

REVISTA INTERNACIONAL & COMPARADA DE DERECHOS HUMANOS

La perspectiva interseccional para la atención
de mujeres defensoras indígenas y rurales.

Diana Laura González Chavarrín

Coordenadas internacionales del “derecho a
proteger derechos humanos”: el caso México.

José Manuel López Libreros

La contribución de las y los defensores
civiles de derechos humanos en el
fortalecimiento de la democracia.

Francisco Méndez Celaya



I | D | H
ACADEMIA
INTERAMERICANA
DE DERECHOS HUMANOS

REVISTA INTERNACIONAL Y COMPARADA DE DERECHOS HUMANOS, Año 2023, Vol. 6, Núm. 2, Julio-Diciembre 2023; pp. 199; 24 cm; Semestral.

I. ARTÍCULOS DOCTRINALES, II. RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS.



REVISTA INTERNACIONAL Y COMPARADA DE DERECHOS HUMANOS, Año 6, Núm. 2, Julio-Diciembre 2023, es una revista semestral editada por la Academia Interamericana de Derechos Humanos. Carretera 57 km. 13. Ciudad Universitaria. Arteaga, Coahuila. Tel: +52 (844) 4 11 14 29, <https://www.academiaidh.org.mx/revista-icdh>, revista.icdh@academiaidh.org.mx. Editor responsable: Irene Spigno.

Reservas de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2022-011415483600-102, ISSN: EN TRÁMITE, No. de radicado: 00006811, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representan en forma alguna la opinión institucional de la Academia Interamericana de Derechos Humanos.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron al cuidado del Centro de Estudios Constitucionales Comparados de la Academia IDH.

Esta obra está sujeta a la licencia Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.



REVISTA INTERNACIONAL & COMPARADA
—— DE DERECHOS HUMANOS ——

REVISTA INTERNACIONAL Y COMPARADA
DE DERECHOS HUMANOS

INTERNATIONAL AND COMPARATIVE
JOURNAL OF HUMAN RIGHTS

Directorio / Directory

Vol. VI Núm. II

Luis Efrén Ríos Vega

Rodrigo Santiago Juárez

Irene Spigno

Editor científico

Dirección

Scientific Editor

Direction

Irene Spigno

Santiago D. Sánchez Juárez

Editora en jefe

Coordinación

Editor in Chief

Coordination

María Gpe. Imormino De Haro

Juan Antonio Corral Reséndiz

Coordinación editorial

Victor Manuel Vera García

Editorial Coordination

Formateo de textos

Text Formatting

Sandra Elizabeth Martínez Torres

Diseño editorial y maquetación

Editorial Design & Layout

Ana Daniela García Hernández

Diseño de portada

Cover Design

Contacto / Contact:

revista.icdh@academiaidh.org.mx

<https://www.academiaidh.org.mx/revista-icdh>

Consejo editorial

Jaime Fernando Cárdenas Gracia, Jorge Castellanos Claramunt,
Eleonora Ceccherini, José Ramón Cossío Díaz, Sergio Díaz Rendón,
Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Tania Groppi, Marco Olivetti,
José de Jesús Orozco, Ilenia Ruggiu, Irene Sobrino Guijarro.

Comité evaluador

Yunuen Castillo Menchaca	Francisco Méndez Celaya
Katia Chávez León	Fernando Mendoza Elvira
Rodrigo E. Galán Martínez	Jaime Iván Rodríguez Lozano
Diana Laura González Chavarín	Lillian Sánchez Calderoni
Andrea Paola Gutiérrez Espinoza	Rodrigo Santiago Juárez
José Manuel López Libreros	Cintia Smith

Juan Francisco Toscano

Equipo editorial

José Antonio Estrada Marín
María Guadalupe Imormino de Haro
Carlos E. Zamora Valadez

ARTÍCULOS DOCTRINALES

- | | |
|-----|--|
| 11 | La perspectiva interseccional para la atención de mujeres defensoras indígenas y rurales.
<i>Diana Laura González Chavarín</i> |
| 47 | Coordenadas internacionales del “derecho a proteger derechos humanos”: el caso México.
<i>José Manuel López Libreros</i> |
| 83 | La contribución de las y los defensores civiles de derechos humanos en el fortalecimiento de la democracia.
<i>Francisco Méndez Celaya</i> |
| 101 | Las mujeres en la defensa de los derechos humanos en México.
<i>Katia Chávez León</i>
<i>Gretha Jimena Vilchis Cordero</i> |
| 131 | La transparencia, presupuesto para la efectividad del derecho a defender derechos humanos.
<i>Fernando Mendoza Elvira</i> |
| 155 | El presupuesto participativo en la Ciudad de México: panorama y agenda pendiente.
<i>Rodrigo E. Galán Martínez</i> |

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

- 189 **Méndez, Juan E.; Wentworth, Marjory, *Un puesto de lucha. Los derechos humanos en evolución*, trad. Ada Podolsky Zylbersztajn, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Iberoamericana, OACNUDH, 2021.**
José Antonio Estrada Marún
- 193 **González Pérez, Luis Raúl, *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, México, Tirant lo Blanch, 2016.**
María Guadalupe Imormino De Haro

ARTÍCULOS DOCTRINALES



Esta sección conforma el apartado distintivo de la Revista Internacional & Comparada de Derechos Humanos. Contiene los artículos doctrinales académicamente consistentes que constituyen los temas prioritarios y específicos de la publicación y cuyo enfoque es el estudio de los derechos humanos en perspectiva internacional y comparada. Para decidir sobre su publicación los textos recibidos son sometidos a un sistema de evaluación por pares de doble ciego conforme a estrictos estándares académicos.

La perspectiva interseccional para la atención de mujeres defensoras indígenas y rurales.

Intersectional perspective for the attention of indigenous and rural women defenders.

DIANA LAURA GONZÁLEZ CHAVARÍN

Consultora Independiente

ORCID: 0009-0001-6985-2709

Fecha de recepción: 16 septiembre 2023

Fecha de aceptación: 15 noviembre 2023

SUMARIO: I. Metodología e introducción. 1. Nociones introductorias. II. Mujeres defensoras indígenas y rurales. 1. Factores de discriminación. 2. Su labor de defensa. 3. Derechos relevantes en su labor de defensa. III. Dificultades particulares de su labor de defensa. 1. Acceso a la participación pública. 2. Violencia. 3. Acceso a la justicia. IV. La perspectiva interseccional como respuesta. 1. Perspectiva de género. 2. Perspectiva interseccional y sus retos. V. Conclusiones.

RESUMEN: El presente artículo aborda la necesidad de la perspectiva interseccional para atender la situación de violencia, falta de acceso a la justicia y a la participación pública, de mujeres indígenas y rurales que defienden derechos humanos. Se destaca que enfrentan factores de discriminación vinculados con el género, su origen indígena y su situación rural que se ven maximizados por su labor de defensa de derechos humanos. La perspectiva interseccional surge como una respuesta para la atención de su contexto, a fin de que vivan en un ambiente libre de discriminación y violencias y puedan desarrollar su actividad de defensa de manera segura. Sin embargo, existen retos como la falta de educación en derechos humanos e interseccionalidad, la normalización de la violencia contra las mujeres y la estigmatización de la labor de defensa de derechos humanos que dificultan su implementación.

ABSTRACT: This article addresses the need of the intersectional perspective for the attention of violence, access to justice and public participation, of indigenous and rural women who defend human rights. It highlights that they face discrimination factors linked to gender, their indigenous origin, and their rural situation, which are maximized by their work in defense of human rights. The intersectional perspective emerges as a response to address their context with the aim that they can live free of discrimination and violence and can perform their defense activities safely. However, there are challenges such as the deficit in human rights education and intersectionality, the normalization of violence against women and the stigmatization of human rights defense that hinder its implementation.

PALABRAS CLAVE: *Interseccionalidad, mujeres defensoras, mujeres indígenas, mujeres rurales, discriminación interseccional, violencia contra defensoras, perspectiva de género, defensoras del medio ambiente.*

KEYWORDS: *Intersectionality, women defenders, indigenous women, rural women, intersectional discrimination, violence against defenders, gender perspective, environmental defenders.*

I. METODOLOGÍA E INTRODUCCIÓN

El objeto de este artículo es resaltar la necesidad y relevancia de la perspectiva interseccional para la atención de mujeres defensoras indígenas y rurales. Para ello, el enfoque empleado abarcará nociones de contexto mundial, regional o local, tanto con estadísticas y señalamientos de organizaciones internacionales de derechos humanos, particularmente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese sentido, es importante mencionar que la mayoría de las referencias a normas y estándares son de Derecho Internacional de Derechos Humanos y su armonización con el sistema jurídico mexicano, predominando las alusiones a recomendaciones generales de Comités y Relatorías.

En ese sentido, para el presente artículo se estudiaron y analizaron instrumentos jurídicos internacionales y nacionales que contienen estándares de derechos humanos respecto a la atención y erradicación de la violencia contra las mujeres, a partir del contexto general y específico citado en los mismos instrumentos. Dicho contexto es resultado de visitas o de la información enviada a los procedimientos especiales, órganos de tratados y relatorías que se encargan de analizar la situación de las mujeres y recomendar a los Estados las acciones necesarias para su atención. Afirmaciones de contexto y de la situación de las mujeres tienen sustento en dichos instrumentos, los cuales se encuentran citados en la bibliografía respectiva.

Para abordar el objeto de este artículo, a manera de introducción en este primer apartado, se hará referencia a conceptos como la violencia de género contra las mujeres, la discriminación contra mujeres indígenas y rurales y su rol como defensoras de derechos humanos. Enseguida, como segundo apartado, se entrará con más detalle a ciertos factores de discriminación vinculados con las mujeres defensoras indígenas y rurales, proponiendo la labor de defensa como uno de ellos. En éste, también se estudiará con un enfoque diferenciado, la situación de violencia a la que se enfrentan las mujeres indígenas y rurales y se mencionarán los derechos humanos relevantes para el ejercicio de su labor de defensa.

En el tercer apartado, se abordarán algunas dificultades particulares a las que se enfrentan las mujeres defensoras indígenas y rurales, sistematizadas en tres temas: sus limitaciones para participar en la vida pública, el contexto de violencia y su falta de acceso a la justicia. Estos temas se tratarán desde una perspectiva interseccional, estudiando los factores de discriminación que sufren por ser mujeres, por su condición de indígenas y por su situación rural.

En el penúltimo apartado, se abordará la aplicación de la perspectiva interseccional como una de las respuestas para atender la situación de las mujeres defensoras indígenas y rurales. En dicho apartado, se hará una nota metodológica inicial en cuanto

a la delimitación temática del presente documento y su finalidad. Hecho lo anterior, se señalarán de forma sintética y breve los retos de aplicación de la perspectiva interseccional, citando algunas recomendaciones internacionales al respecto. Por último, se expondrán conclusiones con el fin de hacer un extracto muy breve de los diversos temas expuestos.

1. Nociones introductorias

Las mujeres son un grupo discriminado debido a que históricamente se les ha ubicado en un lugar de subordinación frente a los hombres. Esta posición de subordinación es producto de concepciones sociales, culturales, religiosas e incluso jurídicas –alrededor del mundo y a lo largo de la historia–, en las que se ha definido a los hombres como un género dominante, provocando una asimetría y desigualdad entre hombres y mujeres (Célia 1994; Lagarde 1996; Serret y Méndez 2011).

Esta desigualdad supone una discriminación hacia las mujeres, ya que implica un trato distinto –ilegítimo e injustificado– en relación con los hombres. Y trae como consecuencia un poder de dominio y opresión sobre la vida de las mujeres que se traduce en múltiples formas de violencia (Lagarde 1996: 117 ss.).

Con esta consciencia, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 definió en su artículo 1 que la discriminación contra la mujer es “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer [...] de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Este concepto más tarde quedó entendido como violencia por razón de género contra la mujer, así previsto desde 1994 en la Convención Intera-

mericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención *Belem do Pará*)¹.

Como lo ha explicado el Comité CEDAW, la violencia contra las mujeres por razón de género está basada en cuestiones como “el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres”².

Sin embargo, el género no es el único factor que provoca una situación de discriminación o violencia contra las mujeres, ya que existen varios factores más, que agravan y aumentan la desigualdad a la que se enfrentan, como el origen, la raza, la discapacidad, edad, idioma o la situación socioeconómica, entre otros. Para efectos del presente artículo, únicamente se hará referencia a ciertos factores relacionados con las mujeres indígenas y rurales y se incluirá la labor de defensa de derechos humanos como uno de estos elementos de discriminación y violencia.

Para comprender mejor la situación adversa a la que se enfrentan estos dos grupos de mujeres, a lo largo del documento se referirán datos de contexto a nivel mundial, regional y particularmente de México. De acuerdo con el Banco Mundial (2023), alrededor

¹ En 1992, la Recomendación General núm. 19 del Comité CEDAW introdujo el término “violencia contra la mujer”. Más tarde en su Recomendación General núm. 35 de 2017, el mismo Comité actualizó el término como “violencia por razón de género contra la mujer” haciendo hincapié en la cuestión de género como causa de esta violencia. No obstante, ya para 1994 la Organización de los Estados Americanos había contemplado esta precisión en la Convención Belem do Pará (vigente desde el 3 mayo 1995), señalando en su artículo 1 que la violencia contra la mujer es “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.

² Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 35*, 26 julio 2017: 19.

del 3% de la población en el mundo son mujeres indígenas³ y en México, poco más de la mitad del 9.4% del total de la población indígena, son mujeres (INEGI 2022; ONU Mujeres 2022a)⁴. Por otro lado, el 21% de las mujeres en México habitan en localidades rurales (INEGI 2020)⁵.

De las estadísticas anteriores es claro que las mujeres indígenas y las mujeres rurales son grupos minoritarios y como suele suceder con las minorías, son grupos vulnerables que se enfrentan a situaciones de desigualdad diversas. Además, muchas mujeres indígenas habitan en localidades rurales y entonces, sufren una discriminación compuesta, derivada de su condición de mujeres, de indígenas y de su situación rural.

Al respecto, cabe señalar que particularmente en zonas indígenas y rurales predominan visiones estereotipadas de género que facilitan distintas formas de violencia contra las mujeres. Por ello, el Comité CEDAW ha reconocido que las mujeres indígenas:

“[...] suelen sufrir violencia en el hogar, en el lugar de trabajo y en las instituciones públicas y educativas; al recibir servicios de salud y como usuarias de los sistemas de bienestar infantil; como líderes en la vida política y comunitaria; como defensoras de los derechos humanos; cuando están privadas de libertad; y cuando están confinadas en instituciones. Las mujeres y las niñas indígenas corren un riesgo desproporcionado de sufrir violaciones y acoso sexual; asesinatos por razón de género y feminicidios; desapariciones y secuestros; trata de personas; formas contemporáneas de esclavitud; explotación, incluyendo explotación de la prostitución

³ Esta información se consultó en el portal de Banco Mundial, actualizada el 6 de abril de 2023.

⁴ Estas cifras se refieren al año 2022 y fueron obtenidas de los datos informados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en su comunicado de prensa 430/22: “Estadísticas a Propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas” de 8 agosto 2022 y de la información reportada por ONU Mujeres México en su nota “Día Internacional de la Mujer Indígena” de 5 septiembre 2022.

⁵ Esta cifra se refiere al año 2020, de acuerdo con datos publicados por el INEGI en su portal de internet *Cuéntame de México*, consultado el 8 de agosto de 2023.

ción de la mujer; servidumbre sexual; trabajo forzoso; embarazos forzados; políticas estatales que imponen la anticoncepción forzada y los dispositivos intrauterinos; y trabajo doméstico que no es decente o seguro o no tiene una remuneración adecuada”⁶.

Asimismo, las mujeres rurales “sufren discriminación y dificultades en diversos ámbitos, como el empoderamiento económico, la participación en la vida política y pública, el acceso a los servicios y la explotación laboral de las trabajadoras rurales migrantes”⁷ y a diferencia de los hombres rurales, las mujeres en este contexto:

“Se enfrentan a una discriminación sistemática en el acceso a la tierra y los recursos naturales. Soportan la mayor parte de la carga de trabajo no remunerado debido a los papeles estereotipados asignados a cada género, la desigualdad dentro del hogar [...] desempeñan con mayor frecuencia trabajos inseguros, peligrosos, mal remunerados y no cubiertos por la protección social. Es menos probable que hayan recibido educación y corren mayor riesgo de ser víctimas de la trata y el trabajo forzoso, así como el matrimonio infantil y/o forzado y otras prácticas nocivas [...] Tienen más probabilidades de caer enfermas, sufrir malnutrición o morir por causas prevenibles, y sufren especial desventaja con respecto al acceso a la atención sanitaria”⁸.

Independientemente de esta situación adversa, el rol de las mujeres indígenas y rurales es esencial para sus comunidades y para el mundo. Sus actividades como la agricultura y estando a cargo de la alimentación, son indispensables para el desarrollo sostenible y tienen un gran impacto en la reducción de la pobreza. Es por ello, que las cuestiones ambientales las afectan directamente, convirtiéndolas en las principales defensoras del medio ambiente, la tierra y sus recursos naturales. Sin embargo, se enfrentan a desigualdades estructurales que dificultan y obstaculizan su labor, como la violencia o la falta de acceso a la participación pública⁹.

⁶ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 9.

⁷ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 34*, 7 marzo 2016: 2.

⁸ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 34*, 7 marzo 2016: 5.

⁹ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 34*, 7 marzo 2016: 3 y 10.

II. MUJERES DEFENSORAS INDÍGENAS Y RURALES

1. Factores de discriminación

La no discriminación es uno de los principios básicos de derechos humanos que tiene por objeto la igualdad sustantiva entre personas. Para identificar una situación de discriminación, es necesario evaluar cómo un mismo hecho o noción es atendido o entendido de manera distinta tratándose de sujetos diversos. En otras palabras, la discriminación se refiere a que para una misma situación las personas reciban un trato desigual, de manera ilegítima¹⁰.

Como ya se planteaba a manera de introducción, las mujeres indígenas y rurales se enfrentan a situaciones de discriminación derivadas de varios factores como su género, origen étnico, raza, idioma, situación socioeconómica y localización geográfica, entre otras cuestiones. La interacción de estos factores da como resultado una discriminación interseccional que aleja en mayor medida a las mujeres indígenas y rurales a alcanzar la igualdad sustantiva.

En cuanto al factor de género, es importante destacar que uno de los elementos principales de discriminación hacia las mujeres tiene que ver con una concepción estereotipada sobre el lugar que les corresponde para desarrollarse. Históricamente, a las mu-

¹⁰ Es importante recalcar que para concluir si un acto es discriminatorio, es necesario evaluar que el trato desigual sea injustificado, pues existe la posibilidad de que un trato desigual se considere legítimo y justificado cuando tiene por objeto compensar una situación o condición preexistente de desigualdad; lo que se conoce como acciones afirmativas. Por ejemplo, en cuanto a la igualdad de género, la CEDAW establece en su artículo 4 que los Estados deben adoptar “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer [lo cual] no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”. Por ello, es esencial destacar que la discriminación solo se vincula con un trato desigual injustificado o ilegítimo. Para más información, consultar: Ferrajoli (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid.

eres se les ha ubicado en espacios privados como el hogar y a cargo del trabajo no remunerado, como las tareas de cuidado, las labores domésticas y la familia.

En contraste, tradicionalmente a los hombres se les ha asociado con el espacio público y el trabajo remunerado, así como con el desarrollo laboral y profesional. Esto es así porque al considerar a los hombres con el rol de proveedores económicos, se les concede y aprueba la posibilidad de salir a trabajar y asumir tareas de productividad económica, trabajo intelectual y liderazgo.

Aunque para algunas personas pareciera que estas nociones están superadas en el siglo XXI, la realidad es que existe una prevalencia de grupos sociales que basan su vida diaria en estos estereotipos de género, o bien, arrastran creencias y nociones emanadas de estos roles.

La situación de discriminación basada en el espacio que corresponde a las mujeres ha derivado en su exclusión hacia ciertas ocupaciones y actividades, como las que se relacionan con su participación en la vida pública. Por ello, para las mujeres que deciden desarrollarse fuera del espacio privado, existe una noción de que es permisible su salida a la vida pública, siempre que también cumplan con sus tareas en el espacio privado, como el trabajo en el hogar y las tareas de cuidado. El resultado es que las mujeres tienen una carga de trabajo mayor respecto a la de los hombres; lo que se conoce como doble jornada¹¹. Así, sus posibilidades de crecimiento laboral y desarrollo profesional son menores en comparación con los hombres, por ejemplo, por la incompatibilidad de horarios o la exigencia de largas jornadas laborales.

¹¹ De acuerdo con ONU Mujeres (2023) “la próxima generación de mujeres seguirá dedicando una media de 2,3 horas diarias más que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (Comunicado de prensa: El mundo está fallando a las niñas y las mujeres, según un nuevo informe de las Naciones Unidas de 7 septiembre 2023)”.

Como indica la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el origen étnico y la raza son categorías de discriminación que se relacionan con el origen cultural de las personas, su lugar de origen y sus características físicas. La discriminación basada en la etnicidad y el racismo tienen un antecedente histórico relacionado con el colonialismo y la dominación, que consecuentemente se interpretó como una cuestión de inferioridad de ciertos grupos (SCJN 2022).

La población indígena ha sido históricamente discriminada, ya que ha sido sometida a procesos de dominación y control sobre su cultura, forma de organización, desarrollo, territorio y muchos otros derechos, que la posicionan en una situación de desventaja social. Respecto a las mujeres pertenecientes a esta población, el Comité CEDAW ha reconocido que “el racismo, los estereotipos discriminatorios, la marginación y la violencia de género son violaciones interrelacionadas que sufren las mujeres y las niñas indígenas”¹².

La situación rural de las personas también visibiliza otras formas de desigualdad derivadas de su situación económica y localización geográfica. La ruralidad implica la lejanía de una población frente a localidades urbanas y, por ende, una falta de acceso a servicios públicos e infraestructura de calidad, así como a la realización efectiva de derechos como la educación, salud, trabajo, vivienda digna, alimentación, acceso a la justicia o seguridad. En un enfoque diferenciado hacia las mujeres en zonas rurales, en particular las mujeres indígenas, es importante reconocer que ellas “a menudo sufren discriminación debido a su origen étnico, idioma y forma de vida tradicional [...] mayores tasas de pobreza y otras formas de exclusión”¹³.

Por otro lado, debido a que las mujeres indígenas y rurales tienen un rol fundamental en la defensa y protección del medio ambiente, así como en temas comunitarios relacionados con la tierra, salud, alimentación o derechos de las mujeres, esta labor

¹² Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 17.

¹³ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 14.

es otro factor que agrava la situación de discriminación que ya enfrentan por ser mujeres, indígenas y rurales. Su trabajo como defensoras de derechos humanos las expone a un nivel de violencia mayor, pues no solo se asocia a la disrupción de roles de género –posicionándolas al frente de luchas públicas y colectivas–, sino que también reivindica la relevancia de las poblaciones indígenas por su cultura, conocimientos ancestrales, conexión con el medio ambiente y cuidado de los recursos naturales, así como también visibiliza la desigualdad estructural que enfrentan como parte de comunidades rurales.

De acuerdo con la Relatoría Especial de la ONU sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, “las mujeres son atacadas por promover y proteger los derechos humanos tanto por su identidad como por lo que hacen” (ONU 2019).

2. Su labor de defensa

La labor de defensa de mujeres indígenas y rurales principalmente se relaciona con temas de derechos ambientales, tierra y territorio, aunque también suele abarcar asuntos como mejores condiciones de vida, acceso a la salud, educación y vivienda digna (ONU 2019).

En relación con esto, el Comité CEDAW ha reconocido que “el vínculo vital entre las mujeres indígenas y sus tierras constituye a menudo la base de su cultura, su identidad, su espiritualidad, sus conocimientos ancestrales y su supervivencia”¹⁴, por lo que su labor de defensa incluye también sus derechos culturales y de autodeterminación.

Como se había anticipado en la parte introductoria de este artículo, las mujeres indígenas y rurales “se ven fuertemente afectadas por las amenazas existenciales relacionadas con el cambio climático, la degradación ambiental, la pérdida de diversidad biológica y los obstáculos para obtener acceso a la seguridad alimentaria

¹⁴ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 11.

e hídrica”¹⁵. Asimismo, las mujeres indígenas y rurales enfrentan una situación particularmente compleja para acceder a derechos sobre las tierras, pues en muchas ocasiones, esos derechos se encuentran reservados a hombres en virtud de usos y costumbres que imposibilitan el acceso igualitario.

En ese sentido, son ellas quienes encabezan la exigencia de acciones por un reconocimiento sobre las tierras, así como un medio ambiente sano, limpio y seguro, en consonancia con su rol esencial como “portadoras de conocimientos y transmisoras de cultura en el seno de sus pueblos, comunidades y familias, así como en la sociedad en su conjunto”¹⁶.

3. Derechos relevantes en su labor de defensa

Para efectos del presente artículo, se considerará el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el derecho a participar en la vida política y pública, el acceso a la justicia, los derechos sobre la tierra, territorio y los recursos naturales, así como el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a defender los derechos humanos como aquéllos de especial relevancia para la labor de las mujeres defensoras indígenas y rurales.

Las normas de derechos humanos reconocen el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género, el cual “es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos”¹⁷ y se refiere al acceso de las mujeres a la igualdad sustan-

¹⁵ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 37*, 13 marzo 2018: 1-9. De acuerdo con ONU Mujeres “el cambio climático puede empujar a la pobreza a 158,3 millones adicionales de mujeres y niñas (16 millones más que el número total de hombres y niños que se verían en la misma situación); en el peor de los escenarios climáticos, se prevé que la inseguridad alimentaria afecte a 236 millones más de mujeres y niñas (frente a 131 millones más de hombres y niños) debido al cambio climático” (Comunicado de prensa: El mundo está fallando a las niñas y las mujeres, según un nuevo informe de las Naciones Unidas de 7 septiembre 2023).

¹⁶ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 2 y 7.

¹⁷ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 35*, 26 julio 2017: 15.

tiva, a través de la erradicación de toda forma de discriminación y violencia¹⁸.

La CEDAW y la Convención Belem do Pará son los dos principales tratados internacionales que enmarcan los derechos de las mujeres con esta perspectiva y que incluyen a todos los grupos de mujeres, como las indígenas y rurales¹⁹.

En virtud de que la erradicación de toda discriminación contra las mujeres se extiende hacia otros factores de desigualdad más allá del género, existen algunas disposiciones que así lo establecen. Por ejemplo, el artículo 22, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007²⁰ recuerda a los Estados su obligación de adoptar medidas

¹⁸ Existen diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen este derecho, como la CEDAW y la Convención Belem do Pará, en sus artículos 1. Además, todos los tratados internacionales de derechos humanos contienen disposiciones relativas a la protección de los derechos de las mujeres o a la igualdad entre hombres y mujeres; por ejemplo, el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere a la igualdad, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el mismo artículo. En México, existen varias normas de carácter nacional sobre este derecho, como las contenidas en la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y principalmente la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y sus homólogas locales en cada entidad federativa.

¹⁹ La CEDAW es el único tratado que se refiere a mujeres rurales: Artículo 14.

1. Los Estados Parte tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.
2. Los Estados Parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios [...]

²⁰ ONU, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Resolución de la Asamblea General, A/RES/61/295, 13 diciembre 2007a.

para asegurar que las mujeres indígenas gocen de plena protección y garantías contra todas las formas de violencia y discriminación, tanto a nivel individual como colectivo.²¹

No obstante, en muchos casos el contenido de las normas de derechos humanos, aplicables a otras formas de discriminación contra las mujeres son más bien producto de la interpretación. Es así que, en cuanto a los derechos de las mujeres indígenas y rurales, el Comité CEDAW ha desarrollado las Recomendaciones Generales núm. 34 y núm. 39, de 2016 y 2022, respectivamente. En ellas aborda el derecho a participar en la vida política y pública, el acceso a la justicia, los derechos sobre la tierra, territorio y los recursos naturales, así como el derecho a un medio ambiente sano.

De manera más específica, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1995, reconoce en su artículo 1 que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”²². Esta Declaración también se refiere a la libertad de reunión pacífica, libertad de asociación, libertad de expresión, y el derecho a participar en asuntos públicos, como derechos esenciales para el ejercicio de la labor de defensa (artículo 5 a 12).

²¹ El Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989, también contiene disposiciones aplicables a la atención y protección de mujeres indígenas y rurales, así como la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, de 15 de septiembre de 1995, también constituye un importante documento de referencia (ONU Mujeres 1995).

²² ONU, *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*, Resolución de la Asamblea General, A/RES/53/144, 9 diciembre 1998.

III. DIFICULTADES PARTICULARES DE SU LABOR DE DEFENSA

1. Acceso a la participación pública

Las mujeres indígenas y rurales, al igual que todas las personas, tienen el derecho a participar en la vida pública y política de sus comunidades²³. De acuerdo con el artículo 7 de la CEDAW, la erradicación de la discriminación contra las mujeres implica garantizar que tengan acceso a esta participación, de manera efectiva y en condiciones de igualdad²⁴.

Sin embargo, las mujeres indígenas y rurales suelen ser excluidas de esas actividades en función de varios factores. De inicio, la discriminación por razones de género es un elemento que facilita su exclusión. Por una visión estereotipada, no se promueve el acceso de las mujeres a su desarrollo en el espacio público, el cual ha quedado asociado principalmente a los hombres²⁵. Como ya se mencionaba en el apartado anterior, particularmente en entornos rurales e indígenas, la forma de organización social está en muchas ocasiones basada en roles de género que arraigan la idea de que las mujeres pertenecen al espacio privado, a las tareas de cuidados y al trabajo doméstico, lo cual dificulta su participación en asuntos públicos.

Además, la desigualdad estructural que enfrentan las mujeres en general, traducida en una falta de oportunidades y acceso a la educación, así como a la independencia económica, igualmente obstaculiza su participación pública²⁶.

²³ El artículo 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se refiere al derecho a participar en la vida pública.

²⁴ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 6.

²⁵ De acuerdo con el Mecanismo de Expertos de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas “las mujeres indígenas suelen carecer de voz en los órganos locales de representación y toma de decisiones” (Impacto de la militarización en los derechos de los pueblos indígenas 2023: 62).

²⁶ De acuerdo con ONU Mujeres (2023) “a escala mundial, al ritmo actual de progreso, se calcula que 110 millones de niñas y mujeres jóvenes estarán sin escolarizar en 2030” y “por cada dólar que ganan los hombres a nivel mundial

Aunado a este panorama adverso por ser mujeres, aquellas indígenas y rurales se enfrentan a una desigualdad estructural –al igual que el resto de su comunidad– debida a factores como el idioma, la situación económica y su lejanía de las localidades urbanas. Sobre esto, el Comité CEDAW señaló:

“Su escasa participación también puede deberse a la falta de educación, limitaciones de idioma o alfabetización, restricciones de movilidad y transporte, conflictos y problemas de seguridad, normas y estereotipos de género discriminatorios y la falta de tiempo debido al cuidado infantil, la recogida de agua y otras responsabilidades. Los escasos conocimientos de los procedimientos jurídicos, políticos e institucionales pertinentes también pueden limitar su participación efectiva en los procesos decisorios”²⁷.

Asimismo, cuestiones como el racismo y la brecha digital son elementos para tener en cuenta a la hora de comprender la falta de acceso de las mujeres indígenas y rurales a procesos de toma de decisiones públicas y políticas²⁸.

Sobre este último aspecto, el Comité CEDAW ha reiterado que:

“Las mujeres y las niñas rurales se ven desproporcionadamente afectadas por una brecha entre los géneros en el acceso a las Tlc [Tecnologías de la Información y las Comunicaciones], que es una dimensión importante de la brecha digital [...] la pobreza, el aislamiento geográfico, las barreras lingüísticas, la falta de conocimientos informáticos y los estereotipos de género discriminatorios pueden obstaculizar su acceso a las Tlc”²⁹.

en concepto de ingreso por trabajo, las mujeres ganan tan solo 51 céntimos. Solamente el 61,4 por ciento de las mujeres en edad de trabajar forman parte de la fuerza de trabajo, frente al 90 por ciento de los hombres en edad de trabajar” (Comunicado de prensa: El mundo está fallando a las niñas y las mujeres, según un nuevo informe de las Naciones Unidas de 7 septiembre 2023).

²⁷ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 34*, 7 marzo 2016: 53.

²⁸ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 44.

²⁹ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 34*, 7 marzo 2016: 75.

2. Violencia

La defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas está en muchos casos enmarcada dentro de un contexto de violencia y conflictividad social por problemas de tierras, territorio y recursos naturales, así como por la lucha de la autonomía de las comunidades indígenas (SCJN 2022).

En ese contexto, los pueblos indígenas salen al espacio público para defender sus derechos. El ejercicio de la libertad de protesta ha sido un instrumento esencial para que comunidades indígenas ejerzan su labor de defensa de derechos humanos (ONU 2007a). Debido al ejercicio de esta libertad fundamental, las personas defensoras de la tierra, territorio y medio ambiente, particularmente líderes indígenas, se enfrentan a distintas formas de violencia con el objeto de obstaculizar su labor³⁰.

En su sentencia de 2021 por el caso Digna Ochoa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) aborda esta situación de violencia en la región de América Latina y México, destacando que ésta es la que más registra asesinatos contra personas defensoras y que México es uno de los países con mayor incidencia³¹.

Aunado a lo anterior, el factor de género aumenta y agrava estas formas de violencia. Las mujeres indígenas y rurales defensoras del medio ambiente, la tierra, territorio y los recursos naturales enfrentan riesgos diferenciados, asociados a la violencia contra las mujeres y “son objeto de asesinatos, amenazas y acoso, deten-

³⁰ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “la subregión del Norte de Centroamérica constituye una de las regiones más peligrosas —tanto en el hemisferio americano como en el mundo— para el ejercicio de este tipo de defensa” (*Personas defensoras del medio ambiente*, 16 diciembre 2022: 10). No obstante, México es uno de los países con mayor incidencia de ataques contra personas defensoras del medio ambiente.

³¹ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2021.

ciones arbitrarias, formas de tortura, y de la criminalización, estigmatización y descrédito de su trabajo”³².

La defensa de los derechos humanos a cargo de mujeres es en sí un desafío a los roles de género, ya que implica su salida a la vida pública, transgrediendo la visión estereotipada que las ubica en el espacio privado. Pero precisamente por ello, las ubica en una situación de mayor riesgo que los hombres que defienden derechos humanos. El riesgo al que se enfrentan las mujeres defensoras, en primer lugar, implica una falta de reconocimiento e invisibilización de su labor, siendo sus acciones minimizadas e incluso muchas veces plagiadas (ONU 2019).

Por otro lado, las mujeres defensoras son generalmente estigmatizadas con campañas de desprestigio que ponen en duda su desempeño en otros roles, principalmente aquéllos que devienen de una visión estereotipada de género, como el de ser cuidadoras o madres. Al desafiar su posición en el espacio privado y trascender al espacio público, a las mujeres defensoras se les califica de rebeldes o conflictivas, con el objeto de plasmar una visión negativa hacia ellas: “se les tacha de ‘difíciles’, ‘desvergonzadas’, ‘ruidosas’, ‘desagradables’ o ‘brujas’ [...] ‘infeles’, ‘ateas’, ‘guerrilleras’, ‘separatistas’, ‘quintacolumnistas’, ‘traidoras’, ‘antinacionalistas’ o ‘terroristas’” (ONU 2019).

Otro elemento de género en cuanto a este tipo de violencia tiene que ver con el contenido de la estigmatización e incluso de las amenazas que reciben las mujeres defensoras, dado que en muchas ocasiones es de índole sexual o está relacionado con su familia. En cuanto a lo sexual, el descrédito puede incluir calificaciones sobre su actividad u orientación sexual e incluso amenazas de tipo sexual, que tienen un impacto diferenciado en mujeres debido a que constituyen la población más vulnerable para ser víctimas de vio-

³² Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 45.

lencia sexual³³. Además de ello, cuando son detenidas o criminalizadas, algunas son víctimas de violencia sexual (ONU 2019)³⁴.

Cabe destacar que las mujeres indígenas “tienen más probabilidades de ser violadas que las mujeres no indígenas [...] una de cada tres mujeres indígenas ha sido víctima de violación en algún momento de su vida”³⁵.

Por lo que hace al ámbito familiar, considerando que en las mujeres principalmente recaen las tareas de cuidados, algunas son víctimas de violencia familiar derivado de su labor de defensa, como forma de castigo por no dedicarse únicamente a las labores en el hogar; mientras que otras son separadas de sus familias, orillándolas a autocensurarse en el ejercicio de su labor (ONU 2019).

³³ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, publicada el 11 septiembre 2023 por el INEGI, la incidencia de delitos sexuales en México es más alta en mujeres, pues “se contabilizaron 11 delitos sexuales contra mujeres por cada delito sexual contra hombres” (Comunicado de Prensa 546/23 de 11 de septiembre de 2023). Además, según el Mecanismo de Expertos de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Relatoría Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas “ha recibido denuncias de acoso y abusos sexuales por parte de personal militar contra mujeres y niñas que se manifestaban pacíficamente y ha emitido numerosos comunicados de prensa en los que abordaba la discriminación, la violencia y los ataques contra mujeres y niñas indígenas, así como su asesinato” (Impacto de la militarización en los derechos de los pueblos indígenas 2023: 57).

³⁴ En un caso relacionado con once mujeres que se manifestaban en México y fueron víctimas de tortura sexual durante un operativo a cargo de autoridades de seguridad, la Corte IDH concluyó que las autoridades de seguridad ejercieron violencia “para controlar y castigar a las mujeres que se manifestaban, con un mensaje de represión y desaprobación por la protesta, haciendo alusiones a su imaginada vida sexual y al supuesto incumplimiento de sus roles en el hogar, así como a su supuesta necesidad de domesticación [lo cual] es evidencia de estereotipos profundamente machistas, que buscaban reducir a las mujeres a una función sexual” (*Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco*: 216).

³⁵ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 35.

Sobre la violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos, la Corte IDH ha señalado que:

“[...] sufren obstáculos adicionales debido a su género, al ser víctimas de estigmatización, estar expuestas a comentarios de contenido sexista o misógino, o sufrir el hecho de que las denuncias presentadas por ellas no sean asumidas con seriedad. Asimismo, cabe señalar que, tal y como lo ha indicado el Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos en un informe de 2019, ‘es frecuente que, para silenciar a las defensoras, se recurra a amenazas de violencia, incluidas amenazas de violencia sexual’ y que las defensoras ‘corren también el riesgo de ser víctimas de feminicidios, violaciones, ataques con ácido, detenciones arbitrarias, encarcelamientos, asesinatos y desapariciones forzadas’³⁶.

En suma, la discriminación y desigualdad estructural a la que se enfrentan las personas indígenas y rurales, aunada a la violencia contra personas defensoras de derechos humanos y particularmente a mujeres, coloca a las mujeres defensoras indígenas y rurales frente a un riesgo diverso y aumentado marcado por la exclusión, marginación y la violencia de género.

3. Acceso a la justicia

La violencia contra personas defensoras de derechos humanos muestra una de sus caras más ofensivas con agresiones como asesinatos y desapariciones, que inevitablemente acaban por censurar de manera definitiva la labor de defensa de estas personas y además envían un mensaje intimidatorio a quienes realizan actividades similares. El acceso a la justicia en estos casos, y en general en todo ataque contra personas defensoras, es esencial para contrarrestar el efecto amenazador que tienen estas graves formas de violencia.

Al respecto, el Comité CEDAW ha reconocido que uno de los factores que obstaculizan el acceso a la justicia de las mujeres es “la

³⁶ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2021: párr. 48.

estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos”³⁷. Por su parte, la CIDH destacó en 2022 que según organizaciones de la sociedad civil “el acceso a la justicia sería inexistente para las mujeres que defienden derechos humanos” (CIDH 2022).

Aunado a las circunstancias generales que propician la impunidad en agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos, en el caso de mujeres indígenas y rurales, el acceso a la justicia implica dificultades particulares relacionadas con el racismo, el colonialismo, la desigualdad estructural de pueblos indígenas y localidades rurales y, en muchas ocasiones, la incompatibilidad de los sistemas jurídicos indígenas³⁸ con normas internacionales de derechos humanos³⁹.

En muchos casos, las mujeres indígenas todavía se encuentran bajo la tutela familiar y no se les reconoce su capacidad jurídica como a los hombres indígenas, lo que imposibilita su acceso a la justicia⁴⁰. También la lejanía de las instituciones de justicia, la falta de conocimiento de sus derechos, la pobreza o la insuficiencia económica para activar un procedimiento legal, la falta de acceso a herramientas digitales y las represalias o señalamientos cuando denuncian violencia, son factores que dificultan su acceso a la justicia indígena o no indígena.

IV. LA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL COMO RESPUESTA

La realización de los derechos de las mujeres citados en el apartado II. 3. (sobre los derechos relevantes para la labor de defensa

³⁷ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 33*, 31 agosto 2015: 9.

³⁸ De acuerdo con el Comité CEDAW “los sistemas de justicia indígena suelen estar dominados por los hombres y discriminan contra las mujeres y las niñas, ofreciéndoles un espacio limitado para participar y expresar sus preocupaciones, así como para ocupar puestos decisorios” (*Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 31).

³⁹ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 25.

⁴⁰ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 21.

de las mujeres indígenas y rurales) implica obligaciones estatales específicas. El presente documento no tiene por objeto estudiar dichas obligaciones estatales, pero sí utilizarlas de referencia para evidenciar los retos existentes en la atención con perspectiva interseccional de las mujeres defensoras indígenas y rurales.

Para ello, se han tomado como base diversas recomendaciones de Comités y Relatorías dentro del Derecho Internacional de Derechos Humanos, a fin de aterrizar el tipo de acciones necesarias para que los Estados cumplan con sus obligaciones. En principio, es necesario precisar que las recomendaciones incluyen, de manera generalizada y consistente, la aplicación de varias perspectivas, como la de género, interseccional, intercultural y multidisciplinaria. Sin embargo, el objeto de este artículo es abordar solamente una de ellas, la perspectiva interseccional, con la intención de acotar el enfoque de este documento. La aplicación de todas estas perspectivas es necesaria para lograr una atención integral, pero su análisis requiere de un estudio amplio y detallado para comprender a lo que se refiere cada una de ellas.

A pesar de lo anterior, se desarrollará brevemente un análisis de la perspectiva de género, pues como se ha expuesto a lo largo del documento, el factor de género es uno de los elementos a considerar en la discriminación interseccional a la que se enfrentan las mujeres defensoras indígenas y rurales.

1. Perspectiva de género

La perspectiva de género es una herramienta que permite tener un enfoque diferenciado para cualquier acto, reconociendo que la realidad y el contexto de las mujeres (y otras minorías sexuales) es distinto al de los hombres. Para este reconocimiento, la perspectiva de género implica identificar qué es distinto lo que culturalmente se atribuye a hombres y a mujeres (estereotipos)⁴¹ y que ello

⁴¹ La Corte IDH ha definido que “estereotipo de género se refiere a una pre-concepción de atributos, conductas o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente, y que es po-

históricamente ha ubicado a las mujeres (y otras minorías sexuales) en una situación de desventaja y subordinación frente a los hombres. Al respecto, la Corte IDH ha destacado la “importancia de reconocer, visibilizar y rechazar los estereotipos de género negativos, que son una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer, a fin de modificar las condiciones socioculturales que permiten y perpetúan la subordinación de la mujer”⁴².

La perspectiva de género se construyó como respuesta y crítica a la visión del mundo basada en los hombres y que dejó de lado a las mujeres. La perspectiva de género “tiene como uno de sus fines contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres” (Lagarde 1996: 13). Es una “visión científica, analítica y política creada desde el feminismo” que “analiza las posibilidades vitales de las mujeres y los hombres: el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones sociales que se dan entre ambos géneros, así como los conflictos institucionales y cotidianos que deben enfrentar y las maneras en que lo hacen” (Lagarde 1996: 15)⁴³.

De esta manera, la perspectiva de género consiste en abordar cada hecho desde una mirada que primeramente identifique si una situación en particular sucede, afecta y se juzga de manera distinta cuando se trata de mujeres (y otras minorías sexuales), como

sible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes [...] su creación y uso se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer” Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2021: párr. 123.

⁴² Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2021: párr. 123.

⁴³ Para profundizar sobre la perspectiva de género, consultar: Lagarde (1996): *Género y feminismo*; Serret y Méndez (2011): *Sexo, género y feminismo*; Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020) *Protocolo para juzgar con perspectiva de género*; Soto, Clyde (2009): *Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social*.

consecuencia de una visión estereotipada de género⁴⁴. Para luego entonces, analizar nuevamente la situación, en pleno reconocimiento de esa realidad distinta, y actuar para compensar, reconducir y transformar su percepción y sus efectos con la finalidad de lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.

Dicho lo anterior, queda claro que esta perspectiva únicamente atiende al elemento de género como un factor de discriminación. Sin embargo, como se ha expuesto a lo largo de este documento, los factores de discriminación relacionados con la realidad y el contexto de las mujeres defensoras indígenas y rurales son diversos y exigen una mirada que no solamente involucre al género como forma de discriminación, sino también a la raza, etnicidad, lugar de origen, situación económica, situación rural, localización geográfica y la labor de defensa, entre otras. Es aquí donde surge la perspectiva interseccional como una de las respuestas.

2. Perspectiva interseccional y sus retos

La perspectiva interseccional es la herramienta que permite abordar un enfoque diferenciado incluyendo varios factores de discriminación que convergen en una misma situación, como es el caso de la situación de mujeres defensoras indígenas y rurales.

La profesora afrodescendiente Kimberlé Crenshaw usó por primera vez el término de interseccionalidad en 1989 en su artículo “*Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*” publicado por la Universidad de Chicago. El término nació dentro de su argumentación sobre la discriminación que sufren las mujeres

⁴⁴ Sobre esto, la Corte IDH también ha señalado que las prácticas “tendientes a devaluar a la víctima en función de estereotipos negativos, en un intento de justificar los crímenes cometidos contra esta y/o encubrir a la o las personas responsables, deben ser rechazadas [...] afectan la objetividad de los funcionarios estatales encargados de investigar las denuncias que se les presentan, influyendo en su percepción para determinar si ocurrió o no un hecho de violencia, en su evaluación de la credibilidad de los testigos y de la propia víctima” Corte IDH, Caso *Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2021: párr. 123.

afrodescendientes, haciendo alusión a una desigualdad aumentada por pertenecer a dos grupos históricamente discriminados: las mujeres y las personas afrodescendientes, que hace necesaria una visión integral de ambas condiciones que se entrecruzan⁴⁵.

Al respecto, Mara Viveros explica que esta noción ya había sido abordada anteriormente por el feminismo, a pesar de no haberle dado un nombre, y define a la interseccionalidad como la “perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder” (Viveros 2016: 2). En su estudio sobre los orígenes de la interseccionalidad, Mara Viveros retoma a diversas autoras que han resaltado la relevancia del concepto de interseccionalidad, por ejemplo: “Kathy Davis (2008) advierte que hoy en día es inimaginable que un programa de estudios de las mujeres o de estudios feministas se centre solo en el sexo, y Leslie McCall presenta la interseccionalidad como la ‘contribución más importante que los estudios de las mujeres han hecho hasta ahora’” (Viveros 2016: 7).

La interseccionalidad ha servido para comprender la situación de las mujeres que sufren de distintos contextos de dominación además del género e incluso sirve como base para la coexistencia de diversos feminismos (Viveros 2016). Sobre esto, Crenshaw ha insistido en que la combinación de factores de discriminación hacia las mujeres debe analizarse de forma integral y no como una simple suma de condiciones adversas⁴⁶.

Para la atención de mujeres indígenas y rurales, la perspectiva interseccional es sumamente relevante porque reconoce las diferen-

⁴⁵ Consultar: Crenshaw (1989): “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics” en *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, núm. 1, Article 8.

⁴⁶ Para conocer más sobre la aplicación de la perspectiva interseccional, consultar: SCJN (2020): Protocolo perspectiva de género y Crenshaw (1991): “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color” en *Stanford Law Review*, vol. 43, núm. 6.

tes formas de exclusión a las que se enfrentan, más allá del género, y las estudia de manera conjunta para analizar el resultado de estas convergencias⁴⁷. En ese sentido, la perspectiva interseccional ha permitido identificar que la discriminación que viven las defensoras indígenas y rurales es estructural, individual y colectiva y que se encuentra arraigada en las dinámicas sociales, culturales y jurídicas.

Aunado a lo anterior, como se ha mostrado a lo largo de este documento, la labor de defensa que ejercen las mujeres indígenas y rurales las ha posicionado en otro nivel como víctimas de violencia, por lo cual dicha actividad puede considerarse como uno más de los factores de discriminación a los que se enfrentan, potenciando su marginación y exclusión.

Para identificar los retos hacia la aplicación de la perspectiva interseccional, es útil mirar el desarrollo que ha tenido la perspectiva de género. Aunque la perspectiva de género es parte de un estándar internacional para atender la situación de derechos de las mujeres, en muchos casos sigue siendo una herramienta desconocida y poco familiar para la sociedad en general, así como para organizaciones públicas y privadas, instituciones educativas y autoridades. Por ejemplo, ONU Mujeres y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará de la Comisión Interamericana de Mujeres han reconocido que en cuanto al acceso a la justicia “un desafío continuo es asegurar que las instituciones ofrezcan capacitación y sensibilización sistemática sobre cómo tratar a las víctimas con dignidad y respeto en todos los niveles del proceso judicial, incluida la policía y el personal médico y de investigación” (ONU Mujeres 2022b: 46). También han destacado que “todavía prevalecen estereotipos de género discriminatorios que resultan con frecuencia en un tratamiento inadecuado y poco diligente por parte de las autoridades” (ONU Mujeres 2022b: 45).

⁴⁷ Por ejemplo, en el caso de mujeres indígenas, la discriminación contra ellas “se perpetúa por los estereotipos de género, pero también por formas de racismo” (Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 20).

Sobre la aplicación de perspectiva de género a cargo de operadores de justicia en México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha insistido en que “la mera cita de una norma, criterio o sentencia no garantiza que automáticamente la solución incorpore perspectiva de género [...] es necesario ir más allá y argumentar por qué y cómo esas normas y elementos son aplicables al caso concreto, así como justificar por qué la solución propuesta es la que garantiza la mayor protección a las partes” (SCJN 2020). En relación con lo anterior y para muestra de dicho contexto en México, tan solo en la Ciudad de México, la Comisión local de Derechos Humanos (CDHCDMX) ha emitido “al menos 30 Recomendaciones que abordan la falta de perspectiva de género en investigaciones ministeriales relacionadas con distintas formas de violencia de género”⁴⁸. La incorporación de la perspectiva de género en el actuar estatal sigue siendo una recomendación y condena constante por parte de los sistemas de protección de derechos humanos universal y regionales. Prueba de ello es que en 2020, en su sentencia del *Caso Digna Ochoa vs. México*, la Corte IDH ordenó al Estado crear un protocolo con perspectiva de género para la investigación de ataques contra personas defensoras de derechos humanos⁴⁹.

A pesar de que la perspectiva de género ha sido un parteaguas para la lucha por la igualdad sustantiva de las mujeres, su aplicación todavía provoca resistencias debidas en gran medida a la falta de reconocimiento de una realidad discriminatoria hacia las mujeres. De acuerdo con ONU Mujeres y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará de la Comisión Interamericana de Mujeres, aplicar la perspectiva de género implica “erradicar conceptos y nociones estereotipadas sobre las mujeres que permean diversos ámbitos sociales y legales” (ONU Mujeres 2022b: 45) así como “superar el silencio y la normalización de la violencia y de la discriminación que enfrentan” (ONU Mujeres 2022b: 45), lo cual no se

⁴⁸ CDHCDMX, *Recomendación 02/2023*: 212.

⁴⁹ Corte IDH, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México*, 25 de noviembre de 2021: párr. 178.

ha logrado de acuerdo con la situación de las mujeres, expuesta en los dos apartados anteriores de este artículo.

El primer reto intrínseco de la perspectiva interseccional es que es una herramienta todavía más nueva e incluso más compleja que la perspectiva de género⁵⁰. Aunque la perspectiva interseccional no supone una metodología de aplicación sustantivamente distinta a la de género, sí problematiza a quienes la aplican, en la medida en que tienen que enfrentarse a un ejercicio juicioso de reconocimiento de discriminación compuesta para identificar cómo el contexto de una mujer, donde se entrecruzan distintas variables de discriminación, debe ser entendido de manera casuística, especial e integral para atenderlo de manera adecuada.

Para su ejecución no solo basta con haber interiorizado, por ejemplo, el factor de género como una categoría discriminatoria, sino también se necesita conocer y analizar otros factores como la raza, el origen étnico, el origen cultural, la situación económica, la discapacidad, el sexo y otros más, y así entenderlos en conjunto para identificar cómo su cruce genera una situación de dominio particular. En ese sentido, la perspectiva interseccional supone un conocimiento basto de “las condiciones particulares de una persona que pueden fomentar un tipo de opresión” (SCJN 2020), y distintos estereotipos a los que se enfrentan ciertos grupos sociales.

Aunque la perspectiva de género y la perspectiva interseccional se mantienen en tendencia, la realidad y el panorama de desigualdad que enfrentan las mujeres apunta a que todavía existen varias dificultades para su ejecución efectiva. Esto puede deberse principalmente a la falta de cultura y formación sobre derechos humanos, pero claramente también es consecuencia de las resistencias sociales para reconocer situaciones discriminatorias. La falta de difusión de estas herramientas en todos los niveles, tanto en la

⁵⁰ Sobre las dificultades y contrastes en el entendimiento académico y práctico de la interseccionalidad, consultar: Viveros, Mara (2016): “La Interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación” en *Debate Feminista*, Vol. 52, 1-17.

esfera social, educativa y estatal (particularmente a nivel municipal y local), así como la falta de protocolos y manuales que faciliten su entendimiento y aplicación entorpece su implementación.

En ese sentido, el panorama no es precisamente alentador para alcanzar a corto o mediano plazo el cumplimiento de recomendaciones internacionales para erradicar la violencia contra mujeres indígenas y rurales, particularmente aquéllas que defienden derechos humanos. Por ejemplo, para garantizar su acceso a la vida pública, a la justicia y a vivir una vida libre de violencia. En cuanto al acceso a la vida pública, el Comité CEDAW se ha pronunciado para que los Estados combatan:

“[...] las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, también en los procesos decisorios y políticos a nivel comunitario, y eliminar los obstáculos para la participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria mediante el establecimiento de estructuras rurales de toma de decisiones eficaces y con perspectiva de género. Los Estados parte deberían elaborar planes de acción dirigidos a salvar los obstáculos prácticos para la participación de las mujeres rurales en la vida comunitaria y realizar campañas de sensibilización sobre la importancia de su participación en la toma de decisiones comunitarias [...]”⁵¹.

Sobre el acceso a la justicia, el Comité CEDAW ha recomendado a los Estados que:

“[...] c) Garanticen que las mujeres y las niñas indígenas tengan un acceso oportuno y efectivo a los sistemas de justicia tanto indígena como no indígena, incluyendo órdenes de protección y mecanismos de prevención, cuando sea necesario, y la investigación efectiva de los casos de mujeres y niñas indígenas desaparecidas y asesinadas, libre de toda forma de discriminación y sesgo [...]”⁵².

⁵¹ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 34*, 7 marzo 2016: 54 c.

⁵² Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 17.

“[...] Actúen con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar toda forma de violencia política contra las mujeres indígenas políticas, candidatas, defensoras de los derechos humanos y activistas a nivel nacional, local y comunitario, y reconozcan y respeten las formas ancestrales de organización y la elección de representantes [...]”⁵³.

“[...] el establecimiento, mantenimiento y financiación de tribunales y órganos judiciales y de otro tipo en la totalidad de sus territorios, en las zonas urbanas, rurales y remotas [...] y difundir entre ellas información sobre cómo hacer uso de las vías judiciales [...]”⁵⁴.

“[...] que las mujeres y las niñas indígenas tengan acceso efectivo a sistemas adecuados de justicia tanto indígena como no indígena, libres de discriminación racial o de género, prejuicios, estereotipos, venganzas y represalias [...] contraten, capaciten y nombren a mujeres indígenas como juezas y otro personal judicial, tanto en los sistemas de justicia indígena como no indígena [...] garanticen que las mujeres y las niñas indígenas que carecen de medios suficientes y a las que se les ha privado de capacidad jurídica tengan acceso a una asistencia jurídica gratuita y de calidad, incluso en los casos de violencia de género contra las mujeres. Los Estados partes deben proporcionar apoyo financiero a las organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia jurídica gratuita y especializada a las mujeres y las niñas indígenas [...] garanticen que se disponga de instituciones, recursos y servicios judiciales en las zonas urbanas y cerca de los territorios indígenas [...] adopten medidas para garantizar que todas las mujeres y las niñas indígenas tengan acceso a información y educación sobre las leyes existentes y el ordenamiento jurídico, y sobre cómo obtener acceso a los sistemas de justicia tanto indígena como no indígena”⁵⁵.

⁵³ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 20.

⁵⁴ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 28.

⁵⁵ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 33.

Respecto al impacto diferenciado que viven las mujeres indígenas y rurales por el cambio climático, el Comité CEDAW también ha recomendado a los Estados: “garantizar un medio ambiente y un sistema planetario limpios, saludables y sostenibles, incluyendo la prevención de pérdidas y daños previsibles, la violencia socioeconómica y ambiental, y todas las formas de violencia contra las mujeres indígenas que son defensoras de los derechos humanos ambientales y de sus comunidades y territorios”⁵⁶.

De lo anterior se desprende que las recomendaciones hechas por organismos internacionales develan una realidad en la que las desigualdades a las que se enfrentan las mujeres defensoras indígenas y rurales no han sido atendidas con una perspectiva que identifique, visibilice y atienda las situaciones de discriminación compuesta a la que se enfrentan, por lo cual es indispensable la implementación de la perspectiva interseccional.

IV. CONCLUSIONES

Las mujeres indígenas y rurales sufren discriminación, derivada de la interacción de varios factores, además del género. Su rol como defensoras del medio ambiente, promotoras del desarrollo sustentable y protectoras de la tierra y sus recursos naturales las expone a una afectación mayor frente al cambio climático y las actividades que generan un impacto medioambiental. A pesar de que sus conocimientos, experiencias y actividades las posicionan como defensoras, son víctimas de exclusión y marginación por ser mujeres, por su condición de indígenas y su situación rural y, además, por defender derechos humanos. Al realizar su labor de defensa, transgreden los estereotipos de género que las limitan a desarrollarse en el espacio privado, a cargo de las tareas de cuidado, la familia y el trabajo en el hogar. Por esta visión estereotipada de género,

⁵⁶ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 39*, 31 octubre 2022: 7.

se enfrentan a una violencia que va desde ataques como la minimización de sus actividades, estigmatización, criminalización, violencia sexual, feminicidios y desapariciones.

Su situación frente a distintas formas de discriminación y violencia debe ser atendida a través de varias perspectivas, como por la perspectiva interseccional, la cual implica un enfoque diferenciado que abarca los distintos factores de discriminación y desigualdad a la que se enfrentan. Como se desarrolló a lo largo de este artículo, la perspectiva interseccional –como parte de una noción feminista– es necesaria y relevante para atender la violencia, la falta de acceso a la justicia y a la participación pública de las mujeres, particularmente de las defensoras indígenas y rurales. Las mujeres defensoras indígenas y rurales, en todo el mundo, siguen enfrentándose a condiciones adversas para desarrollarse en un ambiente libre de violencias. Además de los estereotipos de género generales y específicos de sus propias comunidades, se enfrentan a una estigmatización por su participación en el espacio público que invisibiliza y deja de reconocer su labor de defensa, por ejemplo, para el medio ambiente sano o el desarrollo sostenible. Además de ello, ser mujeres defensoras implica una vulnerabilidad aumentada a su condición de mujeres indígenas y rurales, pues el contexto de violencia contra las personas defensoras las somete a una situación de criminalización, exclusión, violencia de género, sexual, así como a asesinatos y desapariciones.

La perspectiva interseccional requiere de un deber reforzado del Estado para conocer las particularidades de las mujeres defensoras indígenas rurales, conociendo su contexto específico y las cuestiones de dominación a las que histórica y estructuralmente se enfrentan, a fin de garantizar que lleven a cabo su labor en un ambiente libre de violencias. Su implementación ha sido compleja y, en analogía con la aplicación de la perspectiva de género en el actuar estatal, incluye retos como la falta de cultura de la teoría de género, el feminismo, los factores de discriminación y una resistencia social para reconocer el dominio en que históricamente se han ubicado las mujeres defensoras indígenas y rurales.

BIBLIOGRAFÍA

- Amorós, Célia (1994): *Feminismo. igualdad y diferencia*, Programa Universitario de Estudios de Género, México.
- Banco Mundial (2023): “Pueblos indígenas” en *Banco Mundial*. Disponible en: «<https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples#:~:text=Se%20estima%20que%20hay%20476,de%20las%20personas%20extremadamente%20pobres>» [Consultado el día 12 de septiembre de 2023].
- CDHCDMX (2023): *Recomendación 02/2023. Falta de perspectiva de género y omisión de garantizar una debida diligencia reforzada, en la investigación de delitos relacionados con violencia en contra de mujeres adolescentes y adultas*, 15 marzo.
- CIDH (2022): *Norte de Centroamérica. Personas defensoras del medio ambiente*, Relatoría sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, OEA/Ser.L/V/II.
- Comité CEDAW (2022): *Recomendación General núm. 39 sobre los derechos de las mujeres y las niñas Indígenas*, CEDAW/C/GC/39.
- Comité CEDAW (2018): *Recomendación General núm. 37. sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático*, CEDAW/C/GC/357.
- Comité CEDAW (2017): *Recomendación General núm. 35. sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General núm. 19*, CEDAW/C/GC/35.
- Comité CEDAW (2016): *Recomendación General núm. 34. Sobre los derechos de las mujeres rurales*, CEDAW/C/GC/34.
- Comité CEDAW (2015): *Recomendación General núm. 33. Sobre el acceso de las mujeres a la justicia*, CEDAW/C/GC/33.

Comité CEDAW (1992): *Recomendación General núm. 19. La violencia contra la mujer*, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Crenshaw, Kimberlé (1991): “Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color” en *Stanford Law Review*, Vol. 43, Núm. 6.

Crenshaw, Kimberlé (1989): “Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics” en *University of Chicago Legal Forum*, vol. 1989, Núm. 1, Article 8.

Ferrajoli, Luigi (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Ibáñez, Perfecto y Greppi, Andrea (trad.), Trotta, Madrid.

INEGI (2023): “Comunicado de prensa 546/23: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)” en INEGI, México. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/ENVIPE/ENVIPE_23.pdf» [Consultado el día 12 de septiembre de 2023].

INEGI (2022): “Comunicado de prensa 430/22: Estadísticas a Propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas” en INEGI, México. Disponible en: «https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf» [Consultado el día 12 de agosto de 2023].

INEGI (2020): “Población rural y urbana” en *Cuéntame de México*. Disponible en: «https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P» [Consultado el día 12 de septiembre de 2023].

Lagarde, Marcela (1996): *Género y feminismo. Desarrollo Humano y democracia*, (2ª ed.), Horas y Horas, España.

- ONU (2023): *Impacto de la militarización en los derechos de los Pueblos Indígenas*, Estudio del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, A/HRC/54/52.
- ONU (2019): *Situación de las defensoras de los derechos humanos*, Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/40/60.
- ONU (2007a): *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Resolución de la Asamblea General, A/RES/61/295.
- ONU (2007b): *Sobre la labor de los defensores de los derechos humanos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales*, Informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos, Consejo de Derechos Humanos, A/4/37.
- ONU (1995): *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*, Resolución de la Asamblea General, A/RES/53/144.
- ONU Mujeres (2023): “Comunicado de prensa: El mundo está fallando a las niñas y las mujeres, según un nuevo informe de las Naciones Unidas” en *ONU Mujeres*. Disponible en: «<https://www.unwomen.org/es/noticias/comunicado-de-prensa/2023/09/comunicado-de-prensa-el-mundo-esta-fallando-a-las-ninas-y-las-mujeres-segun-un-nuevo-informe-de-las-naciones-unidas>» [Consultado el día 12 de septiembre de 2023].
- ONU Mujeres (2022a): “5 de septiembre- Día Internacional de la Mujer Indígena” en *ONU Mujeres México*. Disponible en: «<https://mexico.unwomen.org/es/>

stories/noticia/2022/09/5-de-septiembre-dia-internacional-de-la-mujer-indigena#:~:text=Se%20calcula%20que%20hay%20476,presentes%20en%20unos%2090%20países»
[Consultado el día 12 de agosto de 2023].

ONU Mujeres (2022b): *Reparación Integral en casos de femicidio y feminicidio en América Latina: avances, desafíos y recomendaciones*, Iniciativa Spotlight.

ONU Mujeres (1995): *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, A/CONF.177/20/Rev.1.

SCJN (2022): *Protocolo para juzgar con perspectiva intercultural: personas, pueblos y comunidades indígenas*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

SCJN (2020): “*Protocolo para juzgar con perspectiva de género*”, (2^a ed.), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

Serret, Estela y Méndez Jessica (2011): “*Sexo, género y feminismo*”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

Soto, Clyde (2009): “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social” en *Igualdad para una democracia incluyente*, Bareiro, Line y Torres, Isabel (coord.), San José, Costa Rica, 65-84.

Viveros, Mara (2016): “La Interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación” en *Debate Feminista*, Vol. 52, 1-17.

Coordenadas internacionales del derecho a proteger derechos humanos: el caso de México

International coordinates of the right to protect human rights: the Mexican case

JOSÉ MANUEL LÓPEZ LIBREROS

Universidad Autónoma de Aguascalientes

ORCID: 0000-0001-51106794

Fecha de recepción: 08 septiembre 2023

Fecha de aceptación: 14 noviembre 2023

SUMARIO: I. Introducción. II. La génesis internacional del derecho a defender derechos humanos. III. El contexto de los estándares internacionales relativo al derecho a defender derechos. IV. Desde la dinámica de los estándares internacionales, ¿qué conforma el derecho a defender derechos. V. Defender derechos humanos como un derecho autónomo: *Amparo en Revisión 1391/2019*. VI. Consideraciones finales.

RESUMEN: En el presente trabajo se analiza el derecho humano a defender derechos humanos, como un derecho autónomo de fuente internacional que se ha materializado en el sistema jurídico mexicano a través de la jurisprudencia, donde se le reconoce como parte del bloque y parámetro de regularidad constitucional. El estudio, esencialmente cualitativo, deductivo y documental, se centra tanto en el análisis de las posturas teóricas e instrumentos internacionales relevantes del Sistema universal e interamericano de derechos humanos, que dan fundamento normativo al derecho en estudio, como en el impacto e interacción de estas fuentes internacionales con las fuentes del sistema jurídico mexicano en el reconocimiento como derecho humano autónomo; esto último, a través de la reseña del *Amparo en Revisión 1031/2019*, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ABSTRACT: This paper analyzes the human right to defend human rights, as an autonomous right of international source that has materialized

in the Mexican legal system through jurisprudence, where it is recognized as part of the block and parameter of constitutional regularity. The study, essentially qualitative, deductive and documentary, focuses both on the analysis of the theoretical positions and relevant international instruments of the Universal and Inter-American Human Rights System, which give normative basis to the right under study, and on the impact and interaction of these international sources with the sources of the Mexican legal system in the recognition as an autonomous human right; the latter, through the review of the Amparo en Revisión 1031/2019, resolved by the First Chamber of the Supreme Court of Justice of the Nation.

PALABRAS CLAVE: *Derechos humanos, defensores de derechos humanos, derecho internacional de los derechos humanos, estándares internacionales en derechos humanos.*

KEYWORDS: *Human rights, human rights defenders, international human rights law, international human rights standards.*

I. INTRODUCCIÓN

Desde su origen, los derechos humanos fueron concebidos como normas para proteger a todas las personas. ¿Cómo aportan a la defensa de la dignidad de las personas los derechos humanos? A través de disposiciones jurídicas que establecen prerrogativas, al igual, cuando se conciben como principios ordenadores de los sistemas jurídicos y políticos, con esa vocación de horizontalidad y universalidad, que en su materialización conforman tanto derechos como obligaciones para los sectores públicos, y en ocasiones, también para el sector privado. Una lectura de los derechos humanos desde la vocación de universalidad, y con el ajuste necesario hacia los problemas locales, implica que cualquier persona en su entorno social, económico y político, puede velar por el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, sea en lo individual o en su contexto colectivo. En otras palabras, los derechos humanos nos incumben a todos, y en sí, resulta un deber cívico promover la defensa y protección de los derechos humanos.

La organización de las sociedades contemporáneas se cimenta sobre el pilar que representa el estado constitucional y de derecho, los derechos humanos y la democracia. En este contexto, cualquier acción que se lleva a cabo desde la iniciativa pública o privada que busque mejorar la sociedad es relevante, de tal suerte que el entorno social y político se perfecciona cuando se trabaja en ámbitos como la legalidad, el combate a la impunidad, el respeto al estado de derecho, la promoción del desarrollo económico y social sustentable, la inclusión y solidaridad, la designación de autoridades conforme a normas, etc., supone una aportación directa al mejoramiento del entorno social y político.

Si bien como dijimos con antelación los derechos humanos nos incumben a todos, cabe preguntarse ¿quiénes son aquellas personas que promueven su protección? La respuesta refiere a las personas defensoras de derechos humanos. Esto es así, ya que el trabajo que estas personas llevan a cabo incide de manera directa en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia de una sociedad. Por ende, deviene importante que la sociedad en general, los servidores públicos, los poderes fácticos, y las personas en sí, faciliten y no entorpezcan la labor del fortalecimiento democrático; la existencia de cualquier traba física, legal, social y económica, e incluso moral, se erige como un obstáculo en ese proceso virtuoso de desarrollo social.

Ahora bien, no obstante que todas las personas estamos llamadas a promover los derechos humanos, diversas situaciones hacen que la actividad no sea abrazada por muchos. Por un lado, no todas las personas tienen la misma posibilidad fáctica, incluso vocación, para reclamar el respeto a la dignidad propia, la de terceros, o bien exigirla por la colectividad. En este contexto es que surge la figura de las personas defensoras de los derechos humanos, quienes de manera individual o en asociación con otras, desde el ámbito privado o en el ejercicio público, promueven y procuran el reconocimiento, protección y realización de los derechos humanos y las

libertades contenidas en estos, tanto en el plano nacional como en el internacional¹.

Cuando hablamos de las personas defensoras de los derechos humanos, nos referimos a individuos, grupos e instituciones, que ejercen como líderes en el foro local, regional o internacional, y quienes alzan la voz por sí o para otros, para promover o reclamar los derechos humanos. La labor de denuncia resulta determinante, ya que las investigaciones, documentación, e interacción de las personas defensoras expone las debilidades de los sistemas jurídicos y políticos así como las vulneraciones específicas de los derechos humanos en ámbitos tan variados como las detenciones ilegales, las desapariciones forzadas, la práctica de la tortura, o bien, la deforestación de los bosques, la vulneración de derechos sexuales y reproductivos, la libertad de expresión, libertad de prensa, y un larguísimo etcétera. El trabajo de las personas defensoras resulta determinante para hacer visibles situaciones de injusticia, violencia y desigualdad, que afectan a personas y grupos sociales, y con ello, se ayuda al combate a la impunidad y se favorece el avance democrático.

En sí, las personas defensoras de derechos humanos abogan por más derechos, estudian, enseñan y promueven una cultura de derechos humanos, facilitan la recepción de figuras y procesos exitosos en otras latitudes, reclaman el desarrollo de políticas asertivas e instrumentos eficaces para la protección, identifican los puntos exactos de la vulneración de los derechos y el nombre y apellidos de las personas que lo padecen. Por ende, la labor de las personas defensoras de derechos humanos se convierte en capital en cuanto al goce de los derechos humanos y principios democráticos con los cuales se encuentran comprometidos los Estados tanto en el plano nacional como en el internacional. En esencia,

¹ A lo largo del presente trabajo, se denominará personas defensoras, para incluir a cualquier persona sin importar género o forma de participación, sea individual o mediante alguna asociación o institución, que promueva y procure la realización de los derechos humanos.

las personas defensoras de derechos humanos son agentes de cambio e impulsores de las prácticas democráticas.

En el contexto social en el que vivimos, tanto en el mundo, como en América Latina, y especialmente en México, el reclamo por los derechos humanos suele recaer en los sectores más vulnerables. Por lo que no es extraño, que las personas defensoras de derechos humanos vivan en un entorno de desigualdad, injusticia, y falta de Estado de derecho, que les orilla hacia el camino de la reivindicación y lucha social. Y desde ese ambiente, en el ejercicio de las reivindicaciones se encuentran con problemas para que el reclamo de los derechos sea respetado sin que el hacerlo suponga, directa o indirectamente, una vulneración a la libertad y seguridad, de quienes reclaman y de su círculo social y familiar. Lamentablemente, hoy en día es común que estos vigías se conviertan en objeto de persecución por aquellos en contra de quien se reclama, sea el aparato político del Estado, o bien, los poderes fácticos (los grandes corporativos, la industria extractiva, el crimen organizado, los medios de comunicación, por señalar algunos).

En el caso mexicano, la situación de las personas defensoras de derechos humanos es grave, ya que, como ha sido señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo Comisión IDH), en su informe de 2015 sobre la situación de los derechos humanos en México, se detectaron graves situaciones de vulneración de los derechos humanos, donde se incluyen “desapariciones y ataques contra la vida e integridad personal tanto de agentes estatales como no estatales, prácticas de hostigamiento y amenazas, vigilancia, interceptación de las comunicaciones, así como desafíos en la aplicación del mecanismo para la protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas”². La impunidad y la crisis de seguridad, así como la falta de mecanismos de protección efectivos para las personas defensoras de derechos humanos, hace que se vea comprometida la vida, integridad

² Comisión IDH, *Situación de los derechos humanos en México* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15), 31 diciembre 2015: párr. 354.

física, ejercicio de libertades, propiedades, honor y prestigio, de las personas defensoras. En concreto: en un contexto de inseguridad e impunidad no es fácil defender los derechos humanos y el costo a pagar por desarrollar estas actividades puede ser muy alto; en este sentido, como se identificó en un informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el trabajo de las personas defensoras de derechos humanos oscila “entre el compromiso y el riesgo” (2009).

Bajo esta tesitura, es que desde el ámbito internacional se gestaron procesos normativos orientados a reconocer y delimitar el derecho humano a la defensa de los derechos con ciertas características, como autónomo, consistente en un deber y de efecto horizontal. Así, este derecho en ciernes emerge de la Carta Internacional de Derechos Humanos y tratados en la materia, constituye tanto deberes como obligaciones, que no solo son para el Estado y sus funcionarios sino para toda la sociedad en general, es decir, para los particulares. La interacción de las personas defensoras de derechos humanos con los diversos sistemas y niveles de protección de los derechos humanos les convierte en una especie de polinizador que facilita el desarrollo, recepción y trasplante, de fuentes jurídicas, instituciones, y en concreto, la materialización de los derechos humanos; al respecto se señaló por el señor Michel Frost, Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de los defensores de derechos humanos, que:

“[l]as personas que defienden los derechos humanos traducen el lenguaje del derecho internacional, que puede parecer abstracto, en una realidad tangible para millones de personas. Incluso pueden ser ellas mismas las que hacen evolucionar el derecho internacional, integrando nuevos derechos para las personas y nuevas obligaciones para los Estados” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2016: 4).

En efecto, al analizar el caso mexicano, se puede percibir que los esfuerzos de las personas defensoras han impactado en la recep-

ción de doctrinas, técnicas y métodos relativos al reconocimiento y perfeccionamiento de los derechos humanos, a través de diversas vías: al impulsar denuncias en función a estándares internacionales, reclamar armonizaciones normativas, desarrollar el litigio estratégico, y finalmente, al reclamar la innovación en políticas públicas orientadas hacia los derechos humanos.

En el presente trabajo, se parte de la premisa de que el derecho humano en estudio, el relativo a defender los derechos humanos, deriva de instrumentos internacionales originarios del sistema universal y del sistema interamericano de protección de derechos humanos, y que, por la vía de procesos de recepción, ha adquirido una carta de naturaleza y materialización en el sistema jurídico y político mexicano. Esta recepción se ancla jurídicamente a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que contiene el mandato y obligación general de proteger los derechos humanos que se reconocen en la propia constitución y en los tratados internacionales de la materia. En este sentido, converge por un lado, la obligación constitucional, con la obligación internacional que deriva de la participación de México en los sistemas de protección de derechos humanos y el derecho internacional de los derechos humanos. Proceso de recepción que debe entenderse como subsidiario y complementario, tal y como lo han fijado las teorías y doctrinas al respecto, y además, se ha manejado por los criterios jurisprudenciales emitidos en la solución de casos concretos relativos a procedimientos de protección de derechos fundamentales. La integración de los derechos se ha ido gestando a través del reconocimiento de fuentes internacionales, pero también de técnicas, como la interpretación progresiva, convencional, y en la búsqueda del efecto útil en la aplicación de la norma. De esta forma, por la vía de la articulación de fuentes internacionales en el ámbito nacional, el derecho humano de las personas defensoras integra parte del bloque y del parámetro de regularidad constitucional mexicano.

Para tales efectos, se hizo un estudio cualitativo, deductivo, y esencialmente documental, sobre posturas teóricas y documen-

tos relevantes para la conformación del derecho humano a defender derechos y su impacto en México, con relación a los elementos internacionales que le conforman. Por una parte, se analizaron instrumentos internacionales de los sistemas universal e interamericano que se ocupan de manera general de la protección de los derechos humanos, como la Carta Internacional de Derechos Humanos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como fuentes específicas, como la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (A/RES/53/144), emitida por la Asamblea General de la ONU³. Y como evidencia de la materialización en el ámbito local del derecho humano a defender derechos, se reseña la sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del *Amparo en Revisión 1031/2019*.

Se ha dividido el trabajo en los siguientes epígrafes: La génesis internacional del derecho a defender derechos humanos; el contexto de los estándares internacionales relativos al derecho a defender derechos; desde la dinámica de los estándares internacionales ¿qué conforma el derecho a defender derechos humanos?; defender derechos humanos como un derecho autónomo: *Amparo en Revisión 1391/2019* y; consideraciones finales.

II. LA GÉNESIS INTERNACIONAL DEL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS

Uno de los grandes logros de la sociedad ha sido el avance en el reconocimiento de la dignidad de la persona y el desarrollo de las formas de garantizarla, esto es, la irrupción de los derechos humanos en los sistemas jurídicos y políticos de los distintos Estados. El avance democrático y el estado social guardan relación directa no sólo con el reconocimiento de derechos sino con su

³ En lo sucesivo, Declaración sobre las personas defensoras o simplemente Declaración.

goce efectivo, ya que, en la medida en que existen más derechos y formas de garantizarlos a la persona humana, en el plano de sus relaciones individuales y colectivas, se desarrolla un horizonte en el que predomina el respeto, la libertad y seguridad, la capacidad de decisión, la solidaridad, y en definitiva, un entorno favorable para vivir la vida buena. No en vano se ha señalado que los derechos humanos son “una de las partes más preciosas y en absoluto no negociables de cuanto hemos conseguido colocar entre el polvo y las estrellas” (Squella 2013: 80).

Como es sabido, los derechos humanos tienen una historia reciente y un pasado remoto, y profundamente arraigado a la cultura jurídica. Los derechos humanos se enclavan en la sociedad, como un elemento dinámico que es su reflejo. Por ende, conforman normas históricas, que responden a necesidades contingentes de las personas y grupos sociales, pero con una proyección hacia el futuro. Bajo esta cualidad dinámica, progresiva y evolutiva, es que surgen nuevos derechos y se perfeccionan los ya existentes (López Libreros 2022: 56). Sobre el concepto de derechos humanos, como hoy los conocemos, éste surge por las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, y es que precisamente a partir de la época de la posguerra, es en donde se conceptualiza el desarrollo de instituciones y normas de carácter internacional y supranacional, las cuales, fueron ideadas para complementar los órdenes jurídicos nacionales, pero partiendo de una visión compartida, por un lado, en la necesidad de resguardar la dignidad de las personas más allá de las orillas del Estado, y por otra, la generación de organizaciones, normas y procedimientos, que pudiesen de manera efectiva reconocer y salvaguardar derechos.

Ahora bien, sin demeritar las importantes contribuciones que desde el constitucionalismo local se han dado al catálogo de los derechos humanos, la *vis* internacional de los derechos humanos siempre está presente. Y de ahí, la necesidad de que aquellos Estados comprometidos con los valores y principios que caracterizan a la sociedad internacional democrática y de respeto de los dere-

chos humanos, como es el caso de México, estén viviendo procesos de apertura y ajuste para la recepción de fuentes internacionales en el fuero interno. Este proceso dinámico de interacción de fuentes conlleva a analizar aquello que de manera gradual se va gestando en la sociedad internacional. Los valores y principios reconocidos y practicados por Estados, organizaciones y particulares, en ocasiones llegan a la positivización en instrumentos internacionales cuyo destino es el de ser aplicados a nivel local.

En concordancia con lo anterior, cabe resaltar que el sistema jurídico internacional, conformado por sus diversas fuentes e instituciones, a efecto de lograr su aplicación, requiere de mecanismos de reconocimiento y ejecución eficaces a nivel local. De esta forma, a nivel interno los Estados deben de garantizar el efecto útil de las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos. Con ello, las disposiciones internacionales se convierten en derecho nacional por ser recibidas a través de procesos formales, y como uno de los más claros ejemplos, lo son los tratados internacionales. En este sentido, la Constitución política mexicana en conjunción con los instrumentos internacionales, conforman el fundamento normativo para reconocer y establecer las pautas de garantía de los derechos humanos. Así, a partir del mandato expreso de la CPEUM y su interpretación autorizada, se ha fijado que los derechos humanos consagrados en el propio texto constitucional más aquellos fijados en los tratados internacionales firmados por México constituyen el bloque de derechos que conforma el parámetro de regularidad constitucional, en base al cual, se fja la premisa mayor dentro del enjuiciamiento constitucional.

A efecto de maximizar el mandato de protección contenido en la CPEUM, las autoridades nacionales deben de incorporar en sus actos las fuentes internacionales para el caso de que el derecho nacional no sea suficiente para optimizar el mandato de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En otras palabras, si el derecho local no protege lo suficiente o de mejor manera se debe de optar por la fuente internacional, situación que,

dicho sea de paso, no sólo ha sido reconocida por la doctrina sino por la jurisprudencia nacional. Es por esto que, a través de la recepción de instrumentos internacionales mediante la armonización de leyes, actos administrativos y la argumentación en las sentencias, se va dando cabida a las normas jurídicas que emergen de los tratados en materia de derechos humanos y de la interpretación que se hace de lo pactado en el acuerdo internacional mediante órganos e instituciones competentes.

En México, el concepto de bloque de constitucionalidad y parámetro de regularidad constitucional se ha recibido, tanto en el plano doctrinal como en el práctico. Sobre el bloque de constitucionalidad, si bien se trata de un concepto no definido, sí se puede caracterizar como de elasticidad semántica, en el cual caben las normas materialmente constitucionales, es decir, aquellas normas que son recibidas por la constitución sin estar expresamente redactadas en ellas, como el caso de la remisión que la propia Constitución mexicana hace hacia los tratados internacionales en materia de derechos humanos como extensión del propio texto constitucional.

Como evidencia de lo anterior, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación (PJF) ha sentado las bases para que, en una interpretación progresiva de los derechos humanos, se dé cabida, primero, al reconocimiento del derecho humano de las personas defensoras de derechos humanos, y por otro, se avance en dotarle de contenido.

Así, como un precedente local en el reconocimiento del derecho a defender derechos sustentado en la recepción de normas internacionales, podemos referir el *Amparo en Revisión 1391/2019*, resuelto por la Primera Sala de la SCJN, y que derivó en la *Tesis aislada 1a. XIII/2022*, mismo que se desarrollará en un apartado más adelante en el presente trabajo, pero sobre el cual podemos adelantar que reconoció al derecho humano a defender derechos como uno de naturaleza autónoma. Para llegar a esta tesis en el caso concreto, se analizó el derecho emergente con base en la doctrina universal, interamericana y nacional, sustentada en diversas fuentes

normativas, que desde el ámbito local o internacional, y sin importar su categoría, van delimitando el estándar del derecho. Este derecho a defender los derechos humanos se ubica como esencialmente de germen internacional y de ejecución interna.

Una vez apuntadas las características del derecho a defender derechos humanos como de cuño internacional, conviene revisar algunas características de las fuentes internacionales que le sustentan, en especial, la Declaración por ser el principal instrumento internacional de referencia específica.

III. EL CONTEXTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES RELATIVOS AL DERECHO A DEFENDER DERECHOS

La interacción entre el derecho internacional y los derechos internos plantean tanto dificultades de naturaleza teórica como una miríada de problemas prácticos. Es importante recordar que el derecho internacional de los derechos humanos se desarrolla en un contexto social caracterizado por un pluralismo de órdenes normativos, en concreto el derecho de cada país y que es en donde se van a ejecutar y asegurar la aplicación de las fuentes internacionales. Lo anterior es especialmente palpable para el caso mexicano, ya que, debido al proceso de apertura hacia fuentes internacionales derivada de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos y de amparo, hay cada vez más interacción de fuentes.

Es por esto que cada vez es más común que los operadores jurídicos y la sociedad en general hagan suyo el vocabulario, las teorías y las técnicas que se derivan del derecho internacional de los derechos humanos. Así, es común que en la actividad jurídica, sea académica, legislativa, política o judicial, se discuta sobre los sistemas jurídicos, el valor y efectos de las fuentes legales internacionales, la comparación de instituciones, normas y procedimientos, así como la delimitación y naturaleza de los derechos humanos de cuño internacional. Se trata entonces de un proceso, por ende

inacabado, que trae también de la mano un cambio de paradigma social, una evolución en la cultura de la legalidad y la interiorización de los derechos humanos como fundamento social. Cabe señalar que, este proceso de apertura tampoco ha sido sencillo, y prueba de ello es la intensa jurisprudencia de la 10ª y 11ª épocas judiciales, cuya característica obedece en parte al ajuste del sistema jurídico mexicano hacia la recepción de fuentes internacionales en materia de derechos humanos. Por consecuencia, lo internacional en el derecho si bien los es por el origen, deja de serlo en la medida en que se interioriza y se aplica en lo local.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿cómo se puede recibir la Declaración en el ámbito del derecho nacional? Y más aún, ¿qué papel juega la Declaración en el reconocimiento del derecho humano a proteger derechos? De inicio, conviene señalar que el sistema constitucional mexicano no es del todo claro en cuanto a establecer la relación entre fuentes internacionales con el ordenamiento nacional, y las disposiciones que existen, se vinculan principalmente con requisitos de forma y fondo sobre los tratados internacionales para ser considerados ley suprema (López Libreros 2019: 49-84). Situación que ha sido resuelta, principalmente, a través de resoluciones judiciales, ya que son pocas las leyes o actos administrativos en los que se emiten procedimientos para la recepción y solución de temas derivados de la coordinación de los ámbitos internos e internacionales. En el contexto nacional, se pueden identificar al menos dos maneras en cómo se ha recurrido a la Declaración, la primera, como positivización de los derechos contenidos en los tratados, y la segunda, como base para la argumentación en función a estándares internacionales. En ambas formas, la Declaración ha servido como referente para reconocer el derecho a defender derechos como un derecho humano en sí mismo considerado y su extensión protectora.

En este punto, conviene referir a la característica de los estándares internacionales tratándose de los derechos humanos, para luego reparar en los estándares específicos de las personas defensoras

de derechos humanos (Ríos Vega y Spigno 2021). Los derechos humanos, como productos históricos y culturales, se deben a la sociedad que los genera. No resulta exagerado decir que el avance social se puede correlacionar con el nivel de goce de los derechos humanos. De igual manera, por su vocación universal, los derechos humanos deben de vincularse con todas las personas, sin importar condición alguna. Pues bien, en este contexto, resulta relevante identificar los estándares, como una posibilidad dinámica, a efecto de que los derechos humanos se gocen en distintos ámbitos y momentos. Los estándares en derechos humanos son fuentes de derecho internacional. Se conforman en diversos procesos creativos que, por necesidad, deben de vincularse a una fuente primaria de derecho internacional reconocida por el Estado mexicano, como lo pueden ser los tratados (Becerra Ramírez 2017).

En el proceso de generación, los estándares internacionales pueden adoptar distintas formas como interpretación autorizada del *hard-law*, como por ejemplo, las sentencias de cortes internacionales, declaraciones de organizaciones internacionales, directrices, observaciones o recomendaciones emitidas por órganos especializados, entre otras. Los estándares en materia de derechos humanos se pueden vincular como normas *soft-law* (Castro Novoa 2014), bien como parámetros para alcanzar el derecho, o en su caso, como la evidencia de la gestación de un nuevo derecho. Como ya ha sido reconocido en la jurisprudencia nacional, el estándar internacional se convierte en una fuente jurídica de origen externo, que si bien puede no ser directamente obligatoria deviene jurídicamente relevante para reconocer la dimensión normativa del derecho en cuestión. Lo anterior implica que, una vez reconocido el estándar (no vinculante) éste se relaciona con la norma vinculante de la cual deriva, es por esto que los estándares tienen que ser aplicados pese a no ser coercitivos, o analizados desde otra perspectiva, la inaplicación del estándar de derechos humanos por parte de una autoridad debe justificarse y argumentarse sólidamente.

En el sistema interamericano de derechos humanos también se ha promovido el reconocimiento del derecho a defender derechos humanos. Para ello se han adoptado y reconocido instrumentos internacionales de naturaleza diversa que han servido para fijar el alcance del derecho, que van desde resoluciones de asamblea general, declaraciones, informes, sentencias, mismos que, se vinculan tanto con instrumentos basales como los tratados en materia de derechos humanos celebrados en el entorno interamericano.

Dentro de los documentos de referencia se destaca la *Resolución AG/RES. 1671 (XXIX-O-99)*, emitida por la Asamblea General de los Estados Americanos, reconocida como “Defensores de derechos humanos en las Américas: Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas”. En el plano normativo, la resolución adopta los principios de la Declaración de la ONU, así como la Declaración de Principios de la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile, en abril de 1998; la Declaración “Reafirmación de Caracas”, adoptada en la Asamblea General, en junio de 1998; así como la Resolución de la Asamblea General núm. 1044, aprobada el 8 de junio de 1990. Documentos tales que, en suma, refieren a la consideración de los derechos humanos y libertades como una cuestión primordial, que requiere protección y promoción, y en la que, intervienen agentes no gubernamentales como las organizaciones civiles, que requieren protección para desarrollar su labor. Lo anterior, dentro de un contexto americano en el que se han presentado situaciones que, de manera directa o indirecta, violentan a los defensores de derechos humanos y dificultan su labor.

En el mandato de la Resolución “Defensores de derechos humanos en las Américas”, la Asamblea General sentó principios que deberán de ejecutarse a través de instrumentos y actos internos de los Estados, a efecto de que se respalde la tarea de los defensores, se mejoren las garantías y se otorguen facilidades para

el desarrollo de sus tareas, se deploren los actos que limiten el ejercicio de su labor, y en especial aquellos que atenten contra la vida, libertad e integridad de las personas defensoras, y que además, se promueva y divulguen el conocimiento de los instrumentos internacionales en la materia. En sí, con la declaración se realiza la tarea que desarrollan las personas defensoras de derechos humanos en la consecución de un Estado democrático y de respeto de los derechos fundamentales, y además, se exhorta a los Estados partícipes de dicha organización, y entre ellos a México, a esforzarse por lograr la adecuación institucional necesaria para que se pueda ejercer libremente la tarea de promoción y protección de los derechos humanos.

La Comisión IDH, en el ejercicio de sus competencias, observa, monitorea, capacita y promueve los derechos humanos, pero también, apoya en las investigaciones de vulneraciones de los derechos. De ahí derivan toda una serie de documentos, como los resultantes de las visitas *in loco*, las visitas de trabajo, comunicados de prensa, solicitud de información a los Estados, entre otras. Con el fin de fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo, la Comisión cuenta con relatorías especiales, entre estas, la Relatoría sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos, creada en 2011. Con el trabajo de la relatoría se da seguimiento a la situación que atraviesan las personas defensoras de derechos humanos, así como los desafíos que tienen que enfrentar los operadores jurídicos en materia de procuración e impartición de justicia. Con la relatoría especial, se apoya en el desarrollo de estándares jurídicos con relación a la protección de las personas defensoras de derechos humanos, y además, se coordinan los esfuerzos de protección, bien con la propia ONU, otros mecanismos y la propia sociedad civil o la academia.

En concreto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), como intérprete autorizada de las convenciones adoptadas en el entorno de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha ido fijando una jurisprudencia evolutiva y transforma-

dora, que de a poco, se ha ocupado tanto de declarar violaciones específicas a los derechos relativos a la defensa de los derechos humanos como sentar la guía para la transformación democrática de la zona a través de sus sentencias, creando un cuerpo constitucional común interamericano (Bogdandy 2020). Destacan los casos *Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala* y *Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia*. En el contexto institucional de la OEA, también participa la Comisión IDH, con sus funciones de observación, monitoreo, capacitación y promoción; así, encontramos relatorías por país y temáticas, con las cuales se busca desarrollar estándares jurídicos. En el caso concreto de México, la Comisión IDH ha realizado informes sobre la situación de los derechos humanos donde se resalta la crisis que supone la inseguridad e impunidad para la sociedad en general, y que de manera específica afecta a las personas defensoras de derechos humanos, grupo que es objeto de desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, tortura, entre otras vulneraciones⁴.

Con lo anteriormente expuesto, se pueden identificar las claves internacionales en la positivización del derecho humano a defender derechos, por lo que, ahora nos ocuparemos del impacto jurídico que los estándares internacionales tienen en la conformación y materialización del referido derecho.

IV. DESDE LA DINÁMICA DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES ¿QUÉ CONFORMA EL DERECHO A DEFENDER DERECHOS HUMANOS?

Una de las primeras cuestiones a resolver es la de determinar el alcance de la protección del derecho, por lo que, deviene necesario preguntarnos a efectos legales ¿quiénes son las personas defensoras de derechos humanos? ¿se tiene que contar con algún reconocimiento o habilitación específica como persona defensora?

⁴ Comisión IDH, *Situación de los derechos humanos en México* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15), *op cit.*: párr. 1.

El derecho, ¿sólo vincula personas físicas, o bien, pudiese referirse a personas jurídicas? En la Declaración, como principal instrumento de referencia en la materia, se fijó en el artículo primero el ámbito personal de protección, para hacerlo extensivo de la siguiente manera: “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”. De igual manera, de la propia declaración se reformulan derechos y obligaciones para los Estados, otros actores internacionales, y para las mismas personas, en lo que toca a la actividad de la defensa de los derechos humanos. Del preámbulo de la Declaración, se refiere a la labor determinante de “los individuos, los grupos y las instituciones” en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas y los pueblos. No obstante lo anterior, este instrumento internacional no cuenta con una referencia literal a qué se entiende por persona defensora de derechos humanos ni tampoco fijaron guías de referencia o estándares para poder identificar los criterios para delimitar a quién se protege.

Por ende, para determinar aquello que comprende a la persona defensora de derechos humanos se tiene que recurrir a la interpretación e integración de normas con base a fuentes y estándares en materia de derechos humanos. La indeterminación antes referida implica tanto una oportunidad como un reto. En cuanto a lo primero, se puede entender como la evidencia de que la “persona defensora de derechos humanos” no sólo debe de abordarse desde una perspectiva semántica o teórica, sino por el contrario, como una posibilidad de materialización de derechos humanos en contextos sociales, económicos y políticos determinados. Ahora bien, implica un reto, ya que para que los derechos puedan ser justiciables deben de atribuirse a alguien que los pueda ejercer como prerrogativa o derecho subjetivo, y debido a ello, una interpretación demasiado sesgada, laxa o muy restrictiva, puede negar el efecto protector. Por todo ello, es que los operadores jurídicos deben de tener la capacidad para identificar las características del dere-

cho en función a los objetivos de protección y la aplicación efectiva del derecho (*effet utile*) y en un contexto social determinado. Para que la norma proteja precisamente dentro del ámbito y realidad que le reclaman.

En este sentido, desde la OACNUDH, los documentos del Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos comparten algunas orientaciones sobre qué se entiende por “persona defensora de derechos humanos”, de lo que identificamos al menos diez puntos, siendo los siguientes: 1) puede tratarse de cualquier persona; 2) las personas pueden actuar de manera individual o colectiva; lo que se hace extensivo a personas jurídicas y a comunidades; 3) es indistinto el género, la edad, el origen cultural, los antecedentes profesionales, por lo que la igualdad y no discriminación aplican para este grupo de personas; 4) la profesionalización no es determinante ni tampoco lo es la recepción de una paga; 5) desde el punto de vista material refieren a actividades de protección, promoción, respeto, fomento y cultura de derechos humanos; 6) la dedicación puede ser total, parcial, incluso eventual, por lo que se desprende que lo que interesa es el esfuerzo especial en lograr el objetivo de protección; 7) el área de trabajo puede ser local, nacional, regional o internacional. Ahora bien, desde el punto de vista de las obligaciones, la Declaración también orienta a quiénes pueden ser personas defensoras de derechos humanos; 8) éstas reconocen la universalidad de los derechos humanos, por ende, en la actividad de la defensa no pueden promover unos derechos y desconocer otros; 9) no se requiere tener la razón en los argumentos, sino que, la calidad se adquiere por la propia acción de defender derechos, y 10) la acción debe ser pacífica.

Desde esta perspectiva, y tomando en consideración el efecto protector de los múltiples instrumentos internacionales, el concepto persona defensora de derechos humanos debe de interpretarse de manera histórica, y contextualmente determinada por las labores de protección y el ámbito en que se ejercen. De igual manera, el concepto está llamado a responder a las necesidades y formas

en los cuales se desarrolla actualmente la protección y promoción de los derechos humanos, a través de dimensiones diferentes a las puramente legales, como lo son la cultura, la educación, así como el desarrollo tecnológico.

En el texto de la Declaración se establecen principios, normas, incluso reglas, que delimitan el sentido y el alcance de la protección que se busca brindar a las personas defensoras de derechos humanos. A efecto de que esas disposiciones puedan aplicarse a situaciones concretas y en tiempos determinados, es decir materializarse, deviene pertinente desempacar el contenido del derecho, para así identificar los estándares que resulten exigibles (Serrano y Vázquez 2021).

En primer lugar, es importante reiterar que la Declaración formula derechos, mismos que a su vez se encuentran en la Carta Internacional de Derechos Humanos y otros instrumentos universales y regionales. Por ende para el caso de México, resultan aplicables como parte del bloque de derecho la Declaración Universal de Derechos Humanos así como todos los tratados internacionales en materia de derechos humanos que haya celebrado, entre los que se encuentran tratados generales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, como tratados específicos, entre los que podemos señalar como ejemplo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, entre otras. Pero también, fuentes del sistema interamericano de derechos humanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus protocolos adicionales, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancio-

nar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención *Belém do Pará*”, entre otras.

Como se puede inferir, estas fuentes internacionales refieren a la protección de derechos humanos en general que a su vez inciden en la necesidad de proteger a las personas defensoras de derechos humanos en específico. En este sentido, las personas defensoras gozan de la protección de sus derechos civiles y políticos, culturales y económicos, por el solo hecho de ser personas, y además, de una protección reforzada conformada por una serie de derechos específicos que son aplicables en cuanto se llevan a cabo las acciones de promoción y defensa de los derechos humanos.

En la Declaración, se fija una asignación amplia del derecho a defender derechos humanos. Así, en el artículo 1 se establece: “[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”. A su vez, en el referido instrumento también se impone una obligación genérica hacia los Estados para que favorezcan el desarrollo de un entorno jurídico, institucional y social proclive al cumplimiento del derecho, por ello, en el artículo 2 de la Declaración se fijó la necesidad de que el Estado cuente con “las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades”.

La OACNUDH, emitió un folleto técnico dirigido a los operadores públicos y privados, con el objetivo de esclarecer las características y fundamento del derecho a defender derechos humanos. Resulta relevante este texto, ya que de ahí se desprende la interpretación que un área competente tiene sobre la materia. Al respecto, interesa especialmente que con el documento se detectan derechos y obligaciones, que en sí, pueden servir como referente para desarrollar

los estándares de protección. Cabe señalar que, debido a la interdependencia e interrelación de los derechos humanos, algunas de las disposiciones que se identifican se vinculan con otros derechos, como la vida e integridad personal, libertades de información y de expresión, asociación, entre otras.

En cuanto a los derechos específicos, se derivan de los artículos 1, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12 y 13 de la Declaración, a procurar la protección y realización de los derechos humanos en los planos nacional e internacional; a realizar una labor en favor de los derechos humanos individualmente o en asociación con otros; a formar asociaciones y organismos no gubernamentales (ONGS); a reunirse o manifestarse pacíficamente; a recabar, obtener, recibir y poseer información sobre los derechos humanos; a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos y a preconizar su aceptación; a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda impedir la realización de los derechos humanos; a denunciar las políticas y acciones oficiales en relación con los derechos humanos y a que se examinen esas denuncias; a ofrecer y prestar asistencia letrada profesional u otro asesoramiento o asistencia pertinentes para defender los derechos humanos; a asistir a las audiencias, los procedimientos y los juicios públicos para formarse una opinión sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos; a dirigirse sin trabas a las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales y a comunicarse sin trabas con ellas; a disponer de recursos eficaces; a ejercer legítimamente la ocupación o profesión de defensor de los derechos humanos; a obtener protección eficaz de las leyes nacionales al reaccionar u oponerse, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, imputables a los Estados que causen violaciones de los derechos humanos; a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto de proteger los derechos humanos (incluida la recepción de fondos del extranjero).

En la parte correlativa a las responsabilidades y obligaciones de los Estados y de las personas en general, la Declaración sobre las personas defensoras contempla tanto deberes en sentido negativo, como abstenciones de vulnerar, y también, en formulación positiva, como la promoción, defensa, y garantía del derecho a defender derechos humanos. En el caso de las personas defensoras de derechos humanos lo último es especialmente importante, pues supone la obligación positiva, a cargo del Estado, para adoptar de manera diligente todas las medidas normativas, institucionales y procesales, para prevenir, revisar, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de violaciones, y en su caso, reparar el daño. Precisamente en este contexto es que se emiten los diferentes protocolos y mecanismos para proteger a las personas defensoras de derechos humanos.

Dentro del referido instrumento, destacan los numerales 2, 9, 12, 14 y 15, en los que se reformulan las responsabilidades estatales en cuanto: proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos; garantizar que toda persona sometida a su jurisdicción pueda disfrutar en la práctica de todos los derechos y libertades sociales, económicos, políticos y de otra índole; adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar la aplicación efectiva de los derechos y las libertades; proporcionar recursos eficaces a las personas que denuncien haber sido víctimas de una violación de los derechos humanos; realizar una investigación rápida e imparcial sobre las presuntas violaciones de derechos humanos; adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de toda persona frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la Declaración; promover la comprensión pública de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; garantizar y apoyar la creación y el desarrollo de instituciones nacionales independientes encargadas de promover y proteger los derechos humanos; por ejemplo, mediadores o comisiones de derechos humanos; promover y facilitar la ense-

ñanza de los derechos humanos en todos los niveles de la educación y la formación profesional oficial. Con relación a la responsabilidad de todas las personas, la Declaración recalca la obligación que tienen para velar por la promoción y respeto de los derechos humanos, así como la democracia, para ello, basta revisar los artículos 10, 11 y 18.

La Declaración sobre las personas defensoras indica en los artículos 2, 9 y 12 que el deber del Estado de proteger a las y los defensores de derechos humanos incluye no sólo el abstenerse de violar los derechos humanos (obligación negativa) sino de tomar medidas con la diligencia debida (obligación positiva) para prevenir, revisar, investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las violaciones, y reparar integralmente a las personas afectadas por violaciones cometidas en contra de ellas. En el texto de la Declaración se enfatiza que la protección puede ser de carácter individual o colectivo y que es necesario disponer de medidas eficaces por parte del Estado ante acciones de violencia, amenaza, represalia, discriminación o cualquier acción arbitraria que impida el goce efectivo de los derechos que articula el derecho a la defensa de los derechos humanos.

El derecho a defender se construye a partir de la combinación de derechos humanos de diverso cuño. Como principio básico, se requiere que a las personas defensoras se les garantice antes que nada, 1) la vida, libertad, seguridad e integridad personal, ya que sin ello, no se pueden ejercer derechos. Lo anterior incluye derecho a no ser detenido arbitrariamente, a no ser objeto de tortura o desaparición forzada. De igual manera, 2) libertades básicas de asociación, reunión, pensamiento, expresión y comunicación, así como el acceso a la información, a efecto de que se puedan reunir, colaborar, discutir, organizar con información asertiva sobre la situación de los derechos y libertades universalmente reconocidos. Desde el punto de vista institucional, 3) acceso a la justicia, debido proceso, recurso efectivo y reparación integral, supervisión y cumplimiento de obligaciones por parte del Estado.

A continuación, y una vez que se ha analizado qué conforma el derecho y su ámbito de protección, tal como se desprenden de los estándares, conviene abordar en el caso mexicano, cómo la jurisprudencia nacional ha recibido las fuentes internacionales y las ha interpretado para dar carta y naturaleza al derecho humano a defender derechos.

V. DEFENDER DERECHOS HUMANOS COMO UN DERECHO AUTÓNOMO: AMPARO EN REVISIÓN 1391/2019

Como ya se ha señalado con antelación, el derecho internacional de los derechos humanos y los estándares que de ahí se derivan juegan un papel determinante en el proceso de positivización de los derechos humanos al interactuar con las fuentes locales en la determinación, sentido y alcance, del ámbito de protección de los derechos humanos. Resulta especialmente interesante, que a través de la jurisprudencia del PJE, se están sentando los criterios en los que se evidencia la interacción de fuentes, la recepción de estándares internacionales, y la consolidación del derecho humano a defender derechos como un derecho humano específico y autónomo.

En el procedimiento del *Amparo en Revisión 1391/2019*, la Primera Sala de la SCJN, resolvió el 19 de enero de 2022, sobre un amparo indirecto promovido por una asociación civil denominada Centro de Litigio Estratégico para la Defensa de los Derechos Humanos, en el que se alegaba la inconstitucionalidad de un decreto legislativo por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017. En esta resolución, que constituye a la fecha una tesis aislada, la Sala determinó que el referido decreto legislativo constituía una vulneración al derecho de la organización civil para trabajar en la defensa de los derechos humanos, y en concreto, de los derechos de las audiencias. Como orientación, podemos señalar que este derecho de las audiencias se entiende “como aque-

llas prerrogativas fundamentales, indivisibles y supraindividuales, derivadas de la obligación que tiene el Estado de proveer a los integrantes de la sociedad, información plural, veraz y oportuna” (Tron *et al.* 2016: 330).

Los argumentos vertidos por la asociación civil quejosa se centraron tanto en la necesidad de proteger prerrogativas de las personas para contar con información veraz como en la posibilidad de ejercer el derecho de fungir como defensor de las audiencias. En concreto, en la resolución se estableció:

“42. Por ese motivo, el análisis de la regularidad constitucional del Decreto partirá de la premisa de que la pretensión de la parte quejosa recurrente sí es, por un lado, proteger los derechos a la libertad de expresión, acceso a la información, o incluso hacer efectiva la garantía del principio de progresividad de los derechos humanos, de cara al Decreto reclamado, pero también hacer efectivo su derecho como defensora de los derechos cuya titularidad corresponde a las audiencias y, en ese tenor, ampliar los mecanismos procesales establecidos en la legislación para llevar a cabo su objeto”⁵.

La pregunta que guió la resolución del asunto se versó en el análisis del decreto y su regresión respecto del estándar de protección previo a la modificación legislativa, desde la calidad de defensores de derechos de las audiencias, mediante el análisis del bloque normativo que conforma el derecho a defender derechos, y posteriormente, el estándar de protección de la libertad de expresión y el acceso a la información en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión. La Sala realiza un análisis de la doctrina internacional, interamericana, y nacional, para poder determinar la norma que se erige como un derecho autónomo a defender derechos. Para ello, la Sala vincula la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos con la remisión a las normas y estándares internacionales en materia de derechos

⁵ SCJN, *Amparo en Revisión 1391/2019*, 19 enero 2022: párr. 42

humanos, así como en la eficacia horizontal y vertiente objetiva de la naturaleza de los derechos humanos como principios ordenadores del sistema jurídico nacional. En la parte conducente de la sentencia se estableció lo siguiente:

“61. Así las cosas, ha sido reconocido incluso por el régimen constitucional vigente en el Estado mexicano que, como parte de los mecanismos para consolidar los postulados de la democracia, es fundamental la protección y garantía del derecho de las personas, individual o colectivamente, a defender los derechos humanos.

62. En este sentido, a juicio de esta Primera Sala, el reconocimiento constitucional expreso de defensa de los derechos humanos encuentra su fundamento, por un lado, en la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, prevista en el párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. Y, por otro, en la ya reconocida eficacia horizontal de los derechos humanos, por virtud de la cual se ha sostenido que, incluso, los particulares se encuentran obligados a su garantía y protección. Ello pues, en virtud de su configuración normativa más abstracta y general, los derechos humanos tienen una función objetiva, conforme a la cual unifican, identifican e integran, el sistema jurídico del Estado”⁶.

El referido Amparo en Revisión, arrojó la *Tesis aislada 1a. XIII/2022 (11a.)*, con el rubro *Derecho a la defensa de los derechos humanos. Constituye un derecho humano autónomo reconocido por el parámetro de regularidad constitucional* en el que se fija el siguiente criterio jurídico:

“La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que, como parte de los mecanismos para consolidar los postulados de la democracia, es fundamental la protección y garantía del derecho de las personas, individual o colectiva-

⁶ Ibidem: párrs. 61 a 63.

mente, a ‘defender los derechos humanos,’ que consiste en llevar a cabo cualquier labor o acción tendente al reconocimiento de los derechos humanos en su conjunto o de algunos de éstos, ya sean los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales”⁷.

Como justificación, la Sala recurrió a fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, como la Declaración o la jurisprudencia interamericana, lo que evidencia el proceso de recepción de fuentes internacionales para conformar el bloque de derechos sujeto a revisión. En concreto, la Sala señaló los siguientes instrumentos:

“Lo anterior encuentra su fundamento, en primer lugar, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, quien mediante la resolución 53/144 aprobó la ‘Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos,’ en la que se reconoció que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional. En segundo lugar, en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos quien, mediante la Resolución 1671, exhortó a los Estados Miembros –incluido el Estado Mexicano– a continuar con sus esfuerzos tendientes a otorgarles las garantías y facilidades necesarias a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas de promoción y protección de los derechos humanos. En tercer lugar, en el caso ‘Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala,’ en el que la Corte IDH resolvió que lo que permite atribuir a una persona o grupo de personas la condición o la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público; así como en el caso ‘Valle Jaramillo Vs. Colombia,’ en el que dispuso que la labor realizada por los defensores y las defensoras de derechos humanos es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, en tanto que actúan ejerciendo un constante reclamo, monitoreo,

⁷ SCJN, *Tesis aislada 1a. XIII/2022* (11a.), 20 mayo 2022

visibilización y denuncia de aquellas situaciones en que dicho goce y disfrute no se encuentra garantizado o es, incluso, violentado. En cuarto lugar, en la obligación general del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, prevista en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución General. Y, en quinto lugar, en la eficacia horizontal de los derechos humanos, por virtud de la cual los particulares se encuentran, también, obligados a su promoción, protección, respeto y garantía”.

Sin duda, la interpretación progresiva que hace la Sala sobre los diversos instrumentos facilitó la actualización de las fuentes a la realidad social, y con ello, favoreció la *vis expansiva* de los derechos humanos, y así, abonar al contenido y alcance que el sistema universal y el interamericano le están atribuyendo al derecho (González Domínguez 2016).

De la justificación jurídica que sustenta a la sentencia de la Sala, se reconoce y materializa al derecho a defender derechos, se aporta sobre su naturaleza en la consecución de la democracia y el Estado de derecho, y se otorgan claves sobre las obligaciones y derechos que el derecho conlleva. En este contexto judicial, ¿cómo se entiende el derecho a defender derechos humanos? A partir de la Declaración, que atribuye a todas las personas, físicas o jurídicas, la facultad para promover, procurar y realizar los derechos fundamentales y sus garantías en el plano local, regional o internacional; a su vez, la jurisprudencia interamericana vincula la calidad de persona defensora con las actividades que se llevan a cabo, y en este sentido, ¿qué tipo de acciones refieren? El reclamo, monitoreo, visibilización y denuncia de aquellas situaciones en que el goce de un derecho humano se encuentra limitado. Todo esto resulta determinante para el sistema jurídico mexicano, ya que, además de solucionar el caso concreto, se sienta una referencia jurisprudencial del reconocimiento del derecho humano a defender derechos, como un derecho autónomo, y además, a delimitar quiénes serán las personas defensoras y qué tipo de actividades califican como de defensa.

Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué efectos genera que el derecho a defender derechos humanos sea reconocido como autónomo en el sistema jurídico mexicano? Algunas de las consecuencias guardan relación con el cumplimiento de obligaciones internacionales, la conformación de un bien jurídico digno de protección, el desarrollo de una lógica normativa específica para el derecho, y finalmente, la posibilidad de su ponderación en el caso de colisión de derechos. En primer término, por lo que toca a la obligación internacional del Estado mexicano, uno de sus órganos, en este caso el poder judicial, reconoce y materializa el derecho. Y ello, se puede interpretar como la evidencia palpable de la positivización y el reconocimiento del derecho a defender derechos. A partir de ahí, desde el ámbito de lo internacional se puede señalar que, por lo que toca a México, una vez reconocido el derecho es de esperarse su desarrollo normativo, sustentado en políticas, instituciones y recursos para hacerlo efectivo. Situación que, por otro lado, implica la necesidad de vigilar la no regresión. Por lo anterior, frente a los actores internacionales, México ya avanzó en la positivización del derecho humano a defender derechos. En segundo término, se presenta la conformación de un bien jurídico digno de protección, que se regula por diversas disposiciones internacionales y nacionales, en la conformación de derechos y obligaciones, tanto para el Estado y sus órganos, como para los particulares. El derecho de cuño internacional se convierte en uno exigible y justiciable, *per se*, lo anterior con independencia de la interacción y relaciones que pudiesen existir con otros derechos humanos. Como tercer punto, la autonomía trae de la mano un desarrollo normativo concreto, así como métodos y técnicas aplicables al derecho humano a defender derechos. En este sentido, es de esperarse que se desarrolle un cuerpo normativo concreto, conformado por diversas disposiciones, que se apoyan también por los estándares internacionales y el desarrollo doctrinal. Finalmente, como cuarta consecuencia, la emergencia del derecho humano a defender derecho va de la mano con la posibilidad de su ponderación en la interacción con otros derechos.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La sociedad internacional contemporánea se caracteriza por compartir valores y principios que al ser asumidos por los Estados impactan en los sistemas jurídicos y políticos. En esta tesitura, la consolidación del Estado constitucional y de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos, se convierten en pilares de todo el actuar jurídico y social. Tanto en el contexto internacional como en la realidad de cada uno de los países, el avance en el reconocimiento y respeto de los derechos humanos es un indicativo del desarrollo social. En esta tesitura, y como facilitadores del cambio social, es que surge la figura de las personas defensoras de los derechos humanos, cuyas actividades aportan de manera invaluable a la consolidación democrática y a la materialización de los derechos humanos. No resultaría exagerado señalar que el grado de protección de que gozan los defensores de los derechos humanos es correlativo al grado de avance social.

En el proceso de positivización de los derechos humanos es determinante la interacción de la esfera internacional con la interna, ya que ha sido a través de la creación de diversos instrumentos internacionales y de su interpretación progresiva por las autoridades competentes que se ha podido perfilar las bases para el surgimiento de derechos específicos, autónomos, con naturaleza y características propias, que lo hacen identificable y además justiciable. Es el caso del derecho a defender derechos humanos, que emerge por la preocupación y necesidad de proteger a aquellos que con su actividad aportan al avance democrático y social, al combatir la impunidad, luchar contra la corrupción, fomentar el desarrollo de la cultura de la legalidad y del respeto de la dignidad, al facilitar el reconocimiento de la dignidad de las demás personas, al procurar la protección del ambiente.

A partir de esta génesis internacional, y con la adecuada recepción a nivel interno, el derecho a defender derechos se materializa y abona de manera positiva a la conformación de un catálogo ampliado de derechos humanos en México, y con ello, a acrecen-

tar el ámbito de protección de la dignidad de la persona humana. Si bien ya existe el derecho y ha sido reconocido por el sistema jurídico nacional, es de esperarse que su evolución progresiva y maduración venga de la mano de la recepción de estándares internacionales, para así, ir perfilando el derecho con mayor nitidez al desarrollar las obligaciones del Estado, de los individuos, y de las garantías para su cumplimiento. Este proceso de conformación y delimitación tendría que abordarse no sólo desde una perspectiva meramente teórica, sino también, desde una visión pragmática, que derive en normas jurídicas y políticas eficaces y asertivas que faciliten la labor de las personas defensoras de los derechos humanos, para que además, en el cumplimiento de estas actividades, no se generen ámbitos de vulneración de derechos. En definitiva, se trata de que a través de estándares internacionales se puedan ir fijando las mejores formas para coadyuvar, generar un entorno institucional y social adecuado, favorecer la investigación y luchar en contra de la impunidad, a raíz de las demandas y reclamos que las personas defensoras de derechos humanos formulen.

Con la sentencia del *Amparo en Revisión 1391/2019*, se fija un importante antecedente jurídico sobre el reconocimiento del derecho a defender derechos humanos como un derecho autónomo, exigible y justiciable, que además, deberá de perfeccionarse con el transcurso del tiempo. En este proceso de recepción por vía judicial, queda de manifiesto que el Estado mexicano reconoce la fuente internacional, y que con ello se otorga un sustento normativo adicional para que el Estado garantice el derecho, con leyes, resoluciones administrativas, políticas públicas y recursos. De ser así, y con una visión progresista, los distintos estamentos públicos del Estado mexicano tendrán que trabajar y comprometerse, como obliga el mandato constitucional del respeto a los derechos humanos, a que de manera paulatina y progresiva, se vayan adicionando actividades a aquellas que califican como propias de las personas defensoras de los derechos humanos. Lo anterior, tomando en consideración el importante papel que hoy en día generan

las tecnologías, pero además, reconociendo la especificidad cultural que tienen los pueblos que conforman la nación mexicana. Importa, sobre todo, que se proteja a quien protege. De ahí la necesidad imperiosa de que el Estado mexicano garantice que este derecho humano autónomo se desarrolle con las garantías institucionales necesarias que permitan conservar la vida, la integridad, la seguridad y el honor, de todas las personas que intervienen como defensores de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra Ramírez, Manuel (2017): *Las fuentes contemporáneas del derecho internacional*. UNAM – IIJ, Ciudad de México.
- Bogdandy, Armin, von (2020): “El mandato transformador del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Legalidad y legitimidad de un proceso iusgenerativo extraordinario” en *Transformaciones del derecho público: Fenómenos internacionales, supranacionales y nacionales*, Bogdandy, Armin, von (ed.), Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México.
- Castro Novoa, Luis Manuel (2014): *Fragmentación, soft law y sistema de fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Derecho, Área Curricular, Bogotá.
- Comisión IDH (2015): “Situación de los derechos humanos en México” (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15).

González Domínguez, Marta (2016): “El derecho a defender los derechos humanos como un derecho autónomo”, en *Revista IDH*, núm 63, 105–146.

López Libreros, José Manuel (2022): “Claves sobre el impacto de las fuentes internacionales en los derechos humanos emergentes” en *Globalización y emergencia: derechos humanos contemporáneos*, Mendezcarlo Silva, Violeta *et al.* (eds.), CENEJUS, UASLP, San Luis Potosí, 52–60.

López Libreros, José Manuel (2019): *Derechos humanos en México: Protección multinivel, recepción de fuentes internacionales y gobernanza*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016): *Comentario a la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas*, OACNUDH, México.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009): *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, OACNUDH, México.

Ríos Vega, Luis Efrén y Spigno, Irene (eds.) (2021): *Estándares de protección de los derechos de los periodistas y las personas defensoras de derechos humanos: una caja de herramientas para los operadores de justicia*, Tirant lo Blanch, Ciudad de México.

Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel (2021): *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO, Ciudad de México. Disponible en: «<https://doi.org/10.2307/j.ctv1jhn8c>» [Consultado el 10 de octubre de 2023].

Squella, Agustín (2013): “¿Qué puesto ocupan los derechos humanos en el derecho?” en *Derechos humanos: ¿invento o descubrimiento?* Squella, Agustín y López Calera, Nicolás (eds.), Distribuciones Fontamara, Madrid-México, 9-80.

Tron, Jean Claude *et al.* (2016): “Derecho de las audiencias y la obligación del IFT de garantizarlos. (Caso Aristegui)”, en *Revista de Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 3, 323–378.

La contribución de las y los defensores civiles de derechos humanos en el fortalecimiento de la democracia

The contribution of civil human rights defenders in the strengthening of democracy

FRANCISCO MÉNDEZ CELAYA

Programa Universitario de Derechos Humanos-UNAM

ORCID: 0009-0009-7394-361X

Fecha de recepción: 02 octubre 2023

Fecha de aceptación: 29 noviembre 2023

SUMARIO: I. Defensores Civiles de Derechos Humanos. II. El derecho a defender los derechos humanos. III. El deber de protección a las defensoras y defensores de derechos humanos. IV. Consideración final.

RESUMEN: El texto aborda la importancia de las acciones de las y los defensores de derechos humanos para el progreso democrático de una sociedad, haciendo especial referencia a la estructura del derecho a defender derechos humanos y las obligaciones correlativas que este impone al Estado. De igual forma, destaca como algunos de los desafíos más importantes en el rubro la apertura a la crítica por parte de los servidores públicos, el reconocimiento de la legitimidad de las y los defensores de los derechos humanos, y el compromiso del Estado de garantizar a las y los defensores de derechos humanos la protección de la vida e integridad personal y la mejora sustancial de las condiciones en las que desarrollan su labor.

ABSTRACT: The text addresses the importance of the actions of human rights defenders for the democratic progress of a society, making special reference to the structure of the right to defend human rights and the correlative obligations that this imposes on the State. It also highlights as some of the most important challenges in this area the openness to criticism on the part of public servants, the recognition of the legit-

imacy of human rights defenders, and the State's commitment to guarantee human rights defenders the protection of their lives and personal integrity and the substantial improvement of the conditions in which they carry out their work.

PALABRAS CLAVE: *Defensores civiles de derechos humanos, derecho a defender derechos, deber de protección.*

KEYWORDS: *Civilian human rights defenders, right to defend rights, duty of protection.*

I. DEFENSORES CIVILES DE DERECHOS HUMANOS

La denominada sociedad civil, entendida como la sociedad organizada, comprende el conjunto de organizaciones sociales que son capaces de generar exigencias, movimientos, diagnósticos, agendas. Al hacer visibles sus reivindicaciones, conforman el tejido que expresa las diversas necesidades latentes en una sociedad masiva, moderna y contradictoria.

Sin duda, esa red organizativa sirve para el procesamiento de los intereses y demandas que coexisten en la sociedad: de su trabajo y fortaleza depende en buena medida que las instituciones del Estado funcionen en un contexto de exigencia que les obliga a explicar sus políticas y a dar cuenta de su gestión. Una sociedad civil viva y expresiva obliga al Estado a ser sensible y permeable.

La participación organizada de la sociedad que hoy observamos se originó hace algunas décadas. Entre las causas que motivaron su surgimiento están: la crisis del Estado de derecho frente a la realidad social y política del país; la crisis de la democracia representativa frente a las políticas gubernamentales y la acción de los partidos políticos; las dificultades para la consolidación del disfrute pleno y generalizado de los derechos humanos, como resultado de la estructura social y económica, que excluye a amplios sectores

de la sociedad; la sistemática violación de los derechos humanos y el incremento de la conciencia de la dignidad de las personas.

El éxito de las denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil (Osc) ha supuesto una incidencia creciente en el proceso de toma de decisiones dentro del Estado. De no haber existido la presión política de las Osc, entre otros factores, el Estado no hubiera actuado de la manera como lo ha hecho y, por tanto, la conformación de nuevas estructuras jurídico-institucionales que garanticen el respeto de los derechos humanos hubiera sido mucho más lenta y difícil de lo que ha sido. En este contexto, las organizaciones civiles han presionado al Estado para influir en el diseño de determinadas políticas (González Pérez 2019: 40).

Asimismo, la presión de las organizaciones civiles, puso limitaciones al uso de la coerción. La discrecionalidad no pudo ya ejercerse de manera cotidiana o sostenida. El resultado, por consiguiente, fue el debilitamiento de los controles autoritarios que facilitaron a la sociedad civil organizarse aún más. De igual manera, el necesario reconocimiento nacional e internacional al tema de los derechos humanos, contribuyó a la creación de organizaciones independientes comprometidas con esa lucha.

Debemos reconocer que la labor de las Osc ha contribuido a que el respeto a los derechos humanos se considere en la actualidad como uno de los requisitos fundamentales del Estado democrático de derecho. Como lo ha expresado Amnistía Internacional (2001): “la vigilancia independiente que ejerce la sociedad civil es una contribución importante para garantizar que los gobiernos protejan los derechos humanos y actúen dentro del marco de las leyes”.

El Informe *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo*, de 2009, emitido por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH-México) también reconoce que el papel de las y los defensores en una sociedad democrática es muy importante, al respecto señala en su párrafo 19 que:

“Ante el problema de la desigualdad, de la pobreza y de los altos niveles de discriminación y exclusión, las y los defensores dan voz a quien no la tiene y hacen públicas aquellas problemáticas que se encuentran invisibilizadas. Su experiencia y contacto con la realidad son fundamentales para la elaboración y evaluación de políticas públicas. Al documentar y denunciar violaciones a los derechos humanos luchan en contra de la impunidad, impulsan la vigencia del Estado de Derecho, apoyan el derecho de las víctimas y detonan transformaciones hacia una sociedad más justa”.

La gran protagonista de los derechos humanos es sin duda la ciudadanía; sin sus tareas de movilización, canalización, encauzamiento y promoción de una cultura de los derechos humanos, sería difícil pensar o explicar la fuerza que actualmente tienen los derechos humanos.

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH):

“la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público. Al respecto, la Corte se ha referido a las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos, resaltando que la defensa de los derechos no sólo atiende a los derechos civiles y políticos, sino que abarca necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia”¹.

Por su parte, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas² señala en su artículo 2º que son personas defensoras de derechos humanos “las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo,

¹ Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, 28 agosto 2014: párr. 181.

² Publicada el 25 de junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación. El 30 de noviembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos”.

Las actividades realizadas por las y los defensores de derechos humanos son, entre otras, las de promoción y protección de los derechos humanos, mismas que pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de defensor o defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente.

Las defensoras y defensores de derechos humanos desarrollan una intensa labor de promoción y defensa que se traduce en diferentes ámbitos de acción: denuncias, defensa legal, educación, investigación, promoción, difusión, entre otras, cuyo fin es contribuir a la vigencia de las garantías consagradas en la ley. Además, éstas inciden para que los gobiernos cumplan las obligaciones consagradas en los tratados internacionales de derechos humanos.

Sus acciones e iniciativas crecen, en un contexto en el que el gobierno no ha sido capaz de garantizar de manera exitosa la vigencia de los derechos humanos e incluso, continúa desconfiando profundamente de las organizaciones de la sociedad civil, y se esfuerza a menudo por restringir su influencia y campo de acción, sin comprender que los defensores de derechos realizan una labor complementaria al servicio público.

Así las voces de alarma provenientes de las organizaciones civiles son muchas veces desestimadas o atacadas desde ámbitos de gobierno. En algunos casos, son atendidas sólo de manera coyuntural para controlar sus efectos políticos inmediatos. Debemos señalar que cuando se pretende silenciar e inhibir la labor de los defensores de derechos humanos se niega a su vez a miles de personas la oportunidad de obtener justicia por violaciones a derechos humanos.

Si bien se reconoce que actualmente los defensores civiles pueden realizar su importante labor, continúan enfrentándose a graves

dificultades al pretenderse inhibir con actos de violencia e intimidación sus tareas, así como la creciente tendencia a estigmatizar y criminalizar la labor de las personas defensoras o poner en entredicho su calidad moral.

Destacando la importancia de la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos, la Corte IDH ha señalado que el respeto por los derechos humanos en un Estado democrático depende en gran parte de las garantías efectivas y adecuadas de que gocen los defensores de los derechos humanos para desplegar libremente sus actividades, y que es conveniente prestar especial atención a las acciones que limiten u obstaculicen el trabajo de los defensores de derechos humanos.

Dada la relevancia del papel que desempeñan en un Estado democrático, “las defensores y defensores de derechos humanos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos y son actores que complementan el rol de los Estados y del sistema interamericano en su conjunto”³. Su trabajo es relevante, dado que la desatención de los derechos humanos impacta negativamente en la legitimidad del régimen político, situación que puede convertirse en un obstáculo para la consolidación de un auténtico Estado democrático de derecho.

Se ha reconocido también la relación existente entre ciertos derechos que ejerce la sociedad, como los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, como derechos instrumentales, al estar estrechamente interrelacionados para posibilitar, en conjunto, el juego democrático. Estos derechos tienen especial vinculación con la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos que, como se ha señalado, es considerada fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, porque son derechos fundamentales para el desarrollo de sus fines.

³ Corte IDH, *Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras*, 26 septiembre 2018: párr. 56.

Como ejemplo de lo anterior está el derecho a la manifestación, que constituye una condición de posibilidad para el ejercicio de otras libertades democráticas. Como han señalado algunos autores, la manifestación es la base para la preservación de los demás derechos (Gargarella 2005). De tal suerte, si la protesta falta, hay razones para pensar que todo lo demás puede estar en riesgo. Si la protesta no falta, uno puede reclamar por todo lo demás.

Desde tal punto de vista, en el núcleo esencial de los derechos está el relativo a manifestarse, esto es, el derecho a cuestionar y criticar al poder público y al privado. No hay democracia sin protesta, sin posibilidad de disentir, de expresar las demandas o de reclamar públicamente. Sin protesta, en suma, la democracia no puede subsistir (Rodríguez s/f).

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que las libertades de expresión y reunión que conforman el derecho a la manifestación se constituyen como elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático. Para la Corte Europea de Derechos Humanos la expresión de opiniones constituye uno de los objetivos del derecho de reunión. De ahí que el derecho a manifestarse está protegido tanto por el derecho a la libertad de expresión, como por el derecho a la libertad de reunión⁴.

La Corte IDH ha reiterado que:

“la defensa de los derechos humanos sólo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas o de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento. Para garantizar las condiciones fácticas en las cuales los defensores puedan desarrollar libremente su función, los Estados deben facilitar los medios necesarios para que puedan ser protegidos si se encuentran amenazados o en situación de riesgo o denuncian violaciones a derechos humanos,

⁴ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Vogt vs. Alemania*, 26 septiembre 1995.

así como investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad”⁵.

II. EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS

Los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos han considerado la urgencia de atender la problemática de los defensores civiles como un grupo vulnerable que requiere especial atención. Reconociendo la legitimidad y el valor de su trabajo, así como la necesidad de apoyarlos y protegerlos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en diciembre de 1998 la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos⁶.

La denominada Declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los Defensores de los Derechos Humanos, afirma el derecho a defender los derechos humanos y se exige a los Estados que protejan el trabajo que se realiza en su favor y de quienes lo llevan a cabo.

Esta Declaración establece una serie de garantías para proteger a los defensores de los derechos humanos. En este sentido, señala que:

“1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a participar en actividades pacíficas contra las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual y colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria

⁵ Corte IDH, *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua*, 25 marzo 2017: párr. 140.

⁶ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución *A/RES/53/144*, durante el 52º periodo de sesiones, el 9 de diciembre de 1998.

resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración” (artículo 12).

De lo anterior deriva que, la responsabilidad de proteger a los defensores de los derechos humanos es de la autoridad y no puede transferirse a terceros ni a los propios miembros de las organizaciones de derechos humanos. El Estado tiene la capacidad y los medios para ejercer el control sobre los agentes estatales implicados en violaciones de derechos humanos y para supervisar y poner en práctica las medidas adecuadas destinadas a proteger a las víctimas de los agentes estatales o de quienes actúan con el consentimiento del Estado.

Así lo ha reconocido de manera reitera la Corte IDH al indicar que:

“los Estados tienen el deber de facilitar los medios necesarios para que las defensoras y defensores de derechos humanos realicen libremente sus actividades; protegerlos cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad. Esta protección especial resulta necesaria porque la defensa de los derechos humanos sólo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas o de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”⁷.

En este sentido, es importante subrayar la obligación irrenunciable del Estado de garantizar, promover y respetar en primera y última instancia dicha labor. Obligación que vincula a los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, incluyendo a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Por tanto, es fundamental que las autoridades de todos los órdenes y niveles promuevan y protejan los derechos humanos de los defensores civiles.

Lo anterior también implica la responsabilidad del Estado de garantizar o asegurar que la actuación de personas, grupos o enti-

⁷ Corte IDH, *Escaleras Mejía y otros vs. Honduras*, op. cit.: párr. 54.

dades privadas se abstengan de impedir, obstaculizar o amenazar el trabajo que realizan los defensores de derechos humanos.

Es importante asumir que dicha protección no es sólo una cuestión de seguridad. Los esfuerzos auténticos por proteger a las personas que corren peligro exigen pleno respeto de todos los principios contenidos en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos y, sobre todo, el reconocimiento incondicional del derecho a contribuir a la defensa y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

Las violaciones a las garantías y las amenazas contra miembros de organizaciones de derechos humanos y de carácter social, son también consecuencia directa de que las autoridades incumplan las normas y de que no pongan en práctica los principios y recomendaciones formuladas por el sistema interamericano y de la ONU, sobre la protección y la seguridad de los defensores de los derechos humanos.

Por lo anterior, en resoluciones aprobadas por las Asambleas Generales de la ONU y de la OEA, se ha reiterado el importante papel que individuos, OSC y agrupaciones desempeñan en la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluyendo el combate a la impunidad; señalado que la responsabilidad principal en esta materia radica en el Estado; condenando todas las violaciones cometidas contra los defensores y urgen a los Estados a emprender todas las acciones pertinentes, en consonancia con los instrumentos de derechos humanos, para eliminar dichas violaciones; enfatizando la importancia de combatir la impunidad; exhortando a los Estados a intensificar los esfuerzos para adoptar las medidas necesarias que garanticen la vida, la libertad y la integridad personal de los defensores, y que en todos los casos se realicen investigaciones completas e imparciales cuyos resultados finales sean públicos y transparentes⁸.

⁸ Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de Minorías de la ONU, *Resolución 1998/3*, abril de 1998 y Asamblea General de la OEA, *Resolución*

III. DEBER DE PROTECCIÓN A LAS DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Reconociendo que el contexto actual en el que se desenvuelven los defensores civiles de derechos humanos los hace especialmente vulnerables en el desempeño de sus labores, se deben reforzar las acciones para incidir positivamente en el respeto de los derechos fundamentales de dichos grupos, que se ven con frecuencia presionados por los peligros que acechan a su seguridad, la de sus familiares y la de las personas que colaboran estrechamente con ellos. Ante esta situación se hace imprescindible que las organizaciones civiles defensoras de derechos humanos denuncien de manera enfática las dificultades a las que se enfrentan sus integrantes.

Las amenazas, intimidaciones y detenciones arbitrarias, se están convirtiendo en las violaciones de derechos humanos que con mayor frecuencia sufren los defensores civiles, constituyéndose como los actos a través de los cuales se pretende indebidamente disuadirlos de llevar a cabo sus legítimas actividades a favor de los derechos humanos.

Los tipos de violación antes señalados devienen concretamente en amenazas de muerte por vía telefónica y correos electrónicos, intimidaciones personales, persecuciones, atentados, vigilancia en domicilios privados y oficinas de trabajo, espionaje telefónico, allanamiento y robo de materiales, campañas de desprestigio, controles administrativos y financieros arbitrarios (Meza Flores 2015).

Jesús Orozco Henríquez (2015), quien fuera Relator sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH), hace ver la creciente criminalización de las defensoras y los defensores de derechos humanos a través del uso indebido del derecho penal, práctica que consiste en la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de funcionarios públicos y particulares –en donde se in-

AG/RES.1920, 10 de junio de 2003.

cluyen empresas o personal de empresas privadas—, con el objetivo de controlar, castigar o impedir el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos y generar una paralización de su trabajo, en tanto su tiempo, sus recursos y sus energías deben dedicarse a su propia defensa.

Es importante señalar que en los casos en que las amenazas o las agresiones no provienen de servidores públicos, el Estado no queda exento de la obligación de hacer que se investigue de manera exhaustiva el origen de los agravios, a fin de que la autoridad judicial imponga a los responsables las sanciones que las leyes prevén.

Ante las agresiones, se debe exigir a la autoridad que haga una rápida y correcta investigación. Si en estos casos persiste la impunidad, el Estado termina siendo responsable por omisión. Por tanto, una de las acciones indispensables para proteger a las y los defensores civiles de derechos humanos, es la de investigar diligentemente los actos en contra de su vida e integridad personal, y aplicar la sanción correspondiente a los responsables. Al respecto, tengamos presente que, en México, uno de los grandes problemas a los que nos enfrentamos es la falta de investigación de los ataques en su contra, lo cual ha acentuado su situación de vulnerabilidad, institucionalizándose la impunidad.

La Comisión IDH ha señalado que:

“la falta de investigación sería de las denuncias que involucran a los defensores en algunos casos, así como la lentitud de la administración de justicia en otros, sumadas al desconocimiento por parte de los Estados que los defensores enfrentan obstáculos en el ejercicio de sus actividades y que, como consecuencia requieren una protección especial, son todos factores que dan lugar a la impunidad de los violadores de derechos humanos. La impunidad fomenta la vulnerabilidad de los defensores, debido a que gene-

ra la percepción de que es posible violar los derechos humanos sin obtener castigo”⁹.

Por su parte, la Corte IDH indica que para cumplir la obligación de investigar y sancionar a los responsables (el Estado) debe: a) remover todos los obstáculos, *de facto* y *de jure*, que mantengan la impunidad; b) utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita la investigación y el proceso judicial; y c) otorgar las garantías de seguridad adecuadas a las víctimas, investigadores, testigos, defensores de derechos humanos, empleados judiciales, fiscales y otros operadores de justicia¹⁰.

También la Corte IDH ha dicho que las medidas especiales de protección deben ser adecuadas y efectivas.

“(…) Para que las medidas sean adecuadas, deben ser idóneas para enfrentar la situación de riesgo en que se encuentre la persona y, para ser efectivas, deben ser capaces de producir los resultados para el que han sido concebidos. La Corte considera que, al tratarse de defensoras y defensores de derechos humanos, para que se cumpla con el requisito de idoneidad es necesario que las medidas especiales de protección: a) sean acordes con las funciones que desempeñan las defensoras y los defensores; b) el nivel de riesgo debe ser objeto de una evaluación a fin de adoptar y monitorear las medidas que se encuentren vigentes; y c) deben poder ser modificadas según la variación de la intensidad de riesgo. (...) Para la efectividad de las medidas resulta esencial: a) una respuesta estatal inmediata desde el primer momento en que toma conocimiento de la existencia del riesgo, para que sean oportunas; b) que las personas que intervienen en la protección a defensoras y defensores cuenten con la capacitación y entrenamiento necesario para desempeñar sus funciones y sobre la importancia de sus

⁹ Comisión IDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 1 junio 2006.

¹⁰ Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, op. cit.: párr. 157.

acciones; y c) deben estar en vigor durante el tiempo que las víctimas de violencia o amenazas lo necesiten”¹¹.

De igual manera, es criterio de la Corte IDH que para que una investigación sea efectiva, las personas encargadas de la misma deben de ser independientes, tanto jerárquica e institucionalmente como en la práctica, de aquellas personas implicadas en los hechos que se investigan¹².

Otro estándar fijado por la Corte IDH es que:

“en casos de atentados contra defensores de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de asegurar una justicia imparcial, oportuna y oficiosa, que implique una búsqueda exhaustiva de toda la información para diseñar y ejecutar una investigación que conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar a los autores”¹³.

Respecto a las líneas de investigación, la Corte IDH indica que:

“al tratarse de la muerte de un defensor de derechos humanos, el Estado debe tomar en cuenta su actividad para identificar los intereses que pudieron verse afectados en el ejercicio de su labor. Al respecto, en casos de atentados contra defensores y defensoras de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de asegurar una justicia imparcial, oportuna y oficiosa, que implique una búsqueda exhaustiva de toda la información para diseñar y ejecutar una investigación que conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar a los autores. En consecuencia, ante indicios o alegaciones de que determinado hecho en contra de un defensor o defensora de derechos humanos pudo tener como móvil justamente su labor de defensa y promoción de derechos humanos, las autoridades

¹¹ *Ídem*.

¹² Corte IDH, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala*, op. cit.: párr. 227.

¹³ Corte IDH, *Caso Acosta y otros vs. Nicaragua*, op. cit.: párr. 143.

investigadoras deben tomar en cuenta el contexto de los hechos y sus actividades para identificar los intereses que podrían haberse visto afectados en el ejercicio de las mismas, a efectos de establecer y agotar las líneas de investigación que tengan en cuenta su labor, determinar la hipótesis del delito e identificar a los autores”¹⁴.

Una forma de criminalización consiste en pronunciamientos de funcionarios públicos que acusan a defensoras y defensores de la comisión de delitos sin existir procesos en curso o decisiones judiciales. Pronunciamientos de esta naturaleza deslegitiman la labor desempeñada por defensores y defensoras, generando un contexto adverso para la defensa de los derechos (Orozco Henríquez 2015: 413). Este tipo de estigmatización afecta no solamente a los defensores, sino a todos aquellos grupos y temas que ellos representan, como es el caso de mujeres, pueblos indígenas, migrantes, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, comunidad LGBTI, por mencionar sólo algunos, que son representados por los defensores y que se ven afectados al verse privados de forma directa o indirecta de la labor de aquellos que han asumido los riesgos de constituirse en su voz.

Lo anterior tiene como consecuencia no solamente que se realicen acusaciones en su contra vinculadas a la presunta comisión de delitos, sino también a que se desinforme a la opinión pública sobre su probable responsabilidad aún y cuando no exista una resolución emitida por autoridad competente que así lo determine, con lo cual la imagen pública, el honor y buen nombre de la persona defensora se ve afectada de manera inmediata.

Esto propicia, a su vez, que se reduzcan las posibilidades de recibir apoyo por parte de otras organizaciones o sectores sociales, al presumir su vinculación con actividades ilícitas o grupos de poder de facto como lo es la delincuencia organizada.

Los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y los defensores, o que

¹⁴ Corte IDH, *Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras*, op. cit.: párr. 47.

sugieran que unas u otros, o bien las organizaciones de derechos humanos, actúan de manera indebida o ilegal, sólo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. Los gobiernos deben dar instrucciones precisas a sus funcionarios a este respecto y sancionar disciplinariamente a quienes no cumplan con tales instrucciones (Orozco Henríquez 2015: 420).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación General núm. 25 Sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos¹⁵ donde se analizan los diversos obstáculos que ellos enfrentan como consecuencia de su labor. En dicha Recomendación General sugirió, entre otras cuestiones, la realización de campañas públicas en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras, la atención pronta y eficaz de las medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de los derechos humanos y la capacitación de los servidores públicos que tengan contacto con los defensores.

También se recomendó la emisión y aplicación de protocolos y lineamientos por parte de las fiscalías del país en aquellos casos en que estén involucradas personas defensoras, la integración y determinación conforme a derecho de las averiguaciones previas relacionadas con agresiones en su contra, y la creación de fiscalías o unidades especializadas en la investigación de tales delitos.

Asimismo, se recomendó al Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas garantizar los recursos humanos y financieros necesarios para que la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo dé cabal cumplimiento a sus atribuciones, generar una diferenciación geográfica con base en un mapa de riesgos de las agresiones a personas defensoras, y garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para impedir poner en riesgo su seguridad e integridad personal.

¹⁵ 8 febrero 2016.

Actualmente, debemos reiterar que las políticas públicas incluidas en la Recomendación General núm. 25 son vigentes y deben ser atendidas por las autoridades recomendadas, pues son elementos mínimos que servirán para modificar parámetros de conducta y generar cambios tanto en la sociedad como en los servidores públicos municipales, estatales y federales.

IV. CONSIDERACIÓN FINAL

Como sociedad tenemos el reto de lograr la apertura a la crítica de parte de los servidores públicos y que se reconozca en la práctica la legitimidad de los defensores de los derechos humanos; que el Estado se comprometa a realizar acciones con el fin de garantizarles la protección de la vida e integridad personal y mejoren sustancialmente las condiciones en las que desarrollan su labor.

Nos encontramos en una etapa de cambios profundos en los que se requiere la participación de todos los actores sociales; en este sentido, en la medida en que no se garantice el ejercicio pleno del trabajo que desempeñan las defensoras y los defensores civiles de derechos humanos, su participación en la construcción de un Estado democrático en el que se cumplan, entre otros retos, el hacer efectiva la justicia social; disminuir la desigualdad social; combatir la corrupción y la impunidad, exista transparencia en la función pública y se reforzar la confianza en el Estado de derecho, afectará su contribución a esta legítima aspiración.

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional (2001): *“México: se atreven a alzar la voz”*, 10 diciembre.

Asamblea General de la OEA (2003): *Resolución AG/RES.1920*, 10 de junio.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1998): *Resolución A/RES/53144*, 9 de diciembre.

Comisión IDH (2006): *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Estados Unidos.

Gargarella, Roberto (2005): *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Editorial Ad Hoc, Argentina.

González Pérez, Luis Raúl (2019): “La importancia de las organizaciones de la sociedad civil” en *Reflexiones sobre derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

Meza Flores, Jorge Humberto (2015): *El derecho a defender los derechos: la protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el Sistema Interamericano*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

Orozco Henríquez, José de Jesús (2015): “La indebida criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos desde la perspectiva interamericana” en *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, tomo I, Carbonell, Miguel y Cruz Barney Oscar (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

Rodríguez, Esteban (s/f): “No hay democracia sin protesta. Las razones de la queja”. Entrevista a Roberto Gargarella. Existe versión electrónica: «http://www.miguelcarbonell.com/art-man/uploads/1/No_hay_derecho_sin_protesta._Entrevista_a_Roberto_Gargarella.pdf».

Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de Minorías de la ONU (1998): *Resolución 1998/3*, abril.

Las mujeres en la defensa de los derechos humanos en México

Women in the defense of human rights in Mexico

KATIA CHÁVEZ LEÓN
Consultora independiente
ORCID: 0009-0008-9632-2915

GRETHA JIMENA VILCHIS CORDERO
Consultora independiente
ORCID: 0000-0002-1147-2674

Fecha de recepción: 14 septiembre 2023
Fecha de aceptación: 14 noviembre 2023

SUMARIO: I. Introducción. II. Las mujeres defensoras de derechos humanos. III. Propuestas de políticas y acciones para promover y proteger la labor de las mujeres defensoras de derechos humanos. 1. Contar con una legislación garantista. 2. Evitar la estigmatización y la criminalización. 3. Reconocer la labor de las mujeres defensoras. 4. Establecer registros accesibles y garantía del acceso a la información. 5. Desarrollar esquemas preventivos. 6. Contar con instancias de protección adecuadas. 7. Aplicar la debida diligencia en las investigaciones. IV. Conclusiones.

RESUMEN: El presente artículo busca visibilizar el rol de las mujeres defensoras de derechos humanos en la sociedad y la complejidad del contexto en el que desempeñan su labor. En este sentido, se analiza, desde una perspectiva de género, la doble condición de riesgo que sufren las defensoras; por un lado, las múltiples formas de discriminación por razones de género existentes en la sociedad mexicana; y, por el otro, derivada de las violencias endémicas que reproducen sistemáticamente opresión contra ellas. En ese entorno, este documento propone el diseño de políticas de protección y garantía de personas defensoras que consideren las características o razones de género que afectan de manera diferencia-

da y desproporcionada a las mujeres, como una respuesta mínima que el Estado debe considerar ante el entorno de violencias que enfrentan.

ABSTRACT: This article seeks to make visible the role of women human rights defenders in society and the complexity of the context in which they carry out their work. In this sense, from a gender perspective, the double risk condition suffered by women defenders is analyzed; first, the multiple forms of gender-based discrimination that exist in Mexican society; and second, the endemic violence that they systematically reproduce oppression against them. This document proposes the design of protection policies for women defenders that consider the gender characteristics or reasons that differentially and disproportionately affect women, as a minimum response that the State must consider in the environment of violence.

PALABRAS CLAVE: *Mujeres defensoras, perspectiva de género, violencia contra las defensoras de derechos humanos y protección de las defensoras de derechos humanos.*

KEYWORDS: *Women defenders, gender perspective, violence against women human rights defenders and protection of women human rights defenders.*

I. INTRODUCCIÓN

Los Estados deben reconocer pública e inequívocamente el papel fundamental que las personas defensoras de derechos humanos ejercen en la garantía de la democracia y el Estado de derecho dentro de la sociedad, cuyo compromiso se refleje en todos los niveles del Estado –local, estatal, y nacional– y en cada poder del Estado –ejecutivo, legislativo y judicial–.

El contexto de violencia contra personas defensoras de derechos humanos en México presenta enormes complejidades tanto en sus causas como en sus consecuencias. La superación de dicho contexto requiere una estrategia integral que involucra el liderazgo del Estado, a partir del adecuado cumplimiento de sus obligaciones constitucionales de promoción, respeto, protección y garantía

de los derechos humanos¹. De manera particular, debe de prevenir amenazas, proteger frente a situaciones de riesgo, así como investigar, juzgar y sancionar a quienes resulten responsables de las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos.

El sistema jurídico mexicano y la democracia sustantiva que lo legitima, tienen como uno de sus pilares fundamentales el reconocimiento de los derechos humanos. Estos derechos recogen un conjunto de valores, principios y reglas que, en nuestro país, dotan de contenido al principio de supremacía constitucional. El derecho a defender los derechos humanos es un cimiento esencial que sustenta cualquier democracia. De ahí que proteger a las personas que ejercen la defensa de los derechos humanos, sea una forma específica y destacada de defensa de la democracia.

Los Estados no deben tolerar ningún intento por parte de autoridades gubernamentales, en todos los niveles y de todos los poderes, de cuestionar la legitimidad del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos. El derecho a defender los derechos humanos tiene una dimensión individual y otra colectiva²; la protección presupone una relación jurídica del Estado tanto con dichas personas, como con la sociedad mexicana y con la comunidad internacional en su conjunto.

Es importante recordar que debido al papel fundamental que juegan en el desarrollo democrático de las sociedades, las personas defensoras de derechos humanos pueden ser particularmente

¹ Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 febrero 1917.

² Es importante considerar que, relacionado con la trascendencia de las labores que realizan las personas defensoras de derechos humanos, las agresiones que sufren tienen un impacto tanto para las personas que las sufren como para sus comunidades, porque se genera un efecto inhibitorio equiparable a la noción de “temor generalizado” por lo que han sido consideradas por la CIDH como crímenes pluriofensivos. Es decir, que afectan diversos bienes jurídicamente protegidos. Ver, CIDH, *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre de 2011: párr. 22.

incómodas para quienes ostentan mayor poder. Su exigencia por la verdad y la justicia a menudo resultan inconvenientes para quienes detentan el poder político o económico y que generalmente no tienen interés en cambios al *status quo*.

En la medida en que las labores de defensa de los derechos humanos afectan intereses de ciertos actores, las personas defensoras enfrentan riesgos específicos derivados de sus actividades. En los últimos años, la agencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH) documentó numerosos ataques en contra de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, incluidos asesinatos, desapariciones, tortura, criminalización, agresiones físicas, amenazas de muerte, vigilancia, allanamiento de oficinas, hostigamientos y campañas de desprestigio³.

Nuestro país sufre un contexto de violencia que afecta de manera directa a las personas defensoras de derechos humanos. Tras su visita a México, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, consideró que la situación de las personas defensoras de derechos humanos sigue siendo alarmante e hizo un llamado a las autoridades para que refuerzen las instancias gubernamentales porque la protección proporcionada es insuficiente⁴.

De acuerdo con un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el primer cuatrimestre de 2023 se registraron los asesinatos de cuatro personas defensoras de derechos humanos⁵. Es importante destacar que en México no hay cifras oficiales de estas agresiones, amenazas o asesinatos. Solo existen registros internos de organizaciones de la sociedad civil o instancias internacionales –aunque sabemos que la realidad excede a las

³ ONU-DH, *Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo*, 2019: 18.

⁴ ONU-DH, *Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México*, 9 de abril de 2019.

⁵ Comisión IDH, *Persiste la violencia contra personas defensoras en el primer cuatrimestre de 2023*, 27 de junio.

estadísticas o cifras oficiales, ya que, tanto en ambientes urbanos como rurales todos los días las mujeres defensoras son víctimas de amenazas, agresiones y asesinatos—.

En este contexto, es relevante destacar que las mujeres defensoras de derechos humanos sufren una doble condición de riesgo debido a múltiples formas de discriminación, desigualdades estructurales por razones de género y violencias endémicas que reproducen sistemáticamente opresión contra ellas. Estas condiciones de vulnerabilidad se acentúan particularmente cuando se invisibiliza su trabajo como defensoras. En efecto, la combinación de estos factores permite que la agresión genere consecuencias graves en su vida privada, laboral, económica y social y que, además, éstas se perpetúen en mensajes amenazadores hacia otras mujeres.

La situación de vulnerabilidad en la que se sitúan las mujeres defensoras en nuestro país requiere de una respuesta de Estado que considere en el diseño de sus políticas públicas de protección y garantía de personas defensoras, las características o razones de género que afectan de manera diferenciada y desproporcionada a las mujeres. De lo contrario, las políticas diseñadas estarán acentuando la violencia estructural que viven las mujeres en México, aunado a su condición de defensoras de derechos humanos.

Al respecto, la ONU-DH ha señalado que cualquier política de protección hacia las personas defensoras debe estar basada en cuatro pilares fundamentales: el respeto, la protección, la justicia y la prevención.

En efecto, la protección que debe garantizar el Estado mexicano para ser integral tiene que estar focalizada en las personas defensoras de derechos humanos que pertenecen a grupos poblacionales objeto de discriminación histórica, estructural o que enfrentan desventajas específicas derivadas, directa o indirectamente, de su pertenencia a grupos como: mujeres, personas migrantes, personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas mayores, personas con discapacidad, personas en desplazamiento forzado,

niñas, niños y adolescentes, entre otros. Estas características generalmente son acumulativas y amplían exponencialmente el efecto discriminatorio, por lo que se requiere un enfoque interseccional para brindar una protección integral.

La integralidad además exige un abordaje que entienda la seguridad de las personas defensoras de derechos humanos en su más amplia extensión abarcando, entre otras, la seguridad física, la seguridad digital, la seguridad ambiental, la estabilidad económica y el bienestar mental y emocional de las personas beneficiarias, sus familiares y seres queridos.

Por lo tanto, es fundamental visibilizar las violencias a las que son sujetas las mujeres defensoras de derechos humanos, ya que el contexto en el que ejercen su labor no cambia en comparación del que se suscita en el país, sus acciones se desarrollan en condiciones de inseguridad, desigualdad, criminalización y discriminación.

La violencia ejercida en función del género contra mujeres defensoras configura violaciones graves a sus derechos humanos y obstaculiza el completo goce de sus derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales.

Las expresiones de violencia no sólo limitan su actuar como agentes de transformación social, sino que a través de agresiones directas e indirectas se pone riesgo el ejercicio de su labor y en peligro su integridad física y psicológica. Las violaciones sistemáticas a sus derechos humanos han sido cada vez más evidentes, a pesar de la existencia de mecanismos gubernamentales de protección.

Ante este aumento de las violencias y agresiones en contra de defensoras, el presente trabajo busca visibilizar, reconocer, reivindicar y promover el papel de las mujeres en la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos. Así como también, proponer una serie de políticas o acciones que respondan a los riesgos y vulnerabilidades que enfrentan las defensoras para impulsar la plena

participación en la construcción de un entorno social democrático y justo para la completa garantía de los derechos humanos.

II. LAS MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

En general las personas defensoras de derechos humanos enfrentan obstáculos, restricciones y ataques en el desarrollo de su labor. Las mujeres defensoras suelen enfrentar riesgos y ser objeto de tipos de violencia específicos debido a que en el desempeño de su labor desafían las concepciones tradicionales establecidas en torno a los roles de género.

En efecto, las defensoras viven una doble condición de riesgo debido a múltiples formas de discriminación, a las desigualdades estructurales existentes y a las violencias endémicas que reproducen sistemáticamente opresión contra ellas, y que dan como consecuencia graves violaciones a sus derechos humanos.

Las mujeres defensoras han desempeñado un rol clave en la labor de promoción y defensa de los derechos humanos en contextos diversos, como la protección del medio ambiente, la lucha por la tierra, la preservación cultural de pueblos indígenas, la justicia social, los derechos de las mujeres, la igualdad de género, los derechos sexuales y reproductivos, la promoción y defensa de los derechos de la población de la diversidad sexual, la niñez, los procesos de paz, la erradicación de la violencia de género, el acceso a la justicia, la desmilitarización de la seguridad pública, las desapariciones forzadas, entre otras.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido la importancia de las defensoras de los derechos humanos, ya que juegan un papel fundamental en la defensa y promoción de los derechos humanos protegidos por diversos instrumentos a nivel nacional, regional e internacional. Así como ha manifestado su gran

preocupación por las manifestaciones específicas de violencia a que se enfrenta este grupo en todo el mundo⁶.

En este sentido, ha señalado que las mujeres defensoras pueden enfrentar abusos sistemáticos a su derecho “a la vida, la libertad y la seguridad, la integridad psicológica y física, la intimidad y el respeto a la vida privada y familiar y a la libertad de opinión y de expresión, de asociación y de reunión pacífica”. Además de vivir

“violencia por razón de género, violaciones y otras formas de violencia sexual, el acoso y la agresión verbal y atentados a su reputación, tanto en línea como por medios tradicionales, por parte de agentes estatales, incluidos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y fuerzas de seguridad, y no estatales, como los relacionados con la familia y la comunidad, en las esferas pública y privada”⁷.

De acuerdo con las cifras oficiales disponibles, en México, de diciembre de 2018 a septiembre de 2021, se registraron 94 homicidios de personas defensoras de derechos humanos; de las cuales 23 eran mujeres (24.46%) y 71 hombres (75.54%)⁸.

Respecto a los derechos que reivindicaban, 28% se dedicaba a la defensa de derechos ambientales; 14% derechos de comunidades indígenas; 11% derechos de las mujeres; 7% derechos de la diversidad sexual (LGBTIQ+); 6% personas desaparecidas; 4% personas desplazadas; 3% personas migrantes y 3% derechos de la niñez; mientras que en el 24% restante no se especifica⁹.

Estos asesinatos de personas defensoras han quedado en impunidad en el 99% de los casos; únicamente se han dictado senten-

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, *A/RES/68/181*, 18 de diciembre de 2013.

⁷ *Idem*.

⁸ SEGOB, *Agravios contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas*, 5 de octubre de 2021a: 9.

⁹ *Idem*.

cias condenatorias en 2 casos. Al respecto, 75% de los homicidios siguen en fase de investigación y 21% son carpetas judicializadas¹⁰.

Esta incapacidad de investigar y sancionar transmite el peligroso mensaje de que esos crímenes no tienen la más mínima consecuencia, lo que crea un entorno que favorece las violaciones sistemáticas y socava las aspiraciones generales en el ámbito de los derechos humanos¹¹.

Ante la necesidad de fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia, la situación de vulnerabilidad en la que se sitúan las mujeres defensoras de derechos humanos se acentúa. Consecuentemente, las mujeres suelen no acercarse a las instituciones porque no tienen confianza en ellas y éstas a su vez no cuentan con personal capacitado, ni protocolos o herramientas para brindar una atención con perspectiva de género.

En cuanto a la incorporación de mujeres defensoras en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas¹² (Mecanismo), hasta febrero de 2022, se habían reconocido como beneficiarias a 559 (54.1%), de un total de 1,032 personas beneficiarias. Entre los derechos que defienden destacan el acceso a justicia, verdad y reparación (67.4%); medio ambiente (26.2%); derechos sociales (22.8%) y defensa de personas migrantes (10.6%)¹³.

¹⁰ *Ibidem*: 11.

¹¹ Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *A/HRC/37/51/Add.2*, 12 de febrero de 2018: párr. 48.

¹² Dicho Mecanismo es la instancia de gobierno federal que tiene como finalidad garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo, mediante la implementación de medidas de prevención, protección y urgentes de protección.

¹³ SEGOB, *Diálogo Regional para impulsar una iniciativa de Ley General de Prevención y Protección ante Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 15 y 16 de febrero de 2022b.

Con estos datos, es importante mencionar también que entre las principales agresiones y amenazas que viven las mujeres defensoras se encuentran:

- 1) Robo de información a través de allanamientos de hogares y oficinas.
- 2) Ciberacoso o violencia en línea.
- 3) Recepción de mensajes amenazas de muerte o de violación, e intimidaciones con contenido sexual, haciendo alusión directa a su labor y a parar sus labores de defensa¹⁴.
- 4) Amenazas de posibles ataques en contra de integrantes de su familia y relaciones cercanas.
- 5) Agresiones verbales con insultos machistas o con referencias a la sexualidad.
- 6) Violencia física o sexual, así como ataques con ácido.
- 7) Atentados de muerte, desaparición forzada, asesinatos y feminicidios.
- 8) La criminalización como: calumnias, descalificación pública, deslegitimación de sus acciones relacionadas con ser mujer y su sexualidad.
- 9) Detenciones arbitrarias, investigación y persecución penal.
- 10) Campañas de desprestigio para dañar su imagen pública, reputación personal o profesional, como: vinculación al narcotráfico o a poderes políticos.
- 11) Fotomontajes en supuestas situaciones íntimas.

¹⁴ Con frecuencia las mujeres defensoras son el blanco de grupos anónimos que difunden falsos rumores a través de los medios sociales o incitan a la violencia contra la mujer, incluida la *violación correctiva*.

- 12) Vigilancia en tiempo real y constante sobre su labor.
- 13) Estigmatización y difamación basadas en estereotipos de género degradantes.
- 14) Cuestionamientos de su moral sexual.
- 15) Señalamientos por atentar contra valores morales e instituciones como la familia.
- 16) Desvalorización y desacreditación de su calidad de defensoras.

Como puede observarse, las violencias que viven las mujeres defensoras de derechos humanos tienen un componente de género. Encontramos un número significativo de agresiones de carácter sexual, de daños contra la reputación e imagen, insultos machistas, amenazas contra sus hijas(os) e incluso un estándar moral diferenciado en el que se castiga a la mujer por salir de sus roles tradicionales en el espacio privado, al exigir o defender sus derechos en el ámbito público.

Además, existe una estigmatización contra las defensoras de los derechos humanos, que también tiene un componente de género, quienes son retratadas como prostitutas o personas inmorales. En los últimos años, las defensoras de los derechos de las mujeres, de manera particular, las que se dedican a la búsqueda de personas desaparecidas, han sido objeto de estigmatización y descalificaciones por parte de funcionarios de alto nivel¹⁵.

Las agresiones contra las defensoras provienen tanto de autoridades en los tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal– como de agentes no estatales, particularmente, de grupos

¹⁵ Véase entre otras declaraciones: «<https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2022/2/23/alfaro-se-disculpa-con-el-colectivo-madres-busadoras-de-sonora-281418.html>»; «<https://elpais.com/mexico/2021-09-29/lopez-obrador-acusa-a-las-feministas-de-querer-afectar-su-gobierno-y-las-califica-de-conservadoras.html>», y «<https://www.animalpolitico.com/2021/12/andres-manuel-fosas-familiares-desaparecidos-palacio-nacional/>».

del crimen organizado o actores privados con intereses económicos en el territorio en el que se ejerce la labor de defensa. Esto complejiza el diseño de políticas de protección que permitan dar una respuesta adecuada a los diferentes tipos de violencias y actores que ponen en riesgo su labor de reivindicación de derechos.

Además de la diversidad de actores, los contextos de las defensoras de derechos humanos son muy diversos, por lo que las políticas o medidas de protección deben considerar dichas distinciones. Así, por ejemplo, las medidas que requiere una mujer racializada que defiende tierra y territorio en una zona rural son significativamente diferentes a las medidas que puede requerir una defensora de derechos sexuales y reproductivos en la Ciudad de México.

A su vez, la violencia ejercida contra las personas defensoras en México se inserta en el contexto más amplio de violencia generalizada en el país que incluye la operación de grupos de crimen organizado, por lo que las agresiones ejercidas en su contra suelen invisibilizarse, normalizarse o incluso minimizarse como parte del propio contexto.

Con frecuencia, el asesinato de personas defensoras en espacios donde el crimen organizado opera suele justificarse como parte de los altos niveles de violencia que se suscitan en los territorios controlados por las organizaciones criminales, sin investigar las causas que originaron las agresiones, las amenazas y el asesinato de la persona en tanto su labor de defensa.

En ese entorno tan complejo las mujeres defensoras deben desarrollar su labor en la reivindicación de derechos, frente a medidas de protección y garantía poco eficientes, que no consideran la violencia estructural que como mujeres les atraviesa, así como las necesidades particulares que intersecan.

La diferenciación de los riesgos y vulnerabilidades a las que son sujetas las mujeres defensoras deberán ser elementos que se consideren en acciones de las instancias que brindan protección. No se

debe invisibilizar la valentía de las mujeres al alzar la voz frente a una sociedad patriarcal que las priva de muchas oportunidades. No se deben dejar de lado las afectaciones psicoemocionales a las que son sujetas por ejercer su labor, los daños a la salud física, los riesgos a los que son expuestas sus familias como medida de presión para que dejen de ejercer la labor de defensa y promoción de los derechos humanos.

Asimismo, la falta de programas y medidas de protección que consideren sus necesidades, su proyecto de vida, su seguridad en circunstancias de desplazamiento y sus necesidades específicas si son mujeres con discapacidad, trans, gestantes, migrantes, de comunidades indígenas, entre otras. Igualmente, la necesidad de entender la protección colectiva comunitaria como una activa red de apoyo inmediato desde la cultura, las capacidades y los recursos desde las comunidades y organizaciones.

Todas estas circunstancias deben configurar un engranaje institucional para la protección, entendida desde un aparato sistémico que va más allá de acciones aisladas, que permita la coordinación de instituciones en un sistema real de protección integral para las mujeres defensoras.

III. PROPUESTAS DE POLÍTICAS Y ACCIONES PARA PROMOVER Y PROTEGER LA LABOR DE LAS MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

El Estado tiene el deber de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales ratificados por el mismo. En el caso de las personas defensoras, este deber se traduce en la obligación de protegerlas y de reconocer la importancia del papel que cumplen para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.

En efecto, el Estado tiene el deber de facilitar los medios necesarios para que las defensoras realicen libremente sus actividades; protegerlas cuando son objeto de amenazas para evitar los atentados a su vida e integridad; abstenerse de imponer obstáculos que dificulten la realización de su labor, e investigar seria y eficazmente las violaciones cometidas en su contra, combatiendo la impunidad¹⁶.

De manera particular, respecto a las mujeres defensoras de derechos humanos todas las medidas, políticas o programas que implemente el Estado deben ser adoptadas con perspectiva de género y con un enfoque interseccional, de tal manera que, se les pueda brindar una protección integral a partir de considerar, comprender y dar un lugar central a las complejidades de las formas diferenciadas de violencia que afrontan las defensoras por su profesión y por su género. Entre estas complejidades se destacan los factores políticos, sociales, económicos, ambientales y sistémicos, incluidas las actitudes y prácticas patriarcales que producen y reproducen este tipo de violencia¹⁷.

Además, se debe considerar a las defensoras en el centro de todas estas políticas y programas, esto implica que sean ellas quienes definan sus prioridades y necesidades de protección y, en ese sentido, sean acompañadas desde una lógica de respeto a su voluntad¹⁸.

Bajo estos parámetros previamente establecidos, a continuación, se presentan algunas propuestas de políticas públicas y acciones que se considera, se deben implementar por parte del Estado mexicano para atender las principales problemáticas que enfrentan las mujeres defensoras en el ejercicio de su labor, así como para garantizar sus derechos humanos.

¹⁶ Corte IDH, *Digna Ochoa y Familiares vs. México*, 25 noviembre 2021: párr. 100.

¹⁷ *Ibidem*: párrs. 100 y 101.

¹⁸ Consejo DDH, *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/HRC/16/44, 20 de diciembre de 2010: párr. 109.

1. Contar con una legislación garantista

Una legislación que reconozca el derecho a defender los derechos humanos sirve como medio para poner de manifiesto la importancia y validez del trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos y sus organizaciones.

La adopción de leyes que garanticen explícitamente los derechos de las personas defensoras de derechos humanos contribuye a crear un entorno propicio y otorgar legitimidad a estos derechos. Esta regulación debe considerar un concepto o definición jurídica de persona defensora lo suficientemente amplia para reconocer la labor de las mujeres que revindican derechos a partir de un hecho victimizante, como las mujeres buscadoras de sus familiares desaparecidos o las madres de mujeres víctimas de feminicidios. El criterio identificador de quien debe ser considerado defensora o defensor de derechos humanos es la actividad desarrollada por la persona y no otros factores como el recibir remuneración por su labor, o el pertenecer a una organización civil o no¹⁹.

Es importante incluir en el marco jurídico existente de protección a los derechos de las mujeres, como la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sus homólogas locales, así como la Ley General de Víctimas, la regulación específica que considere a las mujeres defensoras y sus necesidades de protección particulares, así como incluir medidas y recursos para una reparación integral del daño²⁰.

Asimismo, se deben modificar o reformar aquellos tipos penales federales y estatales con una formulación amplia o ambigua que puedan propiciar la criminalización de las defensoras. Por ejemplo, aquellos que regulan los delitos de rebelión, desobediencia

¹⁹ Comisión IDH, *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*, 1º junio 2021: 13, párr. 19.

²⁰ Comité CEDAW, *Recomendación General núm. 19. La violencia contra la mujer*, 29 enero 1992.

y resistencia de particulares, ultrajes a la moral pública, ultraje a la autoridad, ataques al honor, calumnias, injurias, entre otros.

Además, se requiere contar con una regulación que establezca procesos disciplinarios contra funcionarias(os) que estigmatizen y criminalicen a las mujeres defensoras en el ejercicio de sus funciones. Si bien, existen procesos generales disciplinarios para el funcionariado, no siempre se encuadran las conductas a los hechos, por lo que en ocasiones estos casos quedan sin consecuencias jurídicas.

De igual forma, fortalecer el marco legislativo para la protección de estas mujeres permitiría consolidar una política integral. Con esta acción se homogenizarían la actuación estatal y municipal, desde la recepción de casos, estándares básicos para la evaluación del riesgo, monitoreo de agresiones, planes de prevención, análisis de contexto, hasta la construcción de los planes de protección y seguimiento de medidas para responder a las necesidades de personas defensoras de derechos humanos y periodistas bajo los mismos estándares previamente establecidos.

Asimismo, esta acción impactaría en la coordinación y en el seguimiento que a nivel federal daría a la política pública de protección los lineamientos de actuación y de atención básicos que deberán regir tanto a las instancias de protección federales y locales.

Un marco legislativo garantista y pensando desde una sinergia institucional permitiría:

- 1) La vinculación de autoridades de los tres órdenes de gobierno para delimitar los alcances y la etiquetación de recursos específicos para operar dichos esquemas de protección.
- 2) La coordinación interinstitucional para sumar instrumentos, políticas, servicios y acciones que ofrezcan a las mujeres defensoras: protección, medidas de seguridad adecuadas, vivienda, servicios de salud física y emocional, atención para sus hijas e hijos, educación, opciones económicas y laborales.

- 3) La generación de bases de datos y estadística que proporcione información y datos para la creación de políticas públicas basadas en evidencia que permitan entender el contexto, riesgos y necesidades de las mujeres defensoras.

2. Evitar la estigmatización y la criminalización

Las autoridades gubernamentales, en todos los niveles no deben cuestionar la legitimidad del trabajo que llevan a cabo las personas defensoras, colectivas y organizaciones. Además, deben combatir la diseminación de discursos de odio, o cualquier expresión que incite a la discriminación o violencia contra quienes defienden los derechos humanos, de acuerdo con los estándares interamericanos y universales.

De igual forma deben inhibir la utilización del sistema legal como método de intimidación o para impedir el trabajo de las mujeres defensoras. Por ello, deben asegurarse de que las y los operadores de justicia estén formados en materia de derechos humanos, y en particular que entiendan la importancia de ser un canal para el efectivo acceso a la justicia, a fin de evitar ser utilizados como un medio de coacción estatal para acallar las exigencias de las mujeres defensoras.

En ese tenor, las y “los operadores de justicia deben asegurar que las personas defensoras de derechos humanos no sean sujetas a procesos penales injustificados con una duración innecesariamente acelerada o prolongada y evitar el uso de la prisión preventiva como herramienta para obstaculizar el derecho a defender los derechos”²¹. Para ello, es necesario asegurar que se respete tanto el plazo razonable como las garantías del debido proceso.

Resulta fundamental instruir a las autoridades para que cuenten con conocimientos en materia de género y violencia contra las mujeres, a fin de que logren identificar la estigmatización existente

²¹ Comisión IDH, *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*: 29.

desde el Estado que reduce a las mujeres a su papel de madres, hijas y cuidadoras, en lugar de ser consideradas agentes políticos y económicos legítimos en todos los ámbitos de la sociedad²².

Por último, ante la estigmatización y criminalización de las defensoras, el Estado debe sancionar a la(s) persona(s) responsable(s) y reparar el daño, esto incluye el reconocimiento público de responsabilidad y las consecuentes disculpas públicas, así como aquellas medidas que la defensora víctima considere pertinentes para su reparación.

3. Reconocer la labor de las mujeres defensoras

Es relevante reconocer públicamente el valor y la importancia del trabajo de las mujeres defensoras de derechos humanos, así como educar a la sociedad en su conjunto sobre la importancia de su labor en una democracia.

Incentivar actividades de formación para el funcionariado público y generar campañas de concientización para diferentes públicos juveniles, niñez, población en general, debe orientarse a proveer información acerca de los derechos de las mujeres defensoras, conforme a los estándares internacionales aplicables, del tipo de trabajo que realizan, así como su importancia y, el rol central que cumplen. Dicha formación debe incluir la transversalidad de un enfoque interseccional y sensible a las cuestiones de género y de la diversidad sexual, buscando lograr un entendimiento de las necesidades especiales y particulares de protección que diferentes grupos requieren.

Para fomentar una cultura de reconocimiento de la labor tan relevante de las mujeres defensoras es necesario generar espacios de diálogo constante con diversos actores: academia, sociedad civil y gobierno, a fin de conocer de primera mano las necesidades de estos colectivos y tener una mejor comprensión sobre los riesgos que enfrentan.

²² Corte IDH, *Digna Ochoa y Familiares vs. México*: párr. 139.

4. Establecer registros accesibles y garantía del acceso a la información

Se deben contar con las herramientas necesarias para que cualquier organización de mujeres defensoras pueda acceder fácilmente a los trámites que se requieran para su registro o funcionamiento, por lo que se deben considerar oficinas alternas o herramientas que reduzcan la brecha digital que puede desalentar a mujeres defensoras indígenas o mayores de edad a continuar con estos procesos. Los procedimientos para el registro de las organizaciones deben ser precisos, simples y que no exijan información que traspase las barreras de confidencialidad.

Asimismo, se deberían facilitar las opciones y asesorías para que las organizaciones de mujeres defensoras puedan recibir apoyo financiero, ya sea de fuentes nacionales o internacionales.

Igualmente, se debe contar con procedimientos claros y transparentes para que las mujeres defensoras puedan solicitar la información que requieran a fin de cumplir con su labor de defensa.

5. Desarrollar esquemas preventivos

Es importante considerar que el deber de prevenir como medida para mitigar los riesgos enfrentados por las mujeres defensoras de derechos humanos no solo abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos.

Actualmente se abordan los riesgos que enfrentan las mujeres defensoras de una forma reactiva, es decir, responden a un enfoque de seguridad del derecho a defender derechos humanos, sin prestar la atención necesaria a las causas estructurales y sin garantizar investigaciones adecuadas sobre los delitos que impidan la repetición de estos.

En este sentido, la prevención no se limita a proporcionar medidas físicas a fin de proteger la integridad personal de las mujeres defensoras, se debe de actuar sobre las causas estructurales

que afectan su seguridad, con el fin de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos humanos y en el marco de la labor que realizan.

Para prevenir los riesgos a los cuales se enfrentan las mujeres defensoras es prioritario identificar las amenazas, las vulnerabilidades y las violencias estructurales a las que son sujetas. Por lo tanto, es importante evaluar los contextos sociohistóricos, las posibles agresiones y documentarlas, así como una posible situación de riesgo acentuada o diferenciada debido al género, y la discriminación histórica en que pueden encontrarse.

En este sentido, la prevención se convierte en una pieza fundamental que permitirá: analizar posibles patrones de ataques, agresiones y obstáculos que enfrentan las mujeres defensoras en contextos determinados; incentivar la recolección de datos para identificar los tipos específicos de ataques, actos de intimidación y violencia a los que son sujetas las mujeres; la identificación de zonas geográficas de mayor riesgo; las amenazas a las que son sujetas sus familias; la identificación de posibles actores agresores como: crimen organizado, empresas, actores políticos, y estudiar los aspectos sociales y culturales que contribuyen al incremento de la vulnerabilidad de las personas defensoras, como por la corrupción, impunidad, discriminación y los estereotipos sociales.

Otro aspecto notable de la prevención es contar con un mapeo de riesgos en tiempo real sobre la violencia que sufren las mujeres defensoras y las colectivas de mujeres. Esto permitirá comprender las problemáticas, sus particularidades regionales y los posibles orígenes de los riesgos para definir las medidas más eficientes para mitigarlos. Las acciones preventivas basadas en evidencia tendrán un mayor impacto en las acciones que podrían implementarse.

De igual manera, los Sistemas de Alerta Temprana, constituyen una herramienta importante para monitorear y advertir sobre posibles situaciones y/o patrones de riesgo. Estos son mecanismos de prevención y atención de conflictos que se enfocan en la re-

colección sistemática –cuantitativa o cualitativa–, procesamiento y análisis de información de situaciones de conflicto cuyo propósito es alertar a los decisores políticos para tomar medidas o acciones que eviten el surgimiento o escalada de un posible riesgo²³.

Este tipo de sistemas permite identificar y evaluar situaciones de riesgo e informar de manera anticipada a las autoridades competentes sobre la posible ocurrencia de violaciones a derechos humanos. A través de dichos sistemas es posible realizar un análisis de las manifestaciones y dinámicas de la violencia, de los contextos regionales y locales, posibles actores perpetradores e intereses que subyacen, así como de los factores de vulnerabilidad y capacidad de protección de grupos específicos.

6. Contar con instancias de protección adecuadas

Las instancias o mecanismos de protección son una respuesta inmediata al incremento de agresiones y asesinatos en contra de las personas defensoras de derechos humanos, son una respuesta gubernamental para brindar protección a través de medidas físicas o políticas que mitiguen los riesgos a los que son sujetas las personas defensoras.

El efectivo funcionamiento de estas instancias, así como la correcta implementación de las medidas de protección asignadas continúan presentando retos importantes ante la falta de una perspectiva preventiva en lugar de reactiva, la falta de recursos humanos, la necesidad de personal especializado, los costos elevados de las medidas de protección, la falta de credibilidad en las instituciones cuando la mayor parte de las amenazas y agresiones provienen del funcionariado público, y la necesidad de fortalecer la coordinación interinstitucional.

Las evaluaciones de riesgo realizadas por las instancias o mecanismos de protección presentan algunos desafíos para la adecuada

²³ OEA-PNUD, *Guía Práctica para el Diseño de Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de conflictos sociales*, marzo de 2016: 11.

determinación del nivel de riesgo. La falta de empleo de metodologías que consideren los contextos particulares a los que se enfrentan las mujeres defensoras, así como la falta de perspectiva de género en la determinación del plan de protección, no permite una plena protección integral.

Por lo tanto, la inclusión de un enfoque de género específico en los esquemas de protección requiere que las y los servidores públicos realicen las gestiones necesarias para comprender y evaluar de qué manera las mujeres defensoras experimentan las violaciones de derechos humanos en virtud del género.

Las medidas de protección para situaciones de riesgo de mujeres defensoras deben considerar, por ejemplo: material de protección adecuado a las necesidades de las mujeres sus hijas e hijos, la protección al grupo familiar nuclear cuando sea solicitado, alternativas a la presencia de escoltas en sus hogares, consideraciones de sus labores de cuidados, si son jefas de familia, si cuentan con un solo ingreso, si se encuentran en situación desplazamiento forzado, si son mujeres con discapacidad, mujeres indígenas, si requieren una protección colectiva, entre otras.

Asimismo, cuando son mujeres defensoras indígenas, afro-mexicanas o afrodescendientes se deben integrar enfoques étnicos y colectivos para el análisis, diseño e implementación de medidas de protección conforme los contextos particulares sobre la seguridad y territorios colectivos étnicos, tanto indígenas como afrodescendientes. Por ejemplo: no implementar medidas físicas que por el terreno donde se encuentran ubicadas serían poco prácticos; o bien, no considerar el desplazamiento sin entender que el contexto urbano al rural son factores diferenciadores y una mujer defensora en la ciudad podría enfrentar más retos para su adaptación y su seguridad.

7. Aplicar la debida diligencia en las investigaciones

Cuando una mujer defensora sufre una agresión, la comisión de un delito en su contra o la violación a sus derechos humanos el Estado tiene la obligación de

“[...]asegurar una justicia imparcial, oportuna y oficiosa, que implique una búsqueda exhaustiva de toda la información para diseñar y ejecutar una investigación que conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar y sancionar a las personas responsables”²⁴.

O de lo contrario, fomenta un ambiente de impunidad, y propicia las condiciones para que este tipo de hechos se repitan.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “el deber de investigar es una obligación de medios y no de resultado, que debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, que no dependa única o necesariamente de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios”²⁵.

De manera particular, ante indicios o alegaciones de que determinado hecho en contra de una defensora de derechos humanos pudo tener como móvil justamente su labor de defensa y promoción de derechos humanos, las autoridades investigadoras deben tomar en cuenta el contexto de los hechos y sus actividades para identificar los intereses que podrían haberse visto afectados en el ejercicio de las mismas, a efectos de establecer y agotar las líneas de investigación que tengan en cuenta su labor, determinar la hipótesis del delito e identificar a los autores²⁶.

²⁴ Corte IDH: *Digna Ochoa y Familiares vs. México*: párr. 100.

²⁵ Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*: 26 de junio de 1987, párr. 177.

²⁶ Corte IDH, *Caso Defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala*, 28 de agosto de 2014: párrs. 131, 216 y 219.

Las investigaciones con debida diligencia en los casos de defensoras son una obligación que se ve doblemente reforzada en virtud de su condición de mujer y defensora de derechos humanos, y, por tanto, la investigación debe orientarse a documentar su actividad como defensora, el rol que jugaba en la comunidad y su entorno, así como la agenda que desarrollaba y la zona en que desempeñaba sus labores²⁷.

En otras palabras, la debida diligencia no quedará acreditada, si el Estado ignora la hipótesis del delito respecto a que pudo constituir una represalia respecto de sus labores como defensora, o bien sino investiga de manera exhaustiva. “La responsabilidad del Estado se deriva en caso de no haber adoptado las diligencias pertinentes a fin de determinar si los indicios existentes podrían haber estado vinculados a dicho móvil”²⁸.

Los actos de violencia contra defensoras no pueden ser analizados como hechos aislados, sino que deben ser investigados de manera integral insertos en un contexto que permita evidenciar todos los elementos necesarios para comprender las estructuras que actuaron en la comisión de los delitos²⁹. En ese tenor, es indispensable que las fiscalías tanto federal como locales cuenten con metodologías de investigación que permitan asociar casos, relacionar vínculos e identificar patrones sistemáticos de violencia; por ejemplo, a través del uso de Unidades de Análisis de Contexto.

Asimismo, es necesario desarrollar protocolos de investigación que tomen en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos, a fin de permitir un desarrollo exhaustivo de la investigación bajo esta hipótesis, esto implica que la investigación penal inicia bajo la hipótesis de que el delito se cometió en razón a la labor de defensa de derechos humanos o con el fin de impedir su realización. Estos protocolos deben contar con una

²⁷ Corte IDH, *Digna Ochoa y Familiares vs. México*: párr. 104.

²⁸ Comisión IDH, *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*: 19.

²⁹ Corte IDH, *Yarce y otras vs. Colombia*, 22 de noviembre de 2016: párr. 295.

perspectiva de género y un enfoque interseccional que considere las violencias y opresiones diferenciadas derivadas de su condición de mujer, pero también de sus características como su color de piel, su pertenencia a una comunidad indígena, vivir con alguna discapacidad, entre otras.

Para poder llevar una adecuada investigación en los casos de defensoras se debe asegurar la aplicación de la perspectiva de género, no solo en los protocolos, sino también en la profesionalización de las y los operadores de justicia. Los prejuicios y estereotipos de género afectan la objetividad del funcionariado encargado de investigar las denuncias, influyendo en su percepción para determinar si ocurrió o no un hecho de violencia, en su evaluación de la credibilidad de los testigos y de la propia víctima. Es por ello, que se requiere capacitar de forma continua al personal sobre la aplicación de la perspectiva de género en las líneas de investigación, pero también para combatir los estereotipos de género en el lenguaje y razonamiento de los operadores a cargo de las investigaciones.

Ahora bien, el avance de las investigaciones relacionadas con violaciones a los derechos de defensoras de derechos humanos no depende de la actividad procesal de la víctima o de sus familiares, sino que debe considerarse como un deber jurídico propio, esto implica que desde el inicio la investigación se lleve a cabo con seriedad, considerando diversas líneas de investigación, analizando el contexto en el que se insertan los hechos, preservando las pruebas, y buscando que las actuaciones no sean una simple formalidad.

Lo anterior, requiere de instituciones de procuración de justicia sólidas, que cuenten con personal –policía ministerial, de investigación y parcial– suficiente, que este capacitado y cuente con herramientas para la valoración de riesgos y la investigación de los de los delitos cometidos contra las personas defensoras.

Asimismo, es necesario fortalecer la coordinación entre las fiscalías y los mecanismos de protección existentes para personas defensoras, ya que, en cierta medida, el avance de las investigaciones

permitiría complementar la eficacia de las medidas de protección adoptadas por los programas de protección para defensoras.

La apuesta por fortalecer la capacidad institucional del aparato de justicia contribuye a combatir el patrón de impunidad frente a casos de agresiones contra las defensoras y podría lograr una mejor articulación con los mecanismos de protección, a fin de esclarecer las fuentes de riesgo y prevenir la prevalencia de violencia contra las mujeres defensoras.

Por último, es importante considerar que para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las mujeres defensoras de derechos humanos en condiciones de igualdad se requiere de ciertas obligaciones adicionales. En efecto, la Corte IDH ha señalado que los Estados deben garantizar:

“[...] (i) el acceso irrestricto y sin discriminación de la mujer a la justicia asegurando que las defensoras de derechos humanos reciban protección eficaz contra hostigamientos, amenazas, represalias y violencia; (ii) un sistema de justicia que se ajuste a las normas internacionales de competencia, eficiencia, independencia, imparcialidad, integridad y credibilidad, y asegure la investigación diligente y célere de hechos de violencia, así como (iii) la aplicación, en el marco de este acceso a la justicia por parte de mujeres defensoras de derechos humanos, de mecanismos que garanticen que las normas probatorias, investigaciones y otros procedimientos probatorios jurídicos sean imparciales y no estén influenciados por prejuicios o estereotipos de género”³⁰.

IV. CONCLUSIONES

La ocupación del espacio público por parte de las mujeres defensoras representa una amenaza para las estructuras de poder patriarcales. Tradicionalmente, se espera que las mujeres se limiten

³⁰ Corte IDH, *Digna Ochoa y Familiares vs. México*: párr. 101.

al ámbito privado y desempeñen roles sumisos y de cuidado. Cuando desafían estos roles, las mujeres desafían también las estructuras de poder que perpetúan la desigualdad de género.

Esta ruptura de los roles tradicionales de género por parte de las defensoras las expone a diversas problemáticas de las que da cuenta el presente texto: la discriminación por razón de género; la violencia de género; la hostilidad de la población en general y de las autoridades; las campañas de difamación; la discriminación; marginación, las barreras de acceso a los espacios y plataformas de decisión, así como las barreras en el acceso a la justicia.

Además, su labor de defensa se inserta en un contexto complejo de violencia e impunidad, en el que se conjunta la debilidad institucional y la ausencia de políticas para la protección y garantía de sus derechos. En ese entorno, las defensoras se encuentran expuestas a múltiples fuentes de violencia que son ejercidas por diversos actores, lo que complejiza su labor y las posiciona en una situación de vulnerabilidad.

Ante los actos de violencia ejercidos en su contra, las defensoras enfrentan barreras adicionales y desafíos específicos que dificultan su obtención de justicia, con frecuencia suelen ser deslegitimadas las agresiones que viven o minimizadas; las medidas para protegerlas no suelen considerar los riesgos que enfrentan como mujeres, y en muchos de los casos, se replican las violencias de género que afrontan desde su activismo.

El derecho al acceso a la justicia cumple su función social, si desde el marco normativo se logra la transformación y adecuación de políticas públicas que respondan a las violencias que sufren las defensoras. La institucionalización de los procesos que visibilicen las vulnerabilidades de las defensoras permitirá que se materialicen sus derechos.

Ante esta problemática se han propuesto a lo largo del ensayo una serie de políticas públicas y acciones que permitirán que las mujeres defensoras sigan ejerciendo su labor en condiciones de seguridad y con las condiciones propicias para garantizar su vida, seguridad e integridad. Tales medidas comprenden: una legislación garantista; acciones contra la estigmatización y la criminalización; reconocimiento de la labor; registros accesibles y garantía del acceso a la información; esquemas preventivos; instancias de protección adecuadas, y debida diligencia en las investigaciones.

Además de estas acciones es importante recalcar que la acción individual y colectiva de las defensoras de derechos humanos ha sido fundamental para hacer frente a la discriminación, la desigualdad y promover los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Las defensoras han estado a la vanguardia de los movimientos sociales para lograr verdaderos cambios en beneficio de todas/os.

Por ello, han generado múltiples respuestas frente a problemáticas y conflictos, y una de estas respuestas han sido las redes y la sororidad que les ha permitido empoderarse, cuidarse entre sí, desarrollar esquemas de seguridad para seguir defendiendo y retando al sistema patriarcal.

La red de defensoras incita a una transformación que conduce a la defensa, a la acción concreta y a la incidencia por sociedades inclusivas. En este sentido, se debe incentivar la formación de nuevas generaciones en la defensa de los derechos humanos y la construcción de colectivas con agencia política y con condiciones para ejercer su labor en plena garantía de sus derechos.

Las mujeres jóvenes defensoras de derechos humanos, actualmente cuentan con nuevas herramientas para impulsar sus luchas como el uso de la tecnología, la inmediatez de la información y la constante profesionalización. Su rol es fundamental en la construcción de sociedades más justas.

Finalmente, las mujeres defensoras de derechos humanos y las juventudes de mujeres defensoras son el camino para lograr sociedades más justas y equitativas. La visibilización de las violencias, de los riesgos, de los retos, el análisis y entendimiento de estos, así como los diálogos deconstructivos abiertos, permitirán seguir cimentando espacios cívicos seguros para su pleno desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2013): *Resolución A/RES/68/181, Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer*, 18 de diciembre.
- CIDH (2023): *Persiste la violencia contra personas defensoras en el primer cuatrimestre de 2023*, 27 de junio.
- CIDH (2021): *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*, 1 de junio.
- CIDH (2011): *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*, 31 de diciembre.
- Comité CEDAW (1992): *Recomendación General núm. 19. La violencia contra la mujer*, 29 de enero.
- Consejo de Derechos Humanos (2019): *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/HRC/40/60, 10 enero.

Consejo de Derechos Humanos (2010): *Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, A/HRC/16/44, 20 de diciembre.

OEA-PNUD (2016): *Guía Práctica para el Diseño de Sistemas de Alerta y Respuesta Temprana de conflictos sociales*, marzo de 2016.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2023): *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización 2012 y balance 2013*, México, junio.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019): *Declaración de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, con motivo de su visita a México*, 9 de abril.

Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de las Naciones Unidas (2018): *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos relativo a su misión a México*, 12 de febrero.

SEGOB (2022): *Diálogo Regional para impulsar una iniciativa de Ley General de Prevención y Protección ante Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 15 y 16 de febrero.

SEGOB (2021a): *Agravios contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas*, 5 de octubre.

SEGOB (2021b): *Informe Estadístico abril 2021. Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*, 30 abril.

La transparencia, presupuesto para la efectividad del derecho a defender derechos humanos

Transparency as a necessary condition for the effectiveness to guarantee the right to advocate human rights

FERNANDO MENDOZA ELVIRA

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

ORCID: 0009-0000-4960-5498

Fecha de recepción: 10 septiembre 2023

Fecha de aceptación: 29 noviembre 2023

SUMARIO: I. Introducción. II. La transparencia. III. Derechos humanos. 1. La defensa de los derechos humanos. 2. Derechos fundamentales como derechos subjetivos. 3. Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. IV. Derecho a obtener información. 1. Concepto. 2. Alcances del derecho a la información. V. Democracia y transparencia. VI. Huracán Otis: Un caso de transparencia y defensa de derechos en prevención de riesgos y atención ante desastres. VII Conclusión.

RESUMEN: A la luz del principio de la interdependencia de los derechos humanos la transparencia, como expresión del derecho a obtener y difundir cualquier tipo de información, resulta además una condición necesaria para que las personas defensoras de derechos se encuentren en posibilidad de ejercer su labor. El acceso a la información además de ser un derecho en sí mismo, es fundamental para la materialización de otros derechos que para su ejercicio requieren contar con la información precisa, veraz, disponible y pertinente.

ABSTRACT: Transparency, as an expression of the right to obtain and disseminate any type of information, is a necessary condition for rights defenders to carry out their work, in accordance with the principle of interdependence of human rights. Access to information is not only a right

itself, but also fundamental for the fulfillment of other rights that require accurate, truthful, available, and relevant information.

PALABRAS CLAVE: *Transparencia, Información, Democracia, Derechos Humanos, Defensoras, Rendición de cuentas, Objetivos de Desarrollo Sustentable.*

KEYWORDS: *Transparency, Information, Democracy, Human rights, Accountability, Sustainable Development Goals.*

I. INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos del derecho a defender derechos humanos no podemos escapar a analizar las condiciones que deben prevalecer en todo Estado democrático de derecho para posibilitar el ejercicio de tan noble actividad que implica, tanto aquellas para que las personas que se dedican a la defensa de derechos requieren para realizarla de manera segura y la protección a su integridad, como las que precisa como presupuesto el sistema legal y social.

Una de las herramientas con las que cuentan las personas defensoras de derechos humanos para el desarrollo de las actividades tendientes a tal fin, es la transparencia de la información que tienen derecho a obtener y que resulta imprescindible para poder sostener la defensa de derechos con el conocimiento de la información pública relativa a la materia del derecho o derechos objeto de su actividad.

La materialización de la transparencia, al abonar a la vida en democracia de la sociedad y como derecho en sí mismo, resulta un presupuesto *sine qua non* para la defensa de derechos en su interdependencia y que además es requisito para el cumplimiento de derechos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas y su medición.

II. LA TRANSPARENCIA

Conceptualizar a la transparencia implica identificar a los elementos que la comprenden, de tal suerte que para arribar a su definición, podemos partir abordándola como el elemento, dentro de un sistema global de valores, que implica la cualidad de apertura y divulgación de la información con la que cuentan las instituciones del Estado, de las corporaciones, organizaciones de la sociedad y de los diversos actores sociales —tales como partidos políticos, instituciones educativas, sindicatos y agrupaciones gremiales—; así como la calidad y pertinencia de dicha información para ponerla al alcance de cualquier personas mediante mecanismos claros y sencillos, contenidos en cuerpos normativos que contemplen además los procedimientos de acceso e instancias públicas garantes, todo ello con el objeto de posibilitar el ejercicio del derecho a recibir información de cualquier índole contenido en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

No obstante, trascendiendo a la visión de la transparencia como un elemento para el ejercicio del derecho a la información, es pertinente abordarla como un derecho en sí mismo, de tal modo, que identifiquemos el derecho a la transparencia como el conjunto de facultades de las personas y las instituciones que lo garantizan, en cada momento histórico, que permite acceder a la información que es reconocida positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional, que es inherente a todas las personas y que contribuye al libre desarrollo de su personalidad.

Ya desde el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, se reconoce el derecho de cualquier persona a acceder, bajo petición, a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas, “considerando que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos: i) proporciona una fuente de información para el público; ii) ayuda al público a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas; iii) fomenta la integridad, la eficacia, la efi-

ciencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad”¹.

El principio de la transparencia también ha sido considerado como componente del derecho al buen gobierno y a la buena administración: “el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración ha de ser accesible a todos los ciudadanos, que pueden conocer la información generada por las administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general” (Rodríguez-Arana 2013: 51).

La transparencia como expresión del derecho a la información encuentra su fundamento convencional en la Declaración Universal de Derechos Humanos en la que desde diciembre de 1948 la comunidad de naciones se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todas las personas y que en su artículo 19 dispone que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”².

A su vez, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que data de diciembre de 1966, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos —Pacto de San José—, suscrita en noviembre de 1969 en vigor desde 1978, contienen el derecho a la información de toda persona precisando que este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

¹ Consejo de Europa (2009): Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, Tromsø, 18.VI.2009.

² Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1948): “Declaración Universal de Derechos Humanos”, Resolución 217 A(III).

III. DERECHOS HUMANOS

1. La defensa de los derechos humanos

Si bien contamos con precedentes en la evolución de los derechos humanos, como la *Bill of Rights* en Inglaterra del siglo XVII, o la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia en las postrimerías del siglo XVIII, la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, como una reacción a los actos de barbarie que se cometieron en el curso de la Segunda Guerra Mundial, es un parteaguas en el reconocimiento de los derechos humanos como base de la libertad, la justicia y la paz; lo cual implicó un giro en la defensa de los derechos humanos al ser la primera ocasión en que los países concertaron las libertades y derechos que merecen protección universal en un ánimo de globalización de la defensa de derechos.

En la revisión de la historia de la defensa de los derechos humanos en nuestro país, es posible remontar a los antecedentes que marcaron ese arduo camino desde antes del México independiente.

Encontramos ya en Fray Bartolomé de las Casas a un activista de derechos del periodo colonial, quien fuera defensor de los indios en la Nueva España contribuyó al debate de la época para reivindicar derechos mínimos fundamentales de las personas y pueblos originarios de Mesoamérica, que eran sujetos de abuso. No exenta de polémica, su contribución la encontramos en la historia de la defensa de derechos:

“Para valorar la contribución real de Bartolomé de las Casas a los derechos humanos debemos partir de la siguiente pregunta: ¿Qué derechos “inalienables” tenían para él los pueblos y las personas del Nuevo Mundo bajo el proceso de conquista y evangelización, de forma que los españoles y demás miembros del *orbis christianus* estuvieran obligados en conciencia a respetarlos? Las Casas defiende los siguientes “derechos fundamentales” de los pueblos amerindios: 1) El derecho a vivir en libertad (y a la libre

aceptación o rechazo del dominio español: se trata de un “derecho de auto-determinación” cuando hay un nuevo *pactum translatio-nis*). 2) El derecho a la resistencia (contra el dominio español, si éste es desde el principio una tiranía, es decir, una usurpación). 3) El derecho al respeto y conservación de sus propias culturas. 4) El derecho al respeto de su religiosidad y a con-servar después de la conversión pacífica los elementos compatibles con el cristianismo. 5) El derecho a rechazar un cristianismo predicado a la sombra de las armas...” (Delgado, M. 2019: 33-34).

El activismo de Fray Bartolomé de las Casas tuvo efecto en el marco legal de la colonia al ser incorporado el debate sobre la naturaleza y derechos de la población indígena en las Leyes de Burgos de 1512, “(...) si bien en estas estipulaciones no hay un señalamiento explícito a los derechos humanos, estamos ante las primeras referencias que hacen alusión a la defensa de las personas(...)” (Guerrero L y Castillo J 2016: 208), constituyendo, sin duda, una posición de avanzada para la época que establecieron límites al poder estatal, tal y como sucedió con las Leyes Nuevas que abolieron la esclavitud de los indígenas en la Nueva España.

En el México independiente la promulgación de la Constitución de 1917, que reivindica los postulados de la guerra civil —Revolución Mexicana— que tuvo lugar en la primera década del siglo XX, incorpora ya un catálogo de derechos que denominó *Garantías Individuales*, pero que no eran concebidas como inherentes a la persona, sino prerrogativas del “individuo” otorgadas por la carta magna, al disponer en su artículo 1º: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

La reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un parteaguas en la concepción y salvaguarda de los derechos humanos en el orden jurídico de nuestro país al ampliar el catálogo de derechos humanos y modificar sustancialmente la perspectiva sobre la actuación del Estado en la

protección de los derechos de las personas como eje rector de toda su actividad estatal:

“Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

A partir de las modificaciones sustanciales a la perspectiva de la protección de derechos humanos en el texto constitucional, además de incorporar los principios que rigen en su aplicación, para los efectos de la importancia de la transparencia para la defensa

de derechos, destaca la obligación de los órganos del Estado de promover los derechos.

La función de promoción de derechos implica la nota de publicidad, concebida como un elemento de la transparencia y que resulta fundamental para que las personas se encuentren en aptitud de conocer tanto los derechos mismos y sus contenidos, como toda aquella información gubernamental que permita el ejercicio y goce de todos los derechos, especialmente considerando el principio de interdependencia que se incorporó en el texto constitucional.

Lo anterior, concatenado con el “derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” que reconoce la propia Constitución en su artículo 6º, a partir de la reforma de junio de 2013, reviste especial importancia para la actividad de las personas defensoras de derechos humanos en el marco del régimen jurídico mexicano vigente.

Sin duda en la cruzada por la vigencia plena de los derechos y la posibilidad del ejercicio del derecho a defender derechos, la mencionada reforma constitucional de 2011 en México significó un avance trascendente; sin embargo, siguiendo a Luis Raúl González Pérez, ex presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

“(...) el reconocimiento constitucional no garantiza su respeto y aplicación efectiva en la práctica, ni previene por completo que existan violaciones a los mismos. Es preciso eliminar los obstáculos que previenen la cercanía entre las normas jurídicas y la sociedad para lograr que los derechos, su respeto, defensa y garantía, formen parte de la realidad cotidiana de las personas (...)” (González Pérez 2017: 167).

Es legítimo reconocer que los avances en la legislación en México, a nivel constitucional, constituyen un marco que permite invocar los derechos contenidos a nivel internacional para posibilitar el derecho a defender derechos, aunque el reto es contar con las

condiciones políticas e incluso sociales para su efectividad plena, incluyendo desde luego la convicción democrática y una cultura garantista, lo cual incluye contar con la información pertinente y suficiente para el debate público.

A este respecto, la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos establece en su artículo 7 que “toda persona tiene derecho individual o colectivamente, a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación”³.

2. Derechos fundamentales como derechos subjetivos

Para Perez Luño (2013) los derechos fundamentales en su dimensión subjetiva son aquellos que determinan el estatuto jurídico de los ciudadanos tanto en su relación con el Estado como entre sí y que tutelan la libertad, autonomía y seguridad de la persona que tienden a garantizar el pleno desarrollo de la subjetividad humana en sus dimensiones personal y colectiva.

Siguiendo a Luigi Ferrajoli (2010), podemos afirmar que los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos inherentes a su condición de personas, entendiendo por derecho subjetivo a la expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de omisión) adscrita a un sujeto por la norma y que conforman lo que denomina la dimensión material de la democracia sustancial, se refiere a lo que no puede ser decidido o debe ser decidido por toda mayoría, y distingue a los derechos de libertad que no pueden ser violados e implican una abstención, de los derechos sociales que deben ser satisfechos.

³ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1998): *Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*, Resolución 53/144, 09 de diciembre de 1998.

Conforme la conceptualización anterior, es posible afirmar que la transparencia como cualidad para la realización del derecho a la información y como presupuesto para la defensa de derechos, es un derecho público subjetivo fundamental que tiene que ser observado y promovido por el Estado mexicano.

3. Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos

Los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos incorporados en el contenido del artículo 1º constitucional a partir de la reforma del 2011 implica que al estar los derechos vinculados entre ellos no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.

Especial relevancia adquieren los principios en la actuación del Estado al diseñar políticas públicas o al interpretar las disposiciones jurídicas, toda vez que “(...) la interdependencia comprende, al menos, un par de relaciones donde: a) un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir, y b) dos derechos (o grupos de derechos) son mutuamente dependiente para su realización. En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos impactará en el otro (s) y/o, viceversa” (Vázquez y Serrano 2011: 153).

Por su parte, “la indivisibilidad no necesariamente debe significar el diseño de programas omnicomprendivos, pero sí requiere el reconocimiento de derechos clave que incidan en el avance de otros derechos” (Vázquez y Serrano 2011: 158).

Desde esta perspectiva, el Estado mexicano en su obligación de posibilitar el derecho de las personas a defender derechos, se encuentra obligado a observar y garantizar el resto de los derechos humanos reconocidos a nivel nacional e internacional, incluido por supuesto su derecho a obtener información, para lo cual se requiere que en la transparencia aplique la máxima publicidad, al estar vinculados entre sí de manera indivisible ambos derechos.

IV. DERECHO A OBTENER INFORMACIÓN

1. Concepto

Tanto el derecho a la información desde el plano axiológico como las disposiciones jurídicas que le dan vigencia y contenido, han tenido una evolución importante a nivel internacional, regional y nacionales.

En México, el derecho a la información se incorporó a la Constitución Política, en el marco de la reforma político-electoral del 6 de diciembre de 1977, con la adición al artículo 6° que disponía sencillamente “el Estado garantizará el derecho a la información”.

Ante lo limitado del concepto y alcances del derecho a la información que se reconoció por el orden constitucional y en el contexto socio político del país, fue necesario para su evolución la aportación de la doctrina y de la interpretación jurisdiccional por parte incluso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Así en los inicios de la década siguiente a la reforma, en los años 80, la Corte Suprema sostenía ya que el derecho a la información implicaba la obligación para el Estado de no entorpecer el uso de los medios masiva de difusión y abstenerse de interferir con los medios de comunicación. Gradualmente fue ampliándose en la doctrina y la interpretación judicial el alcance del derecho a la información al pasar de un mandato de no hacer para que el Estado no interfiriera en su ejercicio, a una garantía social que implica el deber de los órganos estatales para promover y generar las condiciones que permitan a las personas ejercer su libertad de buscar, recibir y difundir cualquier tipo de información y opiniones.

Un aporte trascendente a la evolución del concepto de transparencia en nuestro país es la del constitucionalista Ignacio Burgoa quien concibió al derecho a la información como la obligación del Estado a proporcionar la información pública gubernamental.

Como antecedente relevante se cuenta con el amparo bajo el expediente 347/83, y su revisión 10556/83, que interpuso el propio Burgoa ante una negativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de proporcionar información sobre los montos y vencimientos de la deuda externa en el contexto de la crisis bancaria de 1982:

“A la distancia, el litigio que Burgoa presentó constituye uno de los antecedentes relevantes en la constitucionalización del derecho a la información, entendido como el acceso a la información pública gubernamental... en cuanto a la titularidad, Burgoa se acerca a la configuración actual del derecho a la información. Es, dice, un derecho cuyo ‘titular es la comunidad’...” (Roldán 2017: 216).

No obstante, la necesidad de regular los contenidos del derecho a la información y los mecanismos para acceder a ella, hacía necesaria la expedición de legislación secundaria. Como resultado de largos debates, demandas de la sociedad civil y en el contexto de una alternancia política en el país, fue hasta junio de 2002 que se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que reguló el derecho a la información y consolidó el giro de su concepción transitando a una nueva etapa en la que formalmente el cuerpo normativo nacional reconoció el carácter público de la información gubernamental y el derecho de cualquier persona de conocerla y obtenerla.

En julio de 2007 se consolidó la incorporación al régimen constitucional con una histórica reforma que adicionó al mencionado artículo 6º los principios y bases del acceso a la información pública gubernamental, con lo que se le otorgó no solo contenido al derecho a la transparencia, sino mecanismos para su ejercicio y la creación de organismos públicos para garantizar su acceso; siendo en 2014 relevante la reforma por la cual se le dotó de autonomía constitucional y de facultades de imposición de medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.

En lo que respecta al plano axiológico el derecho a la información requiere del principio de la transparencia, como cualidad

y valor, tanto en el sistema normativo como en el control difuso de los actos del Estado de forma tal que su actuar se encuentre orientado bajo los estándares de apertura de la información a disposición de las personas, no solo a solicitud expresa, sino mediante una política pública de publicidad y de divulgación de la información con contenidos pertinentes, veraces, accesibles y oportunos.

La citada Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos dispone en su artículo 6:

“ARTÍCULO 6.- Toda persona tiene derecho, individualmente con otras:

a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos;

b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impedir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y libertades fundamentales,

c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados”⁴.

De este modo, la comunidad internacional ha incorporado el derecho a obtener información de manera particular a los que le son reconocidos a las personas defensoras de derechos, mencionado entre su motivación la propia Declaración la reiteración de que

⁴ Idem.

“(…) todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son universalmente indivisibles e interdependientes y que están relacionados entre sí, debiéndose promover y aplicar de una manera justa y equitativa, sin perjuicio de la aplicación de cada uno de esos derechos y libertades”⁵.

2. Alcances del derecho a la información

Los principios y bases que rigen el derecho de acceso a la información y por ende la obligación de transparencia reconocido a todas las personas se encuentran contenidos en la sección A del artículo 6º de la Constitución Política.

1) Publicidad de la información y máxima publicidad

Modifica la concepción de la información gubernamental al establecer que debe ser considerada como un bien público que le pertenece no al gobierno sino a la ciudadanía y por tanto debe ser tratada bajo el más alto grado de publicidad, es decir, con el mayor nivel de transparencia posible.

2) Obligación de documentar el ejercicio de competencias y facultades

El actuar de los órganos y funcionarios del Estado se encuentran obligados a plasmar en expresiones documentales su actuar lo que permite que se traduzca en el bien público de la información objeto del derecho.

3) Interés jurídico y acceso gratuito

Establece la prohibición de exigir acreditar un interés jurídico a las personas para acceder a la información y que ello implique un costo.

⁵ Idem.

4) Sujetos obligados

Se dispone que cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos y cualquier persona o sindicato que ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad tienen la obligación de proporcionar la información con la que cuentan.

5) Mecanismos de acceso y procedimientos expeditos

Los procedimientos y mecanismos de acceso a la información deben ser actos administrativos ágiles y sencillos a disposición de las personas, además de contar con procedimientos de revisión de las actuaciones para evitar la discrecionalidad y garantizar el pleno disfrute del derecho a la información pública.

6) Obligaciones de publicidad de la información

Los sujetos obligados tienen el deber de publicar la información relacionada con el ejercicio de los recursos públicos que ejercen con objeto de garantizar la transparencia en su actuación.

7) Rendición de cuentas

Además de publicar la información los sujetos se encuentran obligados a publicar indicadores de medición que permita a la ciudadanía realizar una evaluación cuantitativa del desempeño de los órganos respecto a los recursos que tienen asignados.

8) Límites

Como todo derecho, su limitación debe estar prevista en ley y ser motivada con una razonabilidad de interés público la restricción a su acceso, para lo cual se establecen criterios objetivos para clasificar su confidencialidad bajo criterios de prueba del daño que causaría su divulgación.

9) Órganos garantes

La Constitución contempla la institución federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que funge como órgano garante del ejercicio del derecho a la información y la cualidad de transparencia, dotado de autonomía y regido por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad, en un sistema nacional integrado por el propio INAI, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Auditoría Superior de la Federación y los organismos locales de las entidades federativas.

V. DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

La democracia sustantiva va más allá de la concepción de representación formal de las personas por las autoridades electas de manera libre e informada, implica una cultura de participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, siguiendo a Alf Ross, es “(...) esencialmente una forma de gobierno, una forma de organización política, un método político seguido en el desenvolvimiento y ejercicio del poder político y que regula la vida social dentro de la estructura del estado” (Ross 1952).

En su *Resolución 19/36 Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho*, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 23 de marzo de 2012 la Organización de las Naciones Unidas ha reconocido la importancia del acceso a la información para la democracia contando con procesos de adopción de decisiones transparentes como elemento esencial para el respeto a los derechos humanos, por lo que exhortó a los Estados a que aseguren “...el acceso igual de toda persona a información sobre los derechos... tomando medidas activas para mejorar el acceso a la justicia de todas las personas, incluidas las minorías, que vean impedido el pleno ejercicio

de sus derechos humanos por falta de información o de recursos, entre otras razones...”⁶.

Por su parte, en la adopción de la Agenda 2030, entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Organización de las Naciones Unidas estableció el 16.10 que tiene como meta “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

VI. HURACÁN OTIS: UN CASO DE TRANSPARENCIA Y DEFENSA DE DERECHOS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN ANTE DESASTRES

En las costas del pacífico mexicano, el pasado 24 octubre del 2023 en las proximidades del puerto de Acapulco, destino turístico a nivel internacional, tocó tierra ostentando la categoría 5 con rachas de viento que alcanzaron velocidades de hasta 330 kilómetros por hora.

El huracán Otis ocasionó daños a las personas y a los bienes de manera catastrófica, derivando en que la población se vio afectada en el disfrute de sus derechos básicos, incluyendo el derecho a la vida.

Lo que fue un fenómeno meteorológico que se trató de un acto de la naturaleza en cuya formación no influyó la acción humana, generó una serie de efectos catastróficos que vulneraron los derechos de las personas, y la información relativa al propio fenómeno natural y a esos efectos resultó fundamental tanto en la prevención del riesgo, como para tutelar los derechos de las personas afectadas y damnificadas.

⁶ Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2012): *Derechos humanos, democracia y estado de derecho*, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/19/36.

De una revisión a la información pública disponible, podemos constatar que el Servicio Meteorológico Nacional, fuente oficial del Gobierno de México en la materia, en su página de internet emitió una serie de avisos en los que desde las 9:15 horas del 22 de octubre difundió información en la que ya alertaba de la formación de un ciclón tropical en el océano pacífico a una distancia de 640 km al sur de Puerto Ángel, Oaxaca y 850 km al sur-sureste de Acapulco, Guerrero.

En dicho aviso la institución competente del gobierno federal mexicano alertaba ya de un fenómeno y emitió recomendaciones: “Extremar precauciones a la población en general en las zonas de los estados mencionados por lluvias, viento y oleaje (incluyendo la navegación marítima) y atender las recomendaciones emitidas por las autoridades del Sistema Nacional de Protección Civil” (Servicio Meteorológico Nacional 2023).

De manera posterior a la emergencia que representó la ocurrencia del fenómeno catastrófico, la información respecto de la atención a la población por los estragos causados se tornó en la relevante para estar en posibilidad de atender a las necesidades urgentes de las víctimas y damnificados.

Según información que publica en su página web la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del gobierno federal (SSPC), al 21 de noviembre de 2023, se contabilizaban por el gobierno del estado de Guerrero 49 personas fallecidas y 31 personas no localizadas (SSPC 2023); no obstante, según notas periodísticas existen estimaciones de más de 350 fallecimientos (Badillo 2023).

En la página oficial de esa Secretaría de Estado Federal se han publicado de manera diaria, información de “acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno”, que contiene básicamente cifras de entidades gubernamentales como la Fiscalía General de Guerrero; la Secretaría de la Defensa Nacional y Guardia Nacional; la Secretaría de Marina; la Comisión Federal de Electricidad; la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes;

la Comisión Nacional del Agua; del Sector Salud; la Secretaría de Educación Pública; la Secretaría de Bienestar; Petróleos Mexicanos, y del Gobierno de Guerrero y ayuntamiento de Acapulco.

Más allá de cifras de acciones de atención, número de despensas y apoyos brindados, del porcentaje de restablecimiento de servicios públicos y comerciales y del estado general de las condiciones imperantes, que pueden dar idea de los avances día a día, no se aprecia que contenga información sobre la prospectiva, los lugares y datos a los que puede acudir la población para atender sus necesidades, de censos de damnificados ni de los programas que se implementarán para la recuperación.

Por su parte, tratándose de Organismos Autónomos del Estado mexicano, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), a través del comunicado conjunto *INAI/326/23*, anunció que el grupo interdisciplinario conformado por el propio INAI con el Comité de Participación Ciudadana (CPC) del Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) y Transparencia Mexicana (TMX), así como los seminarios universitarios de riesgos socioambientales (SURSA) y de transparencia (SUT) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), emitió una serie de recomendaciones en materia de protección de datos personales para la población afectada por el huracán (INAI 2023).

Lo anterior en el marco de la creación del Grupo Arrecife que tiene como objetivo hacer sinergia entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil para “impulsar la transparencia, la rendición de cuentas, prevenir la corrupción y proteger los datos personales en los trabajos que se llevarán a cabo para atender la emergencia y, eventualmente, atender la reconstrucción tras los daños ocasionados por el Huracán Otis” (INAI 2023).

La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) difundió en un comunicado que la institución garante de los derechos de las personas, a su cargo, ante la ocurrencia

del huracán Otis, devolvió de su presupuesto 70 millones de pesos “con el objeto de ayudar a la población de esa entidad en sus necesidades y tareas urgentes” (CNDH 2023). Como puede observarse, no proporciona información que abone a que las personas y organizaciones de derechos humanos se encuentren en posibilidad de acceder a programas de esa institución para defensa de los derechos de víctimas o personas damnificadas, ni el destino de los recursos reintegrados a la Secretaría de Hacienda federal.

El caso del huracán Otis se estima significativo de la dinámica prevaleciente por la que el Estado, en sus distintos niveles de gobiernos y a través de los organismos públicos, incluso los garantes del cumplimiento de derechos, difunde información relacionada con las necesidades de la población, incluso ante emergencias e imponderables, como el fenómeno hidrometereológico.

Dicha información puede ser de utilidad para la prevención y posteriormente para la atención de la población, para la defensa de los derechos de las personas, en este caso damnificadas, o para víctimas. Tal es el caso del Servicio Meteorológico Nacional que publicó, oportunamente, el desarrollo del ciclón, con independencia de si los mecanismos de difusión fueron los adecuados.

Del mismo modo, la cantidad de información publicada no garantiza su calidad y pertinencia para los fines que requieren las personas cuyos derechos fueron vulnerados o requieren acciones para su materialización eficiente.

VII. CONCLUSIÓN

En la interdependencia e indivisibilidad de derechos y los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, se encuentra obligado a garantizar la transparencia como una constante y una cualidad gubernamental, para posibilitar el ejercicio del dere-

cho a la información para que las personas activistas en la defensa de los derechos humanos puedan gozar de ese derecho.

La transparencia, como una práctica normalizada y progresiva, contribuye, por sí misma, a la vida en democracia, pero adquiere especial relevancia en la tutela del derecho a defender derechos, lo cual contribuirá además al logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 para contar con paz, justicia e instituciones sólidas.

La información pública gubernamental, difundida por los medios adecuados, con contenidos de calidad y pertinencia, puede contribuir para que las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos se encuentren en mejores posibilidades de desarrollar su función, abonando al cumplimiento de derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2012): “Derechos humanos, democracia y estado de derecho”, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/RES/19/36.

Badillo, Diego (2023): “Los muertos por Otis en Acapulco son muchos más, según privados”, en *El Financiero*. Disponible en: «<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Los-muertos-por-Otis-en-Acapulco-son-muchos-mas-segun-privados-20231118-0022.html>» [Consultado el 21 de noviembre de 2023].

CNDH (2023): “Mensaje de la Presidenta de la CNDH, Rosario Piedra Ibarra, con motivo de la emergencia causada por el huracán Otis, en Guerrero”. Disponible en: «https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-10/PALABRAS_PREIDENTA_20231027.pdf» [consultada el 21 de noviembre de 2023].

Delgado, Mariano (2019): “Bartolomé de Las Casas y los derechos humanos”, en *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, Vol. 1, Núm. 38, 31–58. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487880e.2018.38.14057>.

Ferrajoli, Luigi (2010): *Democracia y garantismo*, segunda edición, Editorial Trotta, España.

González Pérez, Luis Raúl (2017): “Constitución y Derechos Humanos: Reflexiones para el Siglo XXI”, en, *Los Derechos Humanos en el Centenario de la Constitución de 1917*, González Pérez, Luis Raúl (coord.),: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 157-173.

Guerrero, Luis René y Castillo, José Gabino (2016): “Introducción Histórica”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Vol. VI, Miguel Ángel Porrúa, México, 207-213.

INAI (2023): “Recomendaciones en materia de protección de datos personales para la población afectada por el huracán “Otis”, en la costa de Guerrero”, Comunicado Conjunto INAI/326/23. Disponible en: «<https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-326-23.pdf>» [Consultado el 17 de noviembre de 2023].

Pérez Luño, Antonio (2013): *Los Derechos Fundamentales*; onceava edición, Editorial Tecnos, España.

Rodríguez-Arana, Jaime (2013): “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa” en *Revista Misión Jurídica*, Vol. 6, Núm. 6, Colombia, 23 – 56.

Roldán, José (2017): “Ignacio Burgoa: Una Biografía Intelectual”, en *Lectura de la Constitución*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ross, Alf (1952): *Why democracy?*, (Trad.) Roberto J. Vernengo, Centro de Estudios Constitucionales, 1999, Madrid, España.

Servicio Meteorológico Nacional (2023): “Aviso de Ciclón Tropical en el Océano Pacífico”, en *Gobierno de México*. Disponible en: «https://smn.conagua.gob.mx/es/?option=com_visformse&view=visformsdata&layout=data&id=107&cid=5710» [Consultado el 21 de noviembre de 2023].

SSPC (2023): “Día 27, informe de trabajos para recuperación y atención a población afectada por Otis”, en *Gobierno de México*. Disponible en: «<https://www.gob.mx/sspc/prensa/dia-27-informe-de-trabajos-para-recuperacion-y-atencion-a-poblacion-afectada-por-otis>» [Consultada el 21 de noviembre de 2023].

Vázquez, Luis y Serrano, Sandra (2011): “Los principios de universalidad interdependencia indivisibilidad y progresividad, Apuntes para su aplicación práctica” en *La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: un Nuevo Paradigma*, Carbonell Sánchez, Miguel y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México 135-165.

El presupuesto *participativo* en la Ciudad de México: panorama y agenda pendiente

Participatory Budgeting in the City of Mexico: Overview and Pending Agenda

RODRIGO E. GALÁN MARTÍNEZ

Tribunal Electoral de la Ciudad de México

ORCID: 0000-0003-1788-0756

Fecha de recepción: 12 septiembre 2023

Fecha de aceptación: 22 noviembre 2023

SUMARIO: I. Introducción. II. Generalidades teóricas del presupuesto participativo. 1. Perspectiva doctrinal. 2. Experiencias internacionales. III. El presupuesto participativo en la Ciudad de México. 1. El presupuesto participativo como derecho de participación. 2. Presupuesto y progresividad. 3. Destino del presupuesto participativo. 4. Etapas. a. Convocatoria. b. Asamblea de diagnóstico y deliberación. c. Registro de proyectos. d. Validación técnica. e. Identificación de los proyectos y promoción. f. Elección de proyectos. g. Validación de resultados. h. Asambleas para casos específicos. i. Etapa impugnativa. j. Asamblea de información y selección. k. Ejecución del proyecto. IV. Conclusiones.

RESUMEN: En este texto se explora la naturaleza del presupuesto participativo y su implementación, principalmente, en la Ciudad de México. Se analizan los antecedentes internacionales y cómo se desarrolla ese proceso de participación ciudadana en la ciudad, desde la presentación de los proyectos hasta su ejecución. En el texto se muestra que el presupuesto participativo surgió para contrarrestar la “crisis de la democracia representativa”, con el objeto de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones públicas, sin embargo, esta finalidad no ha sido alcanzada aún, por ello, se presentan algunas posibles causas de ello.

ABSTRACT: This text explores the nature of participatory budgeting and its implementation, mainly in Mexico City. This text analyzes the in-

ternational background and how this process of citizen participation is developed in the city, from the presentation of the projects to their implementation. The text aims to show that the participatory budget emerged from the “crisis of representative democracy”, with the objective that citizens actively participate in public decisions, however, this objective has not yet been achieved, for which the text gives some possible causes of this.

PALABRAS CLAVE: *Presupuesto participativo, participación ciudadana, crisis de la democracia representativa, efectividad de derechos.*

KEYWORDS: *Participatory budget, citizen participation, crisis of representative democracy, effectiveness of rights.*

I. INTRODUCCIÓN

El presupuesto participativo es un instrumento que surgió en el contexto de lo que se ha denominado “crisis de la democracia representativa”¹. Este fenómeno se origina² por el distanciamiento entre las acciones de los representantes y los intereses de los representados o gobernados y se caracteriza por el desinterés ciudadano en la política (Gargarella 2002)³, dentro de sus manifestaciones

¹ Bobbio (2014) sostiene que instrumentos como el presupuesto participativo son una respuesta a la “crisis de la representación política” y que incluso pretenden “reformular a la democracia, al procurar adquirir mayor legitimidad sobre ciertas decisiones, sin que su finalidad sea abandonar a la democracia representativa, sino más bien complementarla.

² También existen otras causas como el rechazo al actuar de los partidos políticos (por ejemplo, cuando realizan alianzas por oportunismo contrarias a su ideología), el incumplimiento sistemático de sus propuestas electorales y las limitaciones a la participación política de la ciudadanía (Pérez Luño 2003).

³ Gargarella (2002) sostiene que la realidad cotidiana que se muestra con descontento y apatía respecto a lo “político” y la creciente desconfianza en las instituciones. Para él, una de las causas de este escenario es el origen elitista de la democracia representativa puesto que la “ciudadanía común queda excluida”, ya que las instituciones representativas fueron creadas para desalentar la par-

o síntomas se encuentra el abstencionismo electoral (Rabasa Gamboa 2020) y la percepción de que las instituciones no son eficaces para resolver las problemáticas sociales.

En ese sentido, se ha señalado que el presupuesto participativo constituye un mecanismo de la democracia participativa que procura superar esa crisis, debido a que es la propia ciudadanía la que participa en la solución de los problemas y toma las decisiones, al destinar una parte del presupuesto público a esas necesidades.

De hecho, su implementación en la Ciudad de México es una respuesta a la pérdida de la confianza hacia las instituciones representativas que pretende generar una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, así como una mayor participación de la ciudadanía⁴.

Es notable que este instrumento pretende fomentar una mayor participación ciudadana al permitir, por ejemplo, que todos los habitantes de la ciudad propongan proyectos para resolver alguna problemática de las comunidades o colonias, incluso, para ello, no se exige contar con alguna edad en específico.

En ese sentido, la intención de este documento académico es mostrar cuáles son los fundamentos teóricos del presupuesto participativo, explicar cuáles son las fases que lo componen en la Ciudad de México y cómo se ha desarrollado e implementado. A partir de lo anterior, verificar si es que su propósito se ha cumplido, o si bien, existen algunas áreas que deben ser analizadas y perfeccionadas para incrementar la participación de la ciudadanía.

ticipación, los procesos siguen obstaculizando la participación política de las mayorías y dificultando el control de éstas sobre los representantes.

⁴ Lo anterior consta en el “Dictamen que emite la Comisión de Participación Ciudadana por el que aboga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expide la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México” (2019).

II. GENERALIDADES TEÓRICAS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

1. *Perspectiva doctrinal*

El presupuesto participativo es una figura que permite a la ciudadanía participar y decidir sobre el gasto público. Surgió en Porto Alegre, Brasil (Téllez Arana y García Bátiz 2018: 3)⁵. A partir de esa experiencia se reconoce la creación de un centro de decisiones adicional a los Poderes del Estado en el que existía la posibilidad de que la ciudadanía participara en un espacio público no tradicional que le ha permitido ser más exigente e incidir directamente sobre el gasto público (Tarso 1997: 16).

Así, se ha indicado que una de las principales aportaciones del presupuesto participativo es generar la democratización de la relación entre Estado y ciudadanía. Pues es la sociedad la que mediante su participación directa elige cuáles son las prioridades de obras y servicios que se deben realizar en determinado lugar (De Souza 1997: 41).

Otra de las aportaciones que se le atribuyen al presupuesto participativo es el fortalecimiento de la democracia representativa, puesto que los cargos de representación popular e instituciones continuaron con sus atribuciones y, al mismo tiempo, permitió que la ciudadanía adquiriera conciencia de las problemáticas de su entorno (De Souza 1997: 44).

Montecinos (2009: 163-166) advierte que la creación del presupuesto participativo se dio en el marco de la “crisis de la democracia representativa” —caracterizada por no tener efectividad para

⁵ La idea del presupuesto participativo en Porto Alegre inició desde el año de 1988 en el que el programa de gobierno del Partido de los Trabajadores proponía democratizar las decisiones a partir de Consejos Populares, con el objeto de que la ciudadanía interviniera directamente en la elaboración de políticas públicas. Al implementarse, la ciudadanía participó para decidir sobre las inversiones públicas que se realizarían. Para ello, incluso fue necesaria una reforma tributaria (Tarso 1997: 16).

acercar las preferencias a la ciudadanía—⁶, pero reconoce que dicho mecanismo complementa a la democracia representativa a “nivel barrial”, es decir, a un nivel más próximo y no necesariamente a escala local. Por el contrario, cuando se intenta implementar el presupuesto participativo a un mayor territorio y respecto de más recursos y responsabilidades políticas es más probable que la decisión se subordine a la decisión de las instituciones representativas.

Precisamente, con mecanismos o instrumentos como el presupuesto participativo se pretende crear un espacio en el que la ciudadanía se sienta escuchada por los gobernantes en cuanto la especificidad de sus necesidades y aspiraciones, con lo cual se puede obtener “legitimidad de proximidad” (Annunziata 2013). Cabe señalar que la legitimidad, en este contexto, se refiere a uno de los atributos que deben tener los gobernantes para obtener el consentimiento de los gobernados. De tal modo que, la legitimidad por proximidad se da por la identificación entre representantes y representados. La “legitimidad por proximidad” también se manifiesta mediante la participación ciudadana pues los mecanismos que la implementan sirven como instancias para escuchar a la ciudadanía (Annunziata 2013: 253-255)⁷.

En ese sentido, el presupuesto participativo es un mecanismo ciudadano que se inserta en la interacción con las autoridades, mediante él se ejercen decisiones directas sobre acciones públicas.

⁶ Dentro de los problemas de la crisis de la democracia representativa que se han enumerado se encuentran: a) La falta de identidad entre las decisiones públicas y las preferencias de la ciudadanía; b) El incumplimiento de las promesas electorales; c) La existencia de un déficit democrático que trae aparejada a su vez a la corrupción y el clientelismo; d) El deterioro de las instituciones; e) La exclusión de la ciudadanía de los espacios de decisión, cuando solo participan en las elecciones de representantes populares (Montecinos 2009).

⁷ De hecho, se ha utilizado el término democracia de proximidad, para referirse a un procedimiento en el que el presupuesto participativo se construye en el municipio a partir de la lógica de los “fondos de barrio” (Sintomer y Ganuza 2011: 45). Rocío Annunziata (2011) nos aclara que la proximidad supone que el más legítimo de los gobernantes es aquel que se acerca más a la realidad cotidiana y experiencias de los ciudadanos.

De modo que, con ello, la participación se desarrolla de dos maneras: se usa para compartir la política con el prójimo o vecino, con lo que se crea un espacio de articulación social y, la otra, se refiere a la ampliación del espacio político en que participa la ciudadanía, con lo cual, se fortalece la democracia (Ochoa Tinoco *et al.* 2023).

Mediante el presupuesto participativo se establecen nuevas prácticas que crean una nueva relación entre el gobierno y la ciudadanía⁸, pues es necesario el diálogo entre ellos y el reconocimiento de responsabilidades compartidas (Vargas Solano y Galván Gómez 2014: 459), para decidir sobre la aplicación de una parte de los recursos públicos en beneficio de la propia comunidad.

De tal modo, el presupuesto participativo puede ser definido como una política pública o mecanismo de participación ciudadana, en el que se convoca a la ciudadanía para que participe, delibere y decida en conjunto con el gobierno, la manera en cómo se orientará el ejercicio de una parte del presupuesto público en beneficio de su barrio o municipio, de manera que esa decisión vincula a la autoridad a ejercer o aplicar el presupuesto en aquello que haya decidido la ciudadanía (Annunziata y Arena 2020)⁹.

2. Experiencias internacionales

El presupuesto participativo se ha implementado en diversos países de distintas formas. Por ejemplo, en el caso de Perú y República Dominicana existe una legislación nacional que obliga a los municipios y gobiernos locales a establecerlo. Sin embargo,

⁸ De hecho, en el “Dictamen que emite la Comisión de Participación Ciudadana por el que abroga la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expide la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México” (2019) se reconoce que existe la pérdida de confianza de las instituciones representativas y se señala que es necesaria una nueva relación entre gobierno y sociedad.

⁹ Bobbio (2014) sostiene que el presupuesto participativo exige el control de la ciudadanía respecto de la administración de los recursos y genera transparencia sobre su distribución entre las colonias.

en Chile existe una institucionalización y formalización muy baja del mecanismo (Montecinos 2014).

Por su parte, el promedio de recursos públicos que se destinan para que sean ejercidos mediante el presupuesto participativo oscila entre 10 y 20 por ciento del presupuesto municipal en República Dominicana; en Perú la cifra asciende a entre 15 y 35 por ciento del presupuesto municipal; mientras que en Chile, Uruguay y Argentina el porcentaje es en promedio de 3 por ciento (Montecinos 2014).

Respecto al tipo de obras que se pueden financiar con el presupuesto participativo se tiene que en República Dominicana y Perú se puede destinar a aquellas de gran magnitud. Mientras que en el caso de Chile, Uruguay y Perú, el presupuesto participativo se utiliza en obras menores como equipamiento urbano o reparación de calles (Montecinos 2014).

En cuanto a la forma en cómo se decide en qué se ejercerá el presupuesto participativo (elección de proyectos), en el caso de Argentina, Chile y Uruguay se realiza mediante el voto universal de personas mayores de 15 años. En el caso de República Dominicana, la elección de proyectos se realiza mediante una asamblea municipal o cabildo abierto en el que puede participar la ciudadanía¹⁰ (Montecinos 2014).

Cabe señalar que en los países referidos existen órganos de fiscalización ciudadana respecto de los proyectos.

A su vez, en Estados Unidos, específicamente en Denver, Colorado, existe un sistema en línea para el presupuesto participativo a través del cual se recogen opiniones de la ciudadanía. En Los Ángeles existen Consejos Vecinales —electos por los vecinos— que tienen la atribución de presentar a la alcaldía la lista

¹⁰ Montecinos (2014: 368) explica que en República Dominicana, en la práctica, quienes terminan por formar parte de esa decisión son los representantes de las organizaciones sociales.

de prioridades aprobadas (Ayala Sánchez y Hernández Polanco 2014: 82-83)¹¹.

Por su parte, en España, el proceso de presupuesto participativo se da de manera anual. Durante su desarrollo, primero, se informa a la ciudadanía el porcentaje o cantidad de presupuesto del que puede disponer, de qué manera se pueden hacer las propuestas y el periodo para ello. Después, se analizan las propuestas por funcionarios del municipio, por lo que se descartan aquellas que no cumplan con criterios de legalidad, de alcance financiero para su ejecución o que encuadre en las atribuciones municipales. Posteriormente, se realizan asambleas para priorizar propuestas en las que participa la ciudadanía, la cual elige un número de propuestas que puedan ser cubiertas con el presupuesto (Ganuza Fernández 2010: 117-118).

En Portugal (Lisboa), inicialmente, el presupuesto participativo consistió en la celebración de cuatro reuniones consultivas en toda la ciudad, pero a partir de 2009 se incorporaron ocho asambleas más. Llama la atención que en Lisboa existe un autobús equipado con ordenadores que circula en la ciudad para permitir la votación en cada área, con independencia de los demás instrumentos informáticos (Allegretti *et al.* 2011).

El presupuesto participativo también ha sido adoptado en China. Por ejemplo, se ha documentado que en el caso de la ciudad de Wuxi el presupuesto participativo ha sido útil para la integración

¹¹ En el caso de la implementación del presupuesto participativo en Estados Unidos, Goldfrank (2019: 72) nos explica algunas de sus características generales. Al inicio de un ciclo anual, existen reuniones entre los residentes para discutir ideas de proyectos. En la siguiente fase, personas voluntarias (llamados delegados) trabajan con oficiales gubernamentales y miembros de las ONG' para que los proyectos tengan viabilidad técnica y financiera. Posteriormente, los proyectos viables son sometidos a votación. Dichos procesos, generalmente se implementan sólo en algunos distritos y no en toda la ciudad, por lo que son procesos aislados, no existe un debate por parte de la ciudadanía respecto a las necesidades de sus vecindarios y los proyectos se eligen por el voto universal.

social, pues a partir del proceso de deliberación se ha generado la percepción de tener metas compartidas entre la ciudadanía (Aylla Sánchez y Hernández Polanco 2014: 84).

Como se observa, en cada país la implementación de presupuesto participativo tiene elementos propios y lo cierto es que en todos los casos se pretende una mayor participación ciudadana en las cuestiones públicas, como el caso de decidir en qué se debe utilizar una parte correspondiente del gasto público.

III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

1. El presupuesto participativo como derecho de participación

La Constitución de la Ciudad de México¹² (artículo 26) reconoce el derecho de las personas a decidir sobre el uso, administración y destino de los proyectos y recursos asignados al presupuesto participativo. Incluso, se prevé la obligación de las Alcaldías de promover la participación de la ciudadanía en dicho mecanismo (artículo 56).

Cabe aclarar que la Constitución local deja a la ley la definición del monto que se asignará al presupuesto participativo y las fases de su desarrollo (artículo 26).

La Ley de Participación de la Ciudad de México¹³ dispone que la democracia participativa es aquella que reconoce el derecho de las personas que habitan la ciudad a la participación de manera individual y colectiva mediante diversas modalidades, ámbitos e instrumentos (artículo 17). Precisamente, el presupuesto participativo es reconocido como un mecanismo de democracia participativa (artículo 7).

¹² Constitución Política de la Ciudad de México, 31 de enero de 2017 (vigente desde el 17 de septiembre de 2018).

¹³ Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, 12 de agosto de 2019.

En ese contexto, está reconocido el derecho de los vecinos y habitantes¹⁴ de la ciudad para opinar y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones de la comunidad mediante el presupuesto participativo, al ser un instrumento de democracia participativa (artículo 10, fracción V). A su vez, tienen la obligación de respetar las decisiones que se tomen mediante los instrumentos de democracia participativa (artículo 11, fracción IV).

A partir de lo anterior, la Ley define al presupuesto participativo como el instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso otorgado por la Ciudad de México para que sus habitantes optimicen su entorno, para lo cual pueden proponer proyectos de obras, servicios, equipamiento o infraestructura urbana, o cualquier mejora a las unidades territoriales¹⁵ (artículo 116).

¹⁴ La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, se distingue entre habitantes y vecinos de la ciudad. Los habitantes son aquellas personas que residen en la ciudad; mientras que los vecinos son los que residen por más de seis meses en una unidad territorial y es una calidad que se puede perder por dejar de residir por más de seis meses, excepto cuando el motivo es desempeñar un cargo de elección popular o comisiones del servicio encomendados por la Federación o el Gobierno de la Ciudad de México (artículo 9, fracciones II y III).

¹⁵ Según la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, las unidades territoriales son las colonias, unidades habitacionales, así como los Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad (artículo 2, fracción XXVI). Cabe aclarar que, de acuerdo con la Constitución local, los Pueblos y Barrios Originarios son aquellos que descenden de poblaciones asentadas en la Ciudad de México desde antes de la colonización y del establecimiento de los límites territoriales actuales (fronteras), los cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, sistemas normativos propios, tradición histórica, territorialidad y cosmovisión (artículo 58). También es necesario precisar que los Pueblos y Barrios Originarios de la Ciudad son sujetos de derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México (artículo 6). Esto es relevante porque en la sentencia del asunto SUP-REC-35/2020 y acumulados, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) inaplicó la porción normativa que consideraba a los Pueblos y Barrios Originarios como unidades territoriales, con la finalidad de que

2. Presupuesto y progresividad

El monto que debe destinarse a este instrumento de participación ciudadana es el 4% del presupuesto anual de las demarcaciones territoriales¹⁶, según lo apruebe el Congreso local (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 116).

Cabe aclarar que, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, el monto del presupuesto participativo se aumentó de manera progresiva¹⁷. Puesto que para el 2020 el monto fue de 3.25% y fue aumentado cada año al .25% hasta el 2023, con el objeto de alcanzar hasta el 4% (artículo 19 transitorio).

Dicho monto es totalmente independiente de los recursos con los que cuentan el Gobierno de la ciudad o las Alcaldías para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo, aunque en estos participe la ciudadanía en su administración, supervisión o ejercicio (artículo 116). Esto no es obstáculo para que las Alcaldías aporten recursos adicionales para el presupuesto participativo en las unidades de su territorio (artículo 117).

estos pudieran ejercer diversos derechos de participación ciudadana conforme a su derecho de autodeterminación, en el caso del presupuesto participativo, para que estuvieran en posibilidad de elegir los proyectos que se ejecutarían de acuerdo a su sistema normativo interno.

¹⁶ De conformidad con la Constitución local, las demarcaciones territoriales son base de la división territorial y político administrativa de la Ciudad de México —antes eran conocidas como Delegaciones—. Las demarcaciones de la Ciudad son Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco. Por su parte, las Alcaldías son el órgano político-administrativo (integrado por un Alcalde o Alcaldesa y un concejo, electos por voto popular) que gobiernan a cada demarcación territorial (artículos 52 y 53).

¹⁷ En este caso, el principio de progresividad se utiliza de manera similar a lo establecido en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se refiere al destino de recursos para lograr progresivamente la satisfacción de los derechos.

El monto total del presupuesto participativo se distribuye de la siguiente forma en el ámbito de las demarcaciones territoriales: 50% se distribuye de manera alícuota (proporcional) entre las unidades territoriales. Para distribuir el otro 50% se utilizan criterios como el índice de pobreza, la incidencia delictiva, la calidad de pueblo originario, la calidad de pueblo rural, así como la cantidad de población (artículo 118).

Los montos por unidad territorial, y los criterios de distribución deben hacerse del conocimiento público (artículo 118). En el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México se establece el monto total que se destinará al presupuesto participativo por demarcación territorial y por unidad territorial¹⁸.

3. Destino del presupuesto participativo

La propia Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México establece que el presupuesto participativo debe destinarse a obras, servicios, equipamiento o infraestructura urbana, actividades recreativas, deportivas y culturales o cualquier mejora a las unidades territoriales (artículos 116 y 117).

¹⁸ El procedimiento seguido en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2023 fue el siguiente. Se estableció el monto total a destinarse al presupuesto participativo. Posteriormente, se determinó cuál es monto a partir del componente fijo a distribuirse entre las demarcaciones territoriales (la parte alícuota establecida en el artículo 118 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México). Después de ello, se asignó el resto del presupuesto entre las demarcaciones territoriales en atención a los índices de pobreza, incidencia delictiva, condición de pueblo originario, condición de pueblo rural, cantidad de población y población flotante. Finalmente, se distribuyeron los montos entre cada unidad territorial de cada demarcación. Para el proceso de presupuesto participativo a desarrollarse en el ejercicio fiscal 2023, también se publicó el “Decreto por el que se reforma el anexo 2 Distribución del Presupuesto Participativo por Unidad Territorial, del Decreto Presupuestario de Egresos de la Ciudad de México”, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 10 de marzo de 2023, documento en el que se establece cuál es el monto del presupuesto participativo que le corresponde a cada unidad territorial.

También dispone que los recursos deben orientarse al fortalecimiento comunitario, la convivencia y la acción comunitaria.

De igual manera, la Ley de Participación prevé que el presupuesto participativo puede ser ejercido en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000.

Para comprender el objeto al que se puede destinar el presupuesto participativo es necesario acudir al Clasificador por objeto del gasto de la Ciudad de México¹⁹ (2021). A partir de dicho documento se advierte que el capítulo 2000 se refiere a materiales y suministros, dentro de los que se encuentran, por ejemplo, los relativos a la construcción y reparación. El capítulo 3000 alude a servicios generales como el arrendamiento de terrenos, el pago de servicios profesionales, técnicos y otros, servicios de instalación, reparación o mantenimiento, entre otros). El capítulo 4000 se titula “transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”. Este aspecto incluye, por ejemplo, subsidios a la producción y distribución, a la vivienda, ayudas sociales a personas, premios, ayudas a hogares de escasos recursos entre otros. Por su parte el capítulo 5000 se refiere a bienes muebles, inmuebles e intangibles, dentro del cual se encuentran el mobiliario y equipo educacional y recreativo, equipo e instrumental médico, vehículos destinados a la seguridad pública, adquisición de terrenos, softwares, entre otros. El capítulo 6000 se refiere a inversión pública, rubro que incluye edificación habitacional, construcción de obras para el abastecimiento de agua, gas, electricidad, construcción de obras de urbanización entre otros.

¹⁹ Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 26 de enero de 2021. De acuerdo al mismo instrumento, el clasificador por objeto de gasto es el instrumento normativo de carácter contable presupuestal que permite expresar de manera estandarizada, sistematizada y armónica las tareas de planeación, programación, ejercicio, registro, evaluación y rendición de cuentas a los entes públicos. Mediante él se puede identificar con más claridad los bienes y servicios que se adquieren, así como las transferencias que se realizan (Apartado A).

De manera que al acudir al Clasificador se advierte que existe un amplio catálogo de cuestiones que pueden ser incluidas para ser ejecutadas o aplicadas mediante el presupuesto participativo.

Aunque, la Ley de Participación de la Ciudad de México acota estas posibilidades al establecer que cuando el presupuesto participativo se aplique a unidades habitacionales el recurso se debe aplicar al mejoramiento, mantenimiento, servicios, obras y reparaciones en áreas y bienes de uso común (artículo 117).

En cuanto al capítulo 4000 relativo a “transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”, la misma Ley prevé que el presupuesto participativo se aplicará a dicho objeto cuando las condiciones sociales lo ameriten o el proyecto se enfoque al fortalecimiento y promoción de la cultura comunitaria. El monto destinado a dicho rubro será máximo el 10% de los recursos del presupuesto participativo (artículo 117).

4. Etapas

a. Convocatoria

Antes del inicio de las etapas formales del proceso correspondiente al presupuesto participativo es necesaria la emisión de una convocatoria por parte del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) en la que se especifiquen las etapas correspondientes, lo que debe ocurrir en la primera quincena de enero de año (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 120).

Sin embargo, en los años en los que se realizan elecciones de cargos de representación popular no es posible realizar la consulta sobre presupuesto participativo. Por eso, un año antes se lleva a cabo la consulta o elección de proyectos a ejecutarse durante esa misma anualidad y la siguiente (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículos 120 y 129). Esto es razonable, puesto que así el IECM se puede enfocar únicamente a la organización de las elecciones constitucionales, de otra forma, si en el mismo

año se realizara la consulta sobre presupuesto participativo y las elecciones constitucionales sería necesario que el instituto local dividiera recursos y esfuerzos, lo que podría ir en detrimento de alguno de los procesos.

b. Asamblea de diagnóstico y deliberación

La primera etapa dentro del proceso de presupuesto participativo es la realización de una asamblea en cada una de las unidades territoriales en la que se realizará una Asamblea Ciudadana²⁰.

El objeto de dicha asamblea es llevar a cabo un diagnóstico de las necesidades y problemáticas de la unidad territorial. También se realiza un acta en la que se enlistan las prioridades y problemáticas. Los proyectos pueden versar sobre tales aspectos (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 120).

En ellas tiene participación el IECM, cuyos funcionarios cuentan con la obligación de explicar a los asistentes la naturaleza del presupuesto participativo, el monto asignado a cada unidad, los rubros en los que se puede ejercer, los criterios de viabilidad y factibilidad para que se apruebe el registro del proyecto correspondiente, así como las fechas y horas en que se realizará la elección correspondiente (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 121).

Como se observa, este ejercicio es útil para establecer cuáles son las necesidades de cada unidad territorial, de manera que se propongan proyectos para procurar darles solución. Sin embargo, por la propia redacción de la disposición citada esto no es obligatorio, pues únicamente se trata de una referencia optativa.

²⁰ La asamblea ciudadana se integra por los habitantes y vecinos de la Unidad Territorial. En ella pueden participar niños, niñas y jóvenes menores de 18 años con derecho a voz. Mientras que quienes cuenten con credencial para votar tienen derecho a participar en la asamblea y a votar (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 79).

c. Registro de proyectos

En esta etapa, todos los habitantes de una unidad territorial pueden presentar proyectos ante el IECM, sin importar su edad (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 121).

Dentro de las acciones que realizó el IECM para poder cumplir con lo anterior, fue la emisión de una Convocatoria específica para niñas, niños y adolescentes²¹.

El registro de los proyectos puede ser de manera presencial, ante las oficinas del IECM. Pero también puede darse de manera digital, dentro del periodo establecido en la convocatoria²².

Como se ha explicado, los proyectos deben cumplir con el objeto para el cual debe destinarse el presupuesto participativo, es decir, en obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales para el beneficio de la comunidad.

Es válido que se propongan proyectos que constituyan una continuación respecto de aquellos que se implementaron en años anteriores (Ley de Participación Ciudadana, artículo 117).

Los proponentes deben cuidar que sus proyectos sean viables desde el punto de vista técnico, jurídico, ambiental y financiero, así como de impacto de beneficio comunitario y público (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 120).

Una de las deficiencias de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México es que no explica de manera clara qué se debe entender por cada uno de los aspectos de la viabilidad, de manera que esto es un obstáculo para que los habitantes de la ciudad ejerzan su derecho a presentar proyectos. Por su parte, en la con-

²¹ Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Acuerdo IECM/ACU-CG-07/2023, 15 enero 2023.

²² Idem.

vocatoria del IECM tampoco se explican estos aspectos, ni se remite a los interesados a algún documento que aclare este proceso.

Esto es relevante porque los proyectos propuestos pasan por un análisis técnico, y los habitantes de las unidades territoriales generalmente no son personas especializadas en ciencias, derecho, medio ambiente o economía, de manera que es necesario explicar clara y sencillamente de qué forma se cumplen con tales aspectos para que los proponentes presenten proyectos aptos para ser evaluados positivamente y pasen a la fase de votación.

El IECM ha reportado que en 2021 se registraron en la Ciudad de México 18,000 proyectos, de los cuales 11,221 resultaron viables, lo que representa el 62.33% del total. Mientras que en 2022 se registraron un total de 18,197 proyectos, de los cuales 12,337 fueron dictaminados como viables, lo que representa un 67.69% de la totalidad (Instituto Electoral de la Ciudad de México 2022). Lo anterior muestra que, generalmente, la mayoría de los proyectos son dictaminados como viables, sin embargo, aún existe un número importante de proyectos que son dictaminados de manera negativa, por lo cual, no son sometidos a la voluntad de la ciudadanía (6,779 en 2021 y 5860 en 2022)²³.

Ello cobra aún más relevancia si se toma en cuenta que las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a registrar proyectos, por lo que es necesario que se expliquen tales aspectos.

Destaca que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) revocó un dictamen negativo de un proyecto presenta-

²³ Incluso, los proponentes de los proyectos deben de considerar que sus proyectos deben ser concordantes con el Plan General de Desarrollo de la Ciudad, con los Programas de Gobierno de las Alcaldías, con los Programas Parciales, no afectar suelos de conservación, áreas de valor natural, entre otros, lo que revela que la presentación de los proyectos debe considerar tales aspectos que no necesariamente son conocidos o comprendidos por los proponentes de los proyectos, de manera que esto acentúa la necesidad de que estas cuestiones sean explicadas de manera clara a la ciudadanía, aún más para el caso de las niñas, niños y adolescentes quienes también cuentan con el derecho a registrar un proyecto.

do por una niña y le ordenó a la autoridad correspondiente que el nuevo dictamen se explicara en un formato adecuado para personas de esa edad²⁴.

Por otro lado, aunque la validación de los proyectos ha aumentado, si se compara el número de proyectos presentados con la ciudadanía inscrita en la lista nominal, se puede advertir una baja participación en el proceso de registro de proyectos. Como se señaló, en el año 2021 se registraron 18,000 proyectos, lo que representa una participación del .25% de la lista nominal (6,975,817). Los proyectos registrados en 2022 (18,197) representan ese mismo porcentaje de participación respecto de la lista de la ciudad de ese año (7,153,574)²⁵. Es necesario explorar las razones de la baja participación de la ciudadanía en esta fase del presupuesto participativo, pero una de las razones podría ser que los requisitos para realizar el registro no son tan claros o accesibles.

d. Validación técnica

La etapa de validación técnica consiste en la evaluación de los proyectos registrados, de modo que un Órgano Dictaminador debe establecer si cumplen con los aspectos de viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como de beneficio comunitario (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 120).

Los Órganos Dictaminadores son órganos creados por las Alcaldías cuya finalidad es analizar la viabilidad o factibilidad de los proyectos registrados. Se integra, principalmente por personal de las Alcaldías y por personas designadas por el IECM. En efecto, por parte del IECM se nombra a 5 especialistas, mientras que por parte de la Alcaldía conforman al órgano el Concejal que preside la Comisión de Participación Ciudadana, el Titular de dicha área,

²⁴ TECDMX-JEL-089/2022, 14 abril 2022.

²⁵ El número de ciudadanos que integraron la lista nominal en esos años se puede consultar en el Sistema de las Estadísticas de Resultados (Instituto Electoral de la Ciudad de México 2023).

dos personas de mando superior administrativo (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 126). Todos ellos pueden participar con voz y voto.

También forman parte de dicho órgano un Contralor designado por la Secretaría de la Contraloría de la Ciudad de México y el Contralor de la Alcaldía correspondiente, pero sólo pueden participar con voz.

Los Órganos Dictaminadores de cada Alcaldía analizan la factibilidad de los proyectos registrados en sesiones públicas, en las que puede participar el proponente con el objeto de exponer el proyecto (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 126).

Además, dichos órganos están obligados a emitir un dictamen debidamente fundado y motivado por cada proyecto registrado, en el que se explique claramente las razones por las que se considera viable o no viable²⁶.

Cabe aclarar que los proponentes pueden solicitar la aclaración del dictamen ante el mismo Órgano Dictaminador y, posteriormente, pueden controvertir esa decisión ante el Tribunal local²⁷.

e. Identificación de los proyectos y promoción

Después de que el Órgano Dictaminador determina qué proyectos son viables, de entre ellos, el IECM realiza un procedimiento aleatorio para asignarles un número o clave de identificación, respecto de cada unidad territorial²⁸.

²⁶ Además del análisis de viabilidad técnico, jurídico, ambiental, financiero y de beneficio comunitario, el dictamen debe incluir el nombre del proyecto, la unidad territorial en que se presentó, el monto total del costo estimado y costos indirectos (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 127).

²⁷ Acuerdo IECM/ACU-CG-007/2023, op. cit.

²⁸ Idem.

A su vez, los proponentes tienen derecho a realizar actos de promoción y difusión en los lugares públicos de las respectivas unidades territoriales, mediante los cuales pueden explicar sus propuestas.

Dichos actos de promoción pueden ser por medios digitales o electrónicos, de manera impresa, con material audiovisual y mediante foros informativos.

Los recursos para realizar esa promoción deben provenir de quien registró el proyecto y no pueden superar el monto equivalente a 24 Unidades de Medida y Actualización (UMAS)²⁹.

Dentro de las prohibiciones para la promoción de los proyectos se encuentran las de: hacer alusión a los colores o denominación de los partidos políticos, realizar alusiones religiosas, emular frases o lemas utilizados por cualquier poder y nivel de gobierno, utilizar recursos públicos, de partidos políticos o de asociaciones políticas, hacer uso de espacios en radio y televisión y hacer referencia a las personas proponentes³⁰.

La Convocatoria sólo previó que, en caso de incumplir con lo anterior, las personas proponentes serían reconvenidas por el IECM, a fin de que se sujeten a tales lineamientos. Sin embargo, dicho instrumento establece que en el caso de que se haga promoción fuera de los plazos para ello, la sanción será la cancelación del registro³¹.

f. Elección de proyectos

En esta etapa se someten a votación los proyectos que resultaron viables. A diferencia de la etapa de registro de proyectos, en la elección de proyectos sólo pueden votar o emitir opinión los ciudadanos (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad

²⁹ El valor de 1 UMA en 2023 es de \$103.74, por lo cual el tope de gastos de publicidad por cada proyecto asciende, aproximadamente, a \$2,489.76.

³⁰ Acuerdo IECM/ACU-CG-007/2023, op. cit.

³¹ Idem.

de México, artículo 120)³². De manera que los ciudadanos votan por el proyecto que desean que se ejecute de entre los registrados en la unidad territorial que les corresponde y que fueron dictaminados como viables.

La elección de los proyectos se da, generalmente, mediante dos modalidades. De forma digital, a través de dispositivos móviles por medio de boletas virtuales³³, y de manera presencial, por medio de boletas impresas en mesas de votación³⁴.

La Ley de Participación Ciudadana local dispone que se debe garantizar que el voto (también llamado opinión) sea universal, libre, directo y secreto³⁵, ya sea que se emita de manera presencial o digital (Artículo 122).

³² La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México define a las personas ciudadanas como aquellas que reúnen los requisitos constitucionales y poseen la calidad de vecino u originario de la ciudad (artículo 9). De modo que, además de tales calidades, es necesario reunir las características del artículo 34 constitucional como son tener la nacionalidad mexicana, haber cumplido 18 años y contar con modo honesto de vivir.

³³ Es necesario un procedimiento de registro virtual para poder votar de manera digital. Este procedimiento consiste en que previamente se debe ingresar al sistema para capturar una imagen de la credencial para votar, así como validar y confirmar la clave de elector, OCR y clave recibida por correo electrónico o por mensaje de texto. Después de que se valide la información, el sistema envía un token al número de celular registrado mediante mensaje de texto. Después el usuario debe ingresar el token en el propio sistema para acceder a las boletas virtuales (Acuerdo IECM/ACU-CG-007/2023).

³⁴ Acuerdo IECM/ACU-CG-007/2023, op. cit.

³⁵ Cuestión que es acorde con lo establecido por la Sala Superior del TEPJE, en cuanto a ejercicios distintos a la elección de cargos de elección popular, como los mecanismos de democracia participativa en los que se ejerce el voto activo, por lo que se deben garantizar los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, así como otras garantías como la organización del proceso a través de un órgano que funcione bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso (TEPJE, Tesis XLIX/2016, 15 junio 2016).

Es importante destacar que la votación electrónica, en ocasiones, no ha estado exenta a problemas, en específico en la consulta sobre presupuesto participativo y la elección de Comisiones de Participación Comunitaria llevadas a cabo en el año 2020, pues existieron fallas en el sistema que impidieron a los ciudadanos votar por un lapso, por lo que no se conocieron los resultados con certeza, de ahí que el Tribunal Electoral de la Ciudad de México determinó la reposición de esos procesos en 31 unidades territoriales³⁶. Esa experiencia ha permitido que se perfeccione el sistema de votación para los procesos posteriores.

Otro de los problemas a los que se ha enfrentado este mecanismo es la baja participación de la ciudadanía en la votación. Por ejemplo, en la consulta para el presupuesto participativo del ejercicio fiscal 2020, solo votó el 5.58% de quienes se encuentran en la lista nominal. Para el ejercicio 2021, el porcentaje fue casi igual (5.57%). Mientras que para el ejercicio fiscal correspondiente al ejercicio 2022, la participación disminuyó más hasta llegar al 4.01% de la lista nominal (Instituto Electoral de la Ciudad de México 2023)³⁷.

g. Validación de resultados

La validación de resultados es el cómputo o suma de los votos u opiniones emitidas en la consulta para el presupuesto participativo, respecto de cada unidad territorial. Es realizada por el Instituto local. Este procedimiento inicia conforme van llegando los paquetes o resultados correspondientes. Respecto de los proyectos ganadores se emite una constancia de validación. La Alcal-

³⁶ Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, Acuerdo IECM/ACU-CG-325/2021, 24 junio 2021.

³⁷ En general, la participación en las consultas sobre presupuesto participativo ha sido baja como se muestra: 2011 (2.17%); 2012 (2.08%), 2013 (2.08%), 2014 (11.96%), 2015 (2.65%), 2016 (3.83%), 2017 (10.87%), 2018 (3.89%), 2019 (3.26%), 2020 (5.58%). Sólo en los procesos de 2014, 2017 y 2020, se ha dado una participación superior al 3% respecto de la lista nominal de la ciudad (Instituto Electoral de la Ciudad de México 2023).

día correspondiente tiene la obligación de ejecutar tales proyectos con los recursos del presupuesto participativo³⁸.

h. Asambleas para casos específicos

Después de la validación de los proyectos se realizan asambleas para atender casos específicos como lo siguientes: a) Cuando no se celebre la consulta en una unidad territorial; b) No se cuente con el proyecto a ejecutar; c) Los proyectos sometidos a consulta no hayan recibido opinión o voto alguno; y, d) Exista empate en el primer lugar³⁹.

En tales supuestos la decisión le corresponde a la asamblea de habitantes de la unidad territorial. En los dos primeros casos, la asamblea debe seleccionar dos proyectos para que, a su vez, estos sean analizados por el órgano dictaminador.

i. Etapa impugnativa

Los resultados de la consulta sobre presupuesto participativo pueden ser controvertidas ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

A efecto de lo anterior, la Ley de Participación Ciudadana local prevé diversas causas de nulidad⁴⁰. Conforme a tales causales, el ór-

³⁸ Acuerdo IECM/ACU-CG-007/2023, op. cit.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Dentro de las causas de nulidad de los resultados de la mesa receptora o de los resultados de la unidad se encuentran las siguientes: a) Instalar, recibir la votación u opinión en un lugar o fecha distintas a las señaladas en la convocatoria respectiva, sin que medie causa justificada; b) Impedir por cualquier medio el desarrollo de la votación u opinión durante la jornada electiva; c) Hacer proselitismo durante el desarrollo de la votación o emisión de la opinión; d) Expulsar durante el desarrollo de la jornada electiva a los funcionarios del Instituto Electoral; f) Ejercer violencia, presión o violencia política de género sobre las personas electoras o personas funcionarias del Instituto Electoral y que éstas sean determinantes para el resultado del proceso; g) Permitir sufragar o emitir opinión a quien no tenga derecho, en los términos de la Ley y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; h) Impedir, sin causa justifica-

gano jurisdiccional puede declarar la nulidad de los resultados de la votación recibida en una mesa receptora o los resultados de toda la unidad territorial (artículo 135).

En el caso de que se anule un proceso, se convocará a un proceso extraordinario en un plazo de 30 días posteriores a que cause estado la sentencia respectiva.

j. Asamblea de información y selección

Esta asamblea se realiza en cada unidad territorial con el objeto de dar a conocer los proyectos ganadores, para conformar los Comités de Ejecución y de Vigilancia, informar los mecanismos conforme a los cuales se aplicarán los recursos y para señalar el momento en que tentativamente se ejecutarán los proyectos (Ley de Participación Ciudad de la Ciudad de México, artículo 130).

Es necesario aclarar que el Comité de Ejecución es el responsable de recibir los recursos económicos y de su correcta administración para la ejecución del proyecto respectivo, además es el encargado de realizar la comprobación de los gastos antes las instancias administrativas correspondientes (artículo 131).

Por su parte, el Comité de Vigilancia es el encargado de verificar la correcta aplicación de los recursos, el avance y calidad de la obra, mediante la solicitud de informes al Comité de Ejecución.

da, ejercer el derecho de voto o emisión de opinión a personas ciudadanas y esto sea determinante para el resultado de la misma, i) Se presenten irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la Jornada Electiva que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la misma; j) Cuando se declare nula por lo menos el veinte por ciento de la votación u opinión emitida; k) Cuando se ejerza compra o coacción del voto a los electores, l) Cuando se ocupe el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, m) Cuando se compruebe el desvío de recursos públicos con fines electorales, n) Cuando se acredite la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, y ñ) Por el uso y rebase de topes de gastos de campaña u alguna acción que acredite que no existió equidad en la contienda.

Los Comités referidos deben integrarse por los ciudadanos que así lo deseen. Pero estarán bajo la responsabilidad de dos personas que se elegirán por sorteo en la Asamblea Ciudadana de aquellas que manifestaron su deseo de integrar a tales órganos (artículo 133).

k. Ejecución del proyecto

Como se indicó, el Comité de Ejecución es el encargado de aplicar los recursos correspondientes para implementar el proyecto que resultó ganador en la consulta sobre presupuesto participativo (Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, artículo 120).

Para ello, la Ley dispone que la Secretaría de Administración y Finanzas deberá entregar los recursos a los Comités de Ejecución (artículo 131).

Durante esta etapa del proceso, también han surgido inconvenientes, pues en algunas ocasiones no se ha ejecutado el proyecto ganador de la consulta sobre presupuesto participativo, debido a ello, no se ha garantizado el derecho de participación de la ciudadanía.

En efecto, en diversos asuntos se ha controvertido la omisión de ejecutar los proyectos ganadores en las consultas sobre presupuesto participativo.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)⁴¹ ha determinado que esto no corresponde a la materia electoral, por lo cual, el Tribunal local no puede conocer de este tipo de asuntos, porque la competencia de éste se limita a la consulta (proceso en el que la ciudadanía emite su voto u opinión),

⁴¹ Al respecto, pueden consultarse las sentencias de la Sala Regional del TEPJF en la Ciudad de México, correspondientes a los asuntos SCM-JE-75/2018, 31 enero 2019; SCM-JE-19/2020, 21 enero 2021; y SCM-JE-28/2020, 21 enero 2021.

pero no cuenta con ella cuando se trata de actos de la Alcaldía sobre ejercicio del gasto público para el presupuesto participativo.

Lo anterior, porque la ejecución de los proyectos implica el ejercicio de los recursos públicos por parte de las Alcaldías, lo que, a juicio del TEPJF, revela que se trata de cuestiones de naturaleza administrativa que deben ser conocidos por la Contraloría de la Ciudad.

Al respecto, conviene tener presente que las garantías de los derechos constituyen condiciones de su efectividad, por lo que existen derechos que exigen a las autoridades a intervenir para garantizarlos, de manera que debe existir una acción en ese sentido (Ferrajoli 2016).

De manera que los criterios referidos pueden llevar a que el derecho a la participación ciudadana, tutelado a través del presupuesto participativo sea inefectivo, pues si el núcleo de este derecho es que las personas decidan en qué se debe ejercer una parte del presupuesto y, en la etapa de ejecución se niega la jurisdicción electoral, la consecuencia es que no se hagan efectivas las garantías —como la obligación de las Alcaldías de destinar una parte del gasto público a los proyectos elegidos y la finalidad de los juicios electorales⁴²—. Esto, a pesar de que la obligación de ejecutar los proyectos deriva directamente de la decisión ciudadana que es resultado de su voto (u opinión) por lo que es cuestionable que esto no corresponda a la materia electoral y, por tanto, a su jurisdicción.

Con independencia de esta discusión también es necesario cuestionar si esas decisiones tienen como consecuencia que los “nuevos derechos”, que pretenden una mayor participación de la ciudadanía, son inefectivos por el entramado institucional. Al respecto, Gargarella (2015) sostiene que en ocasiones existe una mezcla de-

⁴² Ferrajoli (1992) considera que debido a la incorporación de los derechos fundamentales a nivel constitucional se asigna a la jurisdicción una función de garantía del ciudadano frente a la violación de la legalidad por parte de los poderes públicos.

ficitaria, pues mientras se regula la existencia de nuevos derechos de participación para incluir en mayor medida a la ciudadanía en la toma de decisiones e incluso se expanden sus derechos políticos, hay un entramado institucional que produce expectativas engañosas a partir de viejas estructuras de poder.

Esta cuestión puede ser generada por la forma en que ha sido redactada la Ley de Participación Ciudadana al establecer que le corresponde a la Secretaría de la Contraloría vigilar y supervisar la ejecución de los proyectos del presupuesto participativo, así como sancionar cuando no sea aplicado la totalidad del presupuesto de conformidad con la elección de la ciudadanía (artículo 128). Al respecto, Gargarella (2015) sostiene que este tipo de escenarios se tornan confusos cuando una norma regula pretensiones opuestas. Pues, por un lado, es evidente que la decisión de ejecutar determinado proyecto es una manifestación del derecho de participación, por otro lado, la ley establece una situación ambigua al prever la competencia de una autoridad administrativa para esos casos, pero sin considerar que ésta cuente con la atribución de reparar el derecho vulnerado, ya que sólo le corresponde aplicar sanciones de acuerdo con la norma referida.

IV. CONCLUSIONES

Como se ha visto, en la Ciudad de México se ha regulado al presupuesto participativo con la intención de permitir que la ciudadanía y sus habitantes participen directamente en la decisión relativa a cómo se debe gastar una parte del presupuesto público.

Pese a ello, como se ha mostrado, no existe una alta participación tanto en la fase de presentación de proyectos, como al momento de elegir el proyecto que debe ejecutarse en cada unidad territorial.

Aunque no existe evidencia sobre las razones de la baja participación en el registro de proyectos —a pesar de que cualquier persona, sin importar la edad puede presentar propuestas para me-

jorar su entorno— se ha demostrado que existen cuestiones —que no son necesariamente claras y que requieren conocimientos técnicos— que deben ser cumplidas por la ciudadanía para registrar sus proyectos y, así, eventualmente sean sometidos a votación.

No existe un manual o guía que explique de manera clara y sencilla cómo se debe cumplir el aspecto técnico de los proyectos o en qué consisten los rubros contenidos en el Clasificador por objeto del gasto de la Ciudad de México. Tampoco existe evidencia de que se aclare a los ciudadanos de qué manera se pueden cumplir con el Plan de Desarrollo de la Ciudad o los Programas de las Alcaldías. La falta de comprensión de estas cuestiones puede llevar a complicar la presentación de los proyectos y generar apatía en la ciudadanía.

Otro obstáculo para el ejercicio del derecho de participación en el marco del presupuesto participativo es que la jurisdicción electoral ha dificultado el conocimiento de los asuntos en los que se controvierte la omisión de las autoridades de aplicar el presupuesto participativo al proyecto ganador (de acuerdo con el voto de la ciudadanía).

Esto tiene consecuencias, pues en principio, la jurisdicción electoral deja de ser una garantía efectiva del derecho de participación en la fase de ejecución del presupuesto participativo, en el contexto de la corriente garantista de Ferrajoli. Por otro lado, a pesar de que la intención de regular al presupuesto participativo es hacer efectivo el derecho de participación de la ciudadanía, existe un entramado institucional opuesto a esa finalidad al prever la competencia de la Contraloría de conocer de los casos en los que no se ejecute el presupuesto, pero sin otorgarle atribuciones para restituir los derechos correspondientes.

Debe reconocerse que la regulación del presupuesto participativo tiene muchas bondades, entre ellas, permitir que las niñas, niños y adolescentes ejerzan el derecho de participación al ser posible que registren proyectos, o bien, la implementación del voto electró-

nico, el cual facilita la participación de la ciudadanía debido a que no es necesario que se traslade a algún lugar, sino que lo puede ejercer con su dispositivo móvil. Sin embargo, debido a que la participación de la ciudadanía es baja, no se puede concluir que este instrumento haya superado algunos de los efectos de la “crisis de la representación política”, como la apatía de la sociedad a participar en las decisiones públicas y el abstencionismo.

Con ello, no se pretende proponer la derogación del instrumento o su afectación, pues evidentemente esto sería contrario al principio de progresividad de los derechos tutelado por el artículo 1º constitucional, sin embargo, es necesario realizar un diagnóstico y llevar a cabo acciones para que el presupuesto participativo cuente con mayor participación y para que la decisión de la ciudadanía en el marco de tal mecanismo sea garantizada.

BIBLIOGRAFÍA

- Allegretti, Giovanni *et al.* (2011): *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizaje*, Centro de Estudios de la Diputación de Málaga, Málaga.
- Annunziata, Rocío (2013): “Una propuesta de clasificación de los mecanismos participativos en Argentina”, en *Postdata*, núm. 18, 247-280.
- Annunziata, Rocío (2011): “Proximidad, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina”, en *Íconos*, núm. 40, 57-70.
- Annunziata, Rocío y Arena, Emiliano (2020): “¿Participantes o beneficiarios? El presupuesto participativo joven en Argentina”, en *Estudios Sociales*, núm. 59, 163-180.
- Ayala Sánchez, Alfonso y Hernández Polanco, José Ramón (2014): “Los presupuestos participativos, una estrategia de diálogo-

go entre ciudadanos y autoridades”, en *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), IIJ-UNAM, México, 75-90.

Bobbio, Luigi (2014): “Democracia y nuevas formas de participación”, en Bovero, Michelangelo y Pazé, Valentina (eds.), *La democracia en nueve lecciones*. Trotta, Madrid, 47-60.

De Souza, Ubiratan (1998): “La experiencia de Porto Alegre”, en *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*, Tarso, Genro y De Sousa, Ubiratan, Trilce, Montevideo, 41-69.

Ferrajoli, Luigi (2016): *Los derechos y sus garantías*, Trotta, Madrid.

Ferrajoli, Luigi (1992): “El derecho como sistema de garantías”, en *Jueces para la democracia*, núms. 16-17, 61-69.

Ganuza Fernández, Ernesto (2010): “Los presupuestos participativos en España: impacto y futuro en las ciudades”, en Allegretti, Umberto (ed.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florencia, 113- 128.

García Bátiz, María Luisa y Téllez Arana, Luis (2018): “El presupuesto participativo: un balance de su estudio y evolución en México”, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 52, 1-28.

Gargarella, Roberto (2015): “La sala de máquinas de las constituciones latinoamericanas. Entre lo nuevo y lo viejo”. *Nueva Sociedad*, núm. 257, 96-106.

Gargarella, Roberto (2002): *Crisis de la representación política*, Fontamara, México.

Goldfrank, Benjamin (2019): “La difusión y el diseño del presupuesto participativo en Brasil y en los Estados Unidos”, *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, núm. 11, 59-80.

- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2023): “Sistema de las Estadísticas de Resultados. Consultas del presupuesto participativo 2011-2022 (SERCOPP)”. Disponible en: «<https://www.iecm.mx/www/sercopp/entidad.php>» [Consultado el 11 de agosto de 2023]
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (2022): “Crece, el número de proyectos registrados y dictaminados favorablemente, en comparación con 2021”, en *Boletín de Prensa Iecm-Utcsyd-077*, 30 de abril. Disponible en: «<https://www.iecm.mx/noticias/somete-iecm-a-consulta-mas-de-12-mil-300-proyectos-del-presupuesto-participativo-2022>» [Consultado el 10 de agosto de 2023]
- Montecinos, Egon (2014): “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay”, en *Política y Gobierno*, núm. 2, 351-378.
- Montecinos, Egon (2009): “El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 44, 147-174.
- Ochoa Tinoco, Cuauhtémoc *et al.* (2023): “Presupuesto participativo y empoderamiento ciudadano en la Ciudad de México”, en *Sociológica México*, núm. 107, 4-38.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (2003): “Democracia directa y democracia representativa en el sistema constitucional español”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 20, 63-82.
- Rabasa Gamboa, Emilio (2020): “La democracia participativa, la respuesta a la crisis de la democracia representativa”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 43, 251-376.

Sintomer, Yves y Ganuza, Ernesto (2011): *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos*, Transnational Institute, Amsterdam.

Tarso, Genro (1997): “El presupuesto participativo y la democracia”, en *Presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre*, Tarso, Genro y De Sousa, Ubiratan, Trilce, Montevideo, 15-40.

Vargas Solano, Nestor, y Galván Gómez, Manuel Alejandro (2014): “La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas”, en *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), IIJ-UNAM, México, 433-464.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

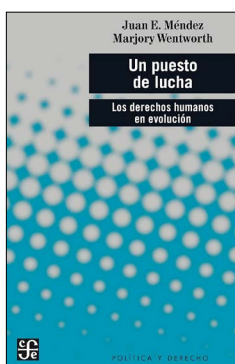


Esta sección está conformada por síntesis que informan sobre el contenido, aporte y significado de obras jurídicas académicamente relevantes en materia de derechos humanos; ya sea publicadas durante los últimos años, o bien editadas con anterioridad y consideradas esenciales en los temas abordados por esta publicación.

Méndez, Juan E.; Wentworth, Marjory, *Un puesto de lucha. Los derechos humanos en evolución*, trad. Ada Podolsky Zylbersztajn, México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Iberoamericana, Oacnudh, 2021.

JOSÉ ANTONIO ESTRADA MARÚN

*Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila*



Acualquier persona que tenga contacto con los derechos humanos le puede pasar por la mente una serie de las preguntas más recurrentes y quizá también de las más reflexivas de la materia: ¿tienen sentido los derechos humanos? ¿es necesario crear nuevos derechos y defender los que tenemos si finalmente se vulneran por todos lados? ¿vale la pena luchar por ellos si no se respetan y no se puede obligar eficazmente a cumplirlos?, ¿qué hacemos para que sean garantizados?

A todas esas preguntas el libro que se reseña tiene diversas claves para aproximarnos a las respuestas. En especial, hay un mensaje claro que se plantea en el mismo del cual me permito resumir con estas palabras: ciertamente estamos muy lejos de ver un mundo donde los derechos humanos estén garantizados, pero ello no debe llevarnos a decaer en los ánimos. Al contrario. Los derechos humanos, como dice el autor, son un “puesto de lucha” que requieren de muchas acciones sostenidas para lograrlos y hacerlos respetar, y paralelamente, impulsar su desarrollo, o como se subtitula el libro, para hacer que evolucionen.

Como es posible imaginar, esta obra está llena de reflexiones muy valiosas pues vienen de la voz de la experiencia, de aquella muy específica que puede dar quien ha sufrido en primera persona

la violación grave de sus derechos humanos y que se ha dedicado profesionalmente por más de 50 años a su estudio y protección, como es el autor de esta obra, Don Juan E. Méndez.

Como bien recuerda en la presentación que se hace del libro el padre David Fernández Dávalos, en su momento Rector de la Universidad Iberoamericana, Juan E. Méndez tuvo mucha visibilidad en México tras el informe que hizo sobre la tortura cuando era el titular de la Relatoría Especial sobre la Tortura de Naciones Unidas. En esa ocasión, el adjetivo utilizado para calificar la tortura realizada en el país no fue enteramente del agrado de nuestro gobierno federal en turno, pues la polémica fue intensa e incluso hubo algunos toques irrespetuosos. Como se sabe, en este informe se señaló con pruebas que la tortura realizada en el país era de tipo “generalizado”, elemento de gran atención pues supone un escalamiento del problema para colocarse en los terrenos de un crimen contra la humanidad.

La anécdota anterior solo es una referencia rápida para ubicar a nuestro autor, pero sin duda Juan E. Méndez tiene un largo historial profesional y solvencia académica propia. Abogado de formación, fue integrante y expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la *International Center for Transitional Justice* (ICTJ). Fue asesor de Kofi Annan para prevenir el genocidio y fue la primera víctima de tortura en ocupar el cargo de relator especial de la ONU sobre la tortura (2010-2016). En efecto, fue detenido arbitrariamente, torturado y preso político en la Argentina de Isabel Perón y luego de la Junta Militar, según lo relata en primera persona y con gran detalle en el libro.

El texto nos dará lecciones muy valiosas de derecho internacional de los derechos humanos, derecho humanitario y derecho internacional. Será de particular interés para la persona lectora nacional pues refiere experiencias de su trabajo en la protección de los derechos humanos de nuestro país, aunque ciertamente las experiencias van más allá de nuestras fronteras. De este modo, en el libro se podrán ver referencias de casos de Latinoamérica, Estados

Unidos, Ruanda, ex Yugoslavia, Somalia, Uganda, Costa de Marfil, países donde lamentablemente el foco de atención ha estado presente por haber padecido violaciones graves de derechos humanos.

El libro fue escrito originalmente en inglés por nuestro autor y Marjory Wentworth, poeta estadounidense. La traducción al castellano estuvo a cargo de Ada Podolsky Zylbersztajn, intérprete profesional. La coedición se la debemos a la Universidad Iberoamericana, a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH México) y al Fondo de Cultura Económica, en su colección de “Política y Derecho”.

El texto se integra de diez apartados en los cuales Juan E. Méndez formula sus reflexiones jurídicas ciertamente, pero enriquecidas —como hemos dicho— por el punto de vista que da el paso por las instituciones y la gran trayectoria en la materia.

Los temas de los apartados reflejan con su propia literalidad la importancia que tienen: I) Detención, II) Tortura, III) Desapariciones, IV) Migración, V) Solidaridad, VI) Derecho, VII) Guerra, VIII) Responsabilidad, IX) Justicia y X) Genocidio. Como se puede ver, se trata de grandes problemas de derechos humanos, o como a veces lo pienso, “algunas vergüenzas de la humanidad”; pero también los apartados del libro plantean herramientas que nos dan esperanzas para corregir el rumbo a través del derecho, la justicia, la solidaridad y la responsabilidad.

Así pues, esta obra se inserta en la lista de los “básicos” de la materia, porque es una guía académica y de inspiración para quienes enseñan y defienden los derechos humanos. Refleja la perspectiva realista y problemática de su cumplimiento, al tiempo que proporciona una ruta de entendimiento y orientación para el futuro.

González Pérez, Luis Raúl, *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, México, Tirant Lo Blanch, 2016.

MARÍA GUADALUPE IMORMINO DE HARO
Academia Interamericana de Derechos Humanos
Universidad Autónoma de Coahuila



En México ejercer el periodismo y defender derechos humanos pueden causar que una persona se vuelva objeto de amenaza, agresión, desaparición, e incluso asesinato. Es decir, la elección de dedicarse a recabar y difundir información relevante para el interés público y defender la dignidad de las personas conlleva un riesgo importante. Explico.

De conformidad con el informe anual de la organización “Artículo 19”, titulado “Voces contra la indiferencia”, publicado apenas en marzo del presente año, el 2022 rompió el récord de agresiones contra las personas periodistas con un ataque documentado cada trece horas. Como consecuencia, actualmente México se posiciona como el país más letal para ejercer el periodismo en el continente americano, obteniendo cifras similares a los países que hoy se encuentran en guerra.

La situación de las personas defensoras de derechos humanos no es diferente a la de las personas periodistas. Una prueba de ello es lo establecido en el “Informe Anual sobre la Situación de las Personas y Comunidades Defensoras de los Derechos Humanos Ambientales en México” (2023), publicado por el “Centro Mexicano de Derecho Ambiental” (CEMDA), Organización No Gubernamental (ONG) que desde el año 2014 se dedica a su análisis y documentación. Este informe destaca que durante el año 2022 se registraron al menos 582 agresiones debidamente documentadas.

das en contra de personas y comunidades defensoras ambientales. ¿Qué opinión le merece esto?

Sin duda, resulta evidente que es necesario atender esta problemática. Ahora bien, para hacerle frente es necesario que se realicen acciones coordinadas que permitan el establecimiento de medidas destinadas a la protección de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos. Una de las acciones más relevantes en este rubro ha sido el desarrollo del “Mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas”.

En este sentido, el libro: “En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo”, tiene como objetivo difundir la manera en la que este mecanismo opera. Para lograrlo, los textos que lo conforman se estructuran en cuatro bloques temáticos: uno de tipo conceptual o introductorio, uno sobre el funcionamiento del mecanismo, otro sobre las experiencias relacionadas con el mecanismo, y el último sobre la normativa desarrollada en el rubro desde una perspectiva internacional y comparada.

En el apartado inicial se engloba el abordaje de un marco conceptual básico sobre el tema, el recuento de los antecedentes y la evolución del mecanismo, con especial énfasis en la etapa de su establecimiento, la búsqueda de su fortalecimiento y los distintos desafíos que ha planteado su implementación.

Posteriormente, en el segundo apartado relativo al funcionamiento del mecanismo se hace referencia desde un enfoque metodológico al estudio de la prevención y evaluación del riesgo al que están sujetas las personas periodistas y defensoras de derechos humanos, así como de las medidas implementadas para su protección y la incidencia que han tenido.

Ulteriormente, en el tercer apartado se detallan distintas experiencias relacionadas con el mecanismo, tales como aquellas sobre el análisis de riesgo individual con perspectiva de género, los distintos casos paradigmáticos que se han planteado, y la posición jurídica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Para finalizar, en el último apartado del libro se realiza un análisis y estudio comparado sobre la evolución normativa de los programas de protección para personas periodistas y defensoras de derechos humanos en Colombia y Brasil.

Sumado a lo anterior, un dato relevante que destacar sobre esta obra es la calidad académica y profesional de quien ha coordinado los esfuerzos para su estructuración. Luis Raúl González Pérez, fue miembro fundador de la CNDH y ha ocupado distintos cargos fundamentales para la operación y desarrollo de esta institución. Entre ellos, conviene enfatizar para los efectos del presente texto, la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos en la Quinta Visitaduría General (2005 - 2008) y la presidencia de la CNDH (2014 - 2019).

En síntesis, el libro: “En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo” se convierte hoy más que nunca en un referente obligado, al tratarse de una herramienta básica diseñada por especialistas en el tema, que permite la socialización y la mejor comprensión del proceso de desarrollo y de los alcances del mecanismo para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Sumado a esto, uno de los principales aportes del libro es que nos permite fijar una línea base del desarrollo de las acciones del Estado mexicano para la protección de las personas periodistas y defensoras de derechos humanos, de la cual deberían partir los nuevos y evidentes necesarios esfuerzos para salvaguardar su integridad en la actualidad.

AUTORES COLABORADORES

ARTÍCULOS DOCTRINALES

Diana Laura González Chavarín
Consultora Independiente

José Manuel López Libreros
Universidad Autónoma de Aguascalientes

Francisco Méndez Celaya
Programa Universitario de Derechos Humanos-UNAM

Katia Chávez León
Consultora independiente

Gretha Jimena Vilchis Cordero
Consultora independiente

Fernando Mendoza Elvira
*Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales (INAI)*

Rodrigo E. Galán Martínez
Tribunal Electoral de la Ciudad de México

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

José Antonio Estrada Marún

Academia Interamericana de Derechos Humanos

Universidad Autónoma de Coahuila

María Guadalupe Imormino De Haro

Academia Interamericana de Derechos Humanos

Universidad Autónoma de Coahuila