2014  
 47. Ver por ejemplo los pronunciamientos de la CIDH (<http://bit.ly/1ssgzUv>), la ONU (<http://bit.ly/1vAKg4A>) y el Parlamento Europeo (<http://bit.ly/1vSrjDh>)  
 48. SEDENA, Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013–2018, p. 18  
 49. Erubiel Tirado, “Los Límites del control civil”, Proceso, 02/10/2014  
 50. Manual del Uso de la Fuerza de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, DOF, 30/05/2014  
 51. Dawn Paley, “Militarization & Economic Transformation in Colombia & Mexico: Drug War Capitalism”, Against the Current, Vol. 27, Issue 3, 07-08/2012, p.21  
 52. ACUDEH, Informe de violaciones de derechos humanos cometidas contra las personas defensoras de derechos humanos en el periodo 2011-primer trimestre 2012, 2012, pp.71-81  
 53. Diego Enrique Osorno, “El Manantial Masacrado”, Vice, 19/09/2014  
 54. Varias OSC, “Gendarmería debe proteger derechos de personas y no intereses personales”, Octubre 2014  
 55. Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, Control del espacio público: Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno, abril 2014  
 56. Juan Alberto Cedillo, “En la mira trasnacional, tierras abandonadas y secas”, Proceso, 10/09/2014  
 57. Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, Ídem.



# Hacia un sistema de justicia penal: la impunidad y la búsqueda del respeto de los derechos humanos durante los primeros dos años de gobierno de Peña Nieto

*Artículo de José Luis Gutiérrez, abogado y director de Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C. (AsiLegal), una ONG que brinda apoyo legal a grupos en vulnerabilidad y que ha monitoreado la implementación del nuevo sistema penal acusatorio a través, en parte, de la capacitación a operadores de justicia.*

El Sistema de Justicia Penal en México hasta 2008 mostró serias deficiencias para cumplir con su principal finalidad: procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial<sup>58</sup>. El incumplimiento de este objetivo derivó en prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, saturación, retraso judicial y violaciones a derechos humanos, circunstancias que permitieron la permanencia de la impunidad. Frente a este panorama, el Estado mexicano, con la finalidad de lograr la consolidación de un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos, realizó una reforma constitucional que transformó el sistema de justicia penal. Tomando en cuenta la complejidad que implicaba la transición de un sistema inquisitivo hacia un sistema de justicia penal acusatorio<sup>59</sup> y las necesidades de cambios legislativos, creación de instituciones, capacitación, entre otros aspectos, se fijó un plazo de ocho años (2008-2016) para que en México se realizaran los cambios necesarios para la reestructuración total del sistema de justicia penal.

Sin embargo, a finales de 2014, persiste un rezago en la implementación del nuevo sistema de justicia penal. A un año del 2016, únicamente cuatro estados operan en su totalidad bajo el sistema de justicia penal acusatorio. El sistema penal acusatorio opera en algunas regiones de catorce estados<sup>60</sup>. El gobierno mexicano ha proyectado que en los últimos tres meses de 2014 nueve estados deberán iniciar la aplicación del nuevo sistema penal<sup>61</sup> y, entre 2015-2016, cuatro estados y el Distrito Federal darán inicio al proceso<sup>62</sup>. Frente a esto, para implementar el sistema penal acusatorio, el gobierno actual aumentó en un 280 por ciento el financiamiento para el logro de este objetivo.

A pesar de los financiamientos, entre los factores que han determinado el rezago de la implementación se encuentran: el uso de recursos asignados para el nuevo sistema de justicia que fueron utilizados para otros objetivos por parte de los estados<sup>63</sup>, las insuficientes reformas a leyes y la falta de capacitación.

Es de resaltar que una de las principales estrategias para la implementación del nuevo sistema de justicia penal y el alcance de una procuración de justicia efectiva<sup>64</sup> ha sido la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en marzo de 2014. El CNPP fue publicado por el gobierno de Enrique Peña Nieto como uno de los cambios jurídicos más relevantes en los últimos años que permitirá uniformar el proceso penal en México y recuperar la confianza ciudadana a partir de resultados<sup>65</sup>. Sin embargo, el CNPP representa riesgos graves para los derechos humanos de las personas. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en marzo de 2014, presentó una acción de inconstitucionalidad en la cual refutó trece artículos del CNPP por considerarlos violatorios de derechos humanos. El Código Nacional de Procedimientos Penales se aplicará en todo México a partir de 2016 y algunos de sus artículos podrían conducir a afectaciones graves a la libertad<sup>66</sup> y a la integridad física de personas inocentes.

Con el fin de garantizar un sistema de justicia penal eficaz, imparcial y transparente, el Gobierno también planteó una estrategia para abatir la impunidad. Dicha estrategia contempla nueve acciones que proponen reformas legislativas y la ampliación de facultades de la Procuraduría General de la República para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia. También incluye nuevos sistemas de información, procesos de capacitación y actualización dirigidos a fiscales, jueces, policías, peritos, y defensores públicos<sup>67</sup>.

A pesar de estas acciones, la percepción negativa respecto al sistema de justicia permanece. Durante la Consulta Ciudadana realizada para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de Enrique Peña Nieto, se registró que el 56% de las personas entrevistadas consideraron que los principales problemas del

sistema de justicia son la impunidad y el 22% consideró que son los juicios lentos y poco transparentes. Estas estadísticas concuerdan con una realidad apremiante. México es el séptimo país del mundo en crímenes sin resolver en contra de periodistas, aun cuando en 2013 se aprobó una reforma constitucional que permite al Ministerio Público Federal (fuero federal) investigar crímenes contra periodistas en los estados (fuero común)<sup>68</sup>. México es también el séptimo país en el mundo con mayor número de población penitenciaria con 257,807 personas en prisión. De esta población, el 43.67% no tiene sentencia. Entre enero y agosto de 2014, 233 personas han fallecido dentro del sistema penitenciario en un contexto de reformas legales y en medio de acciones en favor de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, como la construcción de nuevos centros penitenciarios<sup>69</sup>. El gobierno de Enrique Peña Nieto reconoció que más de 26.000 personas habían sido denunciadas como desaparecidas o extraviadas desde diciembre de 2006. Hay que añadir que a las víctimas de los últimos años se suman las que fueron desaparecidas de manera forzada en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, aún en espera de justicia. En relación con la tortura el panorama no es distinto. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes señaló la persistencia de una situación generalizada del uso de la tortura y malos tratos<sup>70</sup>. Dichas circunstancias se dan en un contexto de total impunidad y tolerancia hacia estas prácticas.

La realidad refleja que la impunidad, a dos años de gobierno de Enrique Peña Nieto, no disminuye aun con la transición hacia un sistema de justicia penal que busca el respeto de los derechos humanos en México.

58. SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p.34

59. Chihuahua, Morelos, Yucatán y Estado de México

60. Oaxaca, Zacatecas, Durango, Baja California, Guanajuato, Nuevo León, Chiapas, Tabasco, Puebla, Veracruz, Coahuila, Tamaulipas, Querétaro y Quintana Roo.

61. Según el Segundo Informe de Gobierno de Peña Nieto, estos son Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guerrero, Sinaloa, Nayarit, Hidalgo, Colima y Tlaxcala.

62. Según el Segundo Informe de Gobierno de Peña Nieto, estos son Distrito Federal, Michoacán, Campeche, Baja California Sur y Sonora.

63. De acuerdo con el último informe de auditoría sobre la gestión financiera (2012) realizada por la Auditoría Superior de la Federación, se documentaron diversas irregularidades sobre el proceso de evaluación de los proyectos presentados por las entidades federativas.

64. SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Estrategia 1.4.2

65. Presidencia de la República, Infografía- Beneficios del Código Nacional de Procedimientos Penales, 09/03/2014.

66. Código Nacional de Procedimientos Penales, artículo 148.

67. SEGOB, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Estrategia 1.4.1, p.109

68. Committee to Protect Journalist, Global Impunity Index 2014 <http://bit.ly/1oaduZo>

69. Concentrado de la población penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. 08/2014.

70. ONU, Conclusiones Preliminares de la visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez.

# Un riesgo creciente para personas defensoras



Voluntaria de PBI acompaña a miembros de la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa (OPIM) durante una inspección en un retén militar. © Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan

*“La Relatora reitera su profunda preocupación sobre [...] la persistencia de un clima de violencia e inseguridad para los defensores y defensoras en México [...] quisiera de nuevo llamar la atención acerca del alto nivel de impunidad que prevalece en torno a las violaciones cometidas con los y las defensoras en el país”<sup>71</sup>.*

Los diferentes reportes de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México reflejan “la instalación, desde 2006, de un clima de hostilidad en contra de las y los defensores en el marco de las actividades que realizan”<sup>72</sup>. Según la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDH-DF), los casos registrados de agresiones contra personas defensoras han aumentado fuertemente pasando de 63 en 2011, a 260 en 2012 y 427 en 2013. Igualmente, la organización no gubernamental Accudeh reporta que, entre enero de 2011 y mayo de 2014, los casos de agresiones hacia personas defensoras se han duplicado<sup>73</sup>. Se identifican como grupos especialmente vulnerables a las mujeres defensoras<sup>74</sup>, las personas defensoras de migrantes, las personas defensoras comunitarias y las que trabajan contra la impunidad<sup>75</sup>.

Tal como lo explica Maureen Meyer de

WOLA, este aumento del riesgo no es ajeno a la estrategia de seguridad impulsada desde 2006: “el despliegue de policías federales y militares ha resultado en mayores ataques y amenazas tanto en contra de periodistas como de defensores de derechos humanos”<sup>76</sup>. Al denunciar violaciones de derechos humanos y combatir la impunidad, las personas defensoras afrontan directamente las causas y consecuencias de la estrategia gubernamental de seguridad y se vuelven blancos específicos de una variedad de actores. La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para Todas y Todos” (Red TdT) reporta que, en los 104 casos de agresiones a personas defensoras que documentó entre el 2011 y el 2013, el primer grupo de perpetradores identificados eran miembros de alguna de las fuerzas de seguridad del Estado Mexicano<sup>77</sup>. Aunado a esto, y según la

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH), “es notorio que un segmento mayoritario de [los casos] apunte a actores no estatales, principalmente identificados con cacicazgos locales o grupos delictivos que ven afectados sus intereses por la labor de las personas defensoras en la zona que exhiben o confrontan sus acciones ilegales u otros intereses. En algunos casos se ha logrado demostrar la aquiescencia de actores gubernamentales. Un dato que resalta es que en 23% de los casos se identificó la participación, por acción u omisión, de funcionarios públicos”<sup>78</sup>.

Más allá del aumento numérico de agresiones, Accudeh identifica que a lo largo de los últimos tres años los patrones de agresión se han invertido y agravado: los casos de hostigamiento y agresiones han superado las amenazas documentadas<sup>79</sup>. Igualmente, los asesinatos de personas defensoras han aumentado<sup>80</sup> y se vinculan con el contexto en que están trabajando. En efecto, la Red TdT analiza que la labor de muchas de las personas defensoras asesinadas en los últimos años “confrontaba a los poderes fácticos (empresas, cacicazgos y/o crimen organizado) que operan en colusión con los diversos niveles del gobierno [...] las luchas de estas personas defensoras se enfocan a la búsqueda de la justicia y la verdad; la defensa de la tierra, el territorio y los recursos naturales [...]; a denunciar las acciones de la delincuencia organizada y la complicidad de ésta con las autoridades y a señalar la corrupción e ineficacia de las instituciones estatales para prevenir, investigar y sancionar a quienes violan derechos humanos”<sup>81</sup>. Adicionalmente, la Campaña Nacional Contra la Desaparición Forzada afirma que, si se comparan los 18 primeros meses del sexenio de Felipe Calderón con los de Enrique Peña Nieto, la desaparición forzada en contra de personas defensoras de los derechos humanos

71. Margaret Sekaggya, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Addendum: Observations on communications transmitted to Governments and replies received, A/HRC/25/55/Add.3, 28/02/2014, p.40

72. OACNUDH-México, Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización y balance, 2013, p.9

73. La organización documentó 100 casos entre enero de 2011 y abril de 2012, 153 casos entre mayo de 2012 y mayo de 2013, y 204 casos entre junio de 2013 y mayo de 2014. Ver: Accudeh, Op.Cit., 2014

74. Iniciativa Mesoamericana de mujeres defensoras de derechos humanos, Diagnostico 2012: Violencia contra defensoras de derechos humanos en Mesoamérica, 2012.

75. Red TdT, El derecho a defender los derechos humanos en México: Informe sobre la situación de personas defensoras 2011-2013, 2014, pp.57-58

76. Entrevista de PBI con Maureen Meyer, 19/08/2014

77. Red TdT, Op.Cit., p.73

78. OACNUDH-México, Op.Cit., p.13

79. ACCUDEH, Op.Cit (2014), pp.39-40

80. CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 23/12/2011, pp.13-14

81. Red TdT, Op.Cit., p.66

### Asesinatos de personas defensoras - enero de 2011 a mayo 2014



Fuente: Accudeh "La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad, junio de 2013-mayo de 2014" 2014

aumentó cerca de un 60%, lo que significa que, actualmente en México, cada dos semanas, un defensor o una defensora es víctima de desaparición forzada<sup>82</sup>.

Según la OACNUDH, en México, entre el 95 y el 98,5% de las violaciones contra personas defensoras quedan en la impunidad<sup>83</sup> lo que garantiza la repetición de agresiones y representa un "mensaje intimidatorio que se envía a la sociedad en su conjunto y que la coloca en situación de indefensión"<sup>84</sup>. Tanto la CIDH como diversas organizaciones sociales han denunciado la existencia de prácticas y patrones que criminalizan a personas y organizaciones sociales defensoras de derechos humanos en México. Además del uso de procesos judiciales en su contra, las personas defensoras en México se han visto afectadas por discursos difamatorios y estigmatizantes de actores privados o autoridades públicas, que en ocasiones las han asociado con el crimen organizado<sup>85</sup>. Recientemente, el Frente para la Libertad de Expresión y la Protesta Social ha visibilizado también leyes y prácticas que han limitado o podrían limitar y restringir la protesta social<sup>86</sup>. Esta criminalización conlleva un cierre de los espacios de trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, y afecta gravemente a sus organizaciones y al tejido social de las comunidades o pueblos donde desarrollan su labor.

**“Hay una estrategia nacional de militarizar todas las policías y que trae como patrón la situación de la tortura”: Entrevista con Alba Cruz del Comité de Derechos Humanos Gobixha (Código-DH)**

*Alba Cruz es abogada y coordinadora del área jurídica de Código-DH. La organización, con sede en Oaxaca, ofrece asesoría y defensa legal, atención médica y psicológica a víctimas de violaciones de derechos humanos, promueve el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad. Las agresiones contra miembros de Código-DH y sus familiares no han cesado, por lo que PBI les acompaña desde 2009.*

**Uno de los temas en que Código-DH ha enfocado su trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos en los últimos años ha sido la tortura, ¿por qué?**

82. Accudeh, Op.Cit. (2014), pp.95-96

83. OACNUDH-México, Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México, 2009 y su actualización de 2010

84. CIDH, Op.Cit. p.51

85. CIDH, Op.Cit. p.13

86. Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, Op.Cit.

Código siempre ha tenido esa temática, pero hemos visto que se fue acrecentando. Nos llegan casos, empezamos a hacer algunos talleres y algunas capacitaciones y eso permitió también que la organización pudiera tener muchos más elementos para llevar este tipo de casos.

**¿Cómo se enmarca esto en la coyuntura nacional, especialmente en el contexto de la estrategia de seguridad iniciada en 2006?**

Sí tiene una relación, sin duda. Sabemos que hay distintos casos, pero la tortura se da en todos lados. Es una práctica constante, sistemática, que ha estado durante mucho tiempo, pero no es identificada ni por la gente, ni por los defensores, mucho menos por las autoridades como tal. Esto, de empezar a hacer campañas, llamar tortura

a lo que es tortura, fue una de las metas que pusimos, y nos dimos cuenta de que tenía que ver con una estrategia nacional. El hecho de militarizar a todos los policías municipales, estatales y federales ha sido un patrón. Hemos encontrado que los lugares en donde hay tortura, generalmente se encuentra o un marino o un militar al frente. Creemos que hay una estrategia nacional de militarizar todas las policías y que trae como patrón la situación de la tortura.

**También han trabajado casos de tortura relacionados con las protestas del 2006 en Oaxaca, ¿qué relación tienen estos hechos con el contexto nacional?**

Entre 2006 y 2007 vino un cambio de gobierno y me parece que en ese contexto nacional de elecciones una de las condiciones para la gobernabilidad en el país era aplacar Oaxaca. Por eso fueron los policías federales, las autoridades federales quienes intervinieron en las detenciones y quienes violentaron y torturaron a las personas que estuvieron o que están en estas denuncias y que hoy nosotros lle-



Alba Cruz, abogada de Código-DH en Oaxaca el 22 de octubre de 2012. © PBI

vamos por tortura. Tenía que ver con una estrategia nacional. En ese momento era una cuestión de seguridad nacional para la gobernabilidad y la transición de gobierno. Estos cambios coyunturales, ¿han conllevado nuevos riesgos y modificado su situación de inseguridad como defensora? Ha habido cambios, pero también en nuestras temáticas de trabajo. No sólo tortura, sino también acompañando otros procesos que tienen que ver con intereses de tipo político, pero también económico a nivel federal. Y eso sí ha aumentado los riesgos. La cuestión de megaproyectos, de defensa de territorio, son en este momento coyunturales que van a ser el meollo del asunto de los próximos años y esto conlleva un aumento del riesgo a nivel nacional.

**¿Qué obstáculos enfrentan a la hora de defender los casos de tortura?**

Tenemos una fuga de información terrible y eso nos hace vulnerables, no solamente el trabajo que realizamos, sino a la gente que acompañamos. Porque no hay secrecía en las investigaciones y al no haberla, pues por supuesto no hay una protección de testigos, no hay un protocolo adecuado de investigación.

**En su opinión, ¿qué políticas deberían aplicarse o mejorarse para que las organizaciones de la sociedad civil como Código-DH puedan continuar su labor en casos de tortura?**

Yo creo que en casos de tortura hay mucho todavía que hacer. No hay una política pública establecida. No hay una ley que tenga una definición en la que se puedan basar las autoridades; unos quieren aplicar la ley estatal, otros quieren aplicar la federal, otros la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura. Allí no hay un criterio. Y yo creo que unificar los criterios tendrá que ser parte de la política. ¿Qué se podría hacer? Cumplir con las recomendaciones del EPU (Examen Periódico Universal). Creo que eso sería lo mínimo para empezar a establecer una política pública en relación al tema de tortura.

**“Con la llegada del Ejército y de la Policía Federal Preventiva a la ciudad, las violaciones a derechos humanos se dispararon”: Entrevista con Diana Morales, Centro de Derechos Humanos Paso del Norte.**

*Diana Morales es abogada y coordinadora del área jurídica del Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, ubicado en Ciudad Juárez, Chihuahua. El centro acompaña principalmente casos de tortura y desaparición desde una perspectiva integral (legal, psicológica, y de incidencia política). Paso del Norte ha sido blanco de amenazas y hostigamientos en numerosas ocasiones debido a su labor. PBI acompaña al Centro desde septiembre de 2013.*

**El Centro Paso del Norte surgió en Ciudad Juárez en 2001 y con el tiempo fue modificando su enfoque de trabajo, ¿Con qué idea surge? ¿En qué sentido se cambió el enfoque y por qué?**

El centro abrió sus puertas a la sociedad juarensa para que pudiera denunciar violaciones a sus derechos humanos, pero también se atendían en mayor número casos jurídicos civiles y familiares, además de brindarse atención psicosocial. Con el tiempo el centro se fue consolidando en Juárez y cuando comienza la “guerra contra el narco”, con la llegada del Ejército y de la Policía Federal Preventiva a la ciudad, las violaciones a derechos humanos se dispararon, haciéndose evidente también el cambio de rumbo para especializarnos en casos de tortura y desaparición forzada. Empezamos a documentar casos donde agentes de estas corporaciones están involucrados.

**¿Cómo se enmarca esto en la coyuntura nacional, especialmente en el contexto de la estrategia de seguridad iniciada en 2006?**

Esa estrategia de “seguridad” fue (y sigue siendo) un desastre humanitario con crímenes de lesa humanidad en espera de justicia. La situación del estado de Chihuahua, y de Ciudad Juárez en particular, se convierte en el escenario más sangriento en México, de este experimento policiaco-militar que simplemente ha cambiado en el presente, pero sigue siendo parte de la estrategia federal influida por la Iniciativa Mérida. El miedo sigue presente en buena parte de la sociedad, hay una enorme y justificada desconfianza hacia la policía y el sistema de justicia, continúa el abuso policiaco, la tortura y la impunidad.

Hay que recordar también en el caso de Juárez, que la coyuntura de la “estrategia” de seguridad coincide con la crisis económica mundial y afecta la economía de la ciudad, muy ligada a la industria maquiladora de exportación y a la economía de Estados Unidos. La pobreza y la inseguridad, se puede decir, fueron una combinación letal para la ciudad, en lo que tal vez sea la peor crisis humanitaria que ha vivido desde la Revolución de 1910.



Diana Morales del Centro de Derechos Humanos Paso del Norte acompaña a familiares de un caso de detención arbitraria y tortura frente al Poder Judicial en Ciudad Juárez, Chihuahua © PBI

### **Estos cambios, ¿han conllevado nuevos riesgos y modificado su situación de inseguridad?, ¿de qué forma?**

El riesgo ha aumentado para toda la sociedad, y más para quienes realizamos trabajo en derechos humanos. Ha también aumentado para los grupos vulnerables a los excesos policiacos, que suelen ser los sectores pobres y jóvenes, y para las profesiones vulnerables a las represalias del Estado por su tipo de actividad, como el periodismo. Desde el 2008, han aumentado las amenazas, represiones, asesinatos y hostigamientos hacia periodistas, activistas y defensores de derechos humanos, haciendo de nuestro estado y ciudad de los lugares más peligrosos para el desarrollo de estas actividades.

El propio centro fue víctima en 2011 de un allanamiento de nuestras oficinas por parte de agentes de la Policía Federal Preventiva y en posteriores ocasiones ha habido hostigamiento contra mi persona y Patricia Galarza, psicóloga del centro respectivamente, así como a nuestro director, Óscar Enríquez.

### **¿De dónde viene ese riesgo?**

Viene principalmente del Estado. Por sus erradas políticas implementadas en seguridad pública y su rotundo fracaso por limpiar de malos elementos sus corporaciones policiacas, así como por la pésima impartición de justicia que favorece la

impunidad de policías y jueces, nos convertimos rápidamente en un observador incómodo que señala constantemente las perversiones del Estado. Defender a víctimas de tortura y recibir quejas de abusos policiacos nos pone en una situación confrontativa con un Estado que niega sus crímenes, aunque las evidencias los delaten. Siendo más específicos, notamos un discurso hostil del Gobierno del estado, que con la ayuda de medios de comunicación alineados nos acusan sin fundamentos de "defender delincuentes" o difamando nuestro trabajo, minimizándolo.

### **En cuanto a su labor, ¿qué obstáculos enfrentan a la hora de defender víctimas de tortura?**

Varios. Uno de ellos es económico; los procesos son largos y desgastantes, a veces los casos son llevados en otro lugar y hay que viajar constantemente. Otro es el hostigamiento de policías y agentes ministeriales a los familiares de las víctimas y al propio centro. Finalmente, existe una campaña de desprestigio del Estado y medios de comunicación hacia el trabajo que realizamos.

### **En su opinión, ¿qué políticas deberían aplicarse o mejorarse para que las OSC como Paso del Norte se sientan resguardadas al defender a víctimas de tortura y desaparición?**

A pesar de que el Estado mexicano ha

establecido el Mecanismo de protección para defensores y periodistas, desde su implementación no ha logrado una protección efectiva para este grupo de personas. Pero más allá de esto, el problema es que si el Estado mexicano impartiera justicia e hiciera las cosas apegado a derecho, organizaciones como el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte no tendrían razón de existir. Es difícil pensar en cambios políticos para mejorar nuestros riesgos de trabajo sabiendo que la raíz del problema está en el mismo autoritarismo gubernamental, pero en teoría, modificaciones a las leyes para defender y/o proteger el trabajo derecho humanista sería una buena estrategia a favor si no fuera porque el Estado mexicano es el primero en violar sus propias reglas y esa realidad no nos brinda muchas esperanzas. A lo que podemos aspirar es al apoyo de organizaciones de prestigio internacional y de preferencia extranjeras que puedan en un momento dado jugar un rol intermediario con el Estado mexicano para facilitar nuestro trabajo.



Evento de El Barzón-Chihuahua para conmemorar el aniversario del asesinato de dos de sus miembros, Ismael Solorio y Manuela Solís, el 22 de octubre de 2012. © El Barzón Chihuahua Oaxaca

## MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA DEFENSORES Y PERIODISTAS: UNA INICIATIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL

Frente al contexto de inseguridad y al empeoramiento de la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, la sociedad civil mexicana reaccionó con una iniciativa para impulsar un mecanismo federal que garantizara su protección. Ya en 2008, se creó el denominado “espacio OSC” (organizaciones de la sociedad civil) en que las organizaciones reflexionaron sobre la necesidad de protección de personas defensoras y periodistas respondiendo así a un contexto de mayor riesgo. En octubre de 2010, las organizaciones de la sociedad civil enviaron una propuesta de mecanismo al gobierno mexicano. Tras un largo proceso de negociación y debate, en junio de 2012, se promulgó finalmente la Ley de Protección a Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, que crea un mecanismo federal para su protección<sup>87</sup>.

Con el gobierno de Peña Nieto, el fortalecimiento e implementación del Mecanismo

no quedaron incluidos en las prioridades del Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2018<sup>88</sup>. La implementación del Mecanismo de protección es, en este sentido, un buen ejemplo de los obstáculos encontrados para concretizar los planes y las estrategias propuestas por el Gobierno. Hasta septiembre de 2014, el Mecanismo había recibido más de 197 peticiones de protección de las cuales 157 habían sido aceptadas para ser analizadas. De estas, sólo 85 habían sido evaluadas para dictar medidas de protección.

**Desde su inicio, el Mecanismo ha enfrentado una serie de problemáticas, desde la falta de personal, su rotación muy frecuente y la falta de formación, hasta dificultades burocráticas para acceder a recursos financieros.**

PBI ha expresado su preocupación sobre los diversos problemas que inhiben el mejor funcionamiento del Mecanismo, lo cual puede tener graves consecuencias para la seguridad y protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas en riesgo. Aunque la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para implementar las medidas de protección sigue siendo un reto, la falta de procuración de justicia es sin duda el mayor obstáculo. Pese a esfuerzos por parte del Gobierno para mejorar su funcionamiento, Edgar Cortez, integrante de la junta de gobierno del Mecanismo, refiere que “casi el 100% de los casos sigue en la impunidad”<sup>89</sup>.

87. Para mayor información sobre el proceso de creación del mecanismo y su estado de implementación ver el briefing de PBI al respecto: <http://bit.ly/1tn8HCt>

88. Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018, DOF, 30/04/2014

89. Entrevista de PBI con Edgar Cortez, 06/2014

# Superando la impotencia: la sociedad civil se organiza

Para redactar este artículo, en septiembre 2014 PBI entrevistó a dos psicólogas expertas en derechos humanos. Desde los años 90, Clemencia Correa ha trabajado con víctimas de violaciones de derechos humanos. Ha sido perita ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Coidh) y actualmente es directora de Aluna, Acompañamiento Psicosocial y acompaña personas defensoras de derechos humanos en riesgo. Alejandra González Marín es psicóloga, consultora y perita independiente para análisis de impactos psicosociales de daños y medidas de reparación integral para organizaciones de defensa de derechos humanos, ha colaborado con el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entre otros.

La situación de violencia extrema que vive México no pasa sin dejar huellas en la sociedad civil. Las personas afectadas – por un lado, familiares de las víctimas y, por el otro, víctimas sobrevivientes – sufren “experiencias de estrés extremo que implican una amenaza para la integridad física, psicológica e ideológica”<sup>90</sup>. Asimismo, el tejido social se encuentra dañado y la sociedad en general enfrenta una situación de estrés post-traumático colectivo.

Al respecto, las psicólogas Clemencia Correa y Alejandra González Marín, que han trabajado de manera cercana con víctimas de violaciones de derechos humanos así como con sus familiares, destacan que las víctimas desarrollan distintas maneras de afrontar lo sucedido. Clemencia Correa explica cómo en algunos casos las personas salen empoderadas por sus experiencias y deciden tomar una “postura activa frente al trauma”, empezando determinadamente a buscar justicia, verdad y dignidad –para sí mismos y otras víctimas– para evitar que lo mismo suceda otra vez.

En ciertos casos, el contacto con otros que han pasado por situaciones similares es el fundamento de la creación de nuevas formas de organización social, que no sólo dan apoyo a las víctimas directamente afectadas, sino que se convierten también en un sostén para la sociedad civil en su conjunto, llenando vacíos de atención dejados por el Estado. Alejandra González Marín considera que es precisamente lo que las víctimas han vivido lo que cons-



En el marco del acompañamiento a la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM), PBI observó las excavaciones llevadas a cabo entre el 20-22 de mayo de 2013 en Atoyac de Álvarez, Guerrero, en búsqueda de personas desaparecidas durante la “Guerra Sucia”. © PBI

tituye el motor para los procesos organizativos que se forman, y destaca que ese reencuadre de las experiencias traumáticas en algo dinámico para el futuro “les ha permitido dar sentido a su vida”.

En México, se puede observar la aparición de una multitud de movimientos sociales, colectivos, redes e iniciativas individuales en los últimos años motivada por ese sentimiento de injusticia asociado al arraigado clima de impunidad. En ciertos casos, tienen un enfoque específico, como feminicidios o desapariciones, mientras en otras situaciones se dirigen más generalmente hacia temas como la impunidad e injusticia en el país. Paralelamente, se observa un uso intensivo del internet como vehículo de información alternativa y, a menudo, de denuncia pública, también aquí complementando un hueco que la prensa tradicional no proporciona.

Iniciativas como el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, el Colectivo Bordamos por la Paz, Nuestra Apparente Rendición o la Red de Periodistas de a Pie son testigos de la unión de ciudadanos, víctimas, activistas, personas defensoras

de derechos humanos y periodistas que, a pesar del riesgo que esta labor conlleva, se alzan para documentar, informar, denunciar y plantear soluciones. Sus esfuerzos aportan logros cruciales como hallazgos de personas desaparecidas, disolución de cadenas de trata de personas o importantes reformas a políticas públicas, por lo tanto, informando y sensibilizando al público en general sobre las problemáticas que enfrentan, evitando así la repetición histórica de violaciones.

Los tres ejemplos en las próximas páginas buscan ilustrar algunas de las respuestas de la sociedad civil ante la falta de soluciones del Estado Mexicano para las repercusiones de la violencia generalizada de que es víctima la sociedad mexicana en general.

## LAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS SE ORGANIZAN ANTE LOS RIESGOS Y DESAFÍOS EN MÉXICO

Atziri Ávila es coordinadora de la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, un espacio de articulación

90. Clemencia Correa “El acompañamiento psicosocial: una construcción colectiva”. Presentado en la VI Jornadas Latinoamericanas de Psicología Social. Homenaje a Dr. Enrique Pichon Rivière. La salud mental como construcción colectiva. Octubre 25 al 28 2012. Buenos Aires, Argentina.



**Tercer Encuentro Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México, 25 y 26 de enero 2013, México D.F. © RNDDHM**

*para defensoras de derechos humanos de distintos estados del país, para hacer frente a la violencia de que son objeto las mujeres defensoras por su labor y condición de género.*

La Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México (RNDDHM), la cual forma parte de la Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (IM-Defensoras), surge en el año 2010, en un contexto marcado por la violencia y las violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de la "Guerra contra el Narcotráfico" que lanzó el entonces presidente Felipe Calderón. Actualmente, la Red está conformada por 172 defensoras de 97 organizaciones, ubicadas en 21 estados de la República y el Distrito Federal.

La RNDDHM tiene por objetivo generar alternativas integrales de protección para atender la violencia que enfrentan las defensoras, tanto por la labor que realizan como por su condición de género, y a fin de dar continuidad al aporte de las muje-

res en la defensa de los derechos humanos.

Esta situación es debido a que en las sociedades marcadas por la violencia de género, como México, ser Defensora de Derechos Humanos significa desafiar las normas y estereotipos culturales que limitan la participación de las mujeres; significa realizar esta labor en condiciones de desigualdad, ya sea por el poco reconocimiento social a su aporte, por la carga de trabajo doméstico y de cuidado que deben asumir, por los elevados índices de discriminación y violencia contra las mujeres, entre otros factores que inhiben su participación en la vida pública.

Frente y a partir de las diversas experiencias nacionales y los propios testimonios de defensoras de derechos humanos, la RNDDH identificó preocupaciones, problemáticas, obstáculos y necesidades particulares que estaban siendo invisibilizadas en las valoraciones generales sobre la situación de seguridad que enfrentan o que se omitían reconocer, frente a la violencia en su contra, por el hecho de ser mujeres.

Se crearon tres grupos de trabajo: 1. El de documentación, registra y sistematiza agresiones contra defensoras y mujeres periodistas en México; 2. Autocuidado promueve la concepción de la seguridad y el autocuidado como dos elementos indisolubles, abarcando no sólo la seguridad física sino también la estabilidad emocional, psicológica y espiritual de las defensoras; y 3. Seguridad y Acción Urgente, apoya a defensoras en situaciones de alto riesgo, realizando de manera conjunta análisis de riesgo y planes integrales de protección con perspectiva de género.

Asimismo, la RNDDHM creó un espacio propio de acogida para defensoras que tienen que salir temporalmente de sus lugares de origen; además, ha generado una estrategia de vinculación con refugios para mujeres sobrevivientes de violencia, así como la identificación de otros espacios de acogida a nivel nacional y regional.

Desde su surgimiento la RNDDHM ha documentado<sup>91</sup> y acompañado de manera particular las agresiones contra defensoras y mujeres periodistas, ya que en muchos de los casos, dichas agresiones

tienen un componente de género, como lo son las amenazas de violación sexual; agresiones que violentan su cuerpo, como tocamientos, hostigamiento y acoso sexual; campañas de difamación y desprestigio, basadas en estereotipos de género con lenguaje sexista y machista. Asimismo, la RNDDHM promueve que los mecanismos de protección, prevención y reparación, incorporen la perspectiva de género, en virtud del impacto diferenciado que tienen las agresiones y las amenazas contra las mujeres defensoras.

Entre otros logros, la RNDDHM ha desarrollado una red electrónica de comunicación, mediante la cual las defensoras socializan información, realizan llamados urgentes, impulsan acciones colectivas y delinear acciones en situaciones de emergencia. Asimismo, comparten herramientas que aumentan sus capacidades para enfrentar el riesgo derivado de su labor, pero también para evitar la normalización de la violencia en su contra. Han generado mecanismos de acompañamiento, protección, denuncia, acciones de solidaridad, incidencia, visibilización, a fin de construir mecanismos con perspectiva de género.

La RNDDHM es una red diversa de mujeres, a través de la cual se reafirma la identidad como defensoras de derechos humanos; busca reforzar la labor de mujeres defensoras y asegurar medidas que permitan su acción sin temor a represalias, para continuar aportando en la construcción de un país más justo; son mujeres que reconocen su labor y aportes a la construcción de paz, justicia y democracia en México.

**DE LA SOLEDAD A LA ORGANIZACIÓN: LAS CASAS DE MIGRANTES FORMAN UNA RED DE ALBERGUES**

A raíz de su posición geográfica, México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes por el que cada año pasan miles de migrantes centroamericanos de paso a los Estados Unidos. En su camino, reciben apoyo de más de sesenta albergues que brindan comida, alojamiento seguridad y en algunos casos, asesoría legal. La hermana Leticia Gutiérrez Valderrama, fundadora y directora general de Scalabrinianas: Misión para Migrantes y Refugiados, cuenta que "la primera necesidad era darles un cobijo a los migrantes.

91. De 2010 a 2013 la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos en México documentó un total de 398 agresiones: en 2010, 35; en 2011, 43; en 2012, 118 y en 2013, 202 agresiones. Tan sólo en el primer trimestre de 2014 registró 41 agresiones contra 25 defensoras y 6 de sus organizaciones. Las agresiones más recurrentes fueron: amenazas, advertencias y ultimátum; intimidación y hostigamiento psicológico y calumnias, señalamientos, campañas de difamación y desprestigio.



Después, al darnos cuenta de que no era sólo el hospedaje lo que requerían, empezamos a escucharlos y a darnos cuenta que les violentaban los derechos humanos, les cometían delitos y no había quienes les asistieran". Por ello, los albergues se organizaron para empezar a documentar y denunciar estos crímenes.

Desde 1999, se vienen coordinando a través de una red de albergues, "formando un colectivo alrededor de 32 casas del migrante y centros de derechos humanos" destaca la hermana Leticia. Alberto Donis, coordinador del albergue "Hermanos en el Camino" en Ixtepec, Oaxaca, explica que "hoy los tenemos nosotros, mañana los tienen los otros albergues, hoy están en el sur, mañana en el centro, pasado mañana en el norte. Por eso es importante hacer el trabajo en red". Lo que permite, según la hermana Leticia "salvar vidas, encontrar migrantes, tener comunicación con la gente de Centroamérica o Norteamérica cuando pedía información de algún migrante".

Considera que la visibilización del trabajo de los defensores y defensoras de los migrantes es bastante reciente, "tradicionalmente sólo se conocían a los defensores



**Voluntaria de PBI acompaña a Alberto Donis del albergue de migrantes Hermanos en el Camino cerca de las líneas del tren en Ixtepec, Oaxaca © PBI**

y defensoras de la tierra, las mujeres, los niños". Durante mucho tiempo vivían bajo el riesgo de ser detenidos porque "la Ley General de Población nos señalaba como traficantes de personas". Recordando estas experiencias, la defensora explica que "la soledad o el aislamiento nos dejaba en situación de mucha vulnerabilidad".

En el contexto generalizado de inseguridad e impunidad, el riesgo de los albergues sigue siendo bastante elevado debido, sobre todo, al interés contrario de organizaciones delictivas que tratan como mercancía los migrantes<sup>92</sup>, a quienes extorsionan, agreden sexualmente, obligan a vender drogas, secuestran para trabajos forzados o usan como camellos (para transportar drogas). Según la hermana Leticia este contexto "no ha cambiado mucho desde el sexenio de Calderón a lo que estamos viviendo con Peña Nieto" y sigue siendo una necesidad organizarse entre albergues.

La organización en red forma una zona de auto-protección

con la cual al apoyo mutuo se suma la posibilidad de activar inmediatamente un sistema de alerta a nivel nacional e internacional. La red sirve para "hacer incidencia con autoridades para que respondan con cierta protección y hacer petición internacional para que también desde afuera puedan sentir una cierta vigilancia", según la Hermana Leticia. Gracias a las acciones conjuntas y presión nacional e internacional ya lograron la reforma a ciertas leyes de migración, así como la creación de leyes para la protección de personas defensoras, pero, sobre todo, visibilizaron la situación de los migrantes y sus defensores con el objetivo de hacer que el Gobierno les deje "ejercer nuestro derecho a defender los derechos humanos".

Al respecto, Alberto Xicoténcatl, de la Casa Migrante de Saltillo, señala que para garantizar la protección de las personas defensoras de migrantes primero hay que asegurar la protección de las personas migrantes. En el mismo sentido, Alberto Donis destaca que los gobiernos de México y EEUU tendrían que cambiar su estrategia de seguridad y "en vez de estar deteniendo migrantes y crear más centros de detención, deberían atacar las causas de la migración; que es el desempleo, la falta de seguridad etc. porque al final si detienen a la gente, no sirve porque regresarán otro día".



**La hermana Leticia Gutiérrez Valderrama, SMR Scalabrinianas: Misión para Migrantes y Refugiados participa en una capacitación de defensoras de derechos humanos en San Cristóbal de las Casas, Chiapas © Mavi Cruz Reyes**

92. "Adolescentes migrantes son mercancía para el narco, denuncia sacerdote" Proceso 3/06/2014



Acompañamiento de PBI al Viacrucis de Migrantes en su llegada a Saltillo, Coahuila el 1 de mayo de 2014 © PBI

**SIGUE LA BÚSQUDA: FUERZAS UNIDAS PARA NUESTROS DESAPARECIDOS Y DESAPARECIDAS EN COAHUILA**

*Este artículo fue escrito basado en una entrevista con Diana Iris García, miembro de FUUNDEC y con el apoyo de Alma García del Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios (CDDHFJDL), acompañado por PBI desde 2014 y que asesora a FUUNDEC*

Según Alma García, “Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos y Desaparecidas en Coahuila (FUUNDEC) nace en un contexto de violencia generalizada en el estado de Coahuila donde asesinatos y desapariciones eran parte de la vida cotidiana de los habitantes del noreste del país. Nace debido a que las familias de personas desaparecidas no encontraron respuestas del Estado mexicano para localizar e investigar las desapariciones de sus seres queridos, siendo tratados con indiferencia, de manera individual y enfrentándose a la criminalización de sus familiares. A finales de 2009 comenzaron a llegar al CDDHFJDL familiares de personas desaparecidas en busca de apoyo. En diciembre del mismo año, unas 14 familias, buscando a 21 personas desaparecidas, decidieron realizar sus primeras acciones conjuntas.”

“El aumento brusco de la violencia en México hizo que las demandas de FUUNDEC encontraran eco en familias de todo el país”, cuenta Diana Iris García. En 2011, tras 2 años de trabajo, “FUUNDEC concreta una reunión con los titulares de la SEGOB y de la PGR y decidimos convocar a familiares de personas desaparecidas en otros estados. Luego de esa reunión nace FUNDEM [Fuerzas Unidas para nuestros desaparecidos de México] que acogió a familiares de todo México [con el objetivo de] crear las condiciones básicas para la búsqueda de las personas desaparecidas mediante la creación de protocolos de búsqueda,

investigación y políticas públicas que faciliten su búsqueda y apoyen a familiares”.

“Encontrarnos como familiares y hablar de lo que nos pasó es muy significativo. Poder llorar y compartir modos para buscar, es desahogar algo que muchas veces, por mantenernos fuertes, ni siquiera podemos desahogar con nuestras propias familias. Vimos que solas no podíamos hacer nada; no nos escuchaban. Al juntarnos, nos fortalecimos e hicimos que nos escucharan. Somos una familia ampliada. Aquí nos orientamos y capacitamos; es una formación constante”

“Como movimiento hemos podido mejorar nuestra capacidad de incidencia, pues el colectivo es diverso y rico en pensamientos, nutriendo nuestras propuestas. Tener instalada una mesa de interlocución con el Estado de Coahuila – ya tiene cuatro años – nos ha permitido aprender cómo hacer incidencia. Ahora podemos generar propuestas precisas, que atienden nuestras

demandas. Eso nos ayuda a monitorear el trabajo de los gobiernos estatales y federal”.

“Los principales retos que enfrentamos son la falta de investigación en casos de personas desaparecidas y la falta de coordinación entre las autoridades para investigar y buscar. Pasa el tiempo y éste está haciendo mellas en las compañeras, pues su salud se deterioró y algunas incluso han muerto en la espera. Podemos observar cómo el Estado mexicano no está realizando acciones coordinadas, reales, efectivas e inmediatas para la búsqueda. Mientras tanto, nosotros nos estamos muriendo”.

“Realmente nos hubiera gustado que FUUNDEC nunca hubiera nacido. Tenemos la esperanza de que algún día FUUNDEC, cuando nuestros seres queridos aparezcan, desaparezca. Quisiéramos que a nadie le pase lo que nosotros estamos viviendo”.

“Creemos que en México debe existir el estado de derecho y se debe crear una política en materia de seguridad, pero una seguridad humana. Eso quiere decir una seguridad que gire en torno al ser humano y no al Estado, como lo es la seguridad pública. Aun con la ausencia de estas medidas, nosotros seguiremos en nuestra incansable búsqueda”.



La marcha por el Día de las Víctimas de Desaparición Forzada organizada por FUUNDEC en Saltillo, Coahuila el 30 de agosto de 2014 © PBI

# Grupos civiles armados en México: autodefensas y policías comunitarias

La presencia de grupos armados no estatales ha sido un fenómeno presente en la historia de México, y desde la revolución han surgido guardias blancas enlistadas por ganaderos, caciques o políticos, grupos paramilitares y policías comunitarias, entre otros. Sin embargo recientemente se ha observado una proliferación de grupos civiles armados en especial en Guerrero y Michoacán. Si bien se han usado indistintamente los términos de “autodefensas” y “policías comunitarias” para referirse a estos grupos, el fenómeno cubre situaciones diversas y por lo tanto, complejas de valorar. A lo largo del 2013 y 2014, PBI México se entrevistó con académicos y personas defensoras de derechos humanos para entender mejor esta nueva coyuntura<sup>93</sup>.

El primer punto sobre el que parecen converger tanto las personas entrevistadas como diversos académicos<sup>94</sup> es que los diversos grupos civiles armados en México deben ser diferenciados ya que “tienen distintas composiciones, estructuras y finalidades, aunque comparten el objetivo común de la seguridad”<sup>95</sup>. No es lo mismo hablar de las autodefensas de Michoacán o de las regiones de Costa Grande y Tierra Caliente en Guerrero, grupos surgidos recientemente con el argumento de la incapacidad del Estado y su incapacidad de proteger la población ante las exacciones del crimen organizado<sup>96</sup>; que de las policías comunitarias (como la CRAC en Guerrero), creadas en el marco de procesos indígenas autónomos, quienes, con base en sus usos y costumbres y la toma de decisiones en asambleas comunitarias y regionales, crearon un modelo de justicia social y de defensa de la vida y del territorio<sup>97</sup>. Miguel Moguel de Fundar resume: “las policías comunitarias se encuentran arraigadas en las estructuras de gobierno y organización interna propias de las comunidades y pueblos indígenas; de ellos provienen y es a ellos a quienes sirven. Mientras que las autodefensas son ciudadanos o grupos de ciudadanos que se organizan para procurarse seguridad”<sup>98</sup>.

Según varios analistas, en el seno mismo de las autodefensas y policías comunitarias hay diferentes composiciones: unas son legítimas expresiones de ciudadanos hartos de la violencia y la corrupción, otras se han formado en estrecha relación con grupos del crimen organizado, otras de carácter más regional suelen tener

grupos de policías u autodefensas mixtas además de los grupos paramilitares que han sido entrenados y armados por el mismo gobierno sin olvidar también el creciente número de policías y guardias relacionados al cuidado de los empresarios<sup>99</sup>. Miguel Mijangos explica que entre las varias categorías que hay en el estado de Guerrero existe una serie de grupos con diferentes matices que surgen a raíz de la inseguridad y que a pesar de no necesariamente compartir el proyecto autónomo de las policías comunitarias indígenas han logrado mucho respaldo social. Según el experto, otras expresiones de carácter más regional, no han tenido ni el tiempo ni el cuidado de conocer a fondo la situación específica y particular de cada comunidad que las integran de tal manera que sus estructuras incorporan desde ciudadanos hartos de la inseguridad hasta, grupos comunitarios de sitios en donde hay una conocida relación con partidos políticos (lo cual diluye la discusión colectiva y ciudadana), o peor aún, la incorporación de comunidades en donde hay pleno conocimiento de la presencia de grupos paramilitares o de comunidades ya infiltradas por el narcotráfico.

La legalidad, la legitimidad e incluso la tolerancia por parte del estado de estos grupos también han sido puntos centrales de debate dentro de la sociedad mexicana. En cuanto a las recientes “autodefensas”, ni la constitución mexicana ni las leyes estatales y reglamentos son totalmente claros al respecto de la estrecha línea que se da entre lo legal y lo ilegal.



Se celebra el XVII aniversario de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) © PBI

El caso de las policías comunitarias indígenas es diferente ya que su existencia se sustenta en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y en el artículo 2 de la Constitución, además de la ley estatal en Guerrero (Ley 701). No obstante, el crecimiento desmedido de estas expresiones de seguridad tanto en Guerrero como en Michoacán, ha obligado a los gobiernos estatales y al gobierno federal a crear leyes y reglamentos que buscan regularizar, tolerar o controlar la diversidad de formas organizadas que pretenden combatir la inseguridad. En cuanto a la legitimidad, una gran parte de la sociedad y academia ha respaldado a los grupos de autodefensas, sosteniendo que son una expresión popular legítima que ha surgido para protegerse y que son comparables a las policías comunitarias<sup>100</sup>. Según Miguel Moguel “si partimos del supuesto democrático de que existe un pacto entre gobernantes y gobernados ¿qué sucede cuando este se rompe o cuando no se cumple? Desde mi perspectiva, cuando el Estado de derecho no existe o cuando de plano se pierde de facto la

93. El 19/07/2013 con Abel Barrera del CDHM Tlachinollan y Cuauhtémoc Ramírez de la OPIM, el 20/07/2013 con Raymundo Sandoval de CCTI y el 14/06/2014 con Antonio y Alejandro Cerezo, todos en el marco de acompañamientos con estos defensores. Conferencia de prensa de la UPOEG 14/03/2013. Entrevistas específicas sobre el tema 25/08/2014 con Miguel Ángel Mijangos Leal de Procesos Integrales para la Autogestión de los Pueblos y 8/09/2014 con Miguel Moguel, coordinador del área de Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana de Fundar.

94. Ver por ejemplo Alejandro Hope, Ernesto López Portillo y Raúl Benítez entrevistados por Crisis Group en abril 2013 (Justice at the Barrel of a Gun: Vigilante Militias in Mexico, Crisis Group Latin America Briefing n°29, 28 mayo 2013, p.3)

95. José Gil Olmos, “Policías Comunitarias y Grupos de Autodefensa” en Proceso, 12/11/2013

96. Ver la entrevista de Agencia Suversiones a José Manuel Mireles en junio 2013: <http://bit.ly/1DFbdxz>

97. Entrevista de PBI con Miguel Ángel Mijangos Leal (PIAP) el 25/08/2014.

98. Entrevista de PBI con Miguel Moguel (FUNDAR) el 08/09/2014

99. Miguel Ángel Mijangos, Op.Cit.

100. Ver por ejemplo John Ackerman, “Autodefensa popular” en La Jornada, 20/01/2014.



Integrantes de la Policía Comunitaria desfilan durante el XVII aniversario de la CRAC © PBI

capacidad de hacer cumplir las leyes y de garantizar los derechos de todos nosotros los gobernados, es válido defenderse”<sup>101</sup>. Otros analistas hacen una distinción entre los diferentes grupos y advierten sobre las presuntas conexiones de las autodefensas con otros actores que evidentemente eleva el riesgo para que deriven hacia “milicias” en manos de intereses económicos legales (megaproyectos por ejemplo) o ilegales (crimen organizado)<sup>102</sup>. Incluso se ha afirmado que las autodefensas han sido creadas o toleradas por sectores del Estado con el fin de controlar el territorio y proteger intereses económicos específicos sea legal o ilegal<sup>103</sup>. Por otra parte, Miguel Mijangos, advierte que el proceso de crecimiento y expansión de las diferentes expresiones de grupos comunitarios para el combate de la inseguridad, de ninguna manera debe compararse ni al fenómeno de paramilitarismo que se ha desarrollado en México (por ejemplo durante la llamada Guerra sucia que tuvo su punto más álgido igual en el Estado de Guerrero durante los 70’s) ni al proceso colombiano ya que en este caso el propósito de los grupos comunitarios es claro e inhibe la posibilidad de que el gobierno actúe o responda con una estrategia de contrainsurgencia<sup>104</sup>.

Ante la diversidad de estos grupos, la falta de claridad sobre la identidad de algunos y su legitimidad, la respuesta del Gobierno mexicano ha sido ambigua. Ha variado según el nivel de gobierno, el estado y el tipo de grupo civil armado. En Michoacán, en un inicio el Gobierno Federal toleró a

las autodefensas mientras el Estatal las descalificaba sistemáticamente<sup>105</sup>. La mediatización y agudización del problema forzaron a las autoridades federales a tomar el control de la situación y desplegar un plan de “pacificación” del estado. Tras pedirle a las autodefensas que regresaran a sus casas y enviar tropas federales a desarmarlas, a principios del 2014 el gobierno cambió de estrategia<sup>106</sup>. Se privilegió la vía de la negociación y se llegó a un acuerdo con varios de los grupos de autodefensa. El Gobierno se comprometió a detener a algunos narcotraficantes y a depurar las fuerzas de seguridad locales con información proporcionada por las autodefensas; a cambio las autodefensas aceptaron ser legalizadas a través de su incorporación en los Cuerpos de Defensa Rurales y del registro de sus armas<sup>107</sup>. Aquellos que no han aceptado entrar en el acuerdo han sido perseguidos judicialmente<sup>108</sup>. En Guerrero, en cambio, la situación ha sido manejada por el Gobierno Estatal que ha mantenido relaciones muy

diversas según cada tipo de grupo y que han oscilado entre la represión mediante operativos armados, la criminalización de algunos líderes y el diálogo y coordinación con otros<sup>109</sup>. Defensores de la región indican que la actitud del Estado ha sido más rígida hacia los grupos surgidos de procesos más ciudadanos como la CRAC lo que ha acelerado su división y debilitamiento<sup>110</sup>. Más allá de esta falta de coherencia o claridad en la estrategia, defensores y activistas han alertado que el gobierno y los medios se han esforzado en posicionar los diferentes grupos bajo una misma etiqueta de “autodefensas”<sup>111</sup>. Según Miguel Mijangos, “de esa manera todo lo que implique procesos de defensa locales o de base son etiquetados bajo ese concepto y hacen suponer que son procesos radicales que retan no al crimen organizado, sino a los gobiernos estatales”<sup>112</sup>.

Más allá de la dificultad en aprehender las dinámicas locales que moldean cada grupo, el surgimiento de las autodefensas y de las policías comunitarias conlleva varios riesgos. La experiencia de otros países ha mostrado que la proliferación de grupos no estatales armados, sin mecanismos de control social es difícil de frenar y a largo plazo suelen derivar en más violencia e impunidad<sup>113</sup>. Para los defensores significa tener que lidiar con un actor armado adicional, lo que hace aún más complejo tanto el trabajo de defensa de los derechos humanos como el análisis sobre la compleja realidad que se vive en torno al tema de la seguridad. Asimismo, cabe destacar que el riesgo es aún más fuerte para los defensores comunitarios y las expresiones genuinas de autonomía indígena que corren el peligro de ser criminalizadas y asimiladas a grupos cuyas relaciones e identidad no son tan claras.

101. Miguel Moguel, Op.Cit.

102. Miguel Ángel Mijangos, Op.Cit.

103. Carlos Fazio, “Michoacán y el Monopolio de la Fuerza” en La Jornada (5 entregas), 07/06/2014, 21/07/2014, 04/08/2014, 18/08/2014, 01/09/2014.

104. Miguel Ángel Mijangos, Op.Cit.

105. Justice at the Barrel of a Gun: Vigilante Militias in Mexico, Crisis Group Latin America Briefing n°29, 28 mayo 2013, p.13 y Eva Saiz, “El Gobierno de Peña Nieto ha sido ambiguo con las autodefensas” en El País, 21/01/2014

106. Eduardo Guerrero, “La Dictadura Criminal” en Nexos, 01/04/2014

107. Paula Chouza, “El Gobierno Mexicano viste a las autodefensas de policías” en El País, 10/05/2014

108. Jan Martínez Ahrens, “El comisionado de Michoacán: Que nadie lo dude haremos valer la ley” en El País, 30/06/2014

109. Ver Abel Barrera, “Autodefensas: doble rasero” en La Jornada, 28/01/2014

110. Ponencia de Miguel Mijangos en Jour Fixe: Civiles armados: uso de la fuerza y estado, Fundación Boell, 01/10/2103, México

111. Aída Hernández Castillo, María Teresa Sierra, Rachel Sieder, Mariana Mora, “¿Mas Estado es más Seguridad? En defensa de la autonomía indígena” en Revista Ichan Tecolotl, CIESAS, Año 23, n°272, Abril 2013, p.13

112. Entrevista de PBI con Miguel Ángel Mijangos (PIAP) el 25/08/2014

113. Ver ponencias de Elizabeth Yangana y Javier Ciurizza en Jour Fixe: Civiles armados: uso de la fuerza y estado, Fundación Boell, 01/10/2103, México

# El trabajo de PBI en el contexto de la guerra contra el crimen organizado – una reflexión

El actual contexto de violencia, vinculado a la guerra contra el crimen organizado, influye directamente el trabajo de acompañamiento internacional de PBI, cuyo objetivo es mantener y ampliar los espacios de actuación de las personas defensoras de derechos humanos en México. Lo afecta no sólo por el hecho del fuerte aumento de violaciones de derechos humanos y la situación de mayor riesgo para personas defensoras, sino también por el aumento de la complejidad del contexto en que actores no estatales inciden cada vez más sobre los derechos humanos.

Según la Relatora Especial para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la ONU, “[l]os agentes no estatales han participado con cada vez mayor frecuencia en ataques contra defensores de los derechos humanos. Guerrilleros, milicias privadas, grupos parapoliciales de vigilancia y grupos armados han participado en actos de violencia contra defensores. [...] Las empresas privadas también han participado, directa o indirectamente, en actos de violencia contra los defensores”<sup>114</sup>. En México, uno de estos actores no estatales es evidentemente el crimen organizado. Según la OACNUDH, “por una parte, las autoridades municipales son omisas en impedir que el crimen organizado tome represalias en contra de aquellas defensoras y defensores que obstaculizan sus actividades; pero también, [...] dichas autoridades habrían solicitado al crimen organizado realizar el “trabajo sucio” para tratar de eludir cualquier responsabilidad”<sup>115</sup>. Esta tendencia había también sido identificada por PBI-México y visibilizada desde el 2009<sup>116</sup>. Tres años después, Joy Olson, Directora Ejecutiva de WOLA, en un artículo escrito a modo de autocrítica, deploraba que la comunidad internacional de derechos humanos no había sido capaz de responder a esta problemática en parte por la dificultad de enmarcar los crímenes cometidos por el crimen organizado en el marco tradicional de los derechos humanos<sup>117</sup>. Invitaba a repensar nuestras agendas y a analizar la violencia relacionada con el crimen organizado como un problema de derechos humanos. ¿Qué significa la aparición de actores ilegales, como el crimen organizado, en el panorama del acompañamiento internacional a personas defensoras?

Para PBI, el crecimiento de actores armados no estatales, como los grupos del crimen organizado, ha significado hacerle frente a nuevos retos, como por ejemplo el acompañar o visibilizar agresiones que, al ser presuntamente ejecutadas por miembros del crimen organizado, han conllevado la criminalización de las propias personas defensoras. Ha implicado sobre todo un análisis más profundo del contexto y del riesgo para poder garantizar la seguridad de la propia organización, sus integrantes y la eficacia de su acompañamiento. El esquema de protección de PBI funciona en la medida en que los perpetradores son actores racionales capaces de calcular el coste y beneficio político de sus acciones, incluyendo las violentas<sup>118</sup>. El modelo funciona adecuadamente cuando el agresor tiene relaciones directas con el Estado o es un agente del propio Estado. Los gobiernos en general no valoran conveniente ser señalados a nivel internacional como responsables de violaciones de derechos humanos. En este sentido, la mera presencia de observadores internacionales disuade probables agresiones. Dicha presencia es también un poderoso incentivo para respetar el derecho internacional de los derechos humanos ya que se puede apelar a la responsabilidad del Estado de proteger a las personas defensoras<sup>119</sup> y a la obligación de que dicha responsabilidad sea transmitida a lo largo



**Integrantes de PBI observan las mesas de trabajo del Diagnóstico de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, organizado por el Comité Coordinador del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca © PBI**

de las estructuras gubernamentales y sus cadenas de mando. Bajo el derecho internacional, el crimen organizado no tiene la personalidad jurídica para ser considerado responsable de violar los derechos de las personas defensoras y no tiene obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Además, las definiciones del crimen organizado apuntan generalmente hacia la falta de racionalidad política –más no económica– de estos grupos<sup>120</sup>.

Sin embargo, no se puede decir que las organizaciones del crimen organizado actúan con nula racionalidad. Son hasta cierto punto sensibles a la presencia de organizaciones de DDHH internacionales. Esto es aún más relevante en un contexto como México, donde se ha verificado en varias ocasiones la colusión entre el crimen organizado y actores gubernamentales<sup>121</sup>. Conocer con certeza la lógica y el

114. Margaret Sekaggya, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los Defensores de derechos Humanos, Asamblea General de la ONU, A/HRC/66/203, 28/07/2011, párr.18c

115. OACNUDH, Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de Derechos Humanos en México, 2010, párr.44

116. “Los defensores de derechos humanos en México frente al narcotráfico” en EPU: México ha sido evaluado, PBI, Proyecto México, Boletín Temático n.26, sept. 2009

117. Joy Olson, “Organized Crime as Human Rights Issue: Where is the outrage?” in Organized Crime: beyond Drug trafficking, Revista Harvard Review of Latin-America, Winter 2012

118. Más sobre el modelo de acompañamiento de PBI: Liam Mahony, Side by Side: Protecting and encouraging threatened activists with unarmed international accompaniment, Tactical Notebook, New Tactics Project of the Center for Victims of Torture, 2004

119. Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized human rights and Fundamental Freedoms, Asamblea General de la ONU, A/RES/53/144, 08/03/1999,

120. Mychael Lyman/Gary Potter, Organized Crime, 5th edition, New Jersey, Pearson Education, 2011

121. Por ejemplo el reciente caso de la ejecución y desaparición de estudiantes en Iguala, Guerrero donde, según la PGJE de Guerrero, participaron de forma coludida tanto policías municipales como miembros del crimen organizado. Ver también los escritos de periodistas (pe: Ricardo Ravelo, “Los Cárteles Imponen Su Ley” en Proceso, n°1773, 24/10/2010) y académicos (pe: John Bailey/Roy Godson, Organized Crime and Democratic Governability: Mexico ad the US-Mexican Borderlands, University of Pittsburgh Press, 2000, pp.3-4).



Voluntaria de PBI observa una marcha pacífica del Consejo de Pueblos Unidos por la Defensa del Río Verde (COPUVEVER) en Santiago Jamiltepec, Oaxaca © PBI

razonamiento que siguen estos actores y el grado de su cadena de mando no deja sin embargo de ser arduo. La ilegalidad de estos grupos, y por ende la falta de información con la que contamos, tornan necesariamente incompleto cualquier mapeo de actores que pueda aclarar nuestro grado de disuasión y capacidad de protección. Por eso PBI no intenta incidir sobre ese actor ilegal sino que siempre apela al deber del Estado de proteger a las personas defensoras.

**Más allá de la disuasión, el acompañamiento, para ser eficiente, necesita también poder persuadir a los actores responsables de la protección de las personas defensoras, en este caso las autoridades, de cumplir con sus obligaciones internacionales.**

Esto es algo sobre lo que es posible dialogar en países como México, que, tanto en la ONU como la OEA, ha demostrado defender los sistemas universales y regionales de derechos humanos de los cuales es parte. Sea quien sea el agresor, existan o no complicidades entre actores gubernamentales y el crimen organizado, el Estado sigue siendo el primer responsable de salvaguardar la integridad física y emocional de las personas defensoras. Sin duda, las organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales seguirán alentando y exigiendo que esto se cumpla. Tal como lo sugiere Olson, el rol de PBI y de las organizaciones de derechos humanos está necesariamente llamado a abogar más y de forma más eficiente por el refuerzo del Estado de Derecho, por el cumplimiento de leyes justas y por instituciones democráticas más fuertes, y eso incluye la reivindicación de las organizaciones internacionales de que el Estado no se deslinde de su responsabilidad en casos de involucramiento del crimen organizado.

Con este boletín se evidencia el contexto de impunidad, violencia y violaciones a los derechos humanos que México sigue enfrentando. Tal como explicado a lo largo de la publicación, este panorama ha afectado y puesto en mayor riesgo a las personas defensoras de los derechos humanos. PBI considera que si las personas defensoras no cuentan con el suficiente espacio y las suficientes garantías de seguridad para poder promover cambios sociales, la transición hacia un Estado de Derecho y una democracia plena se verá fuertemente comprometida. Las organizaciones de la sociedad civil mexicana han, en incontables ocasiones, emitido recomendaciones sobre las reformas estructurales y prácticas que el Gobierno Mexicano debería implementar para mejorar esta situación, especialmente la impunidad, la violencia y el tipo de estrategias de seguridad implementadas. Sus ideas han sido reflejadas en las recomendaciones emitidas por los mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano a lo largo de los últimos años. En cuanto a las personas defensoras, un tema dónde PBI, por sus 30 años de experiencia, puede brindar un aporte, vemos importante que se tomen en cuenta las siguientes recomendaciones:

## AL ESTADO MEXICANO:

- Garantizar la integridad física y psicológica de las personas defensoras y familiares de víctimas que luchan en este contexto. Proteger adecuadamente a las personas defensoras y familiares de víctimas que denuncian abusos ante posibles represalias. Las personas defensoras de derechos humanos realizan una labor legítima para defender y promover los derechos humanos. Al protegerlos, se permite la transición a los cambios sociales que ellos están promoviendo para mejorar la situación de derechos humanos en el país.
- Implementar efectivamente y con celeridad el Mecanismo de Protección así como las medidas de protección otorgadas por comisiones estatales y nacionales de derechos humanos e instancias internacionales. Asegurar la plena participación de las personas defensoras en el diseño, implementación y revisión de estas medidas.
- Poner fin a la impunidad y asegurar una procuración efectiva de la justicia

en los casos de violaciones de derechos humanos y agresiones contra personas defensoras de los derechos humanos. Consolidar el sistema de justicia para asegurar investigaciones, juicios y sanciones apegadas a los estándares internacionales. Considerar sistemáticamente la posibilidad que estas agresiones se hayan cometido por la legítima labor de las personas defensoras, inclusive en casos de difamación, uso indebido del sistema de justicia y de la fuerza pública en su contra e involucramiento de actores no estatales en los hechos.

- Asegurar un trato digno, sensible y procedimental a cualquier persona que denuncia una violación de derechos humanos con el fin de evitar su revictimización.
- Permitir y considerar auditorías, coadyuvancias, peritajes y cooperación técnica por parte de expertos nacionales o internacionales para revisar los casos de agresiones contra personas defensoras o violaciones a derechos humanos sin resolver.
- Reconocer vía declaraciones públicas o campañas de sensibilización pública el legítimo e importante papel de las personas defensoras de derechos humanos, su situación de riesgo y la urgencia de protegerles.
- Establecer mecanismos y espacios efectivos de coordinación y comunicación entre las diferentes instituciones y niveles de gobierno para asegurar una protección coordinada de las personas defensoras de derechos humanos.
- Formar y capacitar sobre derechos humanos, incluido sobre la labor e importancia de las personas defensoras, a las autoridades civiles y militares responsables de implementar las políticas públicas de seguridad y procuración de justicia. Establecer mecanismos de evaluación y sanción internos eficientes para dar seguimiento a dichas formaciones.
- Consultar e incluir a personas defensoras para asegurar una perspectiva de derechos humanos en la elaboración e implementación de políticas públicas.
- Implementar las recomendaciones formuladas por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los diversos mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, incluido el Examen Periódico Universal, en consulta con la sociedad civil mexicana.

### A LOS GOBIERNOS EXTRANJEROS Y SUS REPRESENTACIONES DIPLOMÁTICAS EN MÉXICO:

- Consultar a las personas defensoras y recopilar a través de ellas información de primera mano sobre la situación de derechos humanos en México. Tomar en cuenta estos insumos en su interacción con el Gobierno Mexicano. Visibilizar y abordar sistemáticamente los puntos destacados en este boletín y la situación de derechos humanos y de sus defensores en México en sus diálogos con el Gobierno Mexicano.
- Asegurar que sus diálogos y relaciones con el Gobierno Mexicano sean transparentes y monitoreables. Impulsar mecanismos de participación de la sociedad civil y de las personas defensoras de derechos humanos y de seguimiento para medir posible mejoras en los temas abordados en estos espacios.
- Condenar sistemáticamente las violaciones a derechos en México y las agresiones contra personas defensoras por medio de declaraciones públicas, pronunciamientos, preguntas parlamentarias, resoluciones o démarches privadas.
- La UE, Suiza y Noruega deben priorizar la implementación de sus directrices sobre personas defensoras de forma concertada, transparente y monitoreable por la sociedad civil. Dichas directrices deben difundirse y abarcar las organizaciones locales o personas defensoras que trabajan en zonas aisladas y remotas. Otros países deberían adoptar directrices similares.
- Reconocer públicamente el legítimo e importante rol de las personas defensoras a través de declaraciones, reuniones dentro y fuera del país, visitas in situ, misiones de observación y consultas con personas defensoras tanto por parte de sus representaciones en México como por parte de sus Ministerios de Asuntos Exteriores y Parlamentos.
- Basar sus programas de cooperación con México, especialmente aquellos como la Iniciativa Mérida u otros enfocados en seguridad y justicia, en los insumos de las personas defensoras de derechos humanos mexicanas y el análisis del panorama que hacen.
- Asegurar una mayor coherencia entre sus intereses comerciales y económicos y su responsabilidad de promover y defender los derechos humanos en sus relaciones con México.

¿"México en Paz"?: estrategia de seguridad y derechos humanos es una publicación elaborada y editada por PBI México. PBI México no asume responsabilidad por las declaraciones emitidas por terceros en esta publicación.

© PBI México, diciembre 2014

Diseño y maquetación: Nando Cornejo  
Fotografías: PBI, Sugeyry Gándara, Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, Red Nacional de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos México, El Barzón Chihuahua y Mavi Cruz Reyes

**PBI OFICINA INTERNACIONAL**  
**Development House**  
**56-64 Leonard St.**  
**London EC2A 4JX, UK**  
**Tel.:+44 20 4065 0775**  
**admin@peacebrigades.org**

**PBI OFICINA CIUDAD DE MÉXICO**  
**Calle Medellín 33**  
**Colonia Roma**  
**06700 México D.F.**  
**Tel.:+52 1 55 55 142855**  
**pbidf@pbi-mexico.org**

**PBI EQUIPO OAXACA**  
**Callejón del Carmen 103**  
**Fracc. La Paz**  
**68000 Oaxaca de Juárez**  
**Oaxaca**  
**oaxaca@pbi-mexico.org**

**PBI Equipo Norte**  
**Calle Alabama 2417**  
**Col. Quintas del Sol**  
**Chihuahua, Chihuahua 31214**  
**México**  
**norte@pbi-mexico.org**



**Evento de conmemoración del día de las víctimas de desaparición realizada en Saltillo, Coahuila por FUUNDEC.**

© PBI



**Brigadas Internacionales de Paz (PBI)** 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.

Actuando a petición de las organizaciones locales, PBI no pretende suplantar en ningún momento las iniciativas mexicanas que promueven el respeto a los derechos humanos sino que se limita a apoyarlas con su presencia.

PBI realiza visitas periódicas a zonas en conflicto, distribuye información y realiza tareas de interlocución con autoridades civiles y militares, así como con organizaciones de derechos humanos y otros actores de la sociedad civil mexicana. Para promover cobertura internacional, PBI mantiene diálogo con el cuerpo diplomático y órganos intergubernamentales, divulga información y solicita apoyo exterior para garantizar la seguridad de las y los defensores mexicanos. PBI busca contribuir a crear las condiciones necesarias para que las personas defensoras puedan continuar su labor.

Puede obtener más información sobre el trabajo de PBI en México en nuestra página web: [www.pbi-mexico.org](http://www.pbi-mexico.org)