

XIV. Mecanismos nacionales de protección de las personas defensoras de derechos humanos y del medio ambiente en América Latina. Especial referencia al caso de México

*Antoni Pigrau Solé
Catedrático de Derecho internacional público
Director del CEDAT
Universitat Rovira i Virgili*

RESUMEN:

El incremento gradual del número y la intensidad de los ataques contra las personas defensoras de derechos humanos y, en especial, de la tierra y del medio ambiente ha llevado el tema a la agenda internacional y ha propiciado la creación de distintos mecanismos de protección específicos. Entre esos mecanismos, este texto fija su atención en la aparición de mecanismos nacionales de protección de personas defensoras de derechos humanos y del medio ambiente en América Latina, promovida por la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El análisis del mecanismo creado en México nos permite presentar su alcance y sus principales características, pero también sus limitaciones.

ABSTRACT:

The gradual increase in the number and intensity of attacks against human rights defenders and, in particular, against land and environment defenders, has brought the issue to the international agenda and has led to the creation of different specific protection mechanisms. Among these mechanisms, this text fixes its attention on the emergence of national mechanisms for the protection of human rights defenders and the environment in Latin America, promoted by the Inter-American Commission on Human Rights itself. The analysis of the mechanism created in Mexico allows us to present its scope and its main characteristics, but also its limitations.

PALABRAS CLAVE: Personas defensoras de derechos humanos; Personas defensoras del medio ambiente; América Latina; Mecanismos Nacionales de Protección; México

KEYWORDS: Human Rights Defenders; Environmental Defenders; Latin America; National Protection Mechanisms; Mexico

SUMARIO

1. Un cuadro generalizado de ataques a las personas defensoras del medio ambiente	371
1.1. Datos en el mundo y en América Latina.....	372
1.2. El contexto de las agresiones	373
1.3. La tipología de las agresiones	374
1.4. El perfil de los agresores y el predominio de la impunidad	377
2. Un marco internacional de protección basado en el soft law y un marco nacional incipiente	378
2.1. El reconocimiento internacional de las personas defensoras de derechos humanos y la consagración de la categoría de las personas defensoras del medio ambiente	380
2.2. Los instrumentos y mecanismos de protección de las personas defensoras de los derechos humanos en el plano intergubernamental	382
2.3. Hacia la adopción de normas internacionales vinculantes: el Acuerdo de Escazú y las negociaciones de un tratado sobre empresas y derechos humanos	383
2.4. El desarrollo gradual de mecanismos nacionales de protección	385
3. El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas de México	387
3.1. Beneficiarios de la protección	387
3.2. Medidas de protección	388
3.3. Instituciones de protección y coherencia de la acción de protección	389
3.4. Límites del Mecanismo.....	391
4. Consideraciones finales.....	395
5. Bibliografía	396

1. UN CUADRO GENERALIZADO DE ATAQUES A LAS PERSONAS DEFENSORAS DEL MEDIO AMBIENTE

Las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente no constituyen un colectivo homogéneo. Algunas personas han adquirido esta condición por conexión con su actividad profesional y por convicción de servicio a la comunidad, como es el caso de algunos académicos, periodistas, médicos o abogados. La mayoría, en cambio, se han visto convertidas en personas defensoras del medio ambiente, por el azar, al ser promovido en el lugar donde viven algún proyecto de transformación de usos del suelo y/o de explotación de recursos naturales que afecta de alguna manera a los derechos individuales o colectivos de las personas y comunidades que residen en el territorio afectado y al oponerse a dicho proyecto, generalmente, de manera organizada y continuada en el tiempo.

Hay que tener en cuenta también que la progresiva reducción de las reservas de combustibles fósiles y de distintos minerales y las nuevas demandas de otros minerales estratégicos más escasos han acelerado la competencia entre las empresas por el acceso a tales recursos y desplazan las operaciones de exploración y explotación a lugares que hasta ahora habían quedado protegidos de la actividad económica industrial. Este factor es determinante para el crecimiento continuado de la conflictividad por los recursos naturales y el control de territorios¹.

Nuestro punto de partida es la constatación de que se ha ido produciendo un incremento generalizado del número de casos de agresiones contra personas defensoras del medio ambiente en distintos países del mundo, que presentan suficientes similitudes entre ellos como para no tratarlos como meras coincidencias. Por el contrario, los datos globales y las circunstancias particulares de los mismos, en lo que tiene que ver con el contexto y la tipología de las agresiones, el perfil de los agresores y las escasas consecuencias penales de dichas agresiones para sus autores, configuran un inquietante panorama caracterizado por unos patrones comunes de comportamiento contra las personas defensoras del medio ambiente que, en su inmensa mayoría, terminan siendo impunes. Nos centraremos en América Latina por ser, con los datos de los que se dispone, el espacio en que esta situación presenta una mayor gravedad desde el punto de vista del número de personas defensoras del medio ambiente a las que esta actividad les ha costado la vida².

¹ Véase el [Global Atlas of Environmental Justice](#), que recoge hasta ahora más de tres mil conflictos ambientales.

² International Service for Human Rights (ISHR). Informe a la Comisión Interamericana de Derechos

1.1. Datos en el mundo y en América Latina

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha identificado, dentro de la categoría de personas defensoras de derechos humanos, los grupos que se encuentran en especial situación de riesgo. Se trata de los siguientes: Líderes y lideresas sindicales, defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas campesinos y comunitarios, líderes y lideresas indígenas y afrodescendientes, defensores y defensoras de las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexo (LGTBI) y defensoras y defensores de los trabajadores migratorios y sus familias y, también, defensoras y defensores del derecho a un medio ambiente sano³.

Los datos sobre las agresiones contra personas defensoras del medio ambiente de los que se dispone proceden, en su mayoría, de informes de organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo programas de seguimiento y/o de protección de personas defensoras y también de algunos organismos nacionales de protección de derechos humanos o, más específicamente, de protección de personas defensoras.

Según datos de *Front Line Defenders* 321 personas defensoras de derechos humanos fueron asesinadas en 27 países en 2018. 247 (el 77% del total) defendía la tierra, los derechos de los pueblos indígenas y el medio ambiente. Solamente en Colombia y México se produjeron el 54% del total de asesinatos⁴. Por su parte, en 2018, *Global Witness* documentó 164 asesinatos de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. Más de la mitad de esos asesinatos ocurrieron en América Latina. Desde que dicha organización comenzó a publicar datos sobre asesinatos en 2012, este ha sido el continente más afectado de manera constante⁵.

Humanos 156º periodo de sesiones, “El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente. Informe Conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil”, Octubre 2015. Disponible en: [Enlace](#).

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas”, p.102, para. 255; www. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011. Disponible en: [Enlace](#).

⁴ Front Line Defenders, “Análisis Global de Front Line Defenders 2018”, Front Line, Dublin, 2019. Disponible en: [Enlace](#).

⁵ Global Witness, “¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente”, Julio 2019. Disponible en: [Enlace](#).

1.2. El contexto de las agresiones

Aunque evidentemente se pueden encontrar ejemplos de todo tipo, los casos más graves de ataques contra personas defensoras del medio ambiente reproducen unos patrones comunes de comportamiento de los distintos actores implicados que se pueden resumir como se hace a continuación.

Cuando se trata de ataques contra personas defensoras del medio ambiente, como se ha avanzado, el contexto que las caracteriza viene dado, comúnmente, por el intento de imposición de un proyecto económico sobre una población concreta en un espacio territorial determinado.

El proyecto suele estar impulsado por una o más empresas, incluidas eventualmente empresas filiales de empresas transnacionales, con el apoyo gubernamental en alguno de los niveles de la administración o en todos ellos, aunque puede tratarse también de un proyecto de carácter exclusivamente público, y suele presentarse como un proyecto destinado a favorecer el desarrollo de la comunidad o comunidades afectadas y/o necesario para favorecer el “interés general” del país.

El proyecto puede presentarse en cualquier sector de la economía (industrias extractivas de minería o petróleo, agroindustria, ganadería, piscicultura, explotación forestal, industria química o siderúrgica, o turismo).

El proyecto puede hacerse siguiendo los pasos previstos en la legislación aplicable pero también pueden haberse obviado algunos de esos pasos por ejemplo en lo relativo a las evaluaciones de impacto social y ambiental o en la consulta de las comunidades afectadas.

Se trata, normalmente de un proyecto que no ha sido demandado desde las comunidades en cuyo territorio se va a desplegar, que ha sido decidido lejos de ellas y sin contar previamente con su opinión favorable, y que no va a representar un beneficio directo para ellas. Por el contrario, lo que perciben con frecuencia es un perjuicio directo en forma de amenaza a su forma de vida, por desplazamientos de población, por la pérdida de tierras de cultivo o por la amenaza de contaminación del aire, el suelo y el agua.

En los casos en que es obligatoria una consulta a las comunidades afectadas, por ejemplo en aplicación de los derechos de las comunidades indígenas, la misma o bien no se ha llevado a cabo o bien se ha hecho de manera inapropiada, a juicio de por lo menos una parte de las mismas. Puede haberse hecho de manera inapropiada, entre otros motivos, por haberla dejado en manos de la propia empresa; por no convocar adecuadamente a las personas afectadas, sin informarles del objeto de la consulta; por no darles la información previa necesaria sobre el alcance del proyecto para hacerse una opinión cabal sobre el mismo; por haber excluido de la consulta a sectores de la comunidad o haber incluido en la misma a personas ajenas a la comunidad; o por haber contaminado la consulta con amenazas o coacciones que impedían una respuesta libre, entre otros motivos.

Cuando existe una oposición de la comunidad o de las comunidades afectadas, o de parte de ellas, no suele haber un proceso de negociación de buena fe por parte de los promotores privados y públicos del proyecto sino que se combinan diversas estrategias de presión como son la de los intentos de ofrecer algún tipo de compensación colectiva (como la construcción de algún equipamiento escolar, deportivo u otro) o individual, a personas con capacidad de liderazgo que puedan introducir una división en la comunidad (en forma de contratación o de pagos directos) o el paso a las coacciones o amenazas para que cese la oposición, que son la antesala de la represión a través de la policía o incluso el ejército y de los ataques directos a las personas defensoras más significadas, para apartarlas de la primera línea de acción y quebrar así la oposición al proyecto.

Por tanto la erradicación de la protesta comporta, a menudo, la vulneración de los derechos civiles y políticos de las personas como el derecho a la vida o a la integridad física, o las libertades de expresión, reunión, asociación y manifestación, en el momento en que los promotores consideran que la imposición del proyecto solamente podrá hacerse por la fuerza.

1.3. La tipología de las agresiones

Es preciso partir del hecho de que la solidez de la institucionalidad democrática de un país es la principal defensa contra las agresiones a las personas defensoras del medio ambiente. Por tanto, cuanto más fuertes sean los mecanismos de garantía de los derechos humanos y cuantos más recursos dedica el Estado a esta tarea en el conjunto de su territorio, menos

agresiones se producirán y la respuesta estatal a las mismas será más contundente. La consecuencia inmediata es que la presencia y la gravedad del problema varía de Estado a Estado, e incluso dentro de un mismo Estado en las distintas unidades subestatales.

Se puede decir que la tipología de las agresiones a las personas defensoras del medio ambiente responde a una escala gradual⁶.

En el nivel inferior encontramos las amenazas directas a la persona defensora o a sus familiares. Y después, en los sucesivos niveles, el acoso informático, la difusión de noticias falsas destinadas a erosionar la imagen o el prestigio social o profesional, el ataque a la vivienda o a las propiedades, robos, allanamientos o destrucción de locales, equipos y documentos, las agresiones físicas a la persona o a sus familiares, la estigmatización de la persona frente a su propia familia o frente a la comunidad, la criminalización indebida de la persona o de sus familiares, las detenciones arbitrarias, la imposición de multas injustificadas y/o desproporcionadas, el cambio de destino o el cese de funcionarios comprometidos con los derechos humanos, los secuestros, las torturas, hasta llegar al asesinato de la persona o de sus familiares. La represión de la protesta por parte de fuerzas policiales y/o militares constituye una de las formas de agresión a personas defensoras que puede tener un alcance de castigo colectivo a una comunidad que se opone a un proyecto. Por otra parte, por razones culturales o sociales, las mujeres defensoras pueden estar sometidas además a otro tipo de presiones, entre las que cabe señalar la crítica de sus propias familias o comunidades, las derivadas de su condición de madres o de personas que tienen a su cargo el cuidado de otras personas, o las agresiones de naturaleza sexual, mucho más frecuentes que en el caso de los hombres. Esto es aplicable también, en muchos Estados de manera muy agravada, a las personas pertenecientes a colectivos que defienden el derecho a la diversidad sexual.

⁶ En referencia a los defensores de derechos humanos en general, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala los siguientes tipos de agresiones: Asesinatos, ejecuciones y desapariciones forzadas; agresiones, amenazas y hostigamientos; actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas; la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos; uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social; restricciones al ejercicio de la libertad de asociación; restricciones indebidas al acceso a la información en poder del Estado; restricciones a las acciones de hábeas data; limitaciones para el ejercicio de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos por parte de ciudadanos extranjeros; impunidad en las investigaciones relacionadas con violaciones a derechos de defensoras y defensores.” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas” (n.º3), apartado II.

En un informe de 2011, la Comisión Interamericana ya constató el uso creciente del sistema penal por parte de las empresas, de manera abusiva⁷. El crecimiento de la estigmatización y la criminalización de las personas defensoras del medio ambiente comportan, necesariamente, una desviación de poder de funcionarios del Estado que colaboran en operaciones de señalamiento y desprestigio público, acusando a las personas defensoras de ser insolidarias y contrarias al progreso o al desarrollo de su comunidad, o en la imputación de delitos inexistentes, basados en pruebas o testimonios falsos o en interpretaciones abusivas del derecho vigente, por ejemplo con una extensión injustificada del concepto de terrorismo o de desórdenes públicos. Las personas defensoras así señaladas o acusadas deben, cuando menos, pasar a un segundo plano en la actividad política y, si son juzgadas y condenadas a penas de prisión, quedan eliminadas temporalmente, a veces por largos períodos, del escenario de la protesta. La criminalización de las protestas sociales es una tendencia creciente en todo el mundo y se extiende a muchos países formalmente democráticos, en todos los continentes. Por otra parte, el mantenimiento de la tensión que provoca no solamente la protesta, que en este tipo de casos puede durar años, sino la presión provocada por este tipo de agresiones tiene un impacto directo de desgaste psicológico de las personas defensoras, muy agravado cuando se las enfrenta con sus propias familias o comunidades.

⁷ “Por otra parte, la Comisión ha observado un incremento importante en el uso abusivo del sistema penal por parte de las empresas que tienen proyectos extractivos en la región a través de figuras penales como el “sabotaje”, “terrorismo”, “rebelión”, “asociación ilícita”, “instigación a delinquir”, entre otras, que son utilizadas en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos y líderes sociales que resisten al desarrollo de las industrias. En particular, la CIDH observa que dichos tipos penales están redactados en términos amplios y genéricos, lo que ha sido aprovechado por quienes están interesados en obstaculizar la oposición a las actividades de las empresas extractivas y los megaproyectos, en algunas ocasiones con la connivencia de las autoridades públicas, para extender la definición de dichos tipos penales a las actividades de protesta y manifestación pública que lideran las y los defensores ambientales.[...].” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas” (n3), p.146, para 324. La propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha publicado un informe dedicado a este aspecto: “Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015. Disponible en: [Enlace](#).

1.4. El perfil de los agresores y el predominio de la impunidad

Vista la tipología de las agresiones es fácil comprender que el perfil de los agresores puede ser muy variado.

En general la práctica muestra la participación, según los casos, de personal al servicio de la empresa promotora (en cargos de responsabilidad directiva, intermedios o en servicios de seguridad privados), personas vinculadas a grupos del crimen organizado, sicarios contratados al efecto, miembros de las fuerzas de policía o de las fuerzas armadas (actuando de acuerdo con órdenes de sus superiores o actuando por encargo de terceros), fiscales, jueces e incluso miembros de las propias comunidades a las que pertenece la persona defensora agredida. Se dan también combinaciones diversas entre personas de las distintas categorías mencionadas.

Uno de los problemas principales para la identificación de los agresores, en un gran número de casos, es el predominio de la impunidad, que en muchos países supera el noventa por ciento de los casos. En efecto son muy numerosos los casos en los que los Estados no emprenden investigaciones eficaces para identificar, perseguir y castigar a los autores de las distintas agresiones; las investigaciones se prolongan durante largos períodos sin resultado alguno, o la investigación se cierra con la condena de la persona que ha sido autora material de la misma, lo que impide establecer con claridad la cadena de responsabilidades que puede estar tras, por ejemplo, el asesinato de una persona defensora. A menudo, cuando se obtienen resultados favorables a las víctimas, las decisiones judiciales no llegan a aplicarse de manera completa o las personas condenadas son indultadas o puestas en libertad antes del cumplimiento de la condena.

2. UN MARCO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN BASADO EN EL *SOFT LAW* Y UN MARCO NACIONAL INCIPIENTE

La Comunidad internacional conoce esta situación desde hace años⁸. Y a ello ha contribuido fundamentalmente la documentación y la denuncia de la sociedad civil a través, entre otras⁹, de numerosas organizaciones sociales, entre las que cabe mencionar *Peace Brigades International*¹⁰, *International Service for Human Rights*¹¹, *Global Witness*¹², *Protection International*¹³ y *Front Line Defenders*¹⁴.

⁸ Con carácter general, véase: Susana Borras, "El derecho a defender el medio ambiente. La protección de los defensores y defensores ambientales", *Derecho PUCP*, 70, 2013, pp. 291-324; Pigrau, Antoni; Borràs, Susana, "Environmental defenders: the green peaceful resistance", en *Ecological Systems Integrity Governance, Law and Human Rights*, Editors: Laura Westra, Janice Gray, Vasiliki Karageorgou; Abingdon, Oxon [UK]; New York: Routledge, 2015, pp. 256-271.

⁹ Naturalmente, aparte de cientos de organizaciones locales, las grandes organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como [Amnistía Internacional](#), [Human Rights Watch](#) o la [Federación Internacional de Derechos Humanos](#), se ocupan también de las personas defensoras de derechos humanos.

¹⁰ [Brigadas Internacionales de Paz](#) es una organización no gubernamental que trabaja para la protección de los derechos humanos y la promoción de la resolución de conflictos a través de la no violencia. Fue creada en 1981 y comenzó a operar en 1983. Brigadas Internacionales de Paz envía grupos de voluntarios que protegen con su presencia y acompañamiento permanente a personas amenazadas o en riesgo de muerte o secuestro. PBI ha recibido numerosos [premios internacionales](#), entre ellos el Premio Constructores de Paz 2016 del Instituto Catalán Internacional para la Paz, y ha sido nominada para el Premio Nobel de la paz.

¹¹ [ISHR](#) se estableció en 1984, como organización no gubernamental, para apoyar a los defensores de los derechos humanos y abogar por leyes e instituciones de derechos humanos más fuertes y efectivas.

¹² [Global Witness](#) se fundó en 1993 y pone su foco de actuación en los vínculos entre los recursos naturales, el conflicto y la corrupción. Su actuación se centra en petróleo, gas y minería, recursos en conflicto, bosques, defensores de la tierra y el medio ambiente, y corrupción y lavado de dinero.

¹³ [Protection International](#) es una organización no gubernamental que apoya a los defensores y las defensoras de los derechos humanos en los foros internacionales y en el desarrollo de sus estrategias de seguridad y de protección. Empezó a trabajar en 1998, a partir de la oficina de Bruselas, para la Unión Europea, de PBI.

¹⁴ [Front Line Defenders \(The International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders\)](#) fue fundada en Dublín, en 2001, con la misión de proteger a los defensores de derechos humanos que se encuentren en riesgo, personas que trabajan no violentamente por cualquiera de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Recibió en 2018 el *United Nations Prize in the Field of Human Rights*.

La situación de las personas defensoras del medio ambiente ha sido objeto de atención también por parte de otros foros no gubernamentales como la Conferencia Internacional de Derechos Ambientales y Derechos Humanos, celebrada en septiembre de 2003 en Cartagena, Colombia¹⁵, o el denominado “Tribunal ético ante la criminalización a defensores y defensoras de la naturaleza, el agua y la Pachamama”, que se desarrolló en Cuenca, Ecuador, en junio de 2011¹⁶. También algunos tribunales de opinión como el Tribunal Permanente de los Pueblos¹⁷ o el Tribunal Internacional de los Derechos de la Naturaleza¹⁸ se han ocupado de la situación de las personas defensoras de los derechos humanos y, más concretamente, del medio ambiente, en distintas ocasiones.

Los datos facilitados por los movimientos sociales y las ONGs han sido corroborados en el plano intergubernamental, tanto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como por los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, de tal manera que la situación de las personas defensoras de derechos humanos, incluidas las defensoras del medio ambiente, ha llegado a la agenda política internacional.

Precisamente otro de los elementos clave para que la protección de las personas defensoras entre en la agenda internacional ha sido la asunción de que la "defensa" de los derechos humanos constituye un derecho en sí misma y el reconocimiento de la categoría de los "defensores de los derechos humanos".

Este paso se dio mediante 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 adelante, la Declaración) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998¹⁹.

¹⁵ Véase la Declaración de Cartagena, Conferencia Internacional "[Derechos Ambientales y Derechos Humanos](#)", de 9 octubre 2003.

¹⁶ [Veredicto del Tribunal Ético ante la Criminalización de las y los Defensores del Agua y la Pachamama](#)

¹⁷ [Tribunale Permanente dei Popoli](#)

¹⁸ [Tribunal Intenacional por los Derechos de la Naturaleza](#)

¹⁹ Anexo a la Resolución 53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de diciembre de 1998.

Con posterioridad a la Declaración se han adoptado en distintos ámbitos intergubernamentales, universales y regionales, algunos textos no vinculantes, dirigidos a reconocer y a promover la protección de las personas defensoras de derechos humanos. Igualmente se han creado mecanismos específicos de protección en el plano universal y en el regional americano.

En tercer lugar y superando por primera vez el espacio del *soft law*, el Acuerdo de Escazú, dedica un artículo específico, el artículo 9, a las personas defensoras del medio ambiente.

2.1. El reconocimiento internacional de las personas defensoras de derechos humanos y la consagración de la categoría de las personas defensoras del medio ambiente

La Declaración de la ONU de 1998 cumple tres funciones principales: el reconocimiento de la categoría de las personas defensoras de derechos humanos como personas especialmente vulnerables; el reconocimiento de su actividad como ejercicio de un derecho y, en tercer lugar, ofrece la cobertura jurídica para otros instrumentos posteriores, tanto en el plano internacional como en el nacional, que, como ha sucedido con tantas otras declaraciones de la Asamblea General de la ONU, fomentan un tránsito gradual del *soft law* al *hard law*.

En relación con el primer aspecto, la Declaración incluye, en su preámbulo, el reconocimiento de “la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos”²⁰.

Para mencionar a las citadas personas, grupos y organizaciones se ha generalizado la expresión “defensores de derechos humanos” o, como se prefiere en este trabajo, “personas defensoras de derechos humanos”²¹, que incluye todo tipo de derechos, en cualquier país del mundo, con posibles actividades en los planos local, nacional y/o internacional.

²⁰ Por su parte el Artículo 18, en su párrafo 2, dispone que: “A los individuos, los grupos, las instituciones y las organizaciones no gubernamentales les corresponde una importante función y una responsabilidad en la protección de la democracia, la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la contribución al fomento y progreso de las sociedades, instituciones y procesos democráticos.”

²¹ “Se usa la expresión “defensor de los derechos humanos” para describir a la persona que, individualmente o

En relación con el segundo aspecto, el Artículo 1 dispone 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”.

Ese derecho principal a promover la protección de los derechos humanos se desglosa en la Declaración en un haz de derechos más concretos que pueden ejercerse de manera individual o colectiva: derechos de reunión y manifestación pacífica; a crear y participar en organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales, a comunicarse con las organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales (art. 5); a tener información sobre todos los derechos humanos y sobre los medios por los que se da efecto a los mismos en el plano jurídico interno; a publicar, impartir o difundir e a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos; a estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a mantener una opinión al respecto, así como a informar al público (art.6); a desarrollar y debatir ideas y principios nuevos relacionados con los derechos humanos, y a preconizar su aceptación (art.7); a tener la oportunidad efectiva de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos público, lo que implica el derecho a presentar a los órganos y organismos gubernamentales críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a denunciar cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir el ejercicio de los derechos humanos (art.8); derecho, individual o colectivo, de toda persona a disponer de recursos eficaces y a ser protegida en caso de violación de esos derechos, incluidas la promoción y la protección de los derechos humanos, lo que comporta el derecho a presentar denuncias ante los organismos nacionales o internacionales competentes (art. 9); el derecho a la protesta pacífica contra las violaciones de derechos humanos (art. 12), y el derecho a solicitar, recibir y utilizar recursos para promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos (art. 13).

Correlativamente, los Estados, de acuerdo con el Artículo 2.2, “adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.” Ello se desarrolla en obligaciones más concretas detalladas en otras disposiciones, como los artículos 9.5, 12.2, 14, 15.

junto con otras, se esfuerza en promover o proteger esos derechos.” Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos”, Folleto informativo nº 29; Ginebra, Agosto 2004, p.9.

Finalmente, una Declaración de las Asamblea General de las Naciones Unidas, como la presente, aun no siendo por sí misma vinculante, tiene un efecto jurídico indudable por cuanto supone un obstáculo directo a la adopción de políticas contrarias a la misma por parte de los Estados, los legitima y los alienta a desplegar la Declaración en sus ordenamientos nacionales y contribuye a crear la práctica necesaria para dar lugar, en un momento posterior, a la aparición de normas convencionales o consuetudinarias que conviertan su contenido esencial en normas jurídicamente obligatorias.

2.2. Los instrumentos y mecanismos de protección de las personas defensoras de los derechos humanos en el plano intergubernamental

La Declaración de la ONU se ha constituido como el instrumento básico de protección de las personas defensoras de los derechos humanos y a partir de ella se han articulado distintos instrumentos y mecanismos de protección tanto en el plano intergubernamental como en el nacional.

Entre los instrumentos de protección cabe destacar los siguientes: el 8 de mayo de 2003, la *Declaración de Kigali*, adoptada en el marco de la Conferencia Ministerial sobre Derechos Humanos de la Unión Africana²²; en junio de 2004, las Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos, adoptadas por el Consejo de la Unión Europea, revisadas en 2006 y a finales de 2008²³; en febrero de 2008, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó la *Declaración sobre los defensores de los derechos humanos*²⁴; en 2014, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa adoptó sus *Directrices sobre la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos*²⁵ y, especialmente, en marzo de 2018, en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina, se adoptó el Acuerdo de Escazú que, incluye una disposición específica sobre los defensores ambientales, en su artículo 9, sobre el que volveremos más adelante.

²² [Declaración de Kigali](#)

²³ [Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos](#).

²⁴ [Declaración sobre los defensores de los derechos humanos](#).

²⁵ [OSCE, Directrices sobre la Protección de los Defensores de los derechos humanos. Publicado por la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, Varsovia, Polonia, OSCE/ODIHR 2016.](#)

En el plano de los mecanismos de protección hay que señalar la creación, en 2000, por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de la figura del Representante Especial de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos. También en el seno de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, se creó, en 2004 la figura del Relator especial sobre los defensores de derechos humanos. En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, el tema ha sido objeto de distintos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación con casos concretos y también con un enfoque general. La Comisión creó asimismo una relatoría específica en 2011, sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos.

Por otra parte, hay que recordar que la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos, en el marco de sus competencias, han desarrollado estándares y prácticas relacionadas con medidas cautelares y provisionales respectivamente, que han sido utilizadas, en distintos casos, para proteger a personas defensoras y a comunidades en situación de riesgo²⁶.

2.3. Hacia la adopción de normas internacionales vinculantes: el Acuerdo de Escazú y las negociaciones de un tratado sobre empresas y derechos humanos

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, negociado en el marco de la CEPAL, fue adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018.

Como se ha avanzado el Artículo 9 del Acuerdo de Escazú es la primera disposición referida específicamente a las personas defensoras de derechos humanos que se incluye en un tratado internacional y se aparta, por tanto, del *soft law*. La entrada en vigor de este tratado supondría pues un refuerzo importante a la solidez jurídica de la protección de las personas defensoras. El Acuerdo requiere ser ratificado por 11 Estados para entrar en vigor²⁷.

²⁶ Véase, en general, Jorge Humberto Meza Flores, *Los derechos: La protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el sistema interamericano*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015 (3^a reimpresión).

²⁷ A 21 de mayo de 2020, el Acuerdo cuenta con [nueve ratificaciones](#).

La primera referencia a las personas defensoras de derechos humanos, durante el proceso de negociación, aparece en el Documento Preliminar de la Primera Reunión del Comité de Negociación (Santiago, mayo de 2015) dentro del Artículo 9, dedicado al acceso a la justicia. En concreto su párrafo 4 decía:

"4. Las Partes tomarán medidas adecuadas para prevenir cualquier ataque, amenaza, coacción o intimidación que cualquier persona o grupo pueda sufrir en el ejercicio de los derechos que garantiza el presente Acuerdo y asegurarán que, en caso de producirse, estos hechos sean investigados, perseguidos y sancionados de manera independiente, rápida y efectiva. Las víctimas tendrán derecho a protección y reparación."

El texto fue objeto de debate y revisión en la Tercera Reunión entre Períodos del Comité de Negociación (31 enero 2017), y en la Sexta y Séptima reuniones del Comité de Negociación (Brasilia, marzo de 2017 y Buenos Aires 31 de julio al 4 de agosto de 2017).

Durante el proceso la disposición cambió de redacción y se convirtió en el Artículo 9 bis. En la Octava Reunión del Comité de Negociación (Santiago, 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2017) se acordó el artículo sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (actual artículo 9), con reserva de Jamaica. No obstante sufriría una nueva modificación en la Novena Reunión del Comité (San José, Costa Rica, 28 de febrero al 4 de marzo de 2018)²⁸ para quedar como artículo 9 del Acuerdo, en su texto definitivo, de la manera siguiente:

"Artículo 9: Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

- 1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.*
- 2. Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.*

²⁸ Los documentos adoptados durante el proceso negociador están disponibles en [este enlace](#).

3. Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.”

Por otra parte, el tema de las personas defensoras del medio ambiente se ha suscitado igualmente en el contexto de las negociaciones que se llevan a cabo en Ginebra en el marco del Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta creado por el Consejo de Derechos Humanos, que tiene el mandato de elaborar “un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en materia de derechos humanos”²⁹. La propuesta más reciente de redacción incluye una disposición cuyo texto es el siguiente:

“State Parties shall take adequate and effective measures to guarantee a safe and enabling environment for persons, groups and organizations that promote and defend human rights and the environment, so that they are able to act free from threat, restriction and insecurity.”³⁰

2.4. El desarrollo gradual de mecanismos nacionales de protección

En algunos países las autoridades nacionales empezaron a adoptar medidas legales específicas dirigidas a la protección de las personas defensoras. Probablemente el primer programa de protección de defensores de los derechos humanos fue el adoptado en Colombia, en 1997³¹, que comprendía además la protección de sindicalistas, periodistas y dirigentes sociales y que posteriormente se ha ampliado a otros colectivos. Y, en 2004, en Brasil, se adoptó, en el nivel federal, un *Programa Nacional para la Protección de los Defensores de los Derechos Humanos*³². El mismo año, en Guatemala, el Decreto Ejecutivo 11-2004360 creó la “Unidad Coordinadora para la Protección de Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Oficiales de Justicia, Periodistas y trabajadores de los Medios”.

²⁹ Resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos, de 26 de junio de 2014.

³⁰ [Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises; OEIGWG Chairmanship Revised Draft 16.7.2019, Art. 4.9](#)

³¹ “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Margaret Sekaggya”; Naciones Unidas, Doc. A/HRC/13/22/Add.3, 1 de marzo de 2010, para. 107.

³² “Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Brasil”; Naciones Unidas, Doc. A/HRC/WG.6/1/BRA/3, 6 de marzo de 2008, para. 13.

En su informe de 2006, sobre las personas defensoras de derechos humanos, la Comisión IDH recomendó a los Estados americanos, implementar, en forma prioritaria, “una política global de protección de los defensores de derechos humanos” y adoptar “una estrategia efectiva y exhaustiva de prevención con el fin de evitar ataques en contra de las defensoras y defensores de derechos humanos”³³. Tras ese informe otros países han empezado a desarrollar normas específicas, más o menos detalladas, sobre el tema: México, Honduras, El Salvador, Ecuador y Perú. A la vista de esa práctica, variada y, en general, limitada en su alcance, la Comisión IDH, en 2011, concretó su recomendación, detallando los elementos que, necesariamente, debía contener una política global de protección:

“[...]a Comisión considera que para implementar una política global de protección los Estados deberían:

- a) adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades;
- b) abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos, y de cualquier índole que dificulten su labor;
- c) proteger a defensoras y defensores cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal; y
- d) investigar las violaciones cometidas contra defensores y defensoras de derechos humanos combatiendo la impunidad”.³⁴

Con esa precisión la Comisión IDH ponía de relieve que la protección de las personas defensoras era solamente una de los cuatro componentes de una política global.

Por razones de espacio es imposible abordar aquí todos esos desarrollos, por lo que se tomará como referencia el mecanismo de protección establecido en México, para presentar, exclusivamente, el componente de la protección.

³³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “[Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas](#)” OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, para. 342, recomendación 5.

³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas” (n3), p.220, para. 479.

3. EL MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS DE MÉXICO

El Mecanismo de protección articulado en México (en adelante el Mecanismo) se articula en torno a la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, adoptada en 2012³⁵. Esta Ley ha sido replicada en algunos de los Estados federados mexicanos, como los de Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Quintana Roo y Tamaulipas. Se señalarán, a continuación, sus aspectos más significativos.

3.1. Beneficiarios de la protección

La Ley tiene por objeto, de acuerdo con su Artículo 1, establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las medidas “que garanticen 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”. La inclusión expresa de los periodistas, en el caso del Mecanismo mexicano, se explica por el alto grado de violencia que estos profesionales han sufrido en las últimas décadas en ese país.

Desde su puesta en funcionamiento y hasta mitad de 2019, las personas beneficiarias totales del Mecanismo han sido 1226, de acuerdo con el desglose siguiente:

³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012. Puede encontrarse un comentario de distintos aspectos del Mecanismo en Luis Raúl González Pérez (Coordinador), *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*, CNDH México / Tirant lo Blanch, Ciudad de México, 2016.

Tabla 1: Personas beneficiarias totales.

Fuente: *Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo. Elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, Julio de 2019, p. 358.*

Personas beneficiarias totales							
Año	Periodistas			Defensores			Total Periodistas y defensores
	M	H	Total	M	H	Total	
2012	0	3	3	28	17	45	48
2013	30	48	78	58	79	137	215
2014	15	34	49	16	27	43	92
2015	27	49	76	49	41	90	166
2016	15	40	55	45	37	82	137
2017	30	92	122	48	43	91	213
2018	20	69	89	71	81	152	241
2019	3	24	27	42	45	87	114
Total	140	359	499	357	370	727	1226

3.2. Medidas de protección

El mecanismo distingue entre cuatro tipos de medidas, configurándose en todos los casos una lista abierta de medidas.

La primera categoría es la de las *medidas de prevención*, definidas por la ley como:

“el conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición”.

La segunda categoría es la de las *medidas preventivas*, dirigidas a evitar la consumación de las agresiones, que comprende instrucciones, manuales, cursos de autoprotección tanto individuales como colectivos y acompañamiento de observadores de derechos humanos y periodistas.

La tercera categoría está constituida por las *medidas de protección*, orientadas a enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario, que incluyen la entrega de equipo celular, radio o telefonía satelital, la instalación de cámaras, cerraduras, luces u otras medidas de seguridad en las instalaciones de un grupo o casa de una persona; chalecos antíbalas; detector de metales y vehículos blindados.

La cuarta categoría, aplicable en casos de peligro inminente para la vida o la integridad física de una persona, con objeto de resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario, es la de las *medidas urgentes de protección*. Las medidas previstas son la evacuación; la reubicación temporal; las escoltas de cuerpos especializados y la protección de inmuebles.

3.3. Instituciones de protección y coherencia de la acción de protección

De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley, el Mecanismo tiene una estructura institucional compuesta por una Junta de Gobierno, un Consejo Consultivo y una Coordinación Ejecutiva Nacional, y la responsabilidad de su funcionamiento se asigna a la Secretaría de Gobernación.

La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y sus resoluciones serán obligatorias para las autoridades federales destinatarias en relación con toda la tipología de medidas. Está formada por 9 personas, cinco representantes de distintas instituciones (Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Relaciones Exteriores, Comisión Nacional de los Derechos Humanos) y cuatro representantes del Consejo Consultivo. Es el órgano responsable, entre otras atribuciones, de determinar, decretar, evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas preventivas y las medidas de protección; y de evaluar, suspender y en su caso, modificar las medidas urgentes de protección; a partir siempre de la información elaborada por las unidades de la Coordinación.

El Consejo Consultivo está integrado por nueve consejeros, que deben responder a un equilibrio entre personas expertas en la defensa de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. El Consejo Consultivo tiene, entre otras atribuciones, las de proponer a la Junta de Gobierno recomendaciones sobre los programas

y actividades que realice la Coordinación y remitirle inconformidades presentadas por peticionarios o beneficiarios sobre la aplicación de medidas preventivas, medidas de protección y medidas urgentes de protección.

Finalmente, la Coordinación es el órgano responsable de coordinar con las entidades federativas, la administración federal y otros organismos autónomos el funcionamiento del Mecanismo. Está integrada por tres unidades: La *Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida*; la *Unidad de Evaluación de Riesgos*, y la *Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis*. Un funcionario de la Secretaría de Gobernación, actúa como Coordinador Ejecutivo Nacional. Entre otras funciones, la coordinación garantiza el apoyo administrativo y financiero al Mecanismo, y elabora y propone a la Junta de Gobierno, los manuales y protocolos de Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección. Interesa destacar que la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es competente para determinar los casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario y para, en su caso, emitir e implementar de manera inmediata las medidas urgentes de protección.

Para cumplir el objeto de la Ley se crea el *Fondo para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Los recursos del Fondo se componen de la cantidad que el Gobierno Federal aporte inicialmente o a través de otras aportaciones; los recursos anuales que señale el Presupuesto de la Federación y otros fondos públicos; las donaciones procedentes de personas físicas o jurídicas, los bienes que le transfiera a título gratuito el gobierno federal o las entidades federativas, y los demás bienes que por cualquier título legal adquiera para o como consecuencia del cumplimiento de sus fines. El Fondo está dirigido por un Comité Técnico presidido por el Secretario de Gobernación y cuenta con un órgano de vigilancia integrado por un comisario público y un suplente, designados por la Secretaría de la Función Pública.

Finalmente, la Ley prevé que la Federación y las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias celebren Convenios de Cooperación para hacer efectivas las medidas previstas en el Mecanismo.

3.4. Límites del Mecanismo

El Mecanismo de México ha sido capaz de mejorar sus procesos y sus actuaciones y cuenta con funcionarios comprometidos y con un acompañamiento significativo de la sociedad civil. El número de personas protegidas, como se ha visto, ha ido creciendo, en los últimos años, dato que, por sí solo, justifica la necesidad del Mecanismo.

No obstante el Mecanismo muestra una serie de deficiencias o limitaciones, algunas derivadas del contexto general de violencia en México, otras, de los medios disponibles y otras de los enfoques utilizados para la protección de las personas defensoras, que han sido puestas de relieve en un exhaustivo diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en julio de 2019³⁶.

En cuanto al primer aspecto, los niveles de violencia en el país se mantienen muy altos, con por lo menos 21 asesinatos solamente entre las personas defensoras ambientales durante el año 2018³⁷. Lo mismo sucede que el nivel de impunidad, que se sitúa en el 98%³⁸. Se señala que el Mecanismo no puede ser la única respuesta a la violencia contra quienes ejercen el periodismo y defienden derechos humanos y que debe ser acompañado con otras medidas

³⁶ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo. Elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a solicitud de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, Julio de 2019.

³⁷ Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), “[Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales. México 2018](#)”, CEMDA, marzo 2019.

³⁸ Al respecto, el Relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores afirmó: “En vista del elevado número de violaciones graves de los derechos humanos, el insignificante porcentaje de investigaciones y enjuiciamientos de delitos contra defensores de los derechos humanos que prosperan ha generado un sentimiento de impunidad generalizada y persistente. La incapacidad de investigar y sancionar a los responsables transmite el peligroso mensaje de que esos crímenes no tienen la más mínima consecuencia, lo que crea un entorno que favorece las violaciones sistemáticas y socava las aspiraciones generales en el ámbito de los derechos humanos en México.” Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México”, Naciones Unidas, Doc. A/HRC/37/51/Add.2, 12 de febrero de 2018, p.11, para. 48.

tendientes a la creación de una política pública integral que, además de mejorar la protección, pueda: “implementar la obligación de respeto a las labores de defensa de los derechos humanos y el periodismo; adoptar estrategias interinstitucionales de prevención; y garantizar el cumplimiento del deber de investigar, juzgar y sancionar las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas”³⁹.

En cuanto al segundo aspecto el diagnóstico pone el acento en los medios humanos y materiales y en la coordinación institucional. Así, se señala que la proporción de personas beneficiarias atendidas por cada funcionario ha aumentado un 235% desde 2012, ya que el número de funcionarios se ha mantenido estable. Esa falta de personal suficiente, junto a las deficiencias de formación en algunos ámbitos, afecta tanto a las capacidades de actuación como al respeto a los plazos de actuación definidos⁴⁰.

En cuanto a los recursos económicos destinados al Mecanismo se indica que en 2018 el presupuesto asignado para medidas de protección representa solamente el 64% de la previsión hecha por la Secretaría de Gobernación para ese año⁴¹.

Adicionalmente, se señalan como debilidades del Mecanismo, las dificultades para coordinar con eficacia la implementación de acciones y medidas de protección; la ausencia de un sistema de información que permita un intercambio adecuado de información entre las tres unidades y facilite las acciones de monitoreo y evaluación; o la carencia de procedimientos claros sobre varios aspectos de su actuación⁴². Se insiste en particular en la necesidad de mejorar la corresponsabilidad de las autoridades estatales, y en la mejora de la coordinación con las autoridades federales⁴³.

³⁹ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo (n34), p.228.

⁴⁰ Ibid. p.7.

⁴¹ Ibid. p.228.

⁴² Ibid.

⁴³ En este sentido se ha adoptado un Protocolo de coordinación nacional para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas, para coordinar el Mecanismo y las unidades federales con los mecanismos y las unidades estatales; ha sido aprobado por la Conferencia Nacional de Gobernadores, y por la Junta de Gobierno del Mecanismo federal, en agosto de 2017.

En relación con el tercer aspecto, el diagnóstico destaca tres carencias del Mecanismo: su carácter eminentemente reactivo, sin priorizar la atención a las causas que generan el riesgo, que deben ser atendidas a través de acciones políticas y de prevención; el insuficiente seguimiento a los cambios en la situación de riesgo de las personas beneficiarias, incluidas las emergencias, que está en manos de una empresa contratada a esos efectos que no dispone de la preparación, el conocimiento y la capacidad de incidencia necesarias; y la ausencia de criterios de actuación y de reacción del Mecanismo frente al hecho de que una gran parte de los presuntos perpetradores son servidores públicos⁴⁴.

A ello hay que añadir dos cuestiones relativas a las formas de abordar la protección. La primera se refiere a la poca claridad en cuanto a la identificación de los riesgos individuales y colectivos. Se señala en el diagnóstico la conveniencia de revisar la categorización existente y distinguir entre los casos en los que el riesgo es de carácter individual, organizacional o comunitario, adaptando la intervención del Mecanismo a esos tres niveles⁴⁵. La segunda se refiere a la necesidad de adoptar un enfoque diferenciado en la protección, cuando las personas defensoras de derechos humanos y periodistas, pertenecen a grupos que pueden ser objeto de discriminación o enfrentar otros tipos particulares de desventaja (se menciona a mujeres, migrantes, indígenas, personas privadas de la libertad, LGBT, adultas mayores, con discapacidad y menores de edad). Estas características pueden ser acumulativas por lo que requieren de la correspondiente interseccionalidad⁴⁶.

Algunas de estas limitaciones y, en particular las últimas, son también aplicables a otros mecanismos nacionales de protección existentes y son frecuentemente mencionadas como limitaciones de los mismos por parte de las organizaciones de la sociedad civil que dan apoyo a las personas defensoras⁴⁷.

⁴⁴ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo (n34), p.11.

⁴⁵ Ibid, p.48.

⁴⁶ Ibid, p.54.

⁴⁷ Entre otros informes y documentos: International Service for Human Rights (ISHR). Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 156º periodo de sesiones (n2). Brigadas Internacionales de Paz (PBI) / Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), “[El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: desafíos y oportunidades](#)”, feb 2015; “[El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Los avances](#)

A la vista de la práctica desarrollada en distintos países, en 2017, la Comisión IDH ha considerado necesario dar un paso más en su actividad impulsora en esta esfera y formular un conjunto de estándares aplicables a los mecanismos nacionales de protección, que son los siguientes:

- a) Un marco legal sólido que lo soporte
- b) Recursos financieros y humanos necesarios y sostenibles
- c) Colaboración con otras agencias, departamentos e instituciones del Estado
- d) Independencia o autonomía de la institución que otorga medidas
- e) Activación del deber de protección
- f) Análisis de riesgo flexible e individualizado
- g) Participación de los beneficiarios
- h) Idoneidad y efectividad de las medidas de protección
- i) Enfoques diferenciados para grupos en especial vulnerabilidad o discriminación histórica
- j) Acceso a la información y transparencia
- k) Decisión de modificar o levantar los esquemas de protección
- l) Relación entre las medidas de protección nacionales y las dictadas por los órganos del sistema interamericano⁴⁸

y continuos desafíos”, Mayo 2016; Comitê Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos, “Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil”, Curitiba: Terra de Direitos, 2017; “Vidas em luta : criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil em 2017”, Rio de Janeiro: Justicia Global, 2018. Amnistía Internacional, “América: Situación de los mecanismos de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos”, mayo de 2017. Protection Internacional / CEJIL, “Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos”, 2017, Bruselas/San José. Protection International, “Informe FOCUS. Políticas públicas para la protección de defensores de los derechos humanos: Desafíos actuales y tendencias globales. Actualización 2017”, Brussels, Belgium, 2017. “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México”, (n34), pares. 76-89. Centre d’Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT), “Defender en América Latina. Seminario internacional sobre la situación de las personas defensores de derechos humanos, de la tierra y del medio ambiente”; Institut Català Internacional per la Pau, Documents 16/2019.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”, 30 de diciembre de 2017. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17.

Estos estándares, sin duda, contribuirán a una evaluación más precisa de los actuales mecanismos nacionales de protección de las personas defensoras y dan una orientación clara del contenido de los nuevos mecanismos que puedan crearse en el futuro.

4. CONSIDERACIONES FINALES

En un Estado democrático de derecho en que el goce de los derechos humanos sea posible para todas las personas y en el que los poderes públicos estén al servicio de toda la población no sería necesario articular medidas específicas de protección de los derechos humanos de ningún colectivo concreto, y mucho menos el de las personas defensoras de derechos humanos. El fenómeno que aquí se ha analizado y su extensión a tantos países del mundo constituyen la prueba fehaciente de que son muchos los Estados cuyo funcionamiento queda lejos del ideal que acabamos de enunciar.

De acuerdo con el Derecho internacional los Estados tienen y deben asumir su deber de protección de los derechos humanos frente a ataques procedentes de actores estatales y no estatales. En ese contexto se ha hecho especialmente necesaria la protección de las personas defensoras de derechos humanos y del medio ambiente, mediante políticas públicas integrales, que les permitan realizar sus actividades con seguridad y eficacia.

Los instrumentos y mecanismos existentes de protección de las personas defensoras en el plano internacional tienen capacidad de denuncia y de presión sobre los Estados y pueden proteger a personas o grupos en situación de riesgo inminente, pero no pueden sustituir la actividad de los Estados de prevención y protección de las personas defensoras y de enjuiciamiento de quienes violan los derechos de las mismas.

Aunque la protección internacional específica de las personas defensoras se ha articulado preferentemente en torno a normas de *soft law* o a través de la aplicación de normas generales del Derecho internacional de los derechos humanos, el Acuerdo de Escazú de 2018 es una paso clave para que el reconocimiento y la protección de las personas defensoras se conviertan en norma vinculante para los Estados en América Latina. En ese sentido el Artículo 9 puede ser entendido como una convención en miniatura, que debería ser

desarrollada en el momento oportuno, en la línea de convertir a la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de diciembre de 1998, en la base de un futuro tratado internacional.

Bajo el impulso y la presión del sistema interamericano de protección de los derechos humanos y en especial de la Comisión IDH, distintos Estados han creado mecanismos nacionales de protección de las personas defensoras de los derechos humanos. Los mecanismos responden a parámetros similares en que se pone el acento fundamentalmente en la protección física de las personas consideradas individualmente. Pero difieren considerablemente en cuanto al despliegue en el territorio y a los recursos humanos y materiales con los que cuentan.

El caso de México, que tiene un mayor rodaje que otros, es bastante representativo del funcionamiento y de las limitaciones de los mecanismos existentes. Y resulta evidente que, por los distintos motivos expuestos en este texto, no ha sido capaz, por ahora, de alcanzar los objetivos de protección deseables ni de idear medidas de protección adaptadas a las necesidades y a las características específicas de las comunidades y grupos más vulnerables. El apoyo de la sociedad civil y la voluntad política necesaria por parte de las autoridades federales y estatales mexicanas son imprescindibles para proseguir el proceso de mejora del Mecanismo que permita revertir un escenario de persecución de las personas defensoras de los derechos humanos y el medio ambiente que es extraordinariamente grave.

5. BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA Internacional. *América: Situación de los mecanismos de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos*, mayo 2017.

- América: Situación de los mecanismos de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos, octubre 2018.

BORRAS, S. El derecho a defender el medio ambiente. La protección de los defensores y defensores ambientales. *Derecho PUCP*, n. 70, 2013, pp. 291-324.

- Pigrau, A. Environmental defenders: the green peaceful resistance. En: WESTRA, L.; GRAY, J.; KARAGEORGOU, V. (Eds.). *Ecological Systems Integrity Governance, law and human rights*. Abingdon, Oxon [UK]; New York: Routledge, 2015, pp. 256-271.

BRIGADAS Internacionales de Paz (PBI). Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). *El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: desafíos y oportunidades*, febrero 2015.

- El mecanismo de protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México. Los avances y continuos desafíos, mayo 2016.

CENTRE d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT). *Defender en América Latina. Seminario internacional sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos, de la tierra y del medio ambiente*. Institut Català Internacional per la Pau, Documents 16/2019.

CENTRO Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). *Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales*. México 2018, CEMDA, marzo 2019.

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006.

- Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Internet: www. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011
- Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, 31 diciembre 2015.
- Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 30 de diciembre de 2017.

COMITÊ Brasileiro de Defensoras e Defensores de Direitos Humanos. *Vidas em luta: Criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil*. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

- *Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil em 2017*. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2018.

CONSEJO de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Sra. Margaret Sekaggya*. Naciones Unidas, Doc. A/HRC/13/22/Add.3, 1 de marzo de 2010.

- Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos relativo a su misión a México. Naciones Unidas, Doc. A/HRC/37/51/Add.2, 12 de febrero de 2018.

FRONT Line Defenders, “Análisis Global de Front Line Defenders 2018”, Front Line, Dublín, 2019.

GLOBAL Witness, “¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente”, Julio 2019.

GONZÁLEZ PÉREZ, L. R. (Coord.). *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*. México: CNDH/Tírant lo Blanch, 2016.

INTERNATIONAL Service for Human Rights (ISHR). Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 156º periodo de sesiones, *El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente. Informe Conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil*, octubre 2015.

MEZA FLORES, J. H. *Los derechos: La protección a defensoras y defensores de derechos humanos en el sistema interamericano*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

OFICINA en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo*. Ciudad de México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019.

PROTECTION International; CEJIL. *Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos*, 2017, Bruselas/San José.

- Informe FOCUS. Políticas públicas para la protección de defensores de los derechos humanos: Desafíos actuales y tendencias globales. Actualización 2017, Brussels, Belgium, 2017.