

Hacia la construcción de
una **Política Pública Integral**
para asegurar el ejercicio
del derecho a defender
derechos humanos
y la libertad de expresión



Hacia la construcción de una **Política Pública Integral** para asegurar el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión

Autora

Claudia Ileana Espinosa Díaz.

Asistencia de investigación

Andrea Solano y Eduardo Sierra.



Siglas y acrónimos	4	Rutas para impulsar la Política Pública Integral	56
Resumen ejecutivo	5	Priorización de obligaciones asociadas a la construcción	
A qué le denominamos Políticas Públicas	5	de entornos seguros y propicios	57
Ampliar la mirada: de la atención a las agresiones		Ruta para la incidencia	72
a la construcción de entornos seguros y propicios	6		
Política Pública Integral con Enfoque de Derechos Humanos	8	Reflexiones finales	86
Puntos de arranque de la Política Pública Integral	9		
Rutas para impulsar la Política Pública Integral	10	Anexos	89
Reflexiones Finales	12	Anexo 1. Definición del tipo de medidas:	
		de prevención, preventivas, de protección,	
		urgentes y de carácter social	90
Introducción	13	Anexo 2. Medidas de protección, prevención	
Alcances del Manual	16	preventivas y urgentes para Personas Defensoras	
		y Periodistas en México	91
		Anexo 3. Obligaciones del Estado asociadas al estándar	
Breviario sobre Políticas Públicas y Enfoque	18	de crear entornos seguros y propicios para el	
de Derechos Humanos	18	ejercicio de los derechos a defender derechos	
Políticas Públicas	18	humanos y la libertad de expresión	92
Enfoque de Derechos Humanos en las Políticas Públicas	21	Anexo 4. Legislación y lucha contra la impunidad:	
		iniciativa ciudadana de reformas normativas en Oaxaca	99
Ampliar la mirada: de la atención a las agresiones	24	Incidencia legislativa y de política pública para	
a la construcción de entornos seguros y propicios	24	el ejercicio de los derechos a defender derechos	
La atención a las agresiones hacia las personas defensoras	24	humanos y la libertad de expresión en Sinaloa	104
y periodistas	24	Fortalecimiento ciudadano del Mecanismo	
¿A quiénes va dirigida la Política Pública Integral?	29	de Protección Estatal en San Luis Potosí	107
Crear entornos seguros y propicios para asegurar			
el ejercicio de los derechos a defender derechos			
humanos y la libertad de expresión	33		
Política Pública Integral con enfoque de derechos humanos	43		
Puntos de arranque de la Política Pública Integral	48		
Instrumentos mínimos asociados a la Política Pública			
Integral a nivel federal y en las entidades	48		
Aprendizajes de políticas de protección y preventivas			
relevantes para la Política Pública Integral	51		

Siglas y acrónimos

DDHH	Derechos Humanos
DDHPO	Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIMAC	Comunicación e Información de la Mujer AC
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LGBTTTI+	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travesti, Intersexual y más
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNDH	Programa Nacional de Derechos Humanos
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEGOB	Secretaría de Gobernación

A QUÉ LE DENOMINAMOS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son intervenciones deliberadas que el Estado, a través de sus actores e instituciones gubernamentales, realizan para tratar de mejorar situaciones que son reconocidas como problemas públicos. Así, parten de identificar el problema, tratar de explicar por qué ocurre y cuáles son las afectaciones que generan y proyectan un escenario futuro mejor a la situación actual². Al proyectar un escenario futuro indican cómo y en qué sentido va a mejorar la situación; a este proceso se le conoce como teoría de cambio.

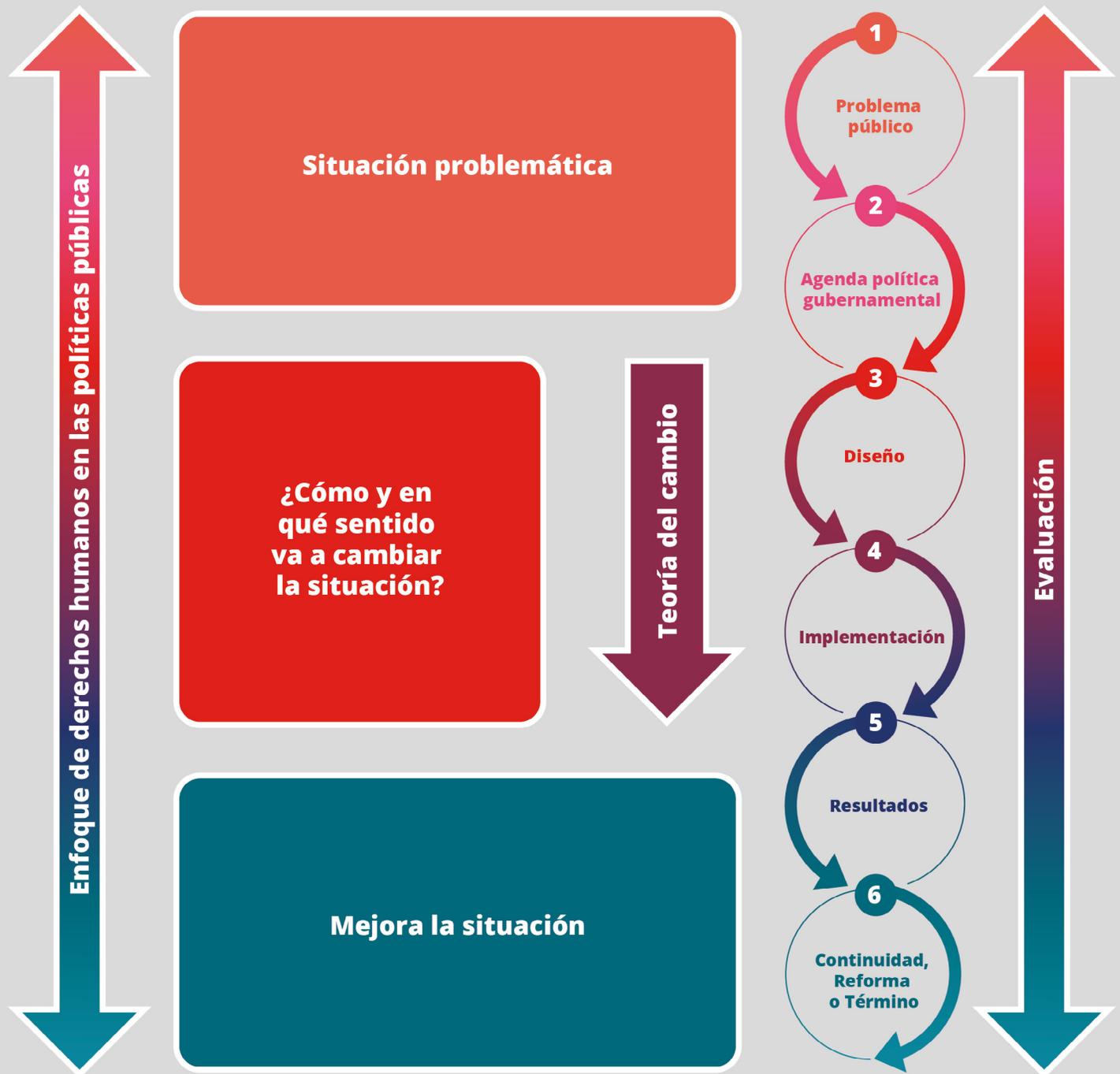
Ahondemos en el proceso de las políticas públicas. Para ser reconocidas como **problemas públicos**, las situaciones que se consideran como problemáticas deben **retomarse en las agendas gubernamentales** de los actores del Estado; es decir, deben entrar en la lista de cosas que quieran resolver.

La articulación de los distintos actores que se organizan para promover la incorporación de problemas públicos, en las agendas gubernamentales, se conoce como coaliciones promotoras. Las **coaliciones promotoras** son fundamentales tanto para visibilizar los temas como para incidir en la forma en cómo se toman las decisiones para resolver la situación.

Una vez que los problemas públicos son reconocidos por las autoridades estatales inicia un proceso continuo de toma de decisiones. La explicación del proceso puede dividirse en varias etapas que dividimos en la **definición del problema público** que dará pie al **diseño de la intervención**, su **implementación** donde tienen un lugar central el **seguimiento y el monitoreo** y, finalmente, la **evaluación de los resultados** de la intervención. Así, la política pública puede continuar, reformarse o terminar.

Es relevante señalar que la evaluación también puede realizarse tanto en la formulación del problema público como en su diseño o implementación; por eso, se le considera como transversal. Puede realizarse también en cualquier momento, y no es exclusiva de los resultados.

² Merino, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, Centro de Investigación y Docencia Económica, México; Aguilar Villanueva, L. (ed.). (1992). El estudio de las políticas públicas (Primera edición.). Porrúa, México; Merino, Mauricio y Guillermo Cejudo (comps.) (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, México, CIDE y FCE; Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. Policy Sciences, 1(1), pp. 3-14; Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de Políticas Públicas. Universidad del Externado de Colombia, Colombia.



El marco jurídico normativo debe orientar la toma de decisiones en los distintos momentos de las políticas públicas; es decir, **las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido en materia de derechos humanos deben ser los parámetros en función de los cuales se tomen las decisiones públicas.** Desde esta perspectiva, todos los servicios, bienes e intervenciones estatales son formas con las que el Estado contribuye al cumplimiento de sus obligaciones. Por ello, enfatizamos que el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas es otro elemento transversal que debe estar presente en todas sus etapas.

Los principios del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas son: las obligaciones del Estado en relación al derecho o derechos involucrados, que conocemos como estándar, la igualdad y no discriminación asociadas al enfoque diferenciado e interseccional, la participación, el acceso a la información y transparencia, los mecanismos de exigibilidad, la coordinación intra e interinstitucional necesaria para que la política funcione, y la cultura de derechos humanos que implica la profesionalización del funcionariado público involucrado en la política y la atención respetuosa y sin revictimización.

Puesto así, no toda intervención del Estado es una política pública. Si en su configuración no se encuentran los elementos que ya hemos señalado, podemos hablar de otro tipo de políticas, por ejemplo, gubernamentales o administrativas. Por la relevancia para nuestro tema, enfatizamos que si no hay una participación sustantiva de personas, colectivos, redes y organizaciones afectados por el tema no estamos hablando de una política pública con enfoque de derechos humanos.

AMPLIAR LA MIRADA: DE LA ATENCIÓN A LAS AGRESIONES A LA CONSTRUCCIÓN DE ENTORNOS SEGUROS Y PROPICIOS

Durante la última década, la estrategia para hacer frente a los obstáculos que limitan el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión en México se centra en atender las agresiones que enfrentan las personas defensoras y periodistas. Así, **los Mecanismos de Protección se han convertido en el eje protagónico de la política pública.**

La respuesta del Estado ante las agresiones hacia personas defensoras y periodistas es reactiva y limitada. El aparato del Estado reacciona cuando el riesgo es inminente o, peor aún, cuando las agresiones ya han sido consumadas. La reacción

se cobija bajo un enfoque de seguridad que asume que las personas defensoras y periodistas son “objetos de protección” y, para protegerles, se les “blinda” con medidas que pretenden encapsularlos.

La respuesta también es limitada, tanto por el tipo de medidas de protección que se aplican- predominantemente físicas e individuales- como por la cantidad de casos: no todos los casos de personas y periodistas que se encuentran en riesgos son atendidos por los Mecanismos de Protección.

En pocas palabras, es una reacción que encapsula a algunas personas defensoras o periodistas que se encuentran en riesgo, como si pretendiera colocarlas en una burbuja sin intervenir nada en el entorno que las rodea. Mientras el entorno sigue generando astillas que pinchan las burbujas.

En los encuentros de Monterrey, Mérida y Ciudad de México que antecedieron la elaboración del Manual se socializaron dinámicas que, en los contextos locales y regionales, están contribuyendo a sostener ambientes inseguros y violentos para la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión.

Algunas de las dinámicas compartidas refieren a campañas de desprestigio por parte de autoridades públicas, el acoso judicial por vía penal y administrativa, el uso arbitrario de la fuerza pública en contra de quienes ejercen el derecho a la protesta, en contextos donde la creciente militarización de la seguridad pública converge con la colusión entre autoridades locales con integrantes de la delincuencia organizada.

Las y los participantes también señalaron la presencia de empresas con proyectos extractivos en los territorios que generan dinámicas que dificultan el ejercicio a defender derechos humanos y la libertad de expresión. La evidencia de articulación entre las empresas y las autoridades estatales para que las actuaciones gubernamentales resulten a favor de los intereses privados, en detrimento de los públicos, resulta un diagnóstico compartido en todos los tres encuentros.

Sin atención a las causas de las amenazas, sin castigo a los responsables, sin identificación de cadenas de mando, ni reparación del daño, las violaciones a los derechos de las personas defensoras y periodistas se siguen multiplicando y, con ellas, las solicitudes de ingresar a los esquemas de protección de los Mecanismos quienes no cuentan con los recursos, financieros ni humanos, para lograr responder a todas las demandas de protección.

Además de atender las agresiones puntuales hacia las personas defensoras y periodistas, se exige que se atiendan las dinámicas que generan las violaciones a los derechos humanos

de las personas defensoras y periodistas.

Tal exigencia no proviene, exclusivamente, de personas defensoras y periodistas, organizaciones sociales, colectivos y redes nacionales y regionales. El llamado de atención lo han hecho también órganos de Naciones Unidas, así como la Comisión Interamericana (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

El viraje que propone la Política Pública Integral es centrarse en que los contextos no son seguros ni propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión. El énfasis está en las condiciones para el ejercicio de ambos derechos, lo que coloca en el centro la vivencia de las personas defensoras y periodistas y el ejercicio de sus derechos tanto a nivel individual como colectivo. Sin reconocer la garantía y protección colectiva que involucran ambos derechos no hay posibilidad de un acercamiento integral.

Colocar en el centro de la política pública a las personas defensoras y periodistas también implica reconocer que son sus acciones de defensa y de libertad de expresión lo que las define. La titularidad del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión nos pertenece a todas las personas quienes podemos ejercerlo individual o colectivamente de forma esporádica o continua en nuestro país o en cualquier otro territorio.

La titularidad del derecho no está atada a una identidad: todas aquellas personas que lo ejercen deben ser reconocidas como personas o periodistas más allá de si se autoidentifican como tales. Por tanto, no requieren credenciales que les acrediten.

POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

El derecho a defender derechos humanos es un derecho compuesto que está integrado por el siguiente conjunto de libertades y derechos fundamentales: : libertad de reunión y asociación, libertad de opinión y expresión, derecho a la protesta, derecho a la protección, a un recurso efectivo, al acceso a la financiación, derecho al acceso y comunicación con los organismos internacionales, y el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos³.

La obligación de crear entornos seguros y propicios se precisa en instrumentos normativos de derechos humanos

universales e interamericanos que han sido firmados y ratificados por México. Por tanto, son de aplicación obligatoria en la normativa interna. Es decir, **las Políticas Públicas Integrales para crear entornos seguros y propicios para el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión YA son obligaciones para el Estado mexicano.**

La obligación de crear entornos seguros y propicios está integrada por seis bloques de criterios:

1. Asegurar condiciones para que personas periodistas y defensoras de derechos humanos realicen sus actividades libremente.
2. Deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes en su labor.
3. Evitar y responder a actos destinados a criminalizar su trabajo
4. Reconocer públicamente la importante y legítima función que desempeñan quienes defienden los derechos humanos y la libertad de expresión.
5. Políticas y mecanismos de prevención/protección eficaces que se ocupen de los grupos en situación de riesgo.
6. Acceso a la justicia, reparación y garantías de no repetición y combate a la corrupción e impunidad.

En los seis criterios identificamos con precisión contenidos y alcances que, conjuntamente, conforman el **estándar de la obligación de crear entornos seguros y propicios** para garantizar el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión. Por tanto, afirmamos que **sí existen las orientaciones pormenorizadas de lo que el Estado debe hacer.**

El estándar debe servir como base para la toma de decisiones en la formulación del problema público, la implementación y la evaluación de la Política Pública Integral. De forma que las decisiones que tomen las autoridades públicas sean consecuentes con sus obligaciones y no estén permeadas de actuaciones arbitrarias e, incluso, contrarias a los derechos y libertades por los que deberían estar velando.

Si el estándar es el esqueleto de la Política Pública Integral, la igualdad y no discriminación es la columna. No puede disociarse la atención de los seis criterios de los análisis de interseccionalidad y el enfoque diferenciado. La única forma

³ Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1999). Declaración sobre las personas defensoras de los derechos humanos. A/RES/53/144. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf (consultado en enero 2023).

de dimensionar la interseccionalidad y el enfoque diferenciado vinculado a la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión es darle un papel protagónico a las personas defensoras y periodistas para participar de la toma de decisiones públicas. Son ellos y ellas quienes deben guiar la definición de necesidades y estrategias.

La participación es el corazón de la Política Pública Integral. A partir de ella, y con ella, es que se deben tomar las decisiones públicas como el ejercicio de un derecho que hace contrapeso a la arbitrariedad

Asegurar mecanismos y procedimientos institucionalizados que **garanticen la participación con voz y voto para la toma de decisiones**, como los Consejos Consultivos, **en función de redes de gobernanza** sigue siendo estratégico. Sin embargo, es fundamental insistir en que la participación es un derecho que no se agota con procedimientos de representación.

El Estado debe garantizar espacios de participación para las personas titulares de derechos y asegurarse que tales espacios sean seguros y pertinentes al contexto, culturalmente adecuados, accesibles en su desarrollo y convocatoria -no limitada a las promoción por medios digitales- verificar que sus características y condiciones no excluyen de forma indirecta o directa a perfiles de personas defensoras y periodistas. Deben ser espacios incluyentes, libres e informados: las personas deben saber para qué se les está convocando y de qué forma sus opiniones y experiencias serán tomadas en cuenta. Así, la responsabilidad de las autoridades del Estado frente a la participación no se agota con eventos esporádicos.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas también son elementos que componen la Política Pública Integral. La Política Pública Integral no puede ser un enigma dónde encontrar la información de las acciones de las distintas entidades públicas involucradas en ella sea un enredado de informes esporádicos y desorganizados.

Es **indispensable que la transparencia activa se sostenga en prácticas de rendición de cuentas periódicas, actualizadas y accesibles**, armonizadas con los criterios de protección de datos personales, y que no descansen únicamente en repositorios digitales instalados en plataformas electrónicas.

Los **mecanismos de acceso a la justicia son fundamentales** para la Política Pública Integral. Incorporar mecanismos que sirvan como plataforma para recibir demandas, quejas y solicitudes debe contemplarse en todos los instrumentos asociados a la Política Pública Integral, como mínimo deben indicarse los procedimientos administrativos para que sean las propias

instituciones implementadoras quienes, en primera instancia, puedan dar respuesta.

Por tanto, no debe ser necesario **activar mecanismos jurisdiccionales para protegerse de decisiones de autoridades que pueden tener salidas desde el control administrativo.** Vigilar que tales salidas se incorporen en el diseño de los instrumentos de política asociados a la Política Pública Integral, así como monitorear su funcionamiento y rendición de cuentas es una tarea permanente a desempeñar por las personas, organizaciones y colectivos que impulsen la Política Pública.

Puesto de esta forma, si los instrumentos de política pública asociados a la Política Pública Integral no se estructuran desde tales parámetros y se asume que sólo por incluir las palabras (derechos humanos, igualdad, no discriminación participación, transparencia, etc) ya tiene un enfoque de derechos, se contribuye a alimentar una cultura público gubernamental de simulación que nutre “el paradigma de la impunidad” que permea al país.

PUNTOS DE ARRANQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL

En el país y en las entidades federativas ya existen instrumentos de política pública que se encuentran asociados, de alguna forma, con el problema público que pretende atender la Política Pública Integral. Un primer bloque de instrumentos son las leyes de protección a personas defensoras y periodistas, los Mecanismos de protección que de ellas derivan, así como las Unidades de articulación con el Mecanismo Federal que existen en algunas de las entidades federativas que no cuentan con mecanismos locales

El Mecanismo no cuenta con atribuciones para investigar las agresiones, facultades que corresponden a las Fiscalías y Comisiones de Derechos Humanos, cuando se trata de violaciones a derechos humanos; tampoco tienen facultades para impartir justicia, ámbito que le corresponde a los poderes judiciales.

Instituciones como las Fiscalías y las Comisiones de Derechos Humanos, a nivel federal y local, tienen un papel relevante. Las Fiscalías en el ámbito de la investigación, procuración y acceso a la justicia. El campo de acción de las Comisiones o Defensorías de Derechos Humanos es amplio y, si bien su particularidad estará definida por su propio marco normativo, es posible identificar atribuciones en el dictado o seguimiento de medidas cautelares de protección, en el monitoreo de las situaciones de riesgo, la emisión de alertas tempranas, la formulación de recomendaciones,

las labores de promoción de derechos humanos que destaquen el reconocimiento al trabajo de las personas defensoras y periodistas.

Cuando las agresiones hacia quienes ejercen su derecho a defensa de derechos humanos y la libertad de expresión son perpetradas, es fundamental que las víctimas directas e indirectas reciban la atención correspondiente y puedan acceder a mecanismos de reparación. En aquellos casos donde la agresión se convierte en una desaparición forzada también es indispensable que se activen los mecanismos de búsqueda.

Por ello, a la Política Pública Integral también le son **relevantes los andamiajes normativos e institucionales asociados a la atención de víctimas de violaciones graves a Derechos Humanos**, como lo son también los colectivos y defensores de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. En ambos casos, contamos con una ley general y sus correlativos en las entidades federativas. Asociadas a estas leyes se articula el andamiaje institucional respectivo a cada problemática: Consejos Consultivos con representación y voz ciudadana para la toma de decisiones, una Comisión encargada de implementar el marco normativo y programas de políticas públicas.

Es relevante mencionar el papel de los Programas de Derechos Humanos que también recuperan acciones vinculadas con los seis bloques del estándar de crear entornos seguros y propicios. Por ejemplo, a nivel federal identificamos que el PNDH 2020-2024 contempla a acciones específicas para personas defensoras y periodistas, campañas de difusión en materia de derechos humanos; en algunos, hay referencias a leyes de consulta y su aplicación, así como otros ámbitos relacionados con la defensa del territorio que, por asociación directa, implica atender causas que están generando entornos inseguros para la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión.

En los Programas de Derechos Humanos también hay acciones puntuales para que servidores públicos conozcan sus obligaciones en materia de derechos humanos, y armonizar procedimientos institucionales con criterios de igualdad y no discriminación.

Si seguimos con la referencia del mapa de criterios asociados a la obligación de crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión, encontramos que otros instrumentos de política pública están asociados con el acceso a la información y la transparencia, la publicidad oficial, diversidad y pluralidad en los medios de comunicación. También encontramos instrumentos relacionados con el medio ambiente e instrumentos

asociados a la educación en materia de derechos humanos como Programas Educativos.

Hay otro conjunto de instrumentos relevantes enfocados en derechos de grupos específicos como programas de protección a niñas, niños y adolescentes donde deberían destacar la difusión y el conocimiento de sus derechos humanos; programas vinculados a mujeres y género, y programas asociados a pueblos indígenas. En todos, hay puntos que ya abordan de alguna forma la estructura de la Política Pública Integral.

RUTAS PARA IMPULSAR LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL

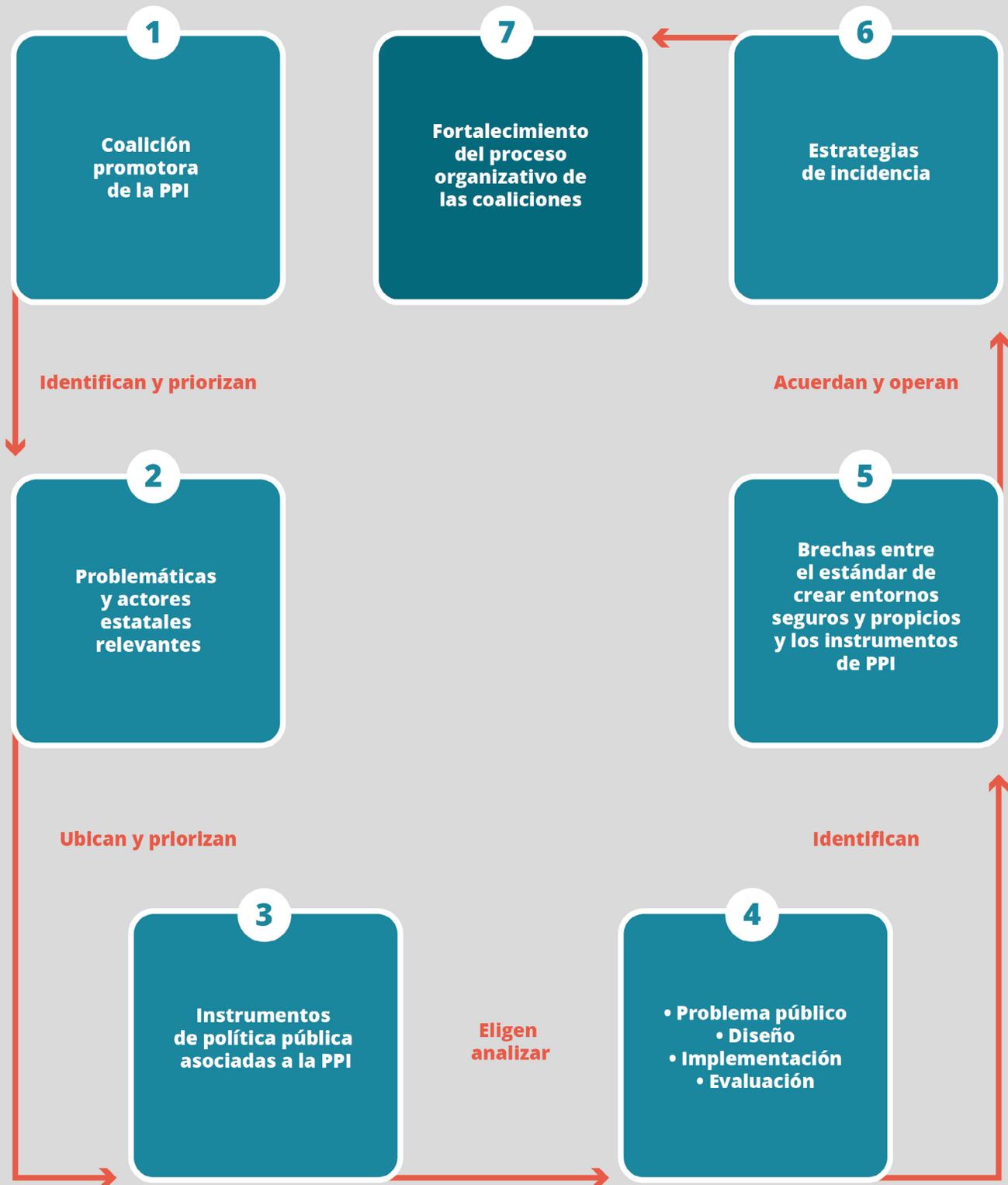
A partir del análisis de un conjunto de instrumentos mínimos asociados a la Política Pública Integral, identificamos que **la Política Pública Integral no parte de cero, lo que no significa que las entidades federativas vayan a compartir el mismo punto de arranque**. Al no partir del mismo punto de arranque ni contexto más que pensar en una estrategia para concretar la Política Pública Integral, tendríamos que estar considerando estrategias diferenciadas que atiendan a las condiciones problemáticas, actores y posibilidades de cada entidad federativa.

Con la expectativa de contribuir a la definición de estrategias de incidencia, Espacio OSC decantó en una priorización de criterios asociados a cada uno de los seis bloques que conforman el estándar de crear espacios seguros y propicios para la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión.

En la priorización se tomaron como criterios las reflexiones de los encuentros que antecedieron la elaboración del Manual, así como del conocimiento acumulado de las organizaciones que conforman el Espacio OSC. **La priorización de atribuciones tiene la intención de convertirse en una ruta de referencia para que personas defensoras y periodistas, sus organizaciones y redes, puedan definir rutas de incidencia acordes a sus contextos y necesidades locales. Consideramos que, igualmente, es un instrumento útil para las autoridades.**

A partir de las experiencias que se compartieron en los encuentros proponemos una **ruta para la incidencia** que parte por reconocer los actores relevantes para empujar la agenda común en torno a la Política Pública Integral, analizar el contexto y los actores estatales relevantes, identificar y priorizar instrumentos de política pública así como analizar sus distintas etapas bajo la mirada del enfoque de derechos humanos, a partir de ello establecer estrategias de incidencia que al implementarse contribuyen al fortalecimiento del proceso organizativo de quienes impulsaron la agenda.

ESQUEMA. RUTA PARA LA INCIDENCIA



La ruta que proponemos no es una receta de cocina o una secuencia estricta. Puede servir como ruta, sobre todo, para aquellas entidades federativas donde la agenda es incipiente, y como elementos a fortalecer en aquellas agendas que ya se encuentran definidas y en curso.

REFLEXIONES FINALES

Al vincularse con obligaciones en materia de derechos humanos, la Política Pública Integral tiene dos implicaciones de suma relevancia. Primero, **es una política de Estado que involucra a todas las autoridades** (poder ejecutivo, judicial, legislativo y órganos autónomos) de los distintos niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal). Por tanto, no puede recaer exclusivamente en los Mecanismos de Protección. Los Mecanismos, aún cuando deben fortalecerse, son una pieza protagónica asociada a un criterio del estándar; pero, por sí solos no son la Política Pública Integral. La coordinación intra e interinstitucional, la voluntad política, las capacidades instaladas en las instituciones y contar con perfiles adecuados que tengan condiciones laborales estables en las dependencias son condiciones que posibilitarán o atascarán la Política Pública Integral.

Segundo, es una política que debe impulsarse de forma transexenal porque se basa en las obligaciones que el Estado -en su conjunto- tiene con los derechos humanos; por tanto, su relevancia trasciende las agendas del gobierno en turno.

El problema de construcción de la Política Pública Integral no radica, entonces, en la ausencia de criterios o obligaciones. Las normativas y responsabilidades son claras y tienen sustento legal. Vale el esfuerzo enfatizar, además, que las políticas públicas están asociadas a los contextos, no están aisladas.

Las dinámicas institucionales hacen parte de ese contexto; pero, éste no se agota ahí. El contexto también implica reconocer que en los distintos territorios de México es patente la presencia de redes de macrocriminalidad que articulan a autoridades de los distintos poderes y niveles de gobierno con empresas de capitales y grupos del crimen organizado -ambos con capitales nacionales e internacionales-, que actúan bajo dinámicas estructurales de impunidad usando los recursos públicos para favorecer intereses privados, desatando y alimentando una crisis de violaciones masivas de derechos humanos, en un marco de militarización creciente del país justificada bajo “estrategias de seguridad”⁴.

El contexto, sin duda, parece caminar en contrasentido a la posibilidad de crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos y la libertad de expresión. A pesar de las dinámicas a las que nos enfrentamos cotidianamente, apostamos a que es posible construir contextos más seguros y propicios donde la dignidad de las personas defensoras y periodistas se ponga en primer plano. Este Manual es una contribución colectiva para continuar sosteniendo nuestra apuesta.

⁴ Amnistía Internacional (2022). México: Militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad. Amnistía Internacional, México. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad/> (consultado en marzo 2023); Artículo 19. (2022b). Organizaciones rechazamos la desinformación gubernamental sobre la investigación #EjércitoEspía. Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica. Disponible en: <https://articulo19.org/organizaciones-rechazamos-la-desinformacion-gubernamental-sobre-la-investigacion-ejercito-espia/> (consultado en marzo 2023); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C. (CMDPDH). (2013). Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública. Informe presentado con motivo de la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Disponible en: <https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/cmdpdh-ejecuciones-extrajudiciales-en-el-contexto-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-1.pdf> (consultado en marzo 2023); México Unido contra la Delincuencia (MUCD). (2022). El negocio de la militarización en México. MUCD. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf> (consultado en marzo 2023).

El 25 de junio de 2012 México se convirtió en el primer país de América Latina en promulgar una Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. La Ley creó al Mecanismo de Protección y a un Consejo Consultivo de personas defensoras y periodistas, con voz y voto, para vigilar las acciones del Mecanismo y fortalecer las acciones de prevención y protección de estas poblaciones.

La Ley y la institucionalidad que derivó de ella no fue una concesión otorgada por el gobierno mexicano. Fue resultado de un proceso⁵ de presión e incidencia de personas defensoras y periodistas, organizaciones, redes e instituciones nacionales e internacionales que definieron una agenda política con propósitos compartidos.

El proceso implicó acciones de exigencia a actores del legislativo, ejecutivo, judicial y órganos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Las definiciones finales en la Ley, el Reglamento y el Mecanismo son consecuencia de las negociaciones entre los actores y la demanda de apegarse a los mayores estándares de derechos humanos.

Las articulaciones de las personas defensoras y periodistas, de organizaciones, colectivos y redes requirió poner sobre la mesa opiniones divididas, llegar a consensos, sobreponerse a conflictos, formular propuestas y contenidos, mantenerse vigilantes en la redacción de la ley, sus reglamentos y la conformación del Consejo Consultivo, posicionarse públicamente en medios y espacios académicos y, conjuntar recursos de distintos tipos para solventar las actividades. Esfuerzos colectivos que se sostuvieron a la par de continuar con las distintas defensas de derechos y los ejercicios de libertad de expresión que cada persona, colectivo u organización ya realizaba.

Los movimientos de las piezas fueron simultáneos en distintos territorios del país; incluso sin planearlo, ya que la urgencia de proteger a las personas defensoras y periodistas era tan patente que la coyuntura de la discusión de la Ley sirvió como motivo de encuentro a necesidades sentidas en contextos diferentes.

⁵ Parte del proceso se narra en los siguientes documentos: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Protección Internacional (PI) (2019.), *Es Tiempo Ya, Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos*. ISBN: 9782930539492; Espacio OSC (2015), Anexo II, en *Segundo Informe sobre la Implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*. Publicado por Espacio OSC, México. Disponible en: https://hchr.org.mx/puntal/wp/wp-content/uploads/2020/06/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf (consultado en enero 2023).

En breve, que contemos con una Ley y un Mecanismo no fue un acto del azar. Fue un proceso titánico que, apenas unos años antes, se avizoraba como inalcanzable.

A una década de distancia, la implementación de la Ley y el funcionamiento del Mecanismo se ha cuestionado desde diversos frentes. La permanencia de condiciones que permiten las agresiones e, incluso, los asesinatos de personas defensoras y periodistas son, sin duda, los indicadores que con mayor contundencia refieren que la estrategia no está funcionando.

Los monitoreos, reportes, informes y estrategias de contención que realizan colectivos de personas defensoras y periodistas, organizaciones locales, nacionales e internacionales sostienen el cuestionamiento: El intercambio constante de análisis y experiencias, les permite tener en conjunto una mirada actualizada e integral sobre la consolidación de los patrones que ponen en riesgo a personas defensoras y periodistas, así como de las características particulares en cada entidad federativa y de actores perpetradores que van cobrando visibilidad como el crimen organizado y su colisión con actores estatales. La conclusión es la misma: la estrategia no está funcionando.

Frente a la urgencia de frenar las agresiones y asesinatos de personas defensoras y periodistas en el país, y la evidencia de una estrategia debilitada y desarticulada, facilitar espacios de diálogo se vuelve una necesidad para reconsiderar el rumbo.

Durante el 2022, las convocatorias al diálogo provinieron de distintos actores. Destacamos dos. Por un lado, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) convocó a nueve diálogos entre enero y agosto del 2022⁶. Los espacios regionales tuvieron la intención de debatir los elementos que debería contemplar una Ley General para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

En términos generales, las autoridades de la SEGOB colocaron sobre la mesa cuatro ejes temáticos a debatir:

1. La necesidad de contemplar la protección como un obligación de Estado que requiere la participación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno que podrían articularse a través de un Sistema Nacional de Protección.
2. Es indispensable avanzar en una mirada preventiva que se concretaría en un Modelo Nacional de Prevención.
3. La urgencia de identificar patrones sistemáticos de agresiones a través de un Registro Nacional de Agresiones.
4. La creación de un Protocolo Nacional de Protección a Personas Defensoras y Periodistas con el objetivo de contribuir a garantizar que cuando ocurran agresiones éstas se investiguen desde un enfoque adecuado⁷

Por otro lado, durante el 2022, tres encuentros regionales reunieron a organizaciones, colectivos y personas defensoras de derechos humanos y periodistas de 26 entidades federativas del país⁸. Los tres encuentros fueron organizados por Artículo 19, la Casa del Migrante Sutillo, Comunicación e Información de la Mujer AC (CIMAC)⁹, Brigadas Internacionales de Paz¹⁰ y la red Espacio OSC¹¹, con el apoyo de la Delegación de la Unión Europea y Pan Para el Mundo, agencia de cooperación alemana.

⁶ Los diálogos regionales convocados por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) se realizaron en los siguientes lugares y fechas durante 2022: Ciudad de México (17 y 18 de enero), Oaxaca (15 y 16 de febrero), Sonora (1 y 2 de marzo), Nayarit (15 y 16 de marzo), Morelos (24 y 25 de marzo), Baja California (17 y 18 de mayo), Jalisco (30 y 31 de mayo), Michoacán (8 y 9 de junio) y Chihuahua (19 y 20 de julio, y 23 de agosto).

⁷ Las memorias visuales y escritas de los diálogos pueden consultarse en la página del Mecanismo Federal de Protección a Personas Defensoras y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/archivo/articulos?idiom=es&filter_origin=archive (Consultado en enero 2023).

⁸ Los encuentros se realizaron en julio, agosto y octubre de 2022. A ellos asistieron personas provenientes de Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, San Luis Potosí, Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes, Michoacán, Querétaro, Puebla, Morelos, Ciudad de México, Estado de México, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Ver: Espacio OSC. "Personas defensoras y periodistas de 26 entidades federativas se articulan para exigir condiciones seguras para el ejercicio de sus derechos". Boletín informativo. Disponible en: <https://espacio.osc.mx/2022/10/31/personas-defensoras-y-periodistas-de-26-entidades-federativas-se-articulan-para-exigir-condiciones-seguras-para-el-ejercicio-de-sus-derechos/> (Consultado en enero 2023).

⁹ Comunicación e Información de la Mujer AC (CIMAC) es una organización independiente dedicada a la investigación con perspectiva de género y busca la participación de las mujeres en el periodismo. Para más información su página web: <https://cimac.org.mx/>

El énfasis se colocó en delinear una propuesta conjunta de cómo debería construirse una Política Pública Integral para garantizar el derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión a partir de la construcción de entornos seguros.

En los tres espacios, las y los participantes presentaron monitoreos, investigaciones e iniciativas que ya impulsan para hacer frente a las condiciones de riesgo y amenazas a las que se enfrentan en sus territorios. Las reflexiones resultaron significativas porque permitieron reconocer preocupaciones compartidas y particularizar en dinámicas y necesidades de cada entidad federativa.

Este Manual surge de las conversaciones, debates y preguntas que se socializaron en los tres encuentros. A ellas, sumamos una revisión de las obligaciones que el Estado mexicano tiene en relación a los derechos a defender derechos humanos y a la libertad de expresión. Acudimos a una búsqueda en fuentes normativas para precisar los contenidos y alcances que la Política Pública Integral debería contener. Ello permite sostener nuestros argumentos respecto a la obligatoriedad de la misma.

Durante el proceso encontramos que, en otros países, organizaciones y colectivos también se están haciendo preguntas similares. En sus reflexiones, resaltan que la estrategia de un mecanismo de protección no es suficiente y exigen que el problema se aborde desde una mirada de Política Pública Integral¹².

Conocer sus posicionamientos y las respuestas que están dando a la pregunta ¿cómo construir una política pública integral para garantizar el derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión? confirma y fortalece la pertinencia y relevancia de un Manual como este.

Uno de los retos principales de la Política Pública Integral es que se implemente, que no se quede en documentos de buenas intenciones y motivos. Las políticas públicas se operan por instituciones gubernamentales que tienen estructuras, dinámicas y culturas burocráticas propias que no se rigen, exclusivamente, por la dimensión jurídico normativa que les da facultades legales¹³.

La experiencia nos ha demostrado que considerar, desde el principio la relación de las políticas públicas con las organizaciones gubernamentales encargadas de operarlas, es una postura que hace frente a los desafíos que se presentarán en el momento de su implementación.

Acudimos a estudios vinculados al análisis de políticas públicas y organizaciones gubernamentales para ubicar coordenadas a tener en cuenta para que la política pública permee la actuación gubernamental.

Las fuentes y referencias señaladas permitieron concretar los contenidos del Manual. Al elaborarlo, tuvimos en mente a las personas defensoras, periodistas, organizaciones, colectivos y redes que participaron en los encuentros, a otros sectores en el país y fuera de él que podrían estar interesados y se están haciendo preguntas similares y, por supuesto, en autoridades que tienen facultades y obligaciones legales para atender el tema.

¹⁰ Brigadas Internacionales de Paz (Peace Brigades International) es una ONG internacional dedicada a la defensa de derechos humanos y fomenta la no violencia. Para más información su página web: <https://www.peacebrigades.org/es/sobre-pbi>

¹¹ Espacio de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (Espacio OSC) se dedica a monitorear y proponer mejoras y reformas a la política de protección a personas defensoras y periodistas. Para más información su página web: <https://espacio.osc.mx/>

¹² En particular, encontramos eco en las siguientes referencias: Eguren, Luis Enrique (2017). *Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos*. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Protection International, Bruselas/ San José, 139 pp. Disponible en: <https://cejil.org/publicaciones/es-tiempo-ya-politicas-publicas-eficaces-para-el-derecho-a-defender-los-derechos-humanos/>; Audiencia 43 (exoficio) “Sistemas de protección para defensores de derechos humanos”, 157 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 8 de abril de 2016. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=juq0GA5aVks&t=2s&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos; Unidad de Protección a Defensoras y defensores de derechos Humanos- Guatemala (UDEFEQUA), Webinar “El derecho a defender derechos humanos. Importancia de una política pública”, 14 de diciembre de 2022, Disponible en: <https://fb.watch/hJK5NozEta/>. Los tres recursos fueron consultados en enero de 2023.

¹³ Arellano, David (2010). “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales” en Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo (comps). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1º edición, México, pp. 61-92.

En él encontrarán orientaciones para responder a la pregunta *¿cómo construir una Política Pública Integral para garantizar los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión?* El abordaje que aquí proponemos es un punto de arranque. Argumenta sobre los contenidos y procedimientos mínimos que deberían estar sobre la mesa en la discusión de la política pública integral.

Al señalar los mínimos enmarcamos elementos indispensables que no se pueden descartar. Concretar una política pública en la materia requiere, necesariamente, de negociaciones entre distintos actores, la claridad sobre elementos indispensables es clave para definir prioridades. Pensamos en el Manual como un insumo para la incidencia y el diálogo.

ALCANCES DEL MANUAL

El Manual comienza con un breviario sobre Políticas Públicas y Enfoque de Derechos Humanos que expone las coordenadas que enmarcan el debate sobre la Política Pública Integral.

A partir del breviario, comenzamos a problematizar la forma en cómo actualmente se atiende la política pública de protección para ahondar en el viraje que propone la Política Pública Integral y que implica abrir la mirada hacia los entornos inseguros y violentos que están obstaculizando la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión.

Aquí, especificamos los seis criterios que componen la obligación de crear entornos seguros y propicios: 1) Asegurar condiciones para que personas periodistas y defensoras de derechos humanos realicen sus actividades libremente, 2) Deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes en su labor, 3) Evitar y responder a actos destinados a criminalizar su trabajo, 4) Reconocer públicamente la importante y legítima función que desempeñan quienes defienden los derechos humanos y la libertad de expresión, 5) Políticas y mecanismos de prevención/protección eficaces que se ocupen de los grupos en situación de riesgo y 6) Acceso a la justicia, reparación y garantías de no repetición y combate a la corrupción e impunidad.

Además, ahondamos en cómo debería integrarse el enfoque de derechos humanos a las respuestas del Estado para cumplir con su obligación de crear entornos seguros y propicios para asegurar el ejercicio a la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión.

Posteriormente, exploramos los puntos de arranque con los que ya cuenta la Política Pública Integral a partir del análisis de un conjunto de instrumentos mínimos tanto a nivel federal como local, y de la recuperación de aprendizajes significativos derivados de las políticas de protección y preventivas que se han implementado en el país en la última década.

La última sección está enfocada en aportar herramientas. Primero, ofrece una priorización de los criterios que tiene la intención de convertirse en una ruta de referencia para que personas defensoras y periodistas, sus organizaciones y redes, puedan definir rutas de incidencia acordes a sus contextos y necesidades locales. Consideramos que, igualmente, es un instrumento útil para las autoridades.

Finalmente, y tomando como base las experiencias que se compartieron en los encuentros, proponemos una ruta para la incidencia que parte por reconocer los actores relevantes para empujar la agenda común en torno a la Política Pública Integral, analizar el contexto y los actores estatales relevantes, identificar y priorizar instrumentos de política pública así como analizar sus distintas etapas bajo la mirada del enfoque de derechos humanos, a partir de ello establecer estrategias de incidencia que al implementarse contribuyen al fortalecimiento del proceso organizativo de quienes impulsaron la agenda.

La ruta que proponemos no es una receta de cocina o una secuencia estricta. Puede servir como ruta, sobre todo, para aquellas entidades federativas donde la agenda es incipiente, y como elementos a fortalecer en aquellas agendas que ya se encuentran definidas y en curso. Ahondemos en cada uno de sus pasos.

El Manual cierra con reflexiones finales que recuperan propuestas y pendientes identificados por las personas que participaron en los tres encuentros.

Es importante destacar que el Manual no profundiza en diagnósticos sobre la situación de personas defensoras y periodistas en el país, tampoco presenta análisis detallados sobre los Mecanismos de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que existen a nivel federal y en algunas entidades federativas. Ambos temas son motivo de otras múltiples investigaciones y estudios que concretan esfuerzos de actores diversos que, en conjunto, permiten contar con referencias públicas y actualizadas^{14 15} en las que no profundizamos dado que el foco es la Política Pública Integral y no el Mecanismo.

¹⁴ Algunas referencias que particularizan en la situación de personas defensoras y periodistas son: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Folleto Informativo, número 29, 56 pp. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf> (Consultado en enero 2023), Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15, 163 pp. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf> (Consultado en enero 2023); CIDH (2011). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> (Consultado en enero 2023); CIMAC (2022). Dejar todo. Diagnósticos sobre mujeres periodistas en situación de desplazamiento forzado interno en México y de las obligaciones del Estado en materia de atención, prevención y protección, México, pp. 164; Comité Cerezo México (2023). Informe: 22 personas defensoras de derechos humanos ejecutadas extrajudicialmente en el 2022, México, 14 pp; CNDH (2011). Informe especial sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2011_julio_defensores.pdf (consultado en febrero 2023); Consejo de Derechos Humanos (2019). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. A/74/159, 27 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/216/27/PDF/N1921627.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023); Consejo de Derechos Humanos (2018). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión acerca de su misión a México, A/HRC/38/35/Add.2, 22 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/177/46/PDF/G1817746.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023)

¹⁵ Algunas referencias que particularizan en los Mecanismos de Protección: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019a). Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf (consultado en enero 2023); Micrositio “Comisiones de papel” <https://comisionesdepapel.ladobe.com.mx/>; CIDH (2013). Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.12/13. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 191 pp. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_violencia_esp_web.pdf (Consultado en enero 2023); CIDH (2017). Hacia una política pública integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, pp 193. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf> (Consultado en enero 2023); Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2022). Diagnóstico sobre los alcances y retos del “Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” y la necesidad de una política de Estado para la protección a las personas defensoras y periodistas. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-05/Diagnostico_Mecanismo_Proteccion_Personas_Defensoras.pdf (consultado en febrero 2023); ONU (2019). Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad. A/74/314, 16 de agosto de 2019 Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/255/41/PDF/N1925541.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).

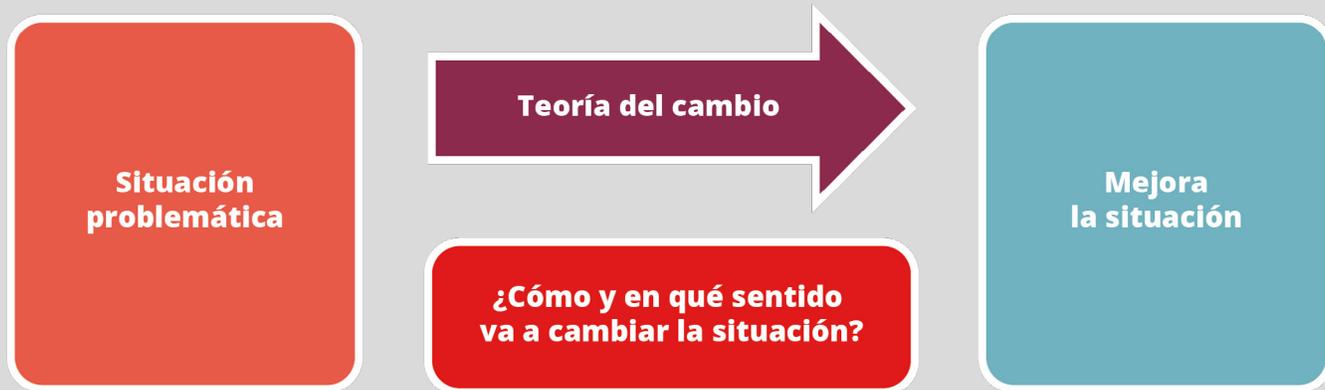
Breviario sobre Políticas Públicas y Enfoque de Derechos Humanos

POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son intervenciones deliberadas que el Estado, a través de sus actores e instituciones gubernamentales, realizan para tratar de mejorar situaciones que son reconocidas como problemas públicos. Así, parten de identificar el problema, tratar de explicar por qué ocurre y cuáles son las afectaciones que generan y proyectan un escenario futuro mejor a la situación actual¹⁶. Al proyectar un escenario futuro indican cómo y en qué sentido va a mejorar la situación; a este proceso se le conoce como teoría de cambio.

¹⁶ Merino, Mauricio (2013). Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, Centro de Investigación y Docencia Económica, México; Aguilar Villanueva, L. (ed.). (1992). El estudio de las políticas públicas (Primera edición.). Porrúa, México; Merino, Mauricio y Guillermo Cejudo (comps.) (2010). Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública, México, CIDE y FCE; Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences*, 1(1), pp. 3-14; Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de Políticas Públicas. Universidad del Externado de Colombia, Colombia.

ESQUEMA I. PROBLEMA PÚBLICO Y TEORÍA DEL CAMBIO



Fuente: elaboración propia.

Ahondemos en el proceso de las políticas públicas. Para ser reconocidas como **problemas públicos**, las situaciones que se consideran como problemáticas deben **retomarse en las agendas gubernamentales** de los actores del Estado; es decir, deben entrar en la lista de cosas que quieran resolver.

En materia de derechos humanos, los problemas públicos entran en las agendas a partir de la exigencia. La presión que ejercen las personas, colectivos y redes es fundamental para obligar a las autoridades a incorporar los problemas públicos en sus listas de temas por resolver.

La articulación de los distintos actores que se organizan para promover la incorporación de problemas públicos, en las agendas gubernamentales, se conoce como **coaliciones promotoras**. Las coaliciones promotoras son fundamentales tanto para visibilizar los temas como para incidir en la forma en cómo se toman las decisiones para resolver la situación.

Una vez que los problemas públicos son reconocidos por las autoridades estatales inicia un proceso continuo de toma de decisiones. La explicación del proceso puede dividirse en varias etapas. El primer momento implica **definir el problema público**, caracterizar la situación problemática y explicar cuáles son las causas que la ocasionan y los efectos que generan.

En la literatura de política pública se afirma que la forma en cómo entendemos los problemas determina las soluciones que se plantean para hacerles frente¹⁷. Por ello, la definición del problema público que se busca atender es trascendental, de alguna forma, es el corazón de la política pública.

Después de caracterizar el problema arranca el momento del **diseño de la intervención**. Aquí se decide sobre los ámbitos en los que se va a intervenir, cómo se va a intervenir y qué se espera lograr. El diseño es un momento de delimitación porque no, necesariamente,

es posible intervenir en todo el problema público ya sea porque la autoridad no tiene todas las atribuciones para hacerlo, o bien, porque no hay suficiente capacidad operativa o presupuestal y tocará decidir dónde enfocarse.

El diseño se concretará en un instrumento de política pública, o en un conjunto de ellos, como son los programas de distintos niveles (nacionales, sectoriales, transversales, estatales, institucionales), protocolos, estrategias, etc. Tales instrumentos deben establecer la ruta para operacionalizar la política pública: indicar sus objetivos, poblaciones, criterios, metas, indicadores, resultados y la forma en cómo van a monitorearlo. Sin una operacionalización rigurosa y transparente es imposible hacer ejercicios de seguimiento, durante la implementación de la política, ni ejercicios útiles de evaluación.

El diseño da paso a la **implementación** donde se gestiona y opera la ruta indicada en los instrumentos de política pública.

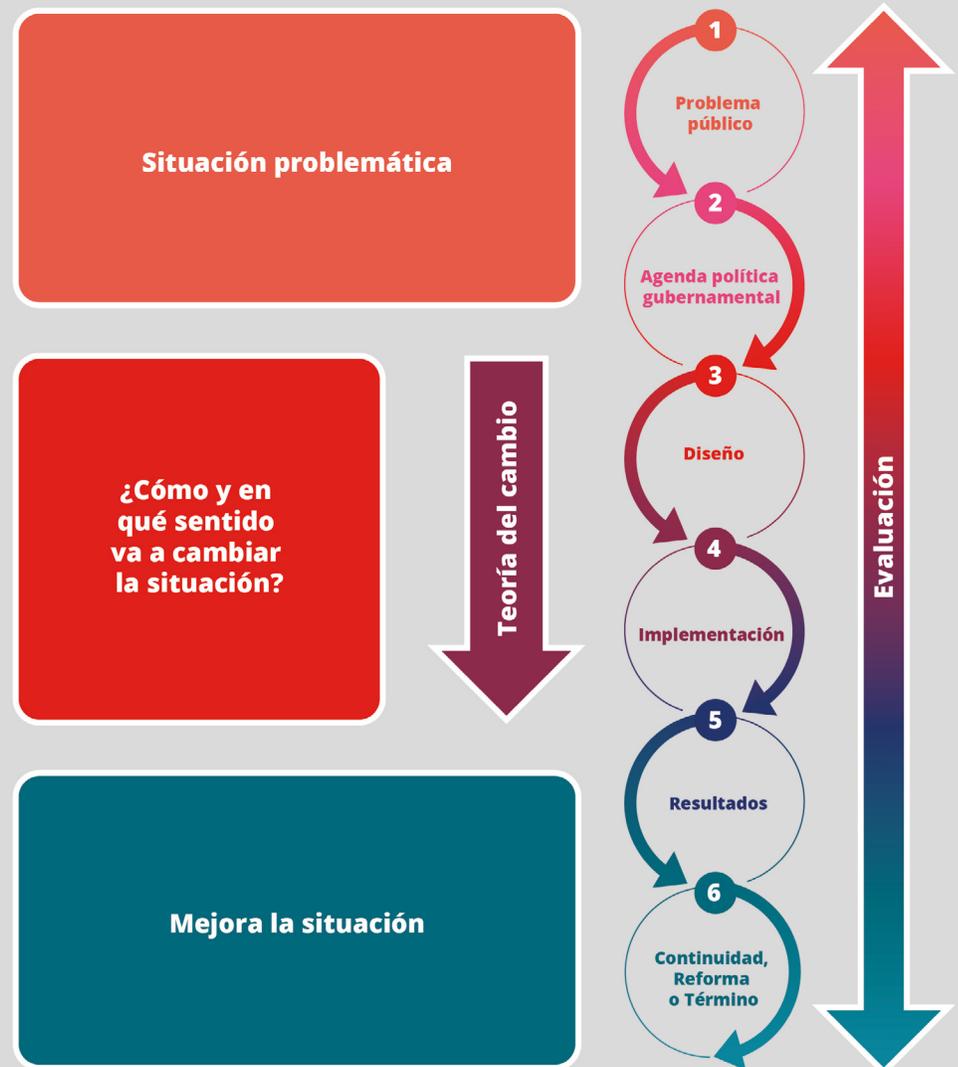
¹⁷ Merino, Mauricio (2013). Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, CIDE, México.

El **seguimiento y monitoreo** son actividades que ocurren durante la implementación pues van registrando, a la par de que se ejecuta, el avance en las actividades, resultados y objetivos esperados articulando con los indicadores, metas y fuentes de verificación que se plantearon en el diseño.

Es importante destacar que la implementación no es un momento automático y no existe una lógica vertical que traslada la operación del instrumento de política pública entre quienes la diseñan a quienes son responsables de ejecutarla. En la implementación influyen los actores que operan la política y que lo hacen "como la entienden" acorde con sus intereses, recursos y capacidades. En la implementación el papel de la burocracia a nivel de calle, y el de las culturas burocráticas, es clave.

La implementación genera resultados que deben ser evaluados. En la evaluación de resultados importa conocer si se cumplieron los objetivos, si se consiguieron los resultados y si la teoría de cambio resultó adecuada. Sin embargo, la **evaluación** es un análisis que puede realizarse en la formulación del problema público, en el diseño y en la implementación para verificar si cumplen con las condiciones que se requieren para ser eficientes, efectivas y pertinentes¹⁸.

ESQUEMA 2. RELACIÓN ENTRE LA TEORÍA DEL CAMBIO Y ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Espinosa Díaz (2021).

¹⁸ Razo, Ana (2019). Evaluación y derechos humanos. Material presentado en el Diplomado en Evaluación, Planeación y Diseño de Indicadores (1era ed.), CIDE, 12 de agosto al 2 de diciembre de 2019.

ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En todas las etapas de las políticas públicas hay procesos de toma de decisiones. Los actores estatales son quienes tienen la obligación legal de estar al frente de tales decisiones. Las atribuciones que les da la ley les faculta para tener responsabilidades precisas; entre ellas, el manejo de los recursos.

Que los actores estatales tengan la responsabilidad de tomar las decisiones no significa que deben hacerlo de forma arbitraria o basadas, únicamente, en sus prioridades de gestión o de gobierno en turno. Menos aún, que tales decisiones continúen contribuyendo a sostener redes de corrupción e impunidad.

El marco jurídico normativo debe orientar la toma de decisiones en los distintos momentos de las políticas públicas; es decir, **las obligaciones que el Estado**

mexicano ha asumido en materia de derechos humanos deben ser los parámetros en función de los cuales se tomen las decisiones públicas. Desde esta perspectiva, todos los servicios, bienes e intervenciones estatales son formas con las que el Estado contribuye al cumplimiento de sus obligaciones.

La incorporación del enfoque de derechos humanos no es una opción que quede a criterio de la “buena voluntad” de los actores estatales. En México, la centralidad de los derechos humanos en la actuación estatal quedó cubierta legalmente con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio del 2011. De forma que, en el país y sus distintas entidades federativas, incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas no solo es una exigencia legítima, sino legal.

Si las autoridades estatales no incorporan el enfoque de derechos humanos están siendo omisas con una obligación constitucional. Tal omisión, incluso, puede generar violaciones a los derechos humanos que se supone deberían procurar. Omisiones y violaciones sobre las que tienen que rendir cuentas.

No sobra precisar que las omisiones y violaciones no necesariamente son descuidos o desconocimiento; pueden ser decisiones deliberadas. Los actores estatales pueden decidir “no hacer algo” y con su inacción favorecer a dinámicas que perpetúan las vulneraciones a los derechos humanos. La omisión también es una decisión que el Estado puede asumir e, incluso, promover¹⁹.

Incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas implica orientarlas bajo los siguientes principios.

¹⁹ Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de Políticas Públicas. Universidad del Externado de Colombia, Colombia.

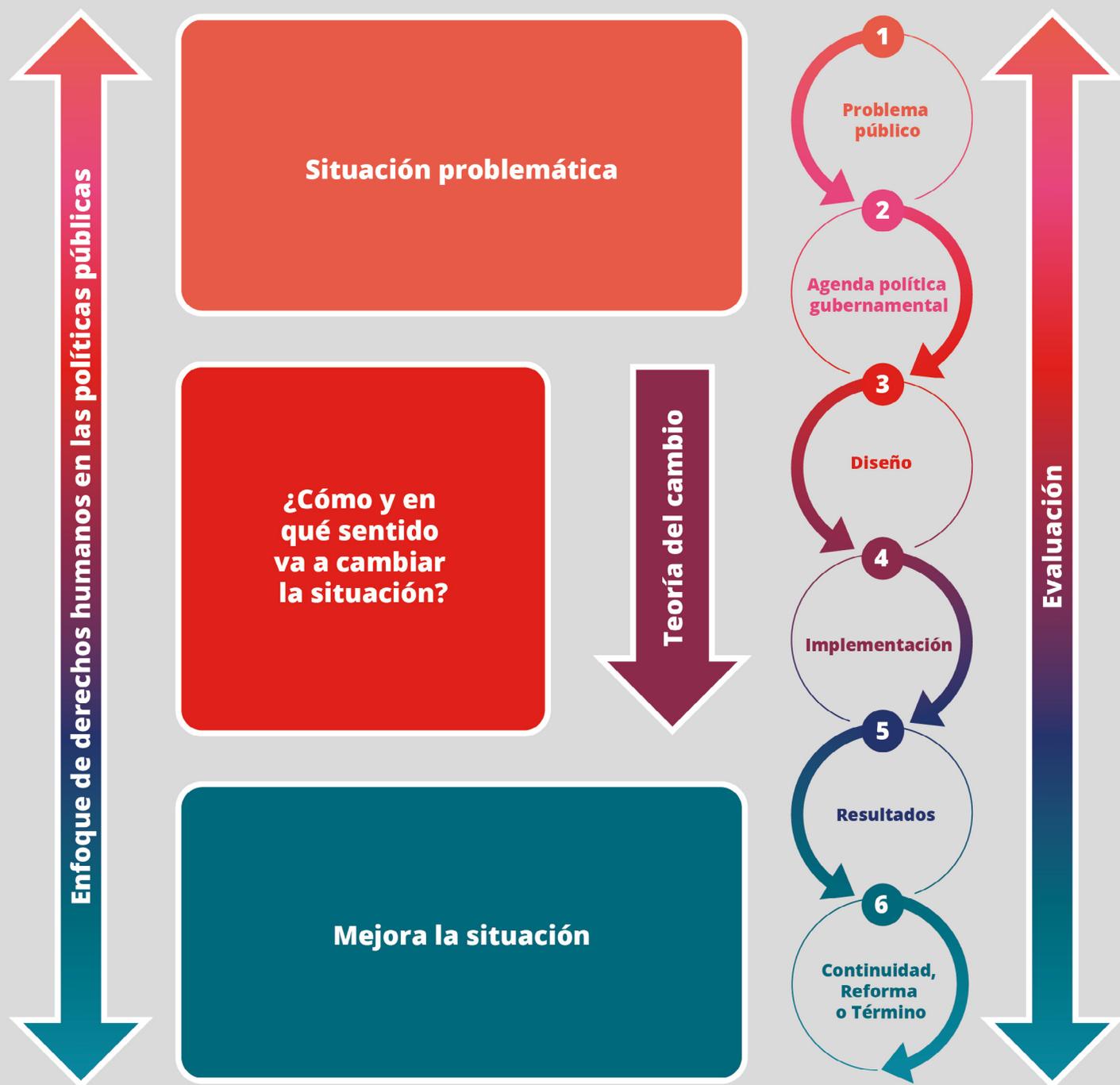
TABLA I. PRINCIPIOS DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

<p>Estándar del derecho o derechos involucrados en la política pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contenido y alcance del derecho (¿qué es el derecho y cuáles son los ámbitos que cubre?) • Obligaciones del Estado 	<p>Acceso a la información y transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a la información • Transparencia activa de las instituciones para informar sobre la gestión y resultados de las políticas públicas. • Rendición de cuentas
<p>Igualdad y no discriminación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Igualdad formal • Igualdad sustantiva y material • Desigualdad estructural • Enfoque diferenciado e interseccional 	<p>Mecanismos de exigibilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos para quejarse e inconformarse. • Mecanismos jurisdiccionales, semijurisdiccionales, políticos y administrativos
<p>Participación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derecho de las personas a participar en los asuntos que les afectan • Participación como procesos, no como eventos aislados • Mecanismos de participación 	<p>Coordinación intra e interinstitucional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos, cadenas de mando, comunicación y coordinación intra e interinstitucional claramente establecida. • Recursos físicos, presupuestos y personal suficiente y capacitado. • Redes de gobernanza que enmarquen las acciones de cooperación y generación de acuerdos entre los poderes públicos y órdenes de gobierno involucrados.
<p>Cultura de derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación en y para los derechos humanos, incluyendo la profesionalización del funcionariado público involucrado en la política. • Atención, en todo momento, respetuosa y garante de los derechos humanos sin revictimización. 	

Fuente: elaboración propia con base en Abramovich (2021); CIDH (2018); Espinosa Díaz (2021); Rossi y Moro (2014) y Vázquez Valencia y Delaplace (2011)

Puesto así, no toda intervención del Estado es una política pública. Si en su configuración no se encuentran los elementos que ya hemos señalado, podemos hablar de otro tipo de políticas, por ejemplo, gubernamentales o administrativas. Por la relevancia para nuestro tema, enfatizamos que si no hay una participación sustantiva de personas, colectivos, redes y organizaciones afectados por el tema no estamos hablando de una política pública con enfoque de derechos humanos.

ESQUEMA 3. RELACIÓN ENTRE LA TEORÍA DEL CAMBIO, LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS



Fuente: Espinosa Díaz (2021).

Ampliar la mirada: de la atención a las agresiones a la construcción de entornos seguros y propicios

LA ATENCIÓN A LAS AGRESIONES HACIA LAS PERSONAS DEFENSORAS Y PERIODISTAS

A nivel federal, la Ley de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que creó el Mecanismo de Protección pretendió convertirse en una estrategia nacional enfocada en la protección de quienes ejercen la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión²⁰.

El Mecanismo es un avance a nivel nacional y en la región. Personas defensoras, periodistas, organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional, órganos de derechos humanos asociados al Sistema Universal y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos exigieron, en conjunto, que el tema entrara a la agenda gubernamental y que fuera atendido por autoridades estatales.

²⁰ Para profundizar en el proceso de exigencia al Estado, ver: Espacio OSC (2015). Segundo diagnóstico sobre la implementación del mecanismo de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Espacio OSC,. Disponible en: https://hchr.org.mx/puntal/wp/wp-content/uploads/2020/06/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf (consultado en enero 2023).

Una vez que el tema fue recuperado por actores estatales, organizaciones de la sociedad civil también exigieron participar en la implementación del Mecanismo. La incorporación de personas representantes de sociedad civil en la implementación se concretaría con la conformación del Consejo Consultivo²¹ y con la participación de cuatro personas del Consejo, con voz y voto, en la Junta de Gobierno del Mecanismo.

La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y el principal órgano de la toma de decisiones para la prevención y protección de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas²². La Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo funge, principalmente, como un órgano coordinador que comunica los acuerdos y resoluciones de la Junta de Gobierno a las autoridades encargadas de su ejecución; no tiene atribuciones de investigación ni de sanción.

La estrategia nacional impulsada por la Ley de Protección y el Mecanismo Federal se replicó, de distintas formas, en las entidades federativas. Al 31 de octubre del 2022, los Congresos locales de

15 entidades habían emitido alguna Ley local relacionada con el tema²³.

La Ley Federal y la mayor parte de las Leyes Estatales indican que los Mecanismos están facultados para aplicar cuatro tipos de medidas: de prevención, preventivas, urgentes de protección y de protección. En la Ciudad de México, la Ley local también contempla medidas de carácter social²⁴.

Para ser beneficiarios de las medidas, las personas defensoras y periodistas que se encuentran en riesgo deben solicitar su incorporación al Mecanismo. Los procesos no son necesariamente ágiles y ese es uno de los principales cuestionamientos al Mecanismo, ejemplo de ello son las prácticas documentadas en la investigación "Protección de Papel para Periodistas" por parte del colectivo Desde Provincia²⁵.

En la práctica, la labor de los Mecanismos se ha centrado prioritariamente en las medidas urgentes de protección y de protección. Las medidas de protección que se aplican son principalmente físicas: cámaras, chalecos antibalas, escoltas, rondines de fuerzas de seguridad, botones de asistencia, teléfonos satelitales, medidas

de infraestructura, entre otras. La incorporación de otras medidas vinculadas a la protección, como la dimensión psicosocial o la seguridad digital, es limitada. En la aplicación de las medidas tampoco se particulariza en el contexto y las condiciones de las propias personas defensoras y periodistas.

Si bien, los Mecanismos pueden llegar a reconocer que las agresiones hacia las personas defensoras y periodistas son distintas según su género, edad, etnia, condición social o lucha, no necesariamente saben qué hacer frente a ello y cómo abordarlo. De forma que las medidas de protección se aplican sin mayor precisión a las particularidades del contexto y de las personas defensoras y periodistas.

Las dificultades operativas que obstaculizan la posibilidad de acceder a recursos en los tiempos en los que se requiere y, por tanto, la implementación de acciones concretas²⁶, así como escasas capacidades para reaccionar cuando es necesario debido a las discrepancias en la coordinación con otras autoridades y el insuficiente e inefectivo seguimiento e implementación de las medidas han

²¹ El Consejo Consultivo es un órgano de consulta de la Junta de Gobierno integrado por nueve consejeras y consejeros con experiencia o conocimiento en la defensa o promoción de los derechos humanos o en el ejercicio del periodismo o conocimiento en la evaluación de riesgos y protección de personas defensoras de derechos humanos o periodistas, no deberán desempeñar ningún cargo como servidor público (Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, artículo 9).

²² Las resoluciones que emita la Junta de Gobierno serán obligatorias para las autoridades federales, cuya intervención sea necesaria para satisfacer Medidas de Prevención, Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección previstas en esta Ley (Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, artículo 4).

²³ Ciudad de México, Coahuila, Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz. Para profundizar en la legislación estatal vigente a 2022 consultar: CIMAC (2022) Palabras impunes: Estigmatización y violencia contra mujeres periodistas en México de 2019-2022. CIMAC, pp. 116-125. Disponible en: https://cimac.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/Informe_CIMAC_2022_AMLO_Estigmatizacion.pdf (Consultado en abril 2023).

²⁴ El anexo 1 del Manual recupera las definiciones de los cinco tipos de medidas y especifica cuáles son las que contemplan las leyes de las entidades federativas.

²⁵ La investigación puede consultarse en: https://comisionesdepapel.ladobe.com.mx/?_ga=2.137141428.589905182.1678311230742439695.1678311230 (Consultada en enero 2023).

significado que los procesos de coordinación interinstitucionales sean de las principales debilidades de los Mecanismos.

Los Mecanismos, por sí solos, tampoco han sido un recurso suficiente para promover que las autoridades asuman su responsabilidad en el tema. Por ejemplo, a nivel federal, aún cuando la Fiscalía General de la República forma parte de la Junta de Gobierno, la impunidad respecto a las investigación de las agresiones contra personas defensoras y periodistas es una constante.

De forma que, durante la última década, la estrategia para hacer frente a los obstáculos que limitan el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión en México se centra en atender las agresiones que enfrentan las personas defensoras y periodistas.

La respuesta del Estado ante las agresiones es reactiva y limitada. El aparato del Estado reacciona cuando el riesgo es inminente o, peor aún, cuando las agresiones ya han sido consumadas. La reacción se cobija bajo un enfoque de seguridad que asume que las personas defensoras y periodistas son "objetos de protección" y, para protegerles, se les "blinda" con medidas que pretenden encapsularlos.

Incluso, en casos extremos se justifica que se les desplace de los lugares donde

habitan con el argumento de proteger su vida e integridad. El desplazamiento forzado²⁷ tiene consecuencias irreparables en los proyectos de vida de las personas defensoras y periodistas y sus familias, así como de los movimientos y causas con las que se vinculan. Incluso puede inhibir que continúen el ejercicio de su derecho a la defensa de derechos humanos o la libertad de expresión.

La respuesta también es limitada, tanto por el tipo de medidas de protección que se aplican- predominantemente físicas e individuales- como por la cantidad de casos: no todos los casos de personas y periodistas que se encuentran en riesgos son atendidos por los Mecanismos de Protección.

En pocas palabras, es una reacción que encapsula a algunas personas defensoras o periodistas que se encuentran en riesgo, como si pretendiera colocarlas en una burbuja sin intervenir nada en el entorno que las rodea. Mientras este sigue generando astillas que pinchan las burbujas.

Ante este panorama, ¿es suficiente con fortalecer a los Mecanismos? Nuestra respuesta es contundente: no es suficiente, es necesario atender las causas e impactos diferenciados que están generando las agresiones hacia las personas defensoras y periodistas.

Si mantenemos el foco sólo en los Mecanismos continuaremos con una mirada corta que atiende los síntomas, nos quedaremos en la superficie mientras las causas se siguen consolidando. Si las causas se mantienen intactas, no habrá Mecanismos ni recursos suficientes que puedan prevenir y atender las agresiones hacia las personas defensoras y periodistas.

Entonces ¿habría que eliminar a los Mecanismos? No, los Mecanismos son necesarios, pero es indispensable ubicar sus alcances y dejar de pretender que el problema de agresiones a personas defensoras y periodistas se resolverá, únicamente por esta vía. Los Mecanismos son una medida extrema que, cuando se necesita implementar, es porque un conjunto de otras vías preventivas y de garantías de derechos no funcionaron.

La tendencia no es exclusiva de México. El reduccionismo para abordar el problema se identifica en otros tres países latinoamericanos donde hay Mecanismos de protección: Colombia, Brasil y Honduras²⁸.

En síntesis, el problema público se articula alrededor de las agresiones a personas defensoras y periodistas y, para que éstas disminuyan, se crean Mecanismos de protección que implementan medidas preventivas y de protección.

²⁶ Espacio OSC. (2017). Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano. Espacio OSC y Artículo 19, pp. 56. Disponible en: <https://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2022/03/3.-La-deuda-del-Estado-mexicano.pdf> (consultado en febrero 2023).

²⁷ Las siguientes investigaciones profundizan en los efectos del desplazamiento forzado en personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión: Comunicación e Información de la Mujer A.C. (2022). Dejar todo. Diagnóstico sobre mujeres periodistas en situación de desplazamiento forzado interno en México y de las obligaciones del Estado en materia de atención, prevención y protección. CIMAC, UE, Global Fund For Women. Disponible en: <https://cimac.org.mx/descarga-diagnostico-sobre-mujeres-periodistas-en-situacion-de-desplazamiento-forzado-interno-en-mexico-y-de-las-obligaciones-del-estado-en-materia-de-atencion-prevencion-y-proteccion/> (consultado en enero 2023); López Hernández, María Edith (2020). Diagnóstico sobre las Personas que en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la Ciudad de México. USAID y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/13.-Diagnostico-CDMX-Digital.pdf> (consultado en enero 2023).

ESQUEMA 4. POLÍTICA PÚBLICA ACTUAL DE PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS Y PERIODISTAS



Fuente: elaboración propia.

²⁸ (Eguren, op.cit., 36). En 2017, existían Mecanismos de Protección en cuatro países de América Latina: Colombia, Brasil, México y Honduras. El análisis comparado de su funcionamiento permitió identificar que en los cuatro países “Los Estados comenzaron limitando el problema a las agresiones físicas en sí y, por lo tanto, pusieron en marcha programas reactivos que se centraron sobre todo en la protección física inmediata de defensores de derechos humanos en riesgo, a semejanza de los programas de protección de testigos o víctimas existentes en algunos países. Por fuera de estos programas tan limitados, los Gobiernos parecían dar por hecho que otros organismos del Estado se encargarían de investigar y sancionar las agresiones, negándose a reconocer tanto la impunidad existente como la frecuente participación de agentes estatales como agresores. (...) A modo de balance, podemos decir que hasta ahora los Estados han logrado imponer su visión reduccionista del problema, centrándose en el reconocimiento de las amenazas y agresiones contra algunas personas defensoras de derechos humanos. A partir de ello, ofrecen una protección física individual, en la lógica de reaccionar con simples medidas de seguridad a la situación de riesgo concedida a algunos defensores. Es decir, estos puntos de vista contrapuestos, se ha saldado, en general, con una limitación conceptual y política respecto a la verdadera protección del derecho a defender derechos humanos.” (Eguren, op.cit., 55).

Sobre el tema, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también observó que “los mecanismos de protección material, tienden a estar fuertemente enfocados en cuestiones de protección frente a situaciones de riesgo, lo cual es necesario e importante, pero no necesariamente tienden a integrar un enfoque integral y preventivo requerido para, junto con una serie de medidas, conformar una política global que se dirija no solamente a prevenir las amenazas, ataques o represalias más inminentes, sino también a sus causas” Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, párrafo 33.

Es necesario reformular el problema público y, por ende, repensar la teoría de cambio y la estrategia. En los encuentros que antecedieron la elaboración del Manual se socializaron dinámicas que, en los contextos locales y regionales, están contribuyendo a sostener ambientes inseguros y violentos para la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión.

Algunas de las dinámicas compartidas refieren a campañas de desprestigio por parte de autoridades públicas, el acoso judicial por vía penal y administrativa, el uso arbitrario de la fuerza pública en contra de quienes ejercen el derecho a la protesta, en contextos donde la creciente militarización de la seguridad pública converge con la colusión entre autoridades locales con integrantes de la delincuencia organizada²⁹.

Las y los participantes también señalaron la presencia de empresas con proyectos extractivos en los territorios que generan dinámicas que dificultan el ejercicio a defender derechos humanos y la libertad de expresión. La evidencia de articulación entre las empresas y las autoridades estatales para que las actuaciones gubernamentales resulten a favor de los intereses privados, en detrimento de los públicos, resulta un diagnóstico compartido en todos los tres encuentros.

Sin atención a las causas de las amenazas, sin castigo a los responsables, sin identificación de cadenas de mando, ni reparación del daño, las violaciones a los derechos de las personas defensoras y periodistas se siguen multiplicando y, con ellas, las solicitudes de ingresar a los esquemas de protección de los Mecanismos quienes no cuentan con los recursos, financieros ni humanos, para lograr responder a todas las demandas de protección.

Además de atender las agresiones puntuales hacia las personas defensoras y periodistas, se exige que se atiendan las dinámicas que generan las violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras y periodistas.

Talexigencianoproviene,exclusivamente,depersonasdefensorasyperiodistas,organizaciones sociales,colectivosyredesnacionalesyregionales.El llamado de atención lo han hecho también órganos de Naciones Unidas, así como la Comisión Interamericana (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La CIDH publicó en 2017 el Informe Hacia una política pública integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. En el Informe, la Comisión insiste en que son necesarias medidas más amplias que los Mecanismos de Protección³⁰, medidas que “involucran obligaciones de distinta naturaleza, su cumplimiento integral es que el que posibilitará un ambiente seguro y libre para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos”³¹.

POLÍTICA INTEGRAL SEGÚN LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

“UNA “POLÍTICA INTEGRAL DE PROTECCIÓN” PARTE DEL RECONOCIMIENTO DE LA INTERRELACIÓN E INTERDEPENDENCIA DE LAS OBLIGACIONES QUE TIENE EL ESTADO PARA POSIBILITAR QUE LAS PERSONAS DEFENSORAS PUEDAN EJERCER EN FORMA LIBRE Y SEGURA SUS LABORES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN ESTE SENTIDO, HACE REFERENCIA A UN ENFOQUE AMPLIO Y COMPRENSIVO QUE REQUIERE EXTENDER LA PROTECCIÓN MÁS ALLÁ DE MECANISMOS O SISTEMAS DE PROTECCIÓN FÍSICA CUANDO LAS PERSONAS DEFENSORAS ATRAVIESAN SITUACIONES DE RIESGO, IMPLEMENTANDO POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEDIDAS ENCAMINADAS A RESPETAR SUS DERECHOS; PREVENIR LAS VIOLACIONES A SUS DERECHOS; INVESTIGAR CON DEBIDA DILIGENCIA LOS ACTOS DE VIOLENCIA EN SU CONTRA; Y, SANCIONAR A LOS RESPONSABLES INTELLECTUALES Y MATERIALES”³².

²⁹ Espacio OSC (2022), (Op. Cit)

³⁰ “La Comisión ha observado que los mecanismos de protección material tienden a estar fuertemente enfocados en cuestiones de protección frente a situaciones de riesgo, lo cual es necesario e importante, pero no necesariamente tienden a integrar un enfoque integral y preventivo requerido para, junto con otra serie de medidas, **conformar una política global que se dirija no solamente a prevenir las amenazas, ataques o represalias más inminentes sino también a sus causas**” Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). Hacia una política pública integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, párrafo 30. Negritas añadidas

³¹ Ibid, párrafo 28.

³² Ibid, párrafo 2.

En el Informe, la CIDH precisa que la necesidad de políticas de protección más integrales es imperativa en países donde existe un contexto de riesgo documentado hacia las personas defensoras de derechos humanos. El contexto de riesgo en México hacia el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión está ampliamente documentado.

El viraje que propone la Política Pública Integral es centrarse en que los contextos no son seguros ni propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión. El énfasis está colocado en las condiciones para el ejercicio de ambos derechos. Ello permite colocar en el centro la vivencia de las y los sujetos que son titulares de los mismos, lo que incluye la dimensión colectiva que contienen ambos derechos. Así, se busca transitar de un modelo de decisión pública en el que las personas son tratadas como “objetos de protección” a reconocerles como sujetos de derechos.

De forma que la estrategia no puede continuar sosteniéndose en encapsular a algunas personas defensoras y periodistas bajo limitadas medidas de protección. Es necesario ampliar la mirada y pasar de una lógica de Mecanismos, a una de políticas públicas que son integrales porque entienden que la causas, los síntomas y los impactos están relacionados y deben abordarse.

¿A QUIÉNES VA DIRIGIDA LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL?

En los espacios que dieron pie a la elaboración de este Manual múltiples testimonios refirieron cómo la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión se realiza con independencia a si las personas se reconocen bajo las identidades de “defensoras, defensores o periodistas”. Sus contextos les han convocado a movilizarse para ejercer sus derechos:

El mega proyecto llegó a nuestra comunidad. Pasamos de resistirlo con protestas a documentar e informar de sus consecuencias y las agresiones que estábamos viviendo (Mujer defensora del territorio, encuentro centro);

Yo soy una mamá que de un día a otro tuve que enfrentar la desaparición de mi hija y, en el camino aprender desde cómo realizar la búsqueda en campo, a redactar oficios

hasta cómo posicionar el tema en redes sociales (Mujer buscadora, encuentro sur);

A partir del desastre en la mina, nos vimos envueltas en exigir al Estado, acompañar casos, protegernos a nosotras, visibilizarlo en medios, impulsar acciones en la comunidad para que no se olvide. (Mujer defensora, encuentro norte).

No es necesario identificarse como persona defensora o periodista para ejercer nuestros derechos a la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión. Tampoco es necesario encuadrar si nuestro ejercicio de derechos se centra en la defensa o en la libertad de expresión, como refieren los testimonios, es común que ambos derechos encuentren múltiples formas de relacionarse.

Así como hay periodistas que a través de su trabajo hacen ejercicio de defensa de derechos humanos, también hay personas que ejercen su libertad de expresión sin ser periodistas o pretender llegar a los medios masivos de comunicación.

Por ejemplo, es una práctica frecuente entre las personas que se encuentran en movilidad humana compartir en redes sociales como Facebook, Instagram, Tik Tok o WhatsApp, información sobre sus rutas migratorias para difundir riesgos o compartir datos de redes solidarias,

³³ Ibid, párrafo 6.

³⁴ La organización Protection International refiere que “Las personas defensoras de derechos humanos se definen por sus acciones y los derechos que defienden, independientemente de si se autoidentifican o no como defensoras de derechos humanos. (...) En ocasiones, las personas defensoras no se reconocen a sí mismas en este concepto global de “personas defensoras de derechos humanos”, sino que se identifican con otras identidades más presentes en su entorno y su contexto. Es fundamental concebir a las y los defensores de derechos humanos como sujetos que evolucionan con el tiempo a medida que crece su conciencia sobre la defensa de los derechos humanos y establecen relaciones con otros sujetos y colectividades (...) Cualquier persona o grupo de personas que se esfuerce en promover los derechos humanos podrá ser considerado como defensor defensora. Por ejemplo, los pueblos indígenas que luchan por el respeto y vigencia de sus derechos étnico-territoriales, aunque no se autodenominen como defensores, sí están defendiendo sus derechos, y por ello, enfrentan barreras y corren riesgos, asociados también a la discriminación y exclusión históricas, al racismo, la pobreza, etc.” Protection International (s/a). Enfoque crítico sobre el derecho a defender los derechos humanos, pp. 6 y 7.

como los albergues. Incluso, en las caravanas de migrantes, que cruzaron el país de sur a norte, “algunas personas que integraban la caravana realizaron transmisiones vía facebook para documentar enfrentamientos con las autoridades y violaciones a derechos humanos” (Testimonio, encuentro sur).

Las personas defensoras y periodistas no son, únicamente, las que se nombran y reconocen como tales asumiendo esa identidad³⁴. De hecho, los criterios normativos universal e interamericano apuntan a que el foco para nombrar a una persona como defensor o defensora de derechos humanos debe colocarse en lo que la persona hace para ejercer el derecho, aún cuando por sí misma no se nombre como tal.

³⁵ CIDH (2019). “Concepto y rol de las personas defensoras de derechos humanos en una sociedad democrática” en Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. OEA/Ser.LV/II. Doc. 262, párrafos 24,26 y 25. En la elaboración del concepto de persona defensora de derechos humanos, la Comisión recupera sus informes previos sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “Caso Defensor de derechos humanos y otros vs. Guatemala”, “Caso Luna López vs. Honduras”, “Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia”, “Caso Kawas Fernández vs. Honduras”, “Caso Fleury y otros vs. Haití”, así como el Folleto Informativo 29 de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Al 2022, constituye una de las definiciones, basadas en criterios normativos, más actualizadas sobre quienes son las personas defensoras de derechos humanos.

¿QUÉ DEFINE A UNA PERSONA COMO DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS?

CRITERIOS UNIVERSALES E INTERAMERICANOS

LA COMISIÓN INTERAMERICANA ESTABLECE QUE UN DEFENSOR O DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS ES “TODA PERSONA QUE DE CUALQUIER FORMA PROMUEVA O PROCURE LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES RECONOCIDAS A NIVEL NACIONAL O INTERNACIONAL”. ESTA AMPLIA DEFINICIÓN ABARCA LAS ACTIVIDADES PROFESIONALES O LUCHAS PERSONALES O SOCIALES QUE TIENEN INCLUSO UNA VINCULACIÓN SOLAMENTE OCASIONAL CON LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. POR SU PARTE, LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS HA SEÑALADO QUE LA CALIDAD DE DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS RADICA EN LA LABOR QUE SE REALIZA.

LA DEFINICIÓN ES CONSISTENTE CON LO INDICADO POR LAS NACIONES UNIDAS Y SU RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. AL RESPECTO, EL RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SEÑALÓ QUE “UN DEFENSOR DE LOS DERECHOS HUMANOS ES TODA PERSONA QUE, INDIVIDUAL O COLECTIVAMENTE, ACTÚA O DESEA ACTUAR PARA PROMOVER, PROTEGER O PROCURAR LA PROTECCIÓN Y REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LOS PLANOS LOCAL, NACIONAL, REGIONAL O INTERNACIONAL. EN ESTE SENTIDO, LAS PERSONAS DEFENSORAS PUEDEN SER DE CUALQUIER GÉNERO, EDAD O PROVENIENCIA, TODA VEZ QUE EXISTE UN CONSENSO A NIVEL INTERNACIONAL EN EL CUAL EL CRITERIO PRINCIPAL PARA DETERMINAR SI UNA PERSONA ES O NO DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS DESCANSA PRINCIPALMENTE SOBRE LA ACTIVIDAD QUE ESTA REALICE. CONSECUENTEMENTE, NO DEBEN DE INFLUIR OTROS FACTORES COMO RECIBIR UNA REMUNERACIÓN POR SU LABOR O BIEN, PERTENECER A UNA ORGANIZACIÓN CIVIL O NO PARA SER CONSIDERADA UNA PERSONA DEFENSORA DE DERECHOS HUMANOS³⁵.

(DE FORMA QUE), LO QUE MÁS CARACTERIZA A UNA PERSONA DEFENSORA DE LOS DERECHOS HUMANOS NO ES EL TÍTULO O EL NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA QUE TRABAJA SINO EL CARÁCTER DE LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLA. (...) MUCHAS PERSONAS ACTÚAN COMO DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS FUERA DE TODO CONTEXTO PROFESIONAL O LABORAL. POR EJEMPLO, PUEDE CALIFICARSE DE PERSONA DEFENSORA AL ESTUDIANTADO QUE ORGANIZA UNA CAMPAÑA PARA ACABAR CON LA TORTURA EN LAS CÁRCELES. A LAS Y LOS HABITANTES DE UNA COMUNIDAD RURAL QUE COORDINAN UNA MANIFESTACIÓN PARA PROTESTAR CONTRA LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL DE LAS TIERRAS DE CULTIVO CAUSADA POR DESECHOS INDUSTRIALES.

DESDE LUEGO, ES IMPOSIBLE CATALOGAR LA ENORME VARIEDAD DE CONTEXTOS EN QUE ACTÚAN LAS PERSONAS DEFENSORAS (...) EN TODAS LAS REGIONES DEL MUNDO HAY PERSONAS QUE LUCHAN PARA LOGRAR EL PLENO DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS, DE ACUERDO CON SUS CIRCUNSTANCIAS Y A SU PROPIO MODO. LOS NOMBRES DE ALGUNAS PERSONAS DEFENSORAS SON INTERNACIONALMENTE CONOCIDOS, PERO LA MAYORÍA DE ELLOS PERMANECEN EN EL ANONIMATO.³⁶

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Folleto Informativo, número 29, pp. 8 y 10.

En relación al periodismo hay un criterio similar, asociado a la función y no a la autoadscripción como periodista o a contar con un título profesional. Son considerados igualmente periodistas quienes participan de medios de comunicación comunitarios y aquellos que ejercen el “periodismo ciudadano”.

El siglo XXI y el crecimiento del uso de Internet también han contribuido a re-conceptualizar la idea de quienes son periodistas incluyendo a quienes hacen uso de los medios digitales para informar a través, por ejemplo, de blogs, microblogs, foros en línea, redes sociales, podcast. El boom del internet abrió nuevas posibilidades de acceso para buscar, recibir y difundir información por canales diversos, más allá de las fronteras, agregando posibilidades para ejercer el derecho a la libertad de expresión. También, amplió el tipo de agresiones que reciben quienes ejercen este derecho.

³⁷ Consejo de Derechos Humanos (2022). Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital. Relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan. A/HRC/50/29, pp. 5.

³⁸ Asamblea General de Naciones Unidas (2010). Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/65/284, párrafo 21.

³⁹ Consejo de Derechos Humanos (2022), (op. cit), párrafos 15 y 16. Negritas añadidas.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013). Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.12/13, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, nota al pie 3, página 1. Negritas añadidas.

¿QUÉ DEFINE A UNA PERSONA COMO PERIODISTA?

CRITERIOS UNIVERSALES E INTERAMERICANOS

DE ACUERDO CON LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN, SE ENTIENDE QUE:

“PERIODISTA ES TODA AQUELLA PERSONA QUE SE DEDICA A INVESTIGAR, ANALIZAR Y DIFUNDIR INFORMACIÓN, DE FORMA SISTEMÁTICA Y ESPECIALIZADA, POR CUALQUIER MEDIO DE DIFUSIÓN ESCRITO, RADIAL, TELEVISIVO O ELECTRÓNICO. CON EL ADVENIMIENTO DE NUEVAS FORMAS DE COMUNICACIÓN, EL PERIODISMO SE HA AMPLIADO Y ABARCA NUEVOS ÁMBITOS, COMO EL DEL PERIODISMO CIUDADANO”.³⁸ PÁRRAFO 21.

EN 2022, LA RELATORÍA AGREGÓ LOS SIGUIENTES ELEMENTOS:

“HOY EN DÍA, NI EL CONCEPTO DE PERIODISTA NI LA PRÁCTICA DEL PERIODISMO SE CIRCUNSCRIBEN A LAS PERSONAS EMPLEADAS POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. EL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS HA DEFINIDO EL PERIODISMO COMO UNA FUNCIÓN EN LA QUE “PARTICIPAN UNA AMPLIA VARIEDAD DE PERSONAS, COMO ANALISTAS Y REPORTEROS PROFESIONALES Y DE DEDICACIÓN EXCLUSIVA, AUTORES DE BLOGS Y OTROS QUE PUBLICAN POR SU PROPIA CUENTA EN MEDIOS DE PRENSA, EN INTERNET O POR OTROS MEDIOS”.

SI BIEN EL AUGE DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DIGITALES HA AMPLIADO CONSIDERABLEMENTE LAS POSIBILIDADES DE CREAR Y DIFUNDIR CONTENIDOS, LOS SITIOS DE NOTICIAS CIUDADANAS, LOS BLOGS Y LOS SERVICIOS DE NOTICIAS DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COMPLEMENTAN, MÁS QUE SUSTITUYEN, A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. ALGUNOS ESTUDIOSOS HAN PROPUESTO DEFINIR LA PROTECCIÓN JURÍDICA EN RELACIÓN CON LOS “ACTOS DE PERIODISMO”, EN VEZ DE LIGARLA A LAS FUNCIONES PROFESIONALES DE UN PERIODISTA. EN OTRAS PALABRAS, LA DESIGNACIÓN PROFESIONAL DEL INDIVIDUO ES MENOS RELEVANTE QUE LA NATURALEZA DEL CONTENIDO Y DEL INTERÉS PÚBLICO QUE ENTRAÑE”.³⁹

A NIVEL INTERAMERICANO, LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA CIDH REAFIRMÓ QUE:

“EL TÉRMINO “PERIODISTAS” (...) DEBE SER ENTENDIDO DESDE UNA PERSPECTIVA FUNCIONAL: PERIODISTAS SON AQUELLOS INDIVIDUOS QUE OBSERVAN, DESCRIBEN, DOCUMENTAN Y ANALIZAN ACONTECIMIENTOS, DECLARACIONES, POLÍTICAS Y CUALQUIER PROPUESTA QUE PUEDA AFECTAR A LA SOCIEDAD, CON EL PROPÓSITO DE SISTEMATIZAR ESA INFORMACIÓN Y REUNIR HECHOS, ANÁLISIS Y OPINIONES PARA INFORMAR A SECTORES DE LA SOCIEDAD O A ESTA EN SU CONJUNTO. UNA DEFINICIÓN DE ESTA ÍNDOLE INCLUYE A QUIENES TRABAJAN EN MEDIOS DE INFORMACIÓN Y AL PERSONAL DE APOYO, ASÍ COMO A QUIENES TRABAJAN EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMUNITARIOS, A LOS Y LAS “PERIODISTAS CIUDADANOS/AS”, Y A OTRAS PERSONAS QUE PUEDAN ESTAR EMPLEANDO LOS NUEVOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA LLEGAR AL PÚBLICO, ASÍ COMO A FORMADORES DE OPINIÓN QUE SE TORNAN UN BLANCO POR EL EJERCICIO DE SU DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.”⁴⁰

¿QUÉ DEFINE A UNA PERSONA COMO PERIODISTA?

CRITERIOS NACIONALES

DE ACUERDO CON LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS: “AQUELLAS PERSONAS FÍSICAS, ASÍ COMO MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN PÚBLICOS, COMUNITARIOS, PRIVADOS, INDEPENDIENTES, UNIVERSITARIOS, EXPERIMENTALES O DE CUALQUIER OTRA ÍNDOLE CUYO TRABAJO CONSISTE EN RECABAR, GENERAR, PROCESAR, EDITAR, COMENTAR, OPINAR, DIFUNDIR, PUBLICAR O PROVEER INFORMACIÓN, A TRAVÉS DE CUALQUIER MEDIO DE DIFUSIÓN Y COMUNICACIÓN QUE PUEDE SER IMPRESO, RADIOELÉCTRICO, DIGITAL O IMAGEN” (LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS, ART. 2J)⁴¹

EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DE PERIODISTA, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DICE QUE: “CUALQUIER DEFINICIÓN QUE SE DÉ DEL TÉRMINO “PERIODISTA” DEBE PARTIR DEL CONTEXTO DE INSEGURIDAD QUE ENFRENTAN LOS COMUNICADORES EN EL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD Y TENER COMO PROPÓSITO EL PERMITIR EL ACCESO A LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN QUE OFRECEN LOS DISTINTOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS A AQUELLOS QUE EJERCEN SU DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A TRAVÉS DEL PERIODISMO. ASÍ, LA DEFINICIÓN DE LOS SUJETOS BENEFICIARIOS DE MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS DEBE INCORPORAR A TODOS AQUELLOS QUE, DE ALGUNA MANERA, CUMPLAN CON LA FUNCIÓN DE INFORMAR A LA SOCIEDAD DE EVENTOS DE INTERÉS PÚBLICO. DE IGUAL MANERA, RESULTA PATENTE LA NECESIDAD DE UNA DEFINICIÓN QUE ABARQUE LOS DISTINTOS Y CAMBIANTES MODOS CON LOS QUE SE EJERCE EL PERIODISMO. POR TALES RAZONES SE JUSTIFICA UNA DEFINICIÓN DE PERIODISTA ORIENTADA HACIA LAS ACTIVIDADES Y FUNCIONES QUE SE REALIZAN EN ESTA PROFESIÓN. ASÍ, PARA DETERMINAR QUÉ PERSONA TIENE LA CALIDAD DE PERIODISTA, DEBE ACUDIRSE A LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA Y ANALIZARSE SI ÉSTAS TIENEN UN PROPÓSITO INFORMATIVO” (2017, PÁRR. I).⁴²

En los ejercicios de derechos humanos hay procesos. Procesos de vida que detonan la necesidad de posicionarse, individual o colectivamente, frente a circunstancias que nos movilizan. Necesitamos una política pública que esté centrada en las personas titulares de los derechos a defender derechos humanos y libertad de expresión reconociéndoles como sujetos de derechos a lo largo de todos sus procesos de vida.

Si la colocamos ahí, las intervenciones del Estado tendrían que estar garantizándonos a todas las personas que, al momento en que quisiéramos ejercer ambos derechos, contaremos con las condiciones para hacerlo sin que nuestra integridad personal se vea comprometida.

Así como no dudamos que el derecho a la educación o a la salud es un derecho que nos pertenece a todas las personas, tenemos que transitar a un entorno que reconozca que los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión nos pertenecen a todas las personas, no solamente a quienes se identifican como

defensores o periodistas, y que podemos ejercerlos de forma personal o colectiva, ya sea de manera continua o en momentos específicos a lo largo de nuestra vida.

Este reconocimiento es fundamental para la Política Pública Integral. En los encuentros reiteradamente escuchamos testimonios de personas que tuvieron dificultades para que sus casos fueran catalogados como agresiones por el ejercicio de la defensa de derechos humanos o la libertad de expresión, ya que, las autoridades constantemente les exigen acreditar su carácter de persona defensora o periodista.

En el encuentro centro conocimos de un caso emblemático del uso de la “acreditación” por parte de actores estatales. Desde finales del 2020, la defensora indígena amuzga Kenia Hernández, fue acusada y detenida por presuntos delitos de robo con violencia y ataque contra las vías de comunicación por cerrar y liberar casetas como forma de manifestación. Kenia es coordinadora del Colectivo Libertario Zapata Vive, un movimiento social campesino que defiende los derechos a la tierra y promueve diferentes formas de resistencia frente a modelos económicos extractivistas impuestos por el Estado. Kenia contaba con medidas de protección del Mecanismo Federal, y durante el proceso judicial, se enteró que le fueron suspendidas sin que el Mecanismo Federal le informara debidamente.

La suspensión de las medidas ha sido utilizado como argumento por el Ministerio Público para indicar que Kenia ya no es defensora. Este caso ejemplifica cómo las

⁴¹ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012). Diario Oficial de la Federación, Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf> (consultado en enero 2023)

⁴² SCJN (2017). Periodista. La definición del término debe orientarse a sus funciones. Tesis 1ra. CCXVIII/2017. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015746> (consultado en marzo 2023).

medidas se están utilizando como criterio de validación de quién es o no persona defensora y, por tanto, qué tipo de trato tendría que estar recibiendo en los procesos judiciales.

Tal acreditación constituye un ejercicio de poder que aplican actores estatales que termina violando derechos humanos. Las acreditaciones se convierten en una validación de quienes son y quienes no titulares del derecho, lo que genera, por defecto, categorizaciones sobre las personas.

Mantener prácticas que solicitan a las personas que acrediten su calidad de defensoras o periodistas es una dinámica que obstaculiza el acceso a la justicia y contribuye a generar contextos más inseguros y desfavorables para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión. Además, es contrario a los criterios universal, interamericano y nacional tal como lo describimos con anterioridad.

CREAR ENTORNOS SEGUROS Y PROPICIOS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS A DEFENDER DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El derecho a defender derechos humanos no es un derecho nuevo, más bien, es un derecho compuesto. Lo conforman el siguiente conjunto de libertades y derechos fundamentales: libertad de reunión y asociación, libertad de opinión y expresión, derecho a la protesta, derecho a la protección, a un recurso efectivo, al acceso a la financiación, derecho al acceso y comunicación con los organismos internacionales, y el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos.⁴³

ESQUEMA 5. DERECHOS Y LIBERTADES QUE COMPONEN EL DERECHO A DEFENDER DERECHOS HUMANOS



Fuente: elaboración propia con base en ONU (1999)

Cuando hacemos uso de este derecho, en realidad, estamos haciendo uso de todas estas libertades y derechos fundamentales. Por ello, conocemos el derecho a defender derechos humanos como un derecho paraguas que cubre libertades y derechos ya existentes⁴⁴.

La Declaración sobre los defensores de los derechos humanos (1999) fue el primer instrumento de carácter internacional en “definir oficialmente la defensa de los derechos humanos como un derecho en sí mismo”, compuesto por otros derechos que ya se encontraban reconocidos y que, en conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos.⁴⁵

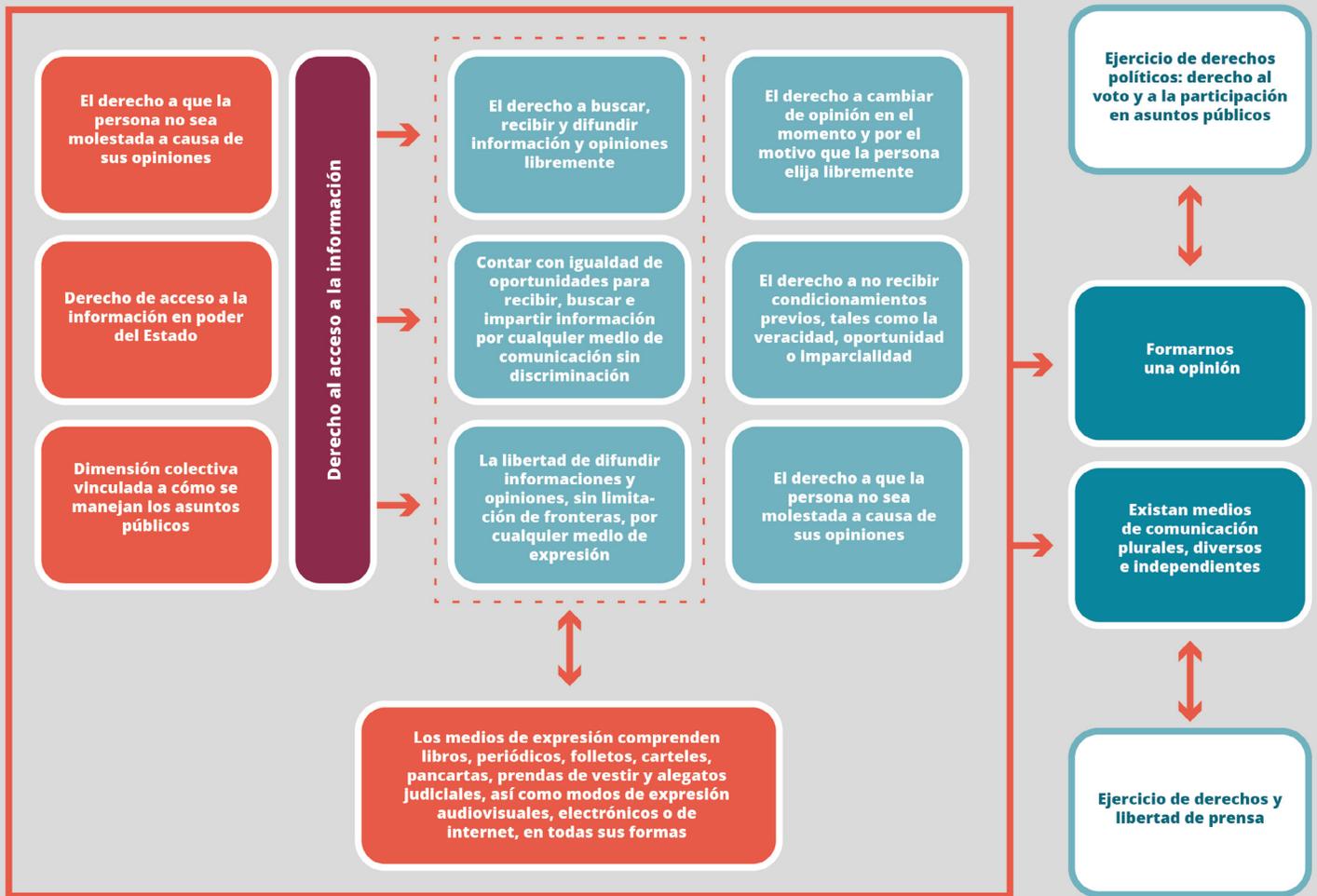
El derecho a la libertad de expresión es un componente del derecho a defender derechos humanos; pero, es importante abordarlo de forma autónoma porque no todo acto de libertad de expresión es, necesariamente, un acto de defensa de derechos humanos.

⁴³ Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1999). Declaración sobre las personas defensoras de los derechos humanos. A/RES/53/144. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf (consultado en enero 2023).

⁴⁴ “El derecho a defender derechos humanos funciona como un derecho paraguas: no otorga nuevos derechos adicionales, sino que engloba y refuerza un conjunto de derechos que son clave para la defensa de los derechos humanos, y que están reconocidos en otros Pactos, Convenciones y Declaraciones de derechos humanos” Protection International (s/a). Enfoque crítico sobre el derecho a defender los derechos humanos, p. 2.

⁴⁵ “La Declaración sobre Defensores de la ONU hace referencia a diversas medidas que los Estados deben adoptar para permitir y no obstaculizar el ejercicio de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Varias de las acciones u omisiones que los Estados deben observar para garantizar y respetar el derecho a defender los derechos conforme a la Declaración, son correlativos de obligaciones cuyo goce sustenta derechos reconocidos en múltiples convenios y declaraciones internacionales de naturaleza vinculante. (...) Los anteriores deberes del Estado guardan relación con el goce de varios derechos contenidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tales como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial que, en su conjunto, permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos. Es por ello, que una afectación a un defensor o defensora en represalia a sus actividades puede conllevar la violación de múltiples derechos expresamente reconocidos por los instrumentos interamericanos.”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, párrafos 15 a 19.

ESQUEMA 6 . COMPONENTES DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y SU INTERDEPENDENCIA CON OTROS DERECHOS



Fuente: elaboración propia con base en Asamblea General ONU (2010); CIDH (2000) y Relatorías Especiales sobre Libertad de Expresión (2014; 2019)⁴⁶

La búsqueda de información tiene una dimensión colectiva relevante vinculada a los asuntos públicos: las investigaciones nos permiten conocer, entre otras cosas, cómo manejan las autoridades los temas de gobierno, las dinámicas y violencias que afectan nuestros territorios.

⁴⁶ Asamblea General de Naciones Unidas (2010). Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/65/284. 11 de agosto de 2010, pp. 26. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/88/PDF/N1048288.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023); Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2000). Declaración de principios sobre libertad de expresión. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2> (Consultado en enero 2023); Relatorías Especiales sobre Libertad de Expresión (2014). Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión. Relator Especial de Naciones Unidas, Relatora Especial de la OEA, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADHP), París, 3 pp. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2> (Consultado en enero 2023); Relatorías Especiales sobre Libertad de Expresión (2019). Declaración conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la libertad de expresión en la próxima década. Relator Especial de Naciones Unidas, Relatora Especial de la OEA, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADHP), Londres, 4 pp. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1146&IID=2> (Consultado en enero 2023).

Las personas periodistas y los medios de comunicación libres, plurales y diversos son fundamentales para que podamos recibir estas informaciones y formarnos una opinión propia. Hay algunos derechos específicos asociados a medios de comunicación y personas periodistas que son relevantes mencionar:

ESQUEMA 7. DERECHOS ASOCIADOS A MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y PERSONAS PERIODISTAS

Derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales

Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios que garanticen una igualdad de oportunidades en el acceso a los mismos

Derecho a que el Estado respete y garantice las condiciones de independencia que hacen posible el desarrollo de su labor, y en este sentido a verse libres de presiones de cualquier índole

Derecho a investigar y buscar todo tipo de información sobre asuntos de interés público, a diseminar información de interés público pronunciada por otra persona o proveniente de la prensa extranjera, y a visitar comunidades afectadas por situaciones del orden público o conflicto armado para documentar sus condiciones de vida y recoger información sobre violaciones de sus derechos humanos

Derecho a no ser víctimas de tratos discriminatorios en virtud de sus opiniones, de pertenecer a un determinado medio de comunicación, o por algún trabajo previo

Fuente: elaboración propia

La obligación de crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos humanos y la libertad de expresión comenzó a consolidarse en el 2013, a través de una informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos.

Paulatinamente, las Relatorías de los Sistemas universal e interamericano -incluidas las de Libertad de Expresión- han consolidado los contenidos y alcances de la obligación, a partir de su trabajo y análisis de los contextos y dificultades que enfrentan las personas que ejercen sus derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión.⁴⁷

⁴⁷ Ejemplo de ello, es el Informe de la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos del 2016 que recupera buenas prácticas en materia de protección a nivel local, nacional, regional e internacional, las Declaraciones conjuntas del Relator Especiales de Libertad de Expresión y Opinión a nivel universal e interamericano sobre la universalidad y el derecho a la libertad de expresión (2014) y del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la libertad de expresión en la próxima década (2019).

Incluso, el establecimiento de entornos libres y seguros para los periodistas y los trabajadores de los medios de comunicación adquirió tal relevancia que Naciones Unidas generó un Plan de Acción sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad que lo toma como objetivo; el Plan guía la actuación de los organismos, fondos y programas de Naciones Unidas

⁴⁸ Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2022). 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 (Acuerdo Escazú), LC/PUB.2018/8/Rev.1.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR ENTORNOS PROPIOS Y SEGUROS?

TOMANDO COMO REFERENCIA LA DEFINICIÓN DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN SUS INFORMES DE 2016 Y 2019, SON:

ENTORNOS EN EL QUE EL EJERCICIO DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ESTÁ ENRAIZADO EN EL APOYO GENERAL DE LA SOCIEDAD Y EN EL QUE LAS INSTITUCIONES Y LOS PROCESOS DE GOBIERNO PROMUEVEN SU SEGURIDAD Y LOS OBJETIVOS DE SUS ACTIVIDADES. AMBOS ELEMENTOS SON ESENCIALES PARA LA CREACIÓN DE UN ENTORNO EN EL QUE LOS AUTORES DE VIOLACIONES DE SUS DERECHOS TENGAN QUE RENDIR CUENTAS Y SUS ACTOS NO QUEDEN IMPUNES (INFORME 2016, PÁRRAFO 77).

UNO DE LOS ELEMENTOS BÁSICOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE ESTOS ENTORNOS ES GARANTIZAR EL ACCESO A LA JUSTICIA Y EL FIN DE LA IMPUNIDAD. NO ES POSIBLE LOGRAR EL EJERCICIO PLENO DEL DERECHO A DEFENDER Y PROMOVER LOS DERECHOS HUMANOS (INCLUIDO EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN) SI NO SE GARANTIZA, A SU VEZ, EL DERECHO DE ACCEDER A LA JUSTICIA CUANDO OCURREN VIOLACIONES QUE LIMITAN EL CITADO DERECHO.

ELLO NO SOLO ES FUNDAMENTAL EN CUANTO DERECHO INDIVIDUAL, SINO TAMBIÉN POR EL IMPACTO QUE GENERA EN LA SOCIEDAD. LA IMPUNIDAD, ADEMÁS DE PROVOCAR UN ENORME SUFRIMIENTO A LAS VÍCTIMAS, INHIBE A OTRAS PERSONAS PARA QUE NO REALICEN LABORES DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y REDUCE EL ESPACIO CÍVICO (INFORME 2019, PÁRRAFOS 6 A 8).

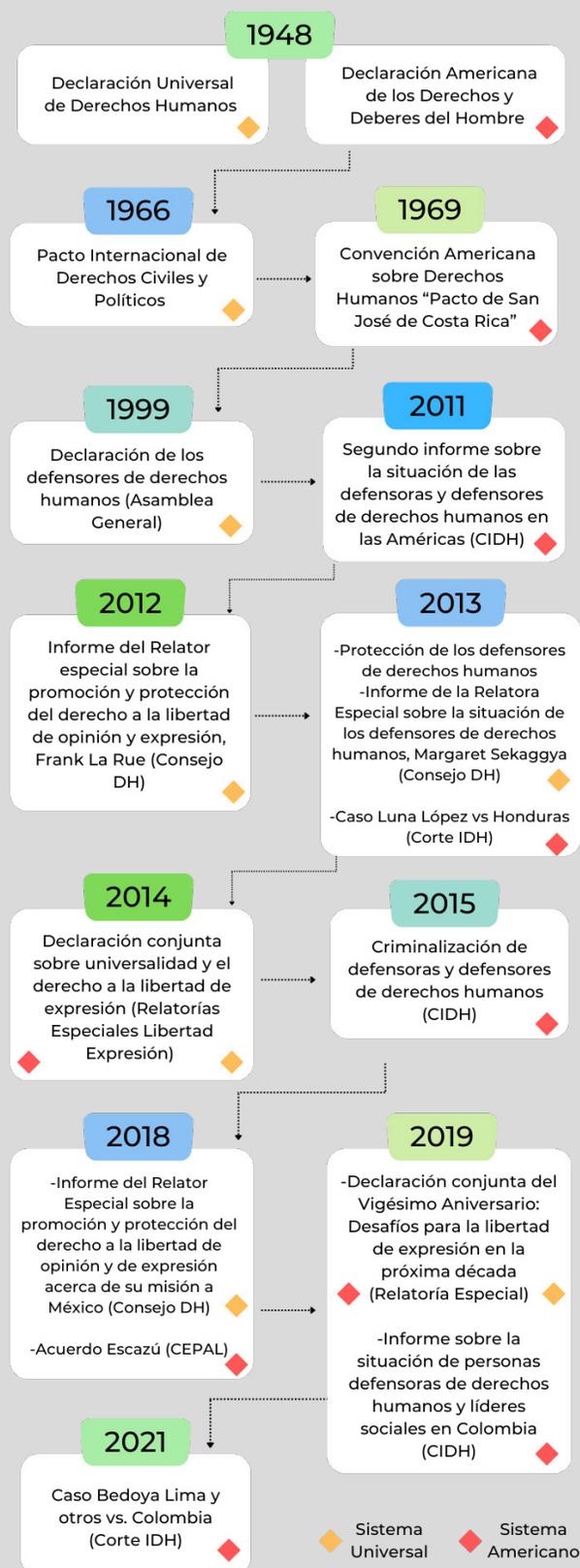
La obligación de crear entornos seguros y propicios también ha sido referida en los informes de la Comisión Interamericana. Además, en el ámbito regional, el *Acuerdo de Escazú*⁴⁸ estableció en la fracción 1 del Artículo 9 que:

“cada (Estado) Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promuevan y defiendan los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad”.

El Artículo 9 también refiere las obligaciones de tomar medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de las y los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales y tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones. El Acuerdo de Escazú fue firmado por el gobierno de México en 2018, ratificado por el Senado en 2020 y entró en vigor en 2021.

De forma que la obligación de crear entornos seguros y propicios se precisa en instrumentos normativos de derechos humanos universales e interamericanos que han sido firmados y ratificados por México. Por tanto, son de aplicación obligatoria en la normativa interna. Es decir, **las políticas públicas integrales para crear entornos seguros y propicios para el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión YA son obligaciones para el Estado mexicano.**

ESQUEMA 8. LÍNEA DEL TIEMPO DE INSTRUMENTOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL



Fuente: elaboración propia

Como mencionamos previamente, con el tiempo, la obligación de “crear entornos seguros y propicios” se ha consolidado en distintos instrumentos. A partir de su revisión, recuperamos los criterios universales e interamericanos para contar con un **mapa de la obligación** que sirva, a modo de coordenadas, para entender cuáles son las obligaciones específicas del Estado. Después de revisar los instrumentos, identificamos que hay seis bloques de criterios que componen la obligación y que, a continuación, recuperamos. En el Anexo 3 indicamos los contenidos específicos para cada uno de los bloques de criterios.

TABLA 2. BLOQUES DE CRITERIOS SOBRE LA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE CREAR ENTORNOS SEGUROS Y PROPIOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS A DEFENDER DERECHOS HUMANOS

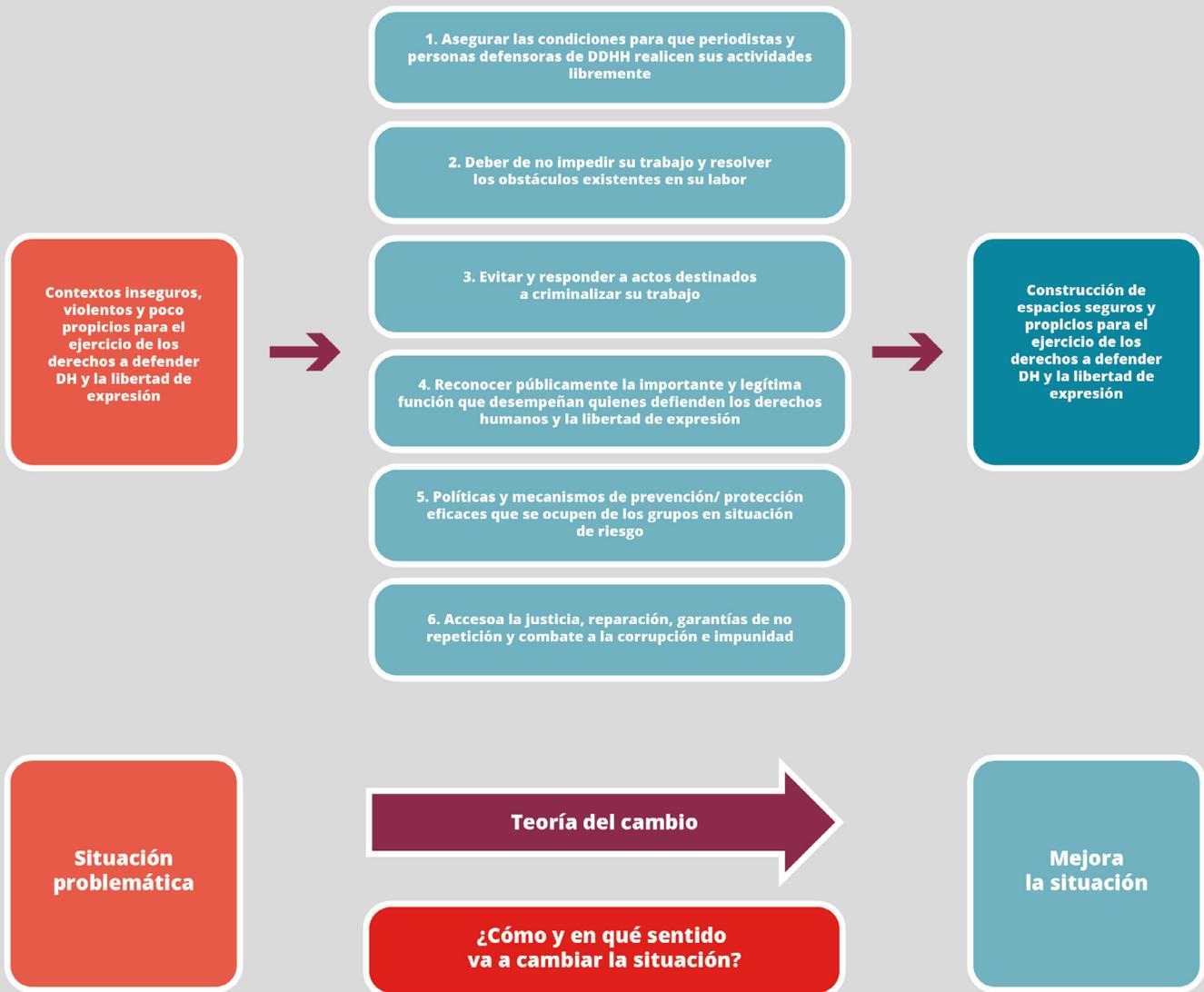
Asegurar las condiciones para que periodistas y personas defensoras de DDHH realicen sus actividades libremente	Deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes en su labor
Evitar y responder a actos destinados a criminalizar su trabajo	Reconocer públicamente la importante y legítima función que desempeñan quienes defienden los derechos humanos y la libertad de expresión
Políticas y mecanismos de prevención/ protección eficaces que se ocupen de los grupos en situación de riesgo	Acceso a la justicia, reparación, garantías de no repetición y combate a la corrupción e impunidad

Fuente: elaboración propia con base en con base en instrumentos del corpus iuris indicados en el apartado Construcción del estándar en las fuentes y referencias.

Asociados a estos criterios se ubica una condición del ejercicio: la existencia de **comunidades de personas defensoras potentes y dinámicas**. El mapa permite ubicar cuáles son las obligaciones específicas, con su contenido y alcance, en relación a “crear entornos y seguros propios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión”.

Este mapa de obligaciones lo conocemos como “estándar” que, como puede intuirse, refiere la forma en cómo el Estado mexicano tendría que conducirse acorde a las normas más protectoras de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión. Los seis bloques de criterios deberían orientar la forma en cómo se formulará la teoría del cambio de la Política Pública Integral.

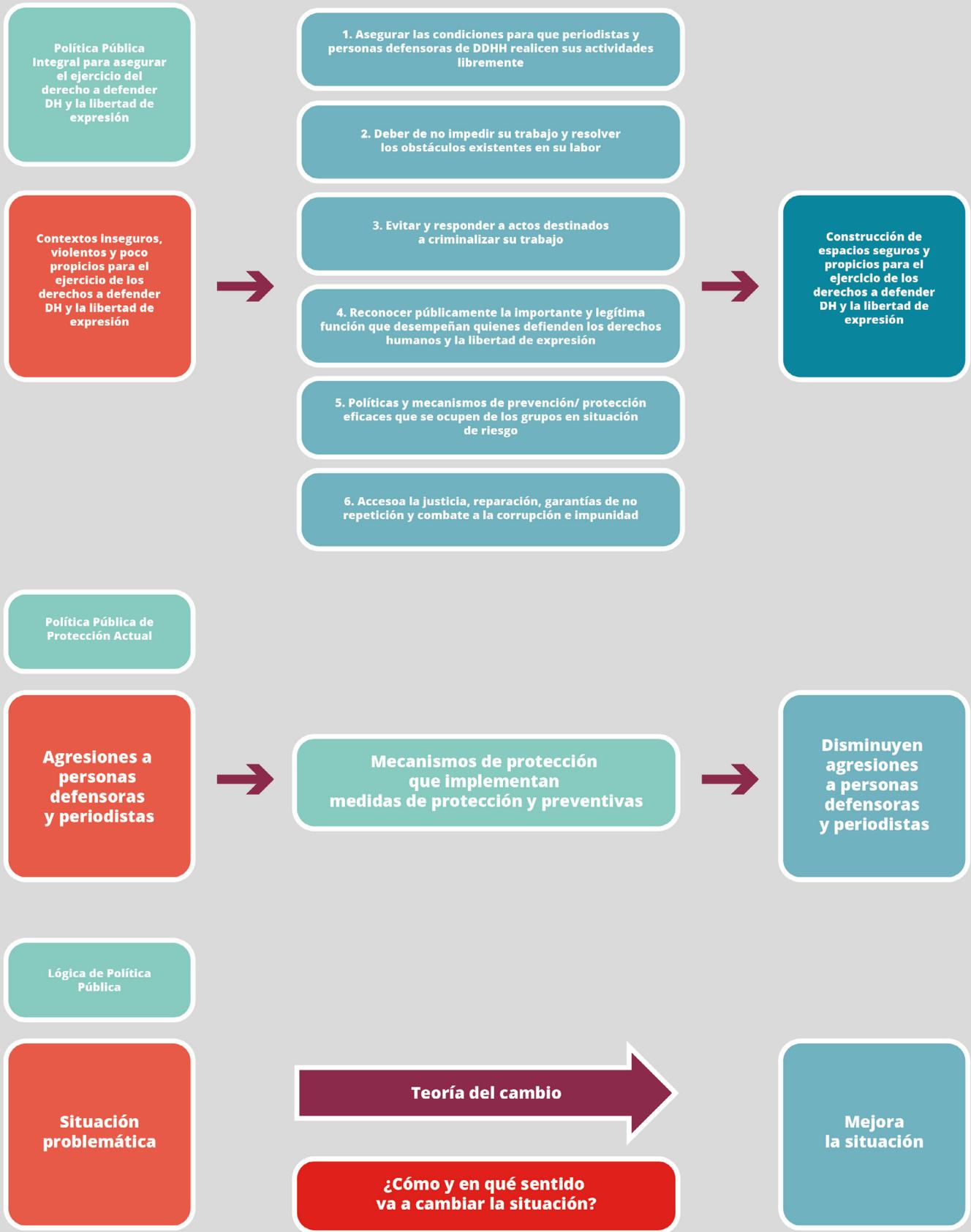
ESQUEMA 9. POLÍTICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL



Fuente: elaboración propia.

Podrá notarse que el quinto bloque de criterios apunta a "Políticas y mecanismos de prevención/protección que se ocupen de los grupos en situación de riesgo", en este bloque se ubican los Mecanismos de prevención y protección. Con ello, se sustenta nuestra afirmación: los Mecanismos forman parte de una Política Pública Integral que haga frente al problema, son uno de sus instrumentos; pero, por sí solos, los Mecanismos no son toda la Política Pública Integral. Este punto resulta central en el viraje del problema público entre la política pública de protección actual y la Política Pública Integral.

ESQUEMA IO. CONTRASTE DE LA POLÍTICA PÚBLICA ACTUAL Y LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL



Fuente: elaboración propia.

Los retos de exigir una Política Pública Integral como una política de Estado son mayúsculos si contemplamos que en el país operan redes de macrocriminalidad⁴⁹. Tales redes se caracterizan por la colusión entre autoridades de los distintos poderes en los tres órdenes de gobierno con redes de delincuencia organizada y/o con intereses de sectores económicos que se superponen a los intereses públicos y que operan en total impunidad.

El contexto de redes de macrocriminalidad, con participación de autoridades estatales, representa un riesgo latente y sistemático a las personas que ejercen sus

derechos a defender derechos humanos y a la libertad de expresión. Por ello, es importante subrayar que crear entornos seguros y propicios requiere garantizar el acceso a la justicia y poner fin a la impunidad⁵⁰. El punto es particularmente relevante para México.

En sus visitas a México, distintas Relatorías han señalado la gravedad de la crisis de derechos humanos en el país que se encarna, particularmente, en las personas defensoras de derechos humanos y periodistas donde la impunidad imperante forma parte de un ciclo de violencias que parece no tener fin, instalando una dinámica estructural

de violaciones a derechos humanos. En la visita conjunta que los Relatores de Libertad de Expresión, de Naciones Unidas y del sistema interamericano en 2017, indicaron que la impunidad por los asesinatos y otros ataques contra periodistas era de, al menos, 99.6%. Calificaron como “inadmisible que el Gobierno Mexicano siga sin investigar exhaustivamente estos delitos y juzgar a los responsables”⁵¹, y exhortaron “al Gobierno de México a reemplazar este paradigma de impunidad por otro centrado en una investigación, juzgamiento y supervisión efectivos conforme a sus obligaciones internacionales”⁵².

⁴⁹ Las redes de macrocriminalidad es un sistema complejo conformado por tres estructuras: política, criminal y empresarial, y mantienen control territorial sobre una región determinada. Estas redes realizan una variedad de delitos como el homicidio, la privación de la libertad, la desaparición, el secuestro, los sistemas de extorsión, las redes de trata de personas con fines de explotación sexual, esclava, y diversos delitos de corrupción; cometidos contra una multiplicidad de víctimas (Vázquez, 2019).

⁵⁰ En este sentido vale la pena recordar lo señalado por la Corte en el caso *Bedoya Lima y Otras Vs Colombia*, “la ineficacia judicial frente a casos individuales de violencia contra las mujeres propicia un ambiente de impunidad que facilita y promueve la repetición de los hechos de violencia en general y envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada y aceptada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad de las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia” (Corte IDH, 2021, párr. 135).

⁵¹ Consejo de Derechos Humanos (2018). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión acerca de su misión a México, *A/HRC/38/35/Add.2*, párrafo 43. La visita a México fue una misión oficial conjunta con el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁵² *Ibid*, párrafo. 51.

POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Los distintos componentes del enfoque de derechos humanos deben incorporarse en las etapas de formulación del problema público, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública Integral. Ahondemos en referencias importantes para lograrlo.

Asociado al estándar de “crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión” debe considerarse la igualdad y no discriminación como derecho⁵³. **El estándar del derecho es el esqueleto de la política pública, en tanto que la igualdad y no discriminación es su columna vertebral: son indisociables.**

Un punto básico es importante garantizar reconocimientos no discriminatorios hacia las personas que ejercen sus derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión. Para lograrlo, es útil adoptar la definición amplia de personas defensoras y periodistas que permea los criterios universales e interamericanos y convertirla en un principio de actuación que impacte en todas aquellas respuestas del Estado desde las Fiscalías, los Mecanismos, en los sectores responsables de atender a víctimas, para garantizar que los marcos jurídicos, institucionales y normativos no están generando discriminación directa o indirecta.

El derecho a la igualdad y no discriminación parte del reconocimiento que las desigualdades se articulan histórica y estructuralmente, no son causales ni azarosas⁵⁴. En ellas, operan estructuras patriarcales, coloniales y racistas, capitalistas, y adultocéntricas que colocan a grupos particulares en condiciones de opresión que impiden el acceso y ejercicio a sus derechos afectando de forma muy significativa sus condiciones de vida. En este nivel se buscará que el Estado implemente medidas transformativas que apunten a mover esas estructuras, ejemplo de ello, son las intervenciones para modificar patrones socioculturales alrededor de estereotipos de género.

Hacer frente a la impunidad ante las graves violaciones a derechos humanos que se comenten en el país, concretar medidas que impiden la repetición de los agravios hacia las personas defensoras y periodistas, velar porque los procedimientos de consulta previa, libre e informada se apliquen en todos los casos que involucren mega proyectos que impacten los territorios, apuntan medidas transformativas asociadas a la igualdad estructural.

El análisis interseccional asociado al enfoque diferenciado son dos herramientas claves que permiten que la igualdad y no discriminación responda a las discriminaciones y desigualdades es-

tructurales que cruzan los ejercicios del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

El **análisis interseccional**⁵⁵ destaca cómo ante la vulneración o violación de derechos humanos se asocian múltiples situaciones que ponen a las personas o grupos en condiciones de mayor discriminación y desigualdad, dadas las lógicas estructurales vinculadas con la opresión⁵⁶. Además, reitera que las vulneraciones y violaciones a derechos humanos se articulan en cadena dado que éstos son interdependientes e integrales.⁵⁷

Por ejemplo, las mujeres y las niñas, así como otras identidades de género corren mayor riesgo no por su condición de género, sino por la forma en cómo dicha condición es valorada en la vida cotidiana estructurada bajo lógicas y dinámicas patriarcales. Las personas y pueblos indígenas están en mayor riesgo no por su pertenencia étnica, sino por la forma en cómo es valorada tal pertinencia bajo lógicas y dinámicas capitalistas, colonialistas y racistas que permean la vida.

Así, habrá personas y grupos que tengan que enfrentar de forma cotidiana una restricción severa a sus derechos humanos, dado que están cruzadas por varias categorías sociales y situaciones donde la discriminación y la desigualdad estructural se encarnan.

⁵³ La elaboración del apartado sobre igualdad y no discriminación se apoya en: SCJN (2015). “IV. Marco Conceptual” en Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2 edición, México, pp. 29-70.

⁵⁴ Para referencias al proceso de incorporación del análisis interseccional en el sistema interamericano, consultar: Zota-Bernal, Andrea Catalina (2016). “Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos” en Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, Universidad Carlos III de Madrid, número 9, octubre 2015- marzo 2016, España, pp. 67 a 85. Por otro lado, en el voto razonado del Juez Eduardo Ferrer MacGregor en el caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil, el juez recapitula la jurisprudencia de la Corte IDH y las referencias internacionales e interamericanas en torno a la discriminación estructural y la interseccionalidad.

Por ejemplo, las mujeres y las niñas⁵⁸, así como otras identidades de género⁵⁹ corren mayor riesgo no por su condición de género, sino por la forma en cómo dicha condición es valorada en la vida cotidiana estructurada bajo lógicas y dinámicas

patriarcales. Las personas y pueblos indígenas están en mayor riesgo no por su pertenencia étnica, sino por la forma en cómo es valorada tal pertinencia bajo lógicas y dinámicas capitalistas, colonialistas y racistas que permean la vida.

Así, habrá personas y grupos que tengan que enfrentar de forma cotidiana una restricción severa a sus derechos humanos, dado que están cruzadas por varias categorías sociales y situaciones donde la discriminación y la desigualdad estructural se encarnan.⁶⁰

⁵⁵ En la segunda edición del Protocolo para juzgar con perspectiva de género, Protocolo sobre el que se basa la elaboración de este apartado, la Corte retoma el término de interseccionalidad acuñado por Kimberlé Crenshaw. Así, la Corte enfatiza que la interseccionalidad permite reconocer que la combinación de dos o más condiciones o características en una misma persona (por ejemplo, raza, sexo, identidad de género, vivir con discapacidad, ser migrante, etcétera) producen un tipo de discriminación y opresión únicas. Estas categorías se encuentran unidas de manera indivisibles, por lo que la ausencia de unas modifica la discriminación que puede experimentarse.

En la práctica, el análisis interseccional conlleva reconocer que las condiciones particulares de una persona pueden fomentar un tipo de opresión o discriminación única y diferente de la que otro ser humano o grupo social puede experimentar con base en alguna de esas categorías presentes en aquella persona. El análisis interseccional estudia las categorías o características de las personas no como distintas, sino valorando la influencia de unas sobre otras, y cómo interactúan vinculadas con las dinámicas y relaciones de poder.

Es decir, la discriminación que sufre una mujer con discapacidad puede ser similar, en ciertas ocasiones, a la que enfrentan otras mujeres sin discapacidad, y en otras, ser parecida a la que están expuestas las personas con discapacidad en general. Sin embargo, existirán cuestiones específicas que afectarán desproporcionadamente a las mujeres con discapacidad o que solamente las afectarán a ellas por ser mujeres y vivir con algún tipo de discapacidad. Esta situación podrá agravarse si la mujer con discapacidad, además, se encuentra en situación de pobreza, forma parte de una comunidad indígena, es menor de edad, es lesbiana y/o se encuentra embarazada” (SCJN, 2020, pp. 82, 85- 86).

⁵⁶ SCJN (2015). Protocolo para juzgar con perspectiva de género, Dirección General de Derechos Humanos SJCN, México, pp. 29-70. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_perspectiva_genero.pdf (Consultado en febrero 2023).

⁵⁷ “El análisis interseccional permite conocer, caracterizar y crear estrategias más adecuadas a la experiencia cotidiana de los sujetos de derechos mediada por la fusión constante de diversos factores de discriminación, acercando el discurso de los derechos a las necesidades e identidades de los sujetos contemporáneos y transformando sus localizaciones de exclusión y segregación” Zota Bernal, (Op. Cit).

⁵⁸ De acuerdo con la CEDAW, “la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas políticas, económicas, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (ONU, 1979, art. 1)

⁵⁹ Los siguientes recursos amplían en el contenido y alcance de las obligaciones estatales en relación a la igualdad y no discriminación de las identidades de género: Artículo 19. (2009). The Camden Principles on freedom of expression and equality. Disponible en: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2009/04/Camden-Principles-ENGLISH-web.pdf> (consultado en marzo 2023); Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). Violencia contra las personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans, e Intesex en América. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (consultado en marzo 2023); Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2020) Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDESCA-es.pdf> (consultado en marzo 2023); Consejo de Derechos Humanos (2013). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso (Plan de acción de Rabat). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/101/51/PDF/G1310151.pdf?OpenElement> (consultado en marzo 2023); y Organización de las Naciones Unidas (2007). Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Disponible en: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf (consultado en marzo 2023)

⁶⁰ Por ejemplo, la Corte IDH enfatiza que “El riesgo particular que enfrentan las mujeres periodistas, al adoptar medidas de protección de periodistas los Estados deben aplicar un fuerte enfoque diferencial que tenga en cuenta consideraciones de género, realizar un análisis de riesgo e implementar medidas de protección que consideren el referido riesgo enfrentado por mujeres periodistas como resultado de violencia basada en el género” (Corte IDH, 2021, párr. 91)

EL ENFOQUE DIFERENCIADO⁶¹ APUNTA A QUE LAS VIVENCIAS DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS, ASÍ COMO SUS VULNERACIONES Y VIOLACIONES, SE EXPERIMENTAN DE FORMA SINGULAR. NO ES POSIBLE HABLAR DE LAS PERSONAS TITULARES DE DERECHOS COMO SI FUERAN GRUPOS HOMOGÉNEOS. DESDE EL ENFOQUE DIFERENCIADO, ES INDISPENSABLE PARTICULARIZAR EN LAS AFECTACIONES, MOSTRAR LOS Matices Y, ELLO, IMPACTA EN LA FORMA EN CÓMO EL ESTADO DEBE HACER FRENTE A LAS PROBLEMÁTICAS DE DERECHOS HUMANOS.

Ambos, la interseccionalidad y el enfoque diferenciado imponen obligaciones específicas al Estado, reforzándolas hacia personas y grupos particulares. Las obligaciones reforzadas permean los seis bloques del estándar de crear entornos seguros y propicios de los derechos humanos y la libertad de expresión; ejemplo de ello, es la necesidad de incorporar las dimensiones de género e interculturalidad en las medidas de protección y preventivas, en las campañas de visibilización de la labor de defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión o en la capacitación a funcionariado público.

Vinculados a la universalidad, interdependencia e integralidad de los derechos humanos, aplicar la interseccionalidad y el enfoque diferenciado, a los distintos ámbitos de la Política Pública Integral, se convierte en una obligación. No son opciones.

Si el estándar es el esqueleto y la igualdad y no discriminación es la columna vertebral: la participación de las personas sujetos de derechos es el corazón de la Política Pública Integral. Solamente con la participación de las personas defensoras y periodistas es posible concretar el análisis interseccional y el enfoque diferenciado que requiere la Política Pública Integral.

Las leyes ya marcan algunos formatos de participación asociados a la gobernanza en red⁶². Por ejemplo, los Consejos Consultivos que ya se consideran en los Mecanismos de Protección, las Comisiones de Búsqueda o las Comisiones de Derechos Humanos. Fortalecer tales espacios es una acción estratégica para garantizar que las personas defensoras y periodistas participen de las decisiones en la implementación de políticas destinadas a ellos y ellas.

Por ejemplo, el Consejo Consultivo del Mecanismo Federal, aún con sus limitaciones y carencias, es considerado como el mejor ejemplo regional de cómo diseñar una estructura de gobernanza en red para la política pública de Protección⁶³.

La existencia de órganos asociados a la gobernanza en red dentro de la Política Pública Integral es fundamental, pero no agota la participación. La participación es, en sí misma, un derecho que se ejerce de múltiples maneras y es obligación del Estado crear los espacios con las personas titulares de derechos para que puedan ejercerlo.

Incluso, dependiendo del tipo de población a la que estén dirigidos, existen estándares específicos y reforzados para garantizar la participación, por ejemplo, con niñas, niños y adolescentes⁶⁴, personas con discapacidad⁶⁵, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, personas en movilidad, o en contextos de conflictos socioambientales⁶⁶ o de búsquedas de personas desaparecidas⁶⁷, etc. De forma que el análisis interseccional y el enfoque diferenciado también son relevantes para concretar la participación.

⁶¹ El enfoque diferenciado abre la idea de la universalidad de los derechos humanos, entendiendo que los derechos humanos son universales en tanto son capaces de asociarse a los contextos y a las diferencias, y no pretenda imponer una misma noción de cómo se viven y concretan los derechos (Vázquez y Serrano, 2011, p. 143)

⁶² Las redes de gobernanza buscan que actores públicos, de las tres ramas del poder y órdenes de gobierno, con deber de protección y garantía del derecho a defender derechos humanos y el derecho a la libertad de expresión, reconozcan la necesidad de llevar a cabo un proceso continuo en todo el ciclo de la política pública en el que participen y se interrelacionen distintos sectores con deber de protección y organizaciones de la sociedad civil (Espacio OSC, 2022, pp. 32-33).

⁶³ Eguren, 2017, p. 52.

⁶⁴ Comité de Derechos del Niño (2009). Observación General no. 12. El derecho del niño a ser escuchado. CRC/C/GC/12. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf> (Consultado en enero 2023).

⁶⁵ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). Observación general núm 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención. CRPD/C/GC/7, pp. 21.

⁶⁶ CEPAL (2022), (Op. Cit.) Acuerdo de Escazú.

⁶⁷ ONU DH - México (2019b). "Principio 5. La búsqueda debe respetar el derecho a la participación" en Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Comité de la ONU contra Desaparición Forzada, pp. 15-17.

En general, los espacios para garantizar el ejercicio a la participación deben ser seguros y pertinentes al contexto, culturalmente adecuados, accesibles en su desarrollo y convocatoria -no limitada a las promoción por medios digitales- verificar que sus características y condiciones no excluyen de forma indirecta o directa a perfiles de personas defensoras y periodistas. Deben ser espacios inclusivos, libres e informados: las personas deben saber para qué se les está convocando y de qué forma sus opiniones y experiencias serán tomadas en cuenta.

Algunos espacios de participación obedecerán a momentos coyunturales concretos como la convocatoria a los diálogos regionales convocados por SEGOB en relación a los elementos que deberían contemplar la Ley General para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

La clave del ejercicio del derecho a la participación en las políticas públicas es pensarla como un proceso que va encadenando varias etapas, y no como eventos aislados. Así, es obligación estatal considerar que hay una **etapa preparatoria** donde se informe a las personas participantes los fines, alcances, medios y usos que tendrá su participación; una **etapa que implemente** la participación a través de mecanismos como foros,

consultas, encuestas, etc; y una **etapa de retroalimentación** donde se informe los efectos y formas en cómo la participación fue considerada pública.

El acceso a la información y la transparencia se relacionan con la participación: contar con información disponible, suficiente y accesible permite formarse opiniones propias. La obligación estatal de rendir cuentas no se agota en la transparencia gubernamental pasiva: aquella que se activa cuando las personas emiten solicitudes de información.

Es fundamental que se asuma y ejercite la transparencia activa: aquella que muestra la información de forma sistemática y accesible sin que medie una solicitud. La transparencia activa tiene un rol fundamental en el seguimiento a la implementación y evaluación de las políticas públicas.

El incumplimiento estatal de la dimensión activa de la transparencia fue evidente en los tres encuentros que precedieron a la elaboración de este Manual. De forma constante se señaló la imposibilidad de dar seguimiento a las políticas públicas -por ejemplo, del Mecanismo, de las Comisiones de Víctimas o de las Fiscalías- porque no se cuenta con informes sistemáticos. Los instrumentos de política pública que ya existen difícilmente difunden informes de seguimiento o, si lo hacen, la estructura de los informes impide valorar su cumplimiento.

Para ilustrar el punto haremos referencia a un instrumento en específico. El Programa Nacional de Derechos Humanos vigente⁶⁸ (PNDH 2020-2024) contempla, en sus distintos objetivos, acciones puntuales focalizadas hacia personas que ejercen sus derechos a defender derechos humanos y de libertad de expresión. Sin embargo, las fuentes oficiales disponibles no permiten hacer un seguimiento al cumplimiento de tales acciones puntuales.

A febrero del 2023, hay disponible un informe de avances y resultados: el relacionado con la gestión del 2021⁶⁹. Al revisarlo, la presentación de avances y resultados se hace en bloques generales, sin rendir cuentas sobre las acciones puntuales que, de acuerdo con el propio PNDH 2020-2024, son la unidad mínima de gestión. Además, el Informe no se acompaña con fuentes o indicadores de verificación que comprueben el cumplimiento.

Si revisamos el instrumento Planes de Derechos Humanos a nivel estatal encontraremos que hay entidades que no tienen plan vigente y, donde lo hay, el ejercicio de transparencia activa a través de informes de seguimiento a resultados y la exposición de fuentes de verificación es similar a lo que encontramos a nivel federal. En general, las instituciones que muestran los alcances de sus programas son una excepción.

LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL NO PUEDE SER UN ENIGMA DÓNDE ENCONTRAR LA INFORMACIÓN DE LAS ACCIONES DE LAS DISTINTAS ENTIDADES PÚBLICAS INVOLUCRADAS EN ELLA SEA UN ENREDADO DE INFORMES ESPORÁDICOS Y DESORGANIZADOS. ES INDISPENSABLE QUE LA TRANSPARENCIA ACTIVA SE SOSTENGA EN PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS PERIÓDICAS, ACTUALIZADAS Y ACCESIBLES, ARMONIZADAS CON LOS CRITERIOS DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, Y QUE NO DESCANSE ÚNICAMENTE EN REPOSITORIOS DIGITALES INSTALADOS EN PLATAFORMAS ELECTRÓNICAS.

⁶⁸ Diario Oficial de la Federación (2020). Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666833/DOF-Diario_Oficial_de_la_Federacion-PNDH_2020-2024_Programa.pdf (consultado en enero 2023).

⁶⁹ Secretaría de Gobernación (2022). Informe de Avances y Resultados 2021 del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. SEGOB, Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, México. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/PNDH/Documentos/Informe_Avance_y_Resultados_2021_VF.pdf (consultado en enero 2023).

La rendición de cuentas también debe hacerse cara a cara, -y aquí se enlaza de nueva cuenta con los procesos de participación- implica volver a los espacios y mecanismos de participación que se han convocado para devolver e informar los resultados.

Hay un conjunto de mecanismos asociados al acceso a la justicia que deben contemplarse en cualquier política pública con enfoque de derechos humanos y, por tanto, deben ser explícitos en la Política Pública Integral. Tales mecanismos se relacionan con la exigibilidad de los derechos⁷⁰, con las rutas para inconformarse y recibir respuestas.

Los mecanismos de acceso a la justicia son fundamentales para la Política Pública Integral, tal como lo señalamos en el mapa de obligaciones asociado al estándar. Sin embargo, integrar mecanismos

que sirvan como plataforma para recibir demandas, quejas y solicitudes debe contemplarse en todos los instrumentos asociados a la Política Pública Integral, como mínimo deben indicarse los procedimientos administrativos para que sean las propias instituciones implementadoras quienes, en primera instancia, puedan dar respuesta.

Argumentar que la inconformidad solamente puede resolverse vía jurisdiccional, por ejemplo, con el juicio de amparo es una decisión de Estado que, además de seguir saturando el sistema judicial, profundiza la injusticia porque sostener un juicio de amparo es una posibilidad que, para hacerse real, requiere de distintos recursos que no son accesibles para todas las personas.

Por tanto, no debe ser necesario activar mecanismos jurisdiccionales para

protegerse de decisiones de autoridades que pueden tener salidas desde el control administrativo. Vigilar que tales salidas se incorporen en el diseño de los instrumentos de política asociados a la Política Pública Integral, así como monitorear su funcionamiento y rendición de cuentas es una tarea permanente a desempeñar por las personas, organizaciones y colectivos que impulsen la Política Pública.

Puesto de esta forma, si los instrumentos de política pública asociados a la Política Pública Integral no se estructuran desde tales parámetros y se asume que sólo por incluir las palabras (derechos humanos, igualdad, no discriminación participación, transparencia, etc) ya tiene un enfoque de derechos, se contribuye a alimentar una cultura público gubernamental de simulación que nutre “el paradigma de la impunidad” que permea al país.

⁷⁰Abramovich, V. (2021). Los derechos humanos en las políticas públicas. En *Feminismos, cuidados e institucionalidad: Homenaje a Nieves Rico* (pp. 375-392). Fundación Medifé Edita. Disponible en: <https://www.fundacionmedife.com.ar/feminismos-cuidados> (consultado en enero 2023); Cruz Parcerio, Juan Antonio (2017). Capítulo 8. Los derechos sociales y sus garantías: un esquema para repensar la justiciabilidad. En *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, ISBN: 978-607-7822-35-6; Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014). *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos*, Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Serie Documentos de Trabajo 2; Delaplace, Domitille (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 8, núm.14, pp. 35-64.

Puntos de arranque de la Política Pública Integral



La Política Pública Integral no arranca de cero. Existen instrumentos mínimos a nivel federal y local que ya se relacionan con algunos de los criterios que contempla el estándar de crear entornos seguros y propicios. Además, hay experiencias en la implementación de políticas preventivas y de protección asociadas a contextos e instituciones específicas que son referencias valiosas para fortalecer la Política Pública integral. En la segunda sección del Manual ahondamos en ambas referencias: los instrumentos mínimos y los aprendizajes relevantes asociados a la prevención y la protección.

INSTRUMENTOS MÍNIMOS ASOCIADOS A LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL A NIVEL FEDERAL Y EN LAS ENTIDADES

En el marco de la elaboración del Manual, revisamos la existencia del andamiaje normativo de un grupo de instrumentos asociados a la Política Pública Integral. Entendemos este grupo de instrumentos como “mínimo”, por tanto, lejos de ser una referencia exhaustiva son indicativos de un piso de arranque. Nos interesaba identificar, a nivel nacional y en las entidades federativas, si hay:

- Ley de Protección para las personas defensoras y periodistas, y si el Mecanismo que crea la Ley existe.
- Fiscalía especializada para el tema
- Comisión de Derechos Humanos o Defensoría Estatal de Derechos Humanos con área de atención a personas defensoras y periodistas.
- Ley de Atención a Víctimas, si la Comisión que crea la ley existe, si la ley mandata la creación de un Programa de Atención a Víctimas y si el Programa existe.
- Ley de Búsqueda y si la Comisión que crea la Ley existe.
- Plan de Derechos Humanos vigente y si el Plan cuenta con objetivos, estrategias y/o líneas de acción vinculadas a las personas defensoras y/o periodistas.

La tabla 3 muestra los hallazgos. En azul se indica cuando SÍ existe, en lila cuando NO, y el gris cuando no existe información porque no se encontró y/o la institución no respondió a la solicitud de transparencia.

TABLA 3. IDENTIFICACIÓN DE INSTRUMENTOS MÍNIMOS ASOCIADOS A LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL A NIVEL FEDERAL Y EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Entidad	Ley de protección para personas defensoras y/o periodistas	Mecanismo de protección existe	Ley de Atención a Víctimas	Existe Comisión de Atención a Víctimas	Crea Programa de Atención a Víctimas	El Programa de Atención a Víctimas existe	Ley de Búsqueda	La Comisión de Búsqueda existe	Fiscalía Especializada	Comisión de DH con área de atención a PDDH y/o periodistas	Plan Estatal de Derechos Humanos vigente	Plan Estatal de Derechos Humanos con objetivos, estrategias y/o líneas de acción vinculadas a PDDH y/o periodistas
Nivel Federal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Aguascalientes	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sin inf.	Sin inf.
Baja California	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Baja California Sur	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Campeche	No	No	Sí	No	No	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sin inf.	Sin inf.
Chihuahua	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sin inf.	Sin inf.
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Coahuila	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sin inf.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colima	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	Sin inf.	Sin inf.
Durango	Sí	Sin inf.	Sí	Sí	Sí	No	No*	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estado de México	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Guanajuato	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Hidalgo	Sí	Sí	Sí	Sin inf.	Sí	No	Sí	Sí	Sin inf.	No	Sí	Sí
Jalisco	Sí	Sin inf.	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Michoacán	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	Sin inf.	Sin inf.
Morelos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	No	No	Sin inf.
Nayarit	Sí	Sin inf.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Nuevo León	No	No	Sí	Sin inf.	Sí	Sin inf.	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Oaxaca	No	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí
Puebla	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No*	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Querétaro	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Quintana Roo	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No
San Luis Potosí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Sinaloa	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
Sonora	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Tabasco	No	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Tamaulipas	Sí	Sin inf.	Sí	Sin inf.	Sí	Sin inf.	No	No	No	Sí	Sin inf.	Sin inf.
Tlaxcala	Sí	Sí	Sí	Sin inf.	Sí	Sin inf.	No	No	Sí	Sí	No	No
Veracruz	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sin inf.	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Yucatán	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	No	No	Sí	Sí	Sí	No	No*	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

*Utiliza la Ley de Víctimas

Fuente: elaboración propia con base en fuentes normativas revisadas al 31 de octubre de 2022.

Los alcances de esta primera identificación son limitados: no profundizamos en sus contenidos, la forma en cómo operan o si cuentan con recursos, si se les da seguimiento a sus intervenciones o cuáles son los resultados. Lo que sí nos permite un punto de partida para identificar las diferencias que existen entre las entidades federativas. Revisemos algunos hallazgos. Los instrumentos mínimos que asociamos a la Política Pública Integral solamente se encuentran a nivel federal.

Hay 15 entidades federativas que cuentan con legislación específica para la protección: Ciudad de México, Coahuila, Zaragoza, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz.

De acuerdo con la CNDH⁷¹, las leyes de Baja California, Chiapas, Querétaro y Sonora regulan derechos de los periodistas pero orientados a la protección social, el ejercicio periodístico o el secreto profesional; por ello, en estas leyes no se contemplan medidas de prevención ni protección. En este grupo de cuatro entidades federativas:

- Baja California cuenta el marco jurídico e institucional asociado a Atención a Víctimas y a Búsqueda, la Visitaduría General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos aplica medida precautorias y cautelares; no hay una Fiscalía Especializada y tampoco hay un Programa Estatal de Derechos Humanos vigente.
- Chiapas cuenta con Ley de Atención a Víctimas y de Búsqueda, ambas Comi-

siones existen; hay una Dirección para Garantizar la Protección de los Derechos de las personas que ejercen el Periodismo adscrita a la Fiscalía de los Derechos Humanos; sin embargo, no hay un área específica en la Comisión Estatal de Derechos Humanos y no hay información disponible sobre la existencia de un Plan Estatal de Derechos Humanos vigente.

- Querétaro también cuenta con Leyes y Comisiones asociadas a Atención a Víctimas y Búsqueda, la Visitaduría General de la Comisión Derechos Humanos emite medidas precautorias o cautelares, no cuenta con Fiscalía especializada y no hay un Plan Estatal de Derechos Humanos vigente.
- Sonora también tiene Leyes y Comisiones relacionadas con Atención a Víctimas y Búsqueda, existe un área de quejas y orientación jurídica de la Comisión de Derechos Humanos que emite medidas precautorias o cautelares, cuenta con una Fiscalía Especializada, pero no con un Plan Estatal de Derechos Humanos vigente.

Por otro lado, hay 13 entidades federativas que no cuentan con una Ley específica de protección a personas defensoras y periodistas, estas entidades son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. En este grupo de trece entidades federativas, encontramos que en:

- Once entidades sí incorporan objetivos, estrategias y/o líneas de acción

vinculadas a personas defensoras y periodistas en sus Planes de Derechos Humanos vigentes: Campeche, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

- Veinte entidades sí cuentan con una fiscalía especializada: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas
- Veinte y dos entidades federativas sí cuentan con una Comisión de Derechos Humanos Estatal, o una instancia similar como Defensoría, que cuenta con área de atención a personas defensoras y periodistas: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Los resultados permiten concluir que, si bien, **la Política Pública Integral no parte de cero, eso no significa que las entidades federativas vayan a compartir el mismo punto de arranque.** Si no comparten el mismo punto de arranque ni el contexto, entonces más que pensar en una estrategia para concretar la Política Pública Integral, tendríamos que estar considerando estrategias diferenciadas que atiendan a

⁷¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2022). Diagnóstico sobre los alcances y retos del "Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas" y la necesidad de una política de Estado para la protección a las personas defensoras y periodistas. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-05/Diagnostico_Mecanismo_Proteccion_Personas_Defensoras.pdf, pp. 160 (consultado en febrero 2023).

las condiciones problemáticas, actores y posibilidades de cada entidad federativa.

Al no arrancar de cero, la Política Pública Integral va a implicar varios retos. Entre ellos, quizá el más importante, es lograr que el diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de política pública salga de las dinámicas de la inercia, y se reconfiguren o consoliden en clave del enfoque de derechos humanos.

La exigencia que se haga desde las personas titulares del derecho, los colectivos, redes y organizaciones, incluso la que hagan agencias internacionales es clave para comenzar, sostener y vigilar el proceso. Pero, la exigencia por sí sola no bastará para modificar las inercias. Resulta necesario que el empuje también venga de las propias instituciones y hay dos claves que toca potencializar: la voluntad y la capacidad⁷². Apuntar a la capacidad es fundamental porque la voluntad política, por sí misma, no basta si los actores con facultades para la toma de decisiones públicas o la implementación de las políticas públicas no cuentan con las capacidades para concretar políticas con enfoque de derechos humanos⁷³.

En este sentido continúa siendo estratégico mantener vínculos con el Mecanismo Federal de Protección a Personas Defensoras y Periodistas y la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, ambas adscritas a

la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, como un actor que tendría que estar impulsando un primer estudio que vincule tanto la situación de las y los defensores y periodistas, como el estado que guardan los instrumentos mínimos de política pública que ya existen, como un referente que pueda ser tomado como base para promover estos ejercicios a nivel local.

APRENDIZAJES DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN Y PREVENTIVAS RELEVANTES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL

Reconfigurar la teoría del cambio asociada a la Política Pública Integral no es sinónimo de desconocer los avances que la política pública actual de protección ha logrado. Por el contrario, es importante destacarlos y recuperarlos como parte de los puntos de arranque con los que ya contamos para impulsar la Política Pública Integral.

La aplicación de políticas, mecanismos y medidas de prevención y protección deben entenderse y aplicarse en conjunto. Por ejemplo, contar con un mapa de riesgos con enfoque diferenciado e interseccional que ahonde en las dinámicas de violencia en los distintos territorios facilitará, al menos:

- Realizar diagnósticos sobre la situación de las personas defensoras y periodistas y de los entornos inseguros y no propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión,
- Dictar alertas tempranas o planes de contingencia en zonas de mayor riesgo para personas defensoras y periodistas, y focalizarse en aquellos sectores que se encuentran expuestos a agresiones y violaciones graves a sus derechos humanos.
- Contar con alertas tempranas o planes de contingencia implica considerar medidas de protección.

O, bien, el análisis de las incorporaciones a los mecanismos de protección puede ser una entrada para detectar dinámicas o sectores que se están encontrando más expuestos a las agresiones; actualizando los mapas de riesgo.

Emitir alertas tempranas visibiliza públicamente alguna problemática o riesgos específicos hacia personas defensoras y periodistas lo que podría inhibir las agresiones y alertar a actores del mismo territorio o de redes nacionales o internacionales.

Las conexiones entre la prevención y la protección deben articularse entre sí para que los efectos de las políticas, las medidas y los mecanismos sean integrales.

⁷² Alejandro Anaya y Amanda Murdie realizaron una investigación, con enfoque cuantitativo, donde compararon el cumplimiento de normas de derechos humanos entre países. Los datos abarcan de 1985 a 2013. La conclusión principal es que “la capacidad (“la manera”) y la voluntad, en conjunto, son determinantes para mejorar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Si la comunidad de derechos humanos quiere mejorar el cumplimiento -o, en otras palabras, mejorar las condiciones de los derechos humanos sobre el terreno- tenemos que tomar en serio tanto las motivaciones subyacentes de los líderes estatales como su capacidad para promulgar y aplicar los cambios legislativos, burocráticos y políticos necesarios. Centrarse sólo en una de las mitades de la ecuación no inducirá el cambio” (Anaya y Murdie, 2021)

⁷³ Eguren, Luis Enrique (2017). Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Protection International, Bruselas/ San José, 139 pp. Disponible en: <https://cejil.org/publicaciones/es-tiempo-ya-politicas-publicas-eficaces-para-el-derecho-a-defender-los-derechos-humanos/>; (Consultado en enero 2023).

La pertinencia y relevancia de las posibles conexiones dependerá de los actores, las exigencias de las personas defensoras y periodistas. La coordinación intra e interinstitucional es sumamente relevante para tal conexión. Es necesario que cada instancia con facultades de prevención o protección tenga registros administrativos que permitan la transparencia y rendición de cuentas de sus acciones.

Sin embargo, hay medidas que pueden implementarse de forma coordinada, por ejemplo, la elaboración de diagnósticos se verán fortalecidos si se realizan de forma coordinada entre distintas instancias con competencias, sustentados en procesos amplios de participación de las personas titulares de derechos y de la sociedad civil. Diagnósticos con estas características estarían, además, más legitimados incluso entre los actores estatales convocados lo que podrían contribuir a una implementación adecuada de los programas de políticas públicas que podrían resultar de los mismos.

En el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos

Humanos y Periodistas hay, al menos, dos experiencias de alertas tempranas que terminaron en diagnósticos de situación y en definición de programas de Políticas Públicas: las alertas tempranas sobre la situación de las y los periodistas en el Estado de Veracruz (2015) y sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado de Chihuahua (2016).

En Veracruz fueron periodistas quienes solicitaron la emisión de la alerta temprana y plan de contingencia. En Chihuahua la solicitud fue impulsada por personas defensoras de derechos humanos. En ambos casos, las solicitudes se sustentaron en la exigencia de la implementación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; por lo que el Mecanismo Federal fue el responsable de coordinar los procesos.

El *Diagnóstico sobre la situación de las y los periodistas en el Estado de Veracruz*⁷⁴ presentado el 30 de octubre de 2015 incluyó directrices de políticas públicas⁷⁵

y determinó una mesa de trabajo trimestral para la revisión de la implementación que debería emitir y publicar informes semestrales⁷⁶. La mesa de trabajo estaba conformada por la Fiscalía General del Estado, la Secretaría de Seguridad Pública, la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas y personas periodistas.

La ruta en Chihuahua fue distinta. El *Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado de Chihuahua*⁷⁷ se concentró en conocer los riesgos y agresiones, los actores políticos y sociales relevantes en el tema de seguridad y las acciones que ha desarrollado el gobierno.

En el diagnóstico se ubicaron cinco temas problemáticos asociados al riesgo: 1) Femicidios, situación de vulnerabilidad de personas migrantes, grupos de la diversidad sexual, violencia de género y trabajadoras de las maquilas; 2) Medio ambiente; 3) Situación de la Sierra Tarahumara; 4) Violaciones a la

⁷⁴ Secretaría de Gobernación. (2015). *Diagnóstico sobre la situación de las y los periodistas en el Estado de Veracruz. Sistema de alerta temprana y plan de contingencia*. Subsecretaría de Derechos Humanos, Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131884/Diagnostico_Situacion_Periodistas_Veracruz_Oct_2015.pdf (consultado en marzo de 2023).

⁷⁵ El Diagnóstico está estructurado en tres apartados. Primero, un encuadre jurídico. El segundo apartado integra datos de las instituciones de la Junta de Gobierno del Mecanismo sobre la situación del ejercicio del periodismo en Veracruz, acciones de las autoridades del Estado de Veracruz y pronunciamientos de organismos nacionales o internacionales de derechos humanos sobre la situación de las y los periodistas en Veracruz. Por último, establecen un programa de contingencia que indica acciones, autoridades responsables e indicadores de evaluación en los siguientes ámbitos: 1) Respeto del derecho a la libertad de expresión, 2) Mapa de riesgos, 3) Seguridad de periodistas, 4) Fortalecimiento y seguimiento de las investigaciones ministeriales, 5) Formación de servidores/as públicos/as, 6) Fortalecimiento de las capacidades de autoprotección de periodistas, 7) Dignificación de las condiciones laborales de las y los periodistas, 8) Medidas de reacción inmediata, y 9) Evaluación del Programa (Secretaría de Gobernación, 2015).

⁷⁶ *Ibid*, pp. 38.

⁷⁷ Secretaría de Gobernación. (2016). *Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado de Chihuahua. Alerta Temprana*. Subsecretaría de Derechos Humanos, Mecanismos para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162134/Informe_Mecanismo_Chihuahua.pdf (consultado en marzo 2023).

libertad de expresión, y 5) Estrategias transversales a los escenarios de riesgo identificados⁷⁸.

Posteriormente, el 12 de octubre del 2016, el Mecanismo realizó taller con las organizaciones solicitantes de la alerta para la identificación de acciones concretas que se presentó a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de Chihuahua para sus observaciones y posterior aprobación⁷⁹. A partir de esta ruta, se definieron 52 acciones que se agruparon por líneas estratégicas identificando: zonas prioritarias, tipología de violencia que responde, líneas de programas de gobierno. Adicionalmente, cada acción del plan indica: autoridades involucradas del gobierno federal, forma de implementación y tiempo en que debería estar implementada la medida.

A diferencia del plan en Veracruz, el plan de contingencia en Chihuahua sí

tuvo articulación en su implementación y monitoreo. Se publicaron dos informes de seguimiento entre julio del 2017 y mayo del 2018⁸⁰ y hay, al menos, un informe de evaluación desde la sociedad civil⁸¹. En contraste, en Veracruz la implementación y seguimiento del plan no fue una prioridad para las autoridades locales involucradas, de forma que “no llegó a buen puerto y fracasó”⁸².

Otro tipo de medidas preventivas asociadas a alertas tempranas es la implementación de planes de acompañamientos previos a que se concreten las agresiones. El Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México ya está acompañando procesos de personas defensoras y periodistas que se sienten en una situación de riesgo⁸³.

Por ejemplo, cuando alguna o algunas personas defensoras o periodistas

van a publicar alguna investigación o comunicado que las puede poner en riesgo pueden acudir al Mecanismo. A partir del análisis del caso se define un plan de acompañamiento de tres meses o la incorporación como persona beneficiaria de un plan de protección integral. En ocasiones, después de los tres meses se define la incorporación. o bien, si el riesgo ya no es latente se mantiene un esquema preventivo de monitoreo constante. Tanto en los planes de acompañamiento de tres meses como en los planes de protección, las medidas se implementan con el acuerdo y consentimiento de la persona defensora o periodista.

De acuerdo con la titular del Mecanismo, los planes de acompañamiento también permiten generar enlaces directos entre la persona y el Mecanismo con una ruta de comunicación clara, lazos de confianza institucional y, sobre todo, que

⁷⁸ Secretaría de Gobernación. (2017a). Medidas preventivas para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua. Plan de Contingencia. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, p. 5. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233420/PLAN_DE_CONTIGENCIA._CHIHUAHUA..pdf (consultado en marzo 2023).

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Secretaría de Gobernación. (2018a). Plan de Contingencia de Chihuahua. Primer Informe de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325806/INFORME_TRIMESTRAL_CHIHUAHUA_1er_SEMESTRE.pdf (consultado en marzo 2023), y Secretaría de Gobernación. (2018c). Plan de Contingencia de Chihuahua. Informe Trimestral de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343581/Segundo_Informe_de_Seguimiento_a_las_Medidas_preventivas_para_la_Proteccion_de_personas_defensoras_de_derechos_humanos_y_periodistas_de_Chihuahua.pdf (consultado en marzo 2023).

⁸¹ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A. C. (IMDHD). (2019). Informe de Evaluación del Plan de Contingencia de Chihuahua (resumen ejecutivo). Disponible en: <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/03/Resumen-Ejecutivo-Informe-Evaluacio%CC%81n-del-Pan-de-Contingencia-en-Chihuahua.pdf> (consultado en marzo 2023).

⁸² Imagen del Golfo. (26 de abril de 2022). Un fracaso: alerta de protección temprana a periodistas y activistas en Veracruz. Imagen del Golfo Multimedia. Disponible en: <https://imagendelgolfo.mx/xalapa/un-fracaso-alerta-temprana-de-proteccion-a-periodistas-y-activistas-en-veracruz/50178994> (consultado en marzo 2023).

⁸³ La fuente de referencia sobre los planes de acompañamiento preventivos del Mecanismo de Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México es la entrevista realizada a su titular el 01 de noviembre del 2022, como parte de la investigación para la elaboración del Manual.

la persona beneficiaria vaya decidiendo si quiere reforzar o no alguna medida directa. En breve, estos procedimientos preventivos están permitiendo incorporar personas al Mecanismo sin esperar a que las personas periodistas o defensoras sean agredidas.

El Mecanismo de la Ciudad de México también creó el Kit básico de seguridad digital que comparte de forma digital⁸⁴ y en talleres con personas defensoras y periodistas, como parte de una estrategia preventiva y de acercamiento para identificar a personas que podrían estar en riesgo⁸⁵.

La coordinación intra e interinstitucional es uno de los retos más relevantes a los que se enfrentan las distintas instancias de protección tanto a nivel federal como en las entidades federativas⁸⁶. La implementación de las medidas de protección no son brindadas directamente por las propias instancias; aún cuando ellas las dicten no necesariamente cuentan con las facultades para cubrirlas. Pongamos, por ejemplo, que como parte del plan de protección se necesita acompañamiento médico o psicológico, para brindarlo es indispensable que las instituciones públicas

que sí cuentan con esas facultades, como las de Salud, implementen las medidas. O bien, a la mejor el plan contempla que algún integrante de la familia de una persona periodista o defensora desplazada tenga acceso a la educación; para lograrlo, será necesario que las autoridades educativas participen de la implementación de esa medida que se contempla en el plan de protección. Es por ello, que este criterio contempla atribuciones para todas las autoridades en el ámbito de su competencia.

A nivel interno de los mecanismos de protección también hay retos de coordinación; por ejemplo, para brindar acompañamiento integral será necesario que las áreas preventivas y de protección participen de los procesos de forma vinculada para formular planes de acompañamiento pertinentes y adecuados para cada persona.

El Mecanismo local de la Ciudad de México ha implementado la “Mesa de Trabajo Intersectorial” como un espacio para fortalecer los vínculos con otras entidades públicas y actores. Los actividades de la Mesa iniciaron en 2020 y continúa vigente en 2023, en los dos años se han enfocado en temas relacionados con

“La importancia de la salud emocional y la calidad de sueño en personas defensoras de derechos humanos y periodistas en México”, y la “Seguridad digital para el ejercicio del periodismo y la defensa de derechos humanos”⁸⁷. Igualmente, el Mecanismo local ha firmado convenios con dependencias públicas locales para fortalecer los procedimientos de vinculación interinstitucional⁸⁸.

Los retos de coordinación también se presentan entre los distintos procedimientos de los Mecanismos. Siguiendo con la experiencia del Mecanismo local de la Ciudad de México, detectaron que en las sesiones donde se definían las medidas y en las que participaban tanto las instancias públicas que conforman el Mecanismo como las personas defensoras y periodistas que estaban solicitando las medidas, mejoraban sustancialmente si había espacios de preparación previos.

Por un lado, asignan a un enlace del Mecanismo que acompaña y contiene a la persona defensora o periodista compartiendo con ella el proceso, resolviendo dudas y manteniendo una comunicación constante.

Por otro lado, implementan sesiones previas con las autoridades donde revisan

⁸⁴ Aguilar, Paul. (2019). 6 hábitos básicos para tu seguridad digital. Protege. LA. de SocialTIC org. Disponible en: <https://protege.la/basicos-seguridad-digital/> (consultado en marzo 2023).

⁸⁵ Espinosa Díaz, Claudia I. (1 de noviembre de 2022). Entrevista con la Titular del Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México. Comunicación Personal [entrevista]; y Gobierno de la Ciudad de México (s.f). Cuidados Digitales para personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://www.mpi.cdmx.gob.mx/cuidados-digitales-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas> (consultado en enero 2023).

⁸⁶ Espacio OSC. (2017). Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano. Espacio OSC y Artículo 19, pp. 56-62;

⁸⁷ Gobierno de la Ciudad de México (2020). Mesa de Trabajo Multisectorial. Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://www.mpi.cdmx.gob.mx/organos/mesa-de-trabajo-multisectorial#:~:text=Es%20un%20%C3%B3rgano%20de%20coordinaci%C3%B3n,de%20los%20derechos%20de%20personas> (consultado en marzo 2023).

⁸⁸ Gobierno de la Ciudad de México (2019). Convenios de Colaboración. Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://www.mpi.cdmx.gob.mx/acciones-2019/convenios> (consultado en marzo 2023).

las fichas y acciones propuestas de cada persona defensora y periodista, de forma que en esas sesiones se resuelven dudas y se garantiza que quienes participan tienen la misma información. La estrategia también ha funcionado como una acción preventiva para evitar preguntas re victimizantes en las sesiones con las personas defensoras y periodistas⁸⁹.

Otro nivel de complejidad en la coordinación es entre el Mecanismo Federal y las instancias locales de protección y prevención, y de las instancias locales entre las distintas entidades federativas. Los desplazamientos de personas defensoras y periodistas requieren, en ocasiones, de la coordinación de distintas instancias de protección tanto a nivel federal como entre las entidades federativas.

A nivel federal, existe un Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas⁹⁰ elaborado, en 2017, por el Mecanismo Federal, los Mecanismos

Estatales y las Unidades Estatales. El Protocolo particulariza los procedimientos para la protección indicando las responsabilidades en los procesos; fue aprobado por la Conferencia Nacional de Gobernadores y por la Junta del Gobierno del Mecanismo Federal en agosto del 2017.

Durante el 2022, el Mecanismo convocó a espacios de articulación como:

- Jornada de capacitación con personas representantes de instituciones de seguridad pública del país a la que acudieron representantes de 19 instituciones de seguridad pública del país y estuvo acompañada por instituciones integrantes de la Junta de Gobierno, como la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el Consejo de la Judicatura Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹¹.
- Capacitación a autoridades estatales en materia de protección a personas defensoras de derechos humanos y

periodistas a la que acudieron representantes de 24 entidades federativas donde se abordaron temas relativos a las tareas de las autoridades federales y estatales, el funcionamiento del mecanismo y la importancia de utilizar enfoques diferenciados en la protección⁹².

- Capacitación en materia de protección para personas defensoras de derechos humanos y quienes ejercen la libertad de expresión con la participación de 75 asistentes provenientes de fiscalías estatales, procuradurías, áreas locales de protección y representantes de 25 entidades federativas⁹³.

Es indispensable que el Mecanismo de Protección Federal mantenga y fortalezca los espacios de capacitación e intercambio con los distintos mecanismos locales, incluidos aquellos relacionados con el ámbito de investigación y administración de justicia para tratar de avanzar en estrategias que hagan frente a la impunidad.

⁸⁹ Espinosa Díaz, Claudia I. (1 de noviembre de 2022). Entrevista con la Titular del Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México. Comunicación Personal [entrevista]

⁹⁰ Secretaría de Gobernación (2017b). Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://secretariadoderechos.gob.mx/SJP/PCNPPDDHP.pdf> (consultado en marzo 2023).

⁹¹ Secretaría de Gobernación (24 de octubre de 2022). Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas trabaja con instituciones de seguridad pública estatales [comunicado No. 607/2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas-promueve-procesos-de-proteccion-y-reaccion-a-emergencias-con-instituciones-de-seguridad-publica-estatales?idiom=es> (consultado en marzo 2023).

⁹² Secretaría de Gobernación (3 de agosto de 2022). Capacita Gobernación a autoridades estatales en materia de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas [comunicado No. 376/2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/capacita-gobernacion-a-autoridades-estatales-en-materia-de-proteccion-a-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas?idiom=es> (consultado en marzo 2023).

⁹³ Secretaría de Gobernación (20 de septiembre de 2022). Inicia Gobernación diálogo con fiscalías y áreas de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas [comunicado No.502/2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/239031> (consultado en marzo 2023).

Rutas para impulsar la Política Pública Integral

Acompañar la exigencia al Estado de una Política Pública Integral para asegurar el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión, requiere de definir prioridades, alianzas y estrategias. Dedicamos la última sección del Manual a recuperar dos propuestas que tienen como base respuestas colectivas que pueden abonar a la construcción de la Política Pública Integral.

La intención de generar los estándares de derechos es que éstos puedan orientar las políticas públicas. La extensa cantidad de criterios asociados a la obligación de crear entornos seguros y propicios puede resultar abrumadora y generar un efecto contrario al esperado: enredarnos en la toma de decisiones.

Haciendo una recapitulación de las reflexiones de los encuentros que antecedieron la elaboración del Manual, así como del conocimiento acumulado de las organizaciones que lo conforman, Espacio OSC decantó en una priorización de criterios en cada uno de los bloques. Al acotarlos, la expectativa es que sirvan como un primer mapa, adecuado para nuestros distintos contextos, que nos permita avanzar en el camino de construcción de la Política Pública Integral.

Las experiencias que se compartieron en los encuentros fueron centrales en la definición de las herramientas con las que cerramos el Manual. Las herramientas pretenden contribuir a la definición de estrategias de incidencia locales que recuperen las necesidades y particulares de los contextos.

PRIORIZACIÓN DE OBLIGACIONES ASOCIADAS A LA CONSTRUCCIÓN DE ENTORNOS SEGUROS Y PROPICIOS

Exigir que la Política Pública Integral sea una política pública con enfoque de derechos humanos no sólo es una exigencia legítima, es una exigencia legal. ¿Dónde encontramos el sustento para afirmarlo? En junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) tuvo una reforma muy relevante conocida como la “reforma en materia de derechos humanos”, en ella, el reconocimiento de las garantías individuales se transformó en un reconocimiento de los derechos humanos. La modificación del Artículo Primero Constitucional representa la piedra angular de la reforma:

“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”

Resaltamos tres elementos. **Primero**, recapitular que el derecho a defender derechos humanos está compuesto por más derechos, entre ellos la libertad de expresión, que están reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte. Por tanto, es un derecho del que gozamos todas las personas y frente a las que el Estado mexicano tiene obligaciones.

Segundo, destacar que en la interpretación en torno a las normas relativas a

los derechos humanos se deben ponderar aquellas que tengan una protección más amplia, y por tanto menos restrictiva, para las personas. Este principio de interpretación se conoce como pro persona y es posible porque la reforma puso a la par de la Constitución los tratados internacionales en materia de derechos humanos, conformando un bloque de constitucionalidad⁹⁴.

Tercero, “todas las autoridades” implica que todas las vinculadas al poder ejecutivo, judicial, legislativo y a los órganos autónomos en los niveles federal, estatal y municipal tienen obligaciones en materia de derechos humanos.

¿Cuál es el punto de conexión inmediato entre las autoridades y las obligaciones en materia de derechos humanos? Las competencias legales atribuidas a las autoridades. Tales competencias van a concretarse a través de múltiples acciones estatales entre las que se encuentran las políticas públicas.

El marco de las obligaciones en materia de derechos humanos deben dirigir la forma en cómo las autoridades van a cumplir con sus competencias legales. La Constitución señala el siguiente grupo de obligaciones.

⁹⁴ Para lograrlo es indispensable “poner a dialogar” las normas internacionales y las normas nacionales entendiendo que, entre ellas, se complementan#. Así, el acercamiento a las normas del cuerpo jurídico que sostiene a los derechos humanos en general, y a los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión en particular, entiende que las normas son dinámicas y están en un constante proceso de consolidación. Para que las normas se pongan en función de los contextos es necesario reconocerlas como herramientas en diálogo, interpretación e interacción, sacarlas de su caja de aparente sacralidad que las mantiene alejadas e inmóviles.

TABLA 4. OBLIGACIONES DE DERECHOS HUMANOS REFERIDAS EN EL ARTÍCULO PRIMERO DE LA CPEUM

Generales	Principios	Deberes
Promover Respetar Proteger Garantizar	Universalidad Interdependencia Indivisibilidad Progresividad	Prevenir Investigar Sancionar Reparar

Fuente: elaboración propia con base en el artículo primero de la CPEUM.

El estándar en torno a la obligación de crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión relaciona las obligaciones generales, los principios y los deberes señalados en la Constitución.

En cada uno de los seis bloques que componen el estándar se tejen las distintas obligaciones, lo que permite una mirada articulada de las mismas. Con ello, tratamos de mantener un estándar integrado que evita la fragmentación de las obligaciones y sus contenidos. Frente a tal estándar, prácticamente el conjunto de autoridades de los distintos poderes y niveles de gobierno tienen algo o mucho que aportar.

POR ELLO, INSISTIMOS EN QUE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL ES UNA POLÍTICA DE ESTADO QUE INVOLUCRA A TODAS LAS AUTORIDADES. ADEMÁS, NO ES UNA POLÍTICA EXCLUSIVA DE UNA ADMINISTRACIÓN ESPECÍFICA O DEL GOBIERNO EN TURNO; ES UNA POLÍTICA QUE DEBE IMPULSARSE DE FORMA TRANSEXENAL PORQUE SE BASA EN LAS OBLIGACIONES QUE EL ESTADO -EN SU CONJUNTO- TIENE CON LOS DERECHOS HUMANOS Y NO CON LAS AGENDAS DEL GOBIERNO EN TURNO.

Una vez que identificamos los criterios específicos a cada uno de los seis bloques que componen el estándar en torno a la obligación de crear entornos

seguros y propicios, desde Espacio OSC priorizamos aquellos que consideramos más relevantes para que sean tomados en cuenta en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública Integral.

Asociados a cada atribución indicamos a los actores estatales que tendrían responsabilidad directa. Hay atribuciones que corresponden a todas las autoridades del Estado mexicano, en el marco de sus competencias, de los tres órdenes de gobierno y pertenecientes a los tres poderes de la Unión, incluyendo a los organismos autónomos. Queremos enfatizar que estas atribuciones deben cumplirse por parte de todas las autoridades que, de no incorporarlas, estarían incurriendo en una omisión.

Resaltamos el punto porque la generalidad de la atribución no debe convertirse en un deslinde de responsabilidad o en asumir que otras entidades lo harán. Por el contrario, es indispensable que todas las instituciones las consideren porque son acciones que fomentan un cumplimiento cotidiano de derechos humanos, por ejemplo:

- Abstenerse de vulnerar los derechos de las personas defensoras y periodistas.
- Respetar las normas internacionales de derechos humanos, incluidas aquellas relacionadas con la transparencia, al intentar regular o influir en

las expresiones que circulan en las plataformas y medios en línea.

- Crear conciencia sobre la labor legítima y fundamental de las personas defensoras y periodistas en todos aquellos ámbitos que sean de su competencia.

LA PRIORIZACIÓN DE ATRIBUCIONES TIENE LA INTENCIÓN DE CONVERTIRSE EN UNA RUTA DE REFERENCIA PARA QUE PERSONAS DEFENSORAS Y PERIODISTAS, SUS ORGANIZACIONES Y REDES, PUEDAN DEFINIR RUTAS DE INCIDENCIA ACORDES A SUS CONTEXTOS Y NECESIDADES LOCALES. CONSIDERAMOS QUE, IGUALMENTE, ES UN INSTRUMENTO ÚTIL PARA LAS AUTORIDADES.

TABLA 5. CRITERIO I: ASEGURAR LAS CONDICIONES PARA QUE PERIODISTAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS REALICEN SUS ACTIVIDADES LIBREMENTE

Autoridades competentes	Atribuciones
<p>Todas las autoridades, en el marco de sus competencias, del Estado mexicano de los tres órdenes de gobierno y pertenecientes a los tres poderes de la Unión, incluyendo a los organismos autónomos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Marco jurídico, institucional y administrativo propicios a garantizar el derecho a defender los derechos humanos y libertad de expresión y, estén conforme a los estándares internacionales de derechos humanos. • Dar cumplimiento amplio y efectivo al deber de prevención de las violaciones a sus derechos humanos a través de la aplicación irrestricta de las obligaciones generales en materia de los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, así como al marco de protección del derecho humano al medio ambiente sano que incluye incorporar el Acuerdo de Escazú. • Armonización de la normatividad mexicana nacional y local conforme a los estándares internacionales más altos de protección a las personas defensoras y periodistas, incluyendo la dimensión de protección colectiva. • Promover y adoptar acciones coordinadas para el desmantelamiento de grupos armados y delincuencia organizada que atenten contra personas defensoras y periodistas, así como otras que contrarresten las causas estructurales de la violencia y los límites al ejercicio del derecho a defender derechos humanos y de libertad de expresión.
<p>Secretaría de Relaciones Exteriores</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso seguro y sin trabas a los órganos internacionales de derechos humanos. • Generar espacios seguros libres de todo tipo de violencia basado en el género y de cualquier forma de discriminación. • Garantizar la amplia difusión de información sobre el Examen Periódico Universal y crear espacios abiertos y seguros que permitan la participación efectiva de personas defensoras y periodistas.
<p>Poder ejecutivo federal y de las entidades federativas, Secretaría de Gobernación federal y de las entidades federativas, Subsecretaría de Derechos Humanos federal y de las entidades federativas, Comisión Nacional de Búsqueda, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, Secretarías estatales de medio ambiente y recursos naturales, Procuradurías estatales de protección al ambiente:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por que las políticas públicas, incluidas las políticas y los proyectos de desarrollo, se formulen y apliquen de forma abierta y participativa. • Fortalecer la protección para el derecho de la participación de las y los defensores de derechos humanos, así como de las personas afectadas, o quienes podrían estar afectadas, en proyectos de desarrollo que impactan en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Sumamente importante contar con dicha participación antes de iniciar el proyecto, así como en todas las fases de su ejecución.

<p>Congreso de la Unión y Congresos locales, Poder ejecutivo federal y de las entidades federativas, Secretaría de Gobernación federal y de las entidades federativas, Subsecretaría de Derechos Humanos federal y de las entidades federativas, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Institutos Estatales de Radio y Televisión, Instituto Mexicano de la Radio, Secretaría de Educación Pública federal y de las entidades federativas, Secretaría del Trabajo y Previsión Social federal y de las entidades federativas, Áreas de comunicación social de los tres órdenes de gobierno y pertenecientes a los tres poderes de la Unión, incluyendo a los organismos autónomos:</p>	<p>Los Estados deberían adoptar medidas positivas para asegurar el ejercicio efectivo y sin discriminación por todas las personas y grupos de la sociedad de su derecho a la libertad de expresión. Entre las medidas señalan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la obligación de los medios públicos de radiodifusión de responder a las necesidades de información y expresión de distintos individuos y grupos de la sociedad, así como promover el entendimiento y la tolerancia en la sociedad. • Crear y habilitar un marco jurídico para medios de comunicación comunitarios a fin de que, entre otras cosas, puedan responder a las necesidades de comunicación y expresión de distintos individuos y grupos. • Brindar asistencia, ya sea financiera o reglamentaria, a medios de comunicación o contenidos de medios —por ejemplo, en ciertos formatos o idiomas— que atiendan la necesidad de recibir información y manifestarse de distintos individuos y grupos. • En general, adoptar un marco legal y regulatorio que promueva los derechos de distintas personas y grupos al acceso y uso de medios y tecnologías digitales para difundir sus propios contenidos y recibir contenidos relevantes producidos por terceros. • Los Estados deberían promover activamente y reconocer el derecho al acceso universal y asequible a Internet sin distinción política, social, económica o cultural, entre otras cosas, respetando los principios de neutralidad de la red y el carácter central de los derechos humanos para el desarrollo de Internet. • Promover la pluralidad y diversidad de los medios, mediante el apoyo a la expresión de los grupos marginados que estén en riesgo de discriminación; el desarrollo de reglas en cuanto a la transparencia de la propiedad de los medios y la infraestructura de las telecomunicaciones; la adopción y la implementación de marcos legales eficaces sobre el acceso a la información, y la precisa definición de restricciones de contenido autorizadas por el derecho internacional de los derechos humanos. • Dictamen que reconozca los Principios sobre regulación de la publicidad oficial y la libertad de expresión de la CIDH.
---	--

<p>Presidencia de la República, Gobierno de las entidades federativas y Gobiernos municipales, Secretaría de Gobernación federal y Secretarías de Gobernación en las entidades federativas, Subsecretaría de derechos humanos a nivel federal y en las entidades federativas, Congreso de la unión y Congresos locales, Secretaría de energía, Secretaría de Comunicaciones y transportes y sus similares a nivel local, Instituto Nacional de los pueblos indígenas, Secretarías e Institutos similares a nivel local, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Comisiones locales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus similares a nivel local, Comisión Nacional de Agua, Procuraduría Federal de protección al ambiente y sus similares a nivel local, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y sus similares a nivel local:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar, implementar, supervisar mecanismos que garanticen el goce efectivo del derecho humano al consentimiento y a la consulta, cuya construcción e implementación obedezca a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y comunidades equiparables. • Desarrollar ordenamientos legales que garanticen de forma efectiva el respeto y protección a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y comunidades equiparables sobre sus territorios y patrimonios bio-culturales. Esto con base en el reconocimiento y respeto de los órganos de gobierno e instituciones propias de estos pueblos. • Designar los recursos necesarios y suficientes a las instituciones de relevancia ambiental para el cumplimiento efectivo de sus obligaciones y facultades de conservación y protección al medio ambiente. Congreso de la unión y congresos locales.
<p>Sistema Nacional de Transparencia, Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de las entidades federativas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar en los Programas Nacionales de Transparencia (PROTAI) y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (PRONADATOS), y en los programas estatales, líneas de acción para fortalecer el ejercicio de derechos a la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales de las personas defensoras y periodistas. • Continuar con el apoyo a proyectos de colectivos y organizaciones de la sociedad civil enfocados en el fortalecimiento al ejercicio del derecho de derechos a la transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, a través de programas como el Programa de Sensibilización de Derechos del INAI (PROSEDE), y promover que el apoyo se replique en los institutos locales.

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos del apartado Construcción del estándar en las fuentes y referencias.

TABLA 6. CRITERIO 2: DEBER DE NO IMPEDIR SU TRABAJO Y RESOLVER LOS OBSTÁCULOS EXISTENTES EN SU LABOR

Autoridades competentes	Atribuciones
<p>Todas las autoridades, en el marco de sus competencias, del Estado mexicano de los tres órdenes de gobierno y pertenecientes a los tres poderes de la Unión, incluyendo a los organismos autónomos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Respetar las normas internacionales de derechos humanos, incluidas aquellas relacionadas con la transparencia, al intentar regular o influir en las expresiones que circulan en las plataformas y medios en línea.
<p>Congreso de la Unión y Congresos locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abstenerse de dictar medidas regresivas que comprometan los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones de promoción, respeto, protección y garantía del derecho humano a defender los derechos humanos y la libertad de expresión por ejemplo, disminuir los presupuestos asignados a las instancias de protección y prevención. • Garantizar y monitorear la ejecución de la partida presupuestal del Anexo 13. • Vigilar la transparencia y rendición de cuentas solicitando a las instancias de protección y prevención informes de actividades ante el Congreso.
<p>Congreso de la Unión y Congresos locales: Comisión Nacional de Derechos humanos y Comisiones estatales de Derechos Humanos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y derogar los tipos penales que criminalizan e inhiben el ejercicio de libertad de expresión y el derecho a defender derechos humanos, tales como delitos contra el honor o antiprotestas. • Identificar y derogar leyes y normativas que criminalizan la labor de las personas defensoras y periodistas. Vigilar, particularmente, las siguientes leyes: <ul style="list-style-type: none"> - Leyes de lucha contra el terrorismo, seguridad y orden públicos. - Protocolos de uso de la fuerza ante manifestaciones. - Leyes vinculadas a la moral pública (para defensoras de personas LGBTTTI+ y derechos sexuales y reproductivos) - Legislación relativa al registro, funcionamiento y financiación de las asociaciones. - Legislación sobre el acceso a la información y secretos oficiales. - Legislación sobre difamación y blasfemia - Legislación que regula el acceso al internet. - Leyes que imputan cargos a periodistas por recibir, guardar y difundir información secreta. - Leyes que protegen a religiones frente a la posibilidad de crítica o prohíben la expresión de creencias religiosas diferentes. - Leyes que prohíben el debate de temas que sean relevantes o de interés para minorías y otros grupos que hayan sido históricamente discriminados, o que prohíban expresiones que constituyan un componente de la identidad o dignidad personal de estos individuos y/o grupos. - Leyes que protejan de manera especial a funcionarios, instituciones, figuras históricas o símbolos nacionales o religiosos de la posibilidad de crítica.

<p>Congreso de la Unión y Congresos locales, Poder ejecutivo federal y de las entidades federativas, Secretaría de Gobernación federal y de las entidades federativas, Subsecretaría de Derechos Humanos federal y de las entidades federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Respetar el derecho de las defensoras y defensores y de las organizaciones de gestionar sus recursos, incluida su financiación, en cumplimiento con las leyes legítimas y de formular su programa de actividades con total independencia y sin indebida interferencia de las autoridades. Incluye reformar y/o derogar toda legislación que prohíba o criminalice por beneficiarse de financiación extranjera.
<p>Secretaría de Gobernación federal y de las entidades federativas, Subsecretarías de gobernación federales y de las entidades federativas, Secretaría de la Defensa, Secretaría de Seguridad federal y de las entidades federativas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Omitir cualquier acción arbitraria que implique vigilar a personas defensoras y periodistas
<p>Secretaría de Gobernación federal y de las entidades federativas, Subsecretarías de gobernación federales y de las entidades federativas, Secretarías de Comunicaciones y Transportes federales y de las entidades federativas, Secretaría de Seguridad federal y de las entidades federativas, Secretaría de la Defensa Nacional:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar mecanismos de supervisión, transparentes y que cuenten con garantías de independencia e involucren múltiples partes interesadas, para abordar las reglas privadas de moderación de contenido que podrían ser contrarias al derecho internacional de los derechos humanos o interferir con el derecho de las personas a ejercer su libertad de expresión.

<p>Presidencia de la República, Gobierno de las entidades federativas y Gobiernos municipales, Secretaría de Gobernación federal y Secretarías de Gobernación en las entidades federativas, Subsecretaría de Derechos Humanos federal y en las entidades federativas, Congreso de la unión y Congresos locales, Secretaría de energía, Secretaría de Comunicaciones y transportes y sus similares a nivel local, Instituto Nacional de los pueblos indígenas y Secretarías e Institutos similares a nivel local, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Comisiones locales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y sus similares a nivel local, Comisión Nacional de Agua, Procuraduría Federal de protección al ambiente y sus similares a nivel local, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y sus similares a nivel local:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Suspender los proyectos de desarrollo en los cuales se presume la comisión de cualquier tipo de agresión en contra de personas que defienden el ambiente en tanto no se dé cumplimiento a las obligaciones de investigación y sanción de la violencia perpetrada.
---	---

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos del apartado Construcción del estándar en las fuentes y referencias.

TABLA 7. CRITERIO 3: LA OBLIGACIÓN DE EVITAR Y RESPONDER A ACTOS DESTINADOS A CRIMINALIZAR SU TRABAJO

Autoridades competentes	Atribuciones
<p>Fiscalía General de la República, Fiscalías de las entidades federativas, Subprocuradurías y Fiscalías Especializadas; Centros de Justicia locales de cada entidad federativa. Poder Judicial de la Federación y Poderes judiciales locales:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos.
<p>Congreso de la Unión y Congresos locales:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la incorporación de sanciones (administrativas, penales, civiles, políticas) a quienes impidan u obstaculicen por cualquier medio el ejercicio de la libertad de expresión, la promoción, la defensa o la protección a los derechos humanos. • Garantizar que entre las atribuciones del poder ejecutivo federal, estatal y municipal se garantice adecuado cumplimiento de las medidas preventivas y de protección al ejercicio de la libertad de expresión y a la defensa de derechos humanos que le fuesen requeridas por cualquier mecanismo de protección federal, estatal, autónomo, universal o interamericano. • Garantizar que entre las atribuciones del poder ejecutivo federal, estatal y municipal se garantice la responsabilidad de coordinación para diseñar e implementar políticas integrales vinculadas al ejercicio de los derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión que incluyen de forma enunciativa, más no limitativa, políticas preventivas, de difusión, políticas y medidas de protección. La coordinación deberá realizarse con los demás Poderes del Estado, los organismos autónomos constitucionales, los ayuntamientos y las demás instancias que resulten necesarias. Por ejemplo, si se atienden problemáticas que relacionen a más de una entidad federativa deberá garantizarse la coordinación entre las instancias de ambas entidades siempre y cuando la coordinación con alguna de las entidades no represente un riesgo mayor para la persona defensora o periodista; referencia a lo anterior es el caso de personas defensoras y periodistas en situación de desplazamiento forzado cuyos agresores están coludidos con servidores públicos o son servidores públicos.
<p>Fiscalía General de la República, Fiscalías estatales, Subprocuradurías y Fiscalías Especializadas.; Centros de justicia locales de cada entidad federativa:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar actos específicos de integración de cada una de las carpetas de investigación, o inclusive averiguaciones previas o archivar procesos judiciales, donde se criminalice la labor de defensa ambiental para el desechamiento de la investigación y el respeto del derecho a defender los derechos humanos de las personas en igualdad de condiciones.

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos del apartado Construcción del estándar en las fuentes y referencias.

TABLA 8. CRITERIO 4: OBLIGACIÓN DE RECONOCER PÚBLICAMENTE LA IMPORTANTE Y LEGÍTIMA FUNCIÓN QUE DESEMPEÑAN QUIENES DEFIENDEN LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Autoridades competentes	Atribuciones
<p>Todas las autoridades, en el marco de sus competencias, del Estado mexicano de los tres órdenes de gobierno y pertenecientes a los tres poderes de la Unión, incluyendo a los organismos autónomos:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instruir a las autoridades gubernamentales para que desde el más alto nivel se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos y/o personas defensoras de derechos humanos para recibir su retroalimentación con respecto a políticas existentes y la afectación de dichas políticas en su trabajo, así como sobre vacíos legislativos. Las organizaciones de derechos humanos también deben ser consultadas sobre políticas propuestas para recibir insumos y opiniones. • Facilitar una vía pública de rectificación donde defensoras, defensores y periodistas puedan responder a las declaraciones estigmatizantes efectuadas por funcionarios en su perjuicio. • Implementar una campaña efectiva y de alta difusión para el reconocimiento público de la labor de defensa ambiental, la tierra y el territorio con base en la trascendencia de su labor, y conforme al deber de prevención de las violaciones a sus derechos humanos. • Emitir discursos de reconocimiento público desde los tres niveles de gobierno, así como los diversos poderes públicos en donde se reconozca la labor de quienes defienden derechos humanos, así como el ejercicio de la libertad de expresión y su trascendencia en la construcción de un Estado mexicano social democrático y de derecho. • Los mensajes emitidos en el marco de la campaña deberán ser culturalmente adecuados, accesibles, con perspectiva de género y enfoque interseccional.

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos del apartado Construcción del estándar en las fuentes y referencias.

TABLA 9. CRITERIO 5: OBLIGACIÓN DE CREAR POLÍTICAS Y MECANISMOS DE PREVENCIÓN/PROTECCIÓN EFICACES QUE SE OCUPEN DE LOS GRUPOS EN SITUACIÓN DE RIESGO

Autoridades competentes	Atribuciones
<p>Congreso de la Unión y Congresos estatales, Ejecutivo Federal y ejecutivos de las entidades federativas, Secretarías de Gobernación, Subsecretarías de Derechos Humanos e instituciones de las que dependen directamente las instancias con facultades de prevención y protección (mecanismos estatales, institutos autónomos o unidades de protección):</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar los recursos humanos y financieros suficientes y sostenibles para el desarrollo de medidas y políticas de prevención y protección. • Contar con un Consejo Ciudadano de carácter consultivo con voz y voto que cuente con responsabilidades y atribuciones específicas que les permita participar de manera activa en la toma de decisiones que adopte el Mecanismo Federal de Protección, Mecanismos Estatales así como en el diseño de políticas de prevención y protección. • Garantizar el derecho a la representación técnica y/o acompañamiento por parte de las personas y colectivos/as solicitantes de medidas de protección, en todas las etapas de protección e instancias de gobierno.
<p>Atribuciones generales a instancias con facultades vinculadas a las políticas, mecanismos y medidas de prevención y protección como:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar en todas las instancias y procedimientos de prevención y protección enfoques diferenciados, de género, colectivos y comunitarios que contemplen las necesidades particulares y discriminaciones históricas de personas defensoras y periodistas. • Adoptar medidas de acceso a la información, de transparencia y de rendición de cuentas de cada una de las actuaciones llevadas a cabo por instancias de gobierno en materia de prevención y protección, así como del seguimiento a las acciones para garantizar el derecho a defender derechos humanos y de libertad de expresión. • Establecer acciones específicas para el fortalecimiento del Mecanismo Federal de Protección, Mecanismos Estatales y Unidades Estatales de Protección, tales como: asignación de personal suficiente y capacitado, adopción de buenas prácticas de gestión de información, atención victimal, análisis de riesgo, implementación y seguimiento de medidas, garantizar la participación de sociedad civil, entre otras. • Garantizar que el funcionariado público vinculados a la protección y prevención cuentan con profesionalización en materia de derechos humanos con enfoque de género e interseccional. • Diseñar, implementar y supervisar mecanismos simplificados, diligentes y efectivos para la atención de casos considerando la pertinencia al contexto y la interseccionalidad de las personas defensoras y periodistas • Asegurar la integración y colaboración de autoridades a nivel federal, estatal y municipal dentro del Mecanismo Federal, los Mecanismos Estatales y las Unidades Estatales de Protección, con objetivos de planificación y rendición de cuentas en la implementación de todos los procedimientos de protección. Entre dichas autoridades se encuentran: la Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, las Fiscalías locales, las Comisiones Ejecutiva y Locales de Atención a Víctimas, la Secretaría de Seguridad Ciudadana y las Secretarías de Seguridad locales.

<p>Atribuciones específicas de Instancias con facultades vinculadas a políticas, mecanismos y medidas preventivas como:</p> <p>Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas,</p> <p>Mecanismos o Institutos estatales de Protección a Personas Defensoras y Periodistas</p> <p>Unidades estatales de Protección</p> <p>Comisión Nacional de Derechos Humanos</p> <p>Comisiones estatales o Defensorías que cuenten con atribuciones para dictar y/o dar seguimiento a medidas preventivas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con un registro de agresiones actualizado a nivel estatal y nacional que permita conocer la magnitud del fenómeno, por medio de la identificación de patrones de ataques, agresiones y obstáculos al derecho a defender los derechos humanos la defensa de derechos humanos y el ejercicio periodístico. • Establecer alertas tempranas o planes de contingencia en zonas de mayor riesgo para personas defensoras y periodistas, con el fin de combatir con mayor contundencia las causas estructurales que generan y permiten las agresiones y limitaciones contra las personas que ejercen el derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión. • Coordinar que en la elaboración de los planes de prevención participen instancias locales, municipales y federales, tales como las Secretarías del Trabajo, de Salud, de Desarrollo Integral, de Desarrollo Rural, del Medio Ambiente y otras instancias con deber de protección, así como la participación de personas defensoras, periodistas y organizaciones de la sociedad civil.
<p>Atribuciones específicas a Instancias con facultades vinculadas a políticas, mecanismos y medidas de protección como:</p> <p>Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras y Periodistas,</p> <p>Mecanismos o Institutos estatales de Protección a Personas Defensoras y Periodistas</p> <p>Unidades estatales de Protección</p> <p>Comisión Nacional de Derechos Humanos</p> <p>Comisiones estatales o Defensorías que cuenten con atribuciones para dictar y/o dar seguimiento a medidas de protección.</p> <p>Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas</p> <p>Fiscalías Estatales y Fiscalías Estatales Especializadas</p> <p>Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las capacidades en la identificación y gestión del riesgo con enfoque de género, diferencial y comunitario. • Los análisis de riesgo y planes de protección deben adoptar un enfoque amplio, teniendo en cuenta las fuentes de agresión que puedan afectar su derecho a defender derechos humanos y a ejercer la libertad de expresión. Deben hacerse desde un enfoque diferencial (no discriminatorio) e interseccional (género, clase, etnia, etc) , raza, interseccional y psicosocial, reconociendo la dimensión de protección colectiva cuando aplique a los casos. Deben también ser culturalmente aceptables y accesibles, ajustarse a las condiciones reales a las que se enfrentan las personas defensoras y periodistas en una variedad de situaciones y contar con el consentimiento informado de las mismas . • Implementar planes con medidas de protección desde un enfoque integral que atienda la violencia física, digital, legal y psicosocial a la que se enfrentan personas defensoras y periodistas con perspectiva de género y enfoque interseccional. Los planes deben considerar, cuando aplique, esquemas de protección colectiva y no solamente individualizarse. • Garantizar en todo momento la debida participación y consentimiento de las y los beneficiarios en la toma de decisiones que les afecten, tanto en los procesos de incorporación, análisis de riesgo, deliberación de planes de protección, monitoreo, evaluación y retiro de medidas. En caso de que ellas no puedan participar o expresar su consentimiento, lo podrán hacer sus familiares o representantes previamente designados.

	<ul style="list-style-type: none">• Respecto a los procedimientos y contratos asociados a las empresas privadas que implementan y ejecutan medidas de protección, deben:<ul style="list-style-type: none">- Crear, implementar y difundir un sistema de monitoreo del cumplimiento de los procedimientos y contratos acorde con la normatividad de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales.- Comenzar procedimientos administrativos, civiles o penales en caso de incumplimiento a los procedimientos y contratos.• La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres puede contribuir a la construcción de criterios sobre entornos seguros o emitir alertas tempranas por agresiones a defensoras y periodistas
--	---

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos del apartado Construcción del estándar en las fuentes y referencias.

TABLA IO. CRITERIO 6: OBLIGACIÓN DE DAR ACCESO A LA JUSTICIA, REPARACIÓN, GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

Quienes	Atribuciones
<p>Fiscalía General de la República, Fiscalías estatales, Subprocuradurías y Fiscalías Especializadas, Centros de justicia locales de cada entidad federativa, Poder Judicial de la Federación y Poderes judiciales locales:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los mecanismos de administración de justicia y garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, condiciones necesarias para la aplicación e interpretación legítima y no discriminatoria de las leyes.
<p>Congreso de la Unión y congresos locales, Ejecutivo federal y de las entidades federativas, Comisión Nacional de Derechos Humano, Comisiones locales o Defensorías, Sistema Nacional Anticorrupción:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar que los procedimientos de elección de las personas titulares de las instancias de investigación y procuración garanticen la autonomía e independencia judicial.
<p>Congreso de la Unión y congresos locales, Ejecutivo federal y de las entidades federativas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que existen los instrumentos jurídicos normativos y administrativos que permitan el acceso a recursos justos y eficaces, incluida la reparación y garantías de no repetición.
<p>Fiscalía General de la República, Fiscalías estatales, Subprocuradurías y Fiscalías Especializadas e Instancias con facultades vinculadas a políticas, mecanismos y medidas de protección.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la gestión institucional y coordinación entre fiscalías de la federación, las entidades federativas y mecanismos de protección. • Que se promuevan activamente los mecanismos de intercambio de información entre el Mecanismo de Protección y las Fiscalías, a fin de fortalecer los análisis de riesgo, planes de protección y líneas de investigación.

<p>Fiscalía General de la República, Fiscalías estatales, Subprocuradurías y Fiscalías Especializadas, Centros de justicia locales de cada entidad federativa:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar e implementar protocolos especializados de investigación para delitos cometidos contra el derecho a defender derechos humanos, que establezcan procedimientos sencillos, rápidos y efectivos y cuenten con mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas que permitan ajustes a la implementación de estos instrumentos. • Que las autoridades encargadas de investigar delitos y violaciones a derechos humanos estén obligadas a tomar como principal línea de investigación la labor de personas defensoras y periodistas como la causa del hecho delictivo en cuestión. • Realizar análisis de contexto en el que ocurrieron los hechos delictivos para identificar los móviles y posibles autores del crimen. En los análisis deberá adoptarse enfoque de macrocriminalidad para identificar los intereses que se vieron afectados por la actividad periodística o de defensa de los derechos humanos, según sea el caso. • Ampliar las investigaciones a violaciones de dh a entornos familiares o compañeras/ compañeros del medio, colectivo o comunidad
<p>Poder Judicial de la Federación, Poderes judiciales locales y centros de justicia locales:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los operadores de justicia deben efectuar un control de convencionalidad entre las normas internas y las internacionales de derechos humanos. Asegurar que cuenten con suficiente equipo y con una formación adecuada, estén sujetos a una supervisión civil efectiva, y reciban capacitación periódica sobre derechos humanos.
<p>Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y Comisiones estatales de atención a víctimas o Subsecretarías de Gobernación cuando no exista Comisión estatal de atención a Víctimas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar las medidas de restitución, rehabilitación, compensación y satisfacción de las víctimas. • Establecer mecanismos de coordinación y atención victimal- entre las Comisiones Estatales de Atención a víctimas, por medio de procedimientos sencillos, claros y transparentes que permitan acceder a sus derechos como víctimas sin caer en procesos de revictimización o arriesgar su labor de defensa de derechos humanos y libertad de expresión. • Asegurar que las Comisiones Estatales cuenten con personal suficiente y capacitado para brindar la atención victimal necesaria con perspectiva de derechos humanos y enfoque diferencial, además de garantizar la no revictimización. • Retomar la propuesta de propiciar la pronta atención para la expedición del RENAVI, sin tener que acreditar la calidad de víctima por parte de la Fiscalías, la CEAV puede otorgar la calidad. • Ampliar la atención a núcleos familiares y personas que integran el colectivo y comunidades • Garantizar mecanismos coordinados entre instituciones para la adopción de planes de reparación integral, atención victimal y construcción de proyectos de vida a personas defensoras y periodistas víctimas de delito en razón a su labor y a sus familiares.

<p>Poder Judicial de la Federación y Poderes judiciales locales, Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Comisiones locales de las entidades federativas, Comisión Nacional para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con el deber constitucional específico de sanción de las violaciones a los derechos humanos y/o delitos cometidos en contra de las personas defensoras y periodistas <ul style="list-style-type: none"> - Continúen con la integración y determinen los casos de presuntas violaciones cometidas en contra de las personas defensoras y, en su caso, emitan las recomendaciones correspondientes dando seguimiento puntual y exhaustivo a su cumplimiento. - Emitan determinaciones de carácter jurisdiccional y no jurisdiccional que tiendan al cumplimiento efectivo de las obligaciones relacionadas con el pleno goce de los derechos de acceso a la justicia y reparación integral del daño, de todas las personas, con perspectiva de género.
<p>Generales a todas las instancias de investigación, procuración y administración de justicia:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar en todas las instancias y procedimientos de investigación, procuración y administración de justicia enfoques diferenciados, de género, colectivos y comunitarios que contemplen las necesidades particulares y discriminaciones históricas de personas defensoras y periodistas.

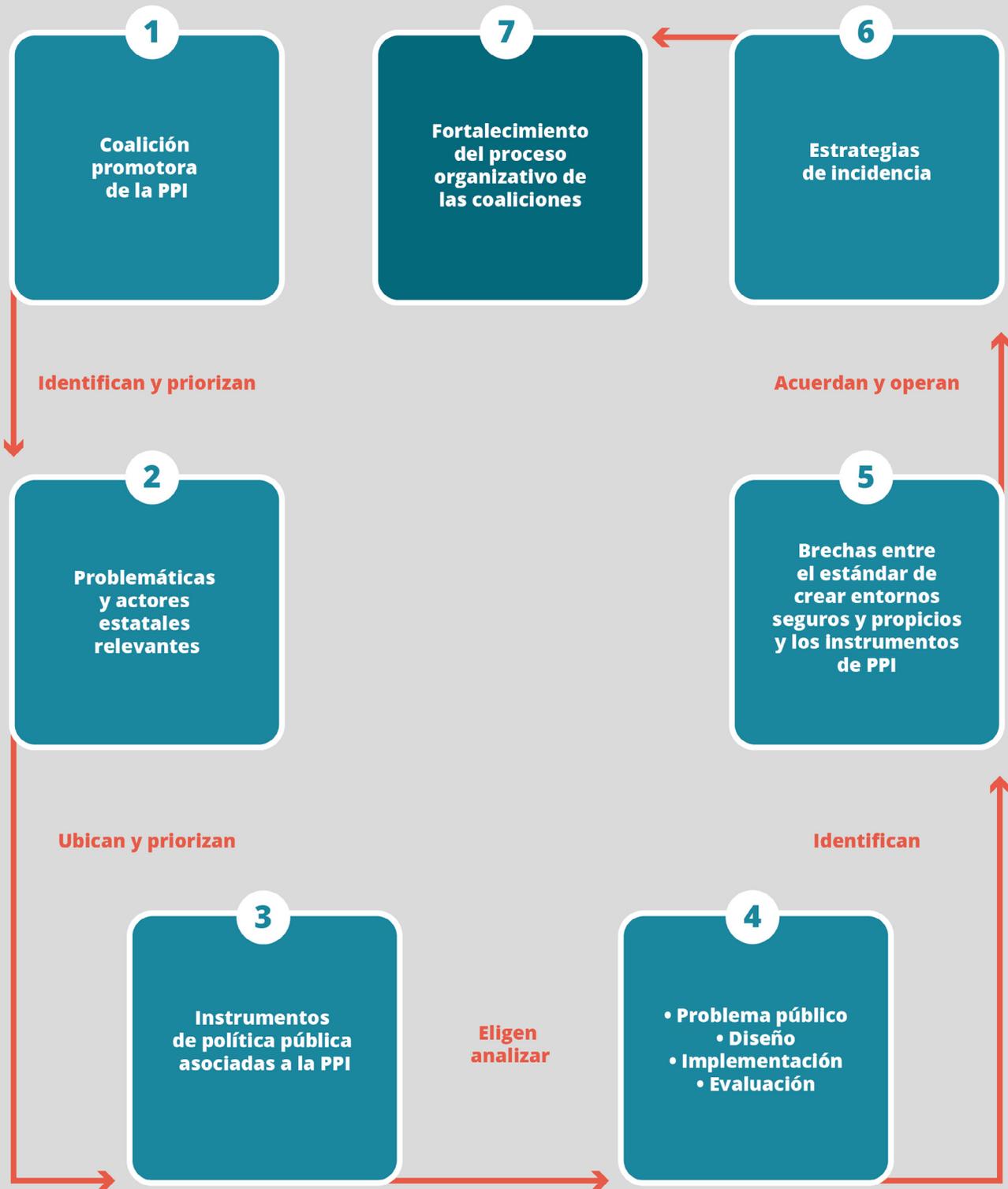
Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos del apartado Construcción del estándar en las fuentes y referencias.

ruta para la incidencia

Impulsar la Política Pública Integral requiere de establecer estrategias de incidencia que recuperen los contextos y necesidades de las entidades federativas, reconociendo que, como lo señalamos con anterioridad, hay condiciones distintas en los diferentes territorios del país. No puede partirse de una estrategia única que centralice la incidencia.

Frente a ello, proponemos una ruta. En su elaboración tomamos como base las reflexiones de los tres encuentros donde se expusieron experiencias locales de incidencia. La ruta parte por reconocer los actores relevantes para empujar la agenda común en torno a la Política Pública Integral, analizar el contexto y los actores estatales relevantes, identificar y priorizar instrumentos de política pública así como analizar sus distintas etapas bajo la mirada del enfoque de derechos humanos, a partir de ello establecer estrategias de incidencia que al implementarse contribuyen al fortalecimiento del proceso organizativo de quienes impulsaron la agenda.

ESQUEMA II. RUTA PARA LA INCIDENCIA



Fuente: elaboración propia

La ruta que proponemos no es una receta de cocina o una secuencia estricta. Puede servir como ruta, sobre todo, para aquellas entidades federativas donde la agenda es incipiente, y como elementos a fortalecer en aquellas agendas que ya se encuentran definidas y en curso. Ahondemos en cada uno de sus pasos.

1

Coalición promotora de la PPI

El objetivo es **identificar actores relevantes para empujar una agenda común** en torno a la Política Pública Integral para asegurar el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

Es importante que la identificación se realice de forma situada, es decir, en relación a algún contexto. Nuestras agendas institucionales pueden iniciar la conversación; por ejemplo, podemos iniciar la ruta de agenda común con:

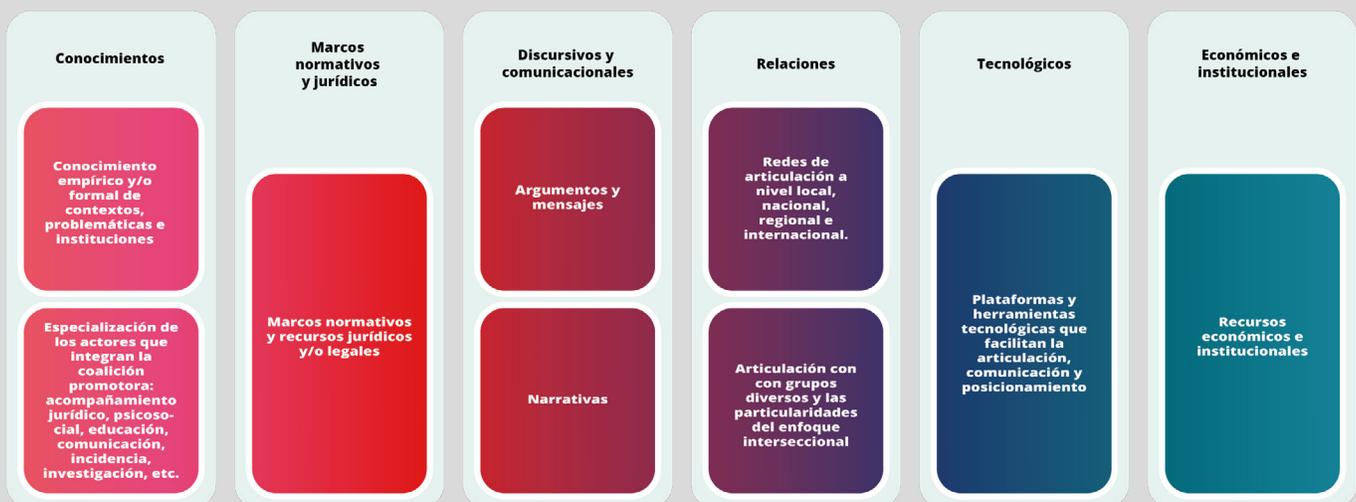
- Otras organizaciones o colectivos, incluso de otras entidades federativas, que comparten el interés por grupos específicos como juventudes, niñas y niños, buscadoras, personas en movilidad, o
- Con organizaciones o colectivos que comparten temas de interés como defensa del territorio, sólo por mencionar alguno.

O bien, podemos sentirnos convocados a partir de los problemas que están ocurriendo en nuestro territorio.

Para formar la coalición promotora resulta importante preguntarnos:

- ¿Quiénes estamos interesados en los obstáculos del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión? Entre el grupo que está interesado, ¿Quiénes ya están trabajando sobre el asunto?, ¿Cómo lo están trabajando?
- ¿Cuáles son los recursos con los que contamos para exigir e incidir en la definición de instrumentos de política pública asociados a la Política Pública Integral?
- ¿Cuáles son las capacidades que ya tenemos?
- ¿Hay otros actores nacionales, regionales o internacionales con los que estamos vinculados para posicionar el tema?, ¿Cuáles son los recursos con los que cuentan y pueden apoyarnos?

ESQUEMA 12. TIPOS DE RECURSOS PARA LA INCIDENCIA



Fuente: elaboración propia.

Como resultado del paso 1 tendremos los elementos para conformar una coalición promotora para definir y operar estrategias de incidencia.

DEFINIR PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO, TOMA DE ACUERDOS COLECTIVOS Y DISTRIBUCIÓN DE RESPONSABILIDADES Y DIALOGAR SOBRE ESTRATEGIAS PARA AFRONTAR LOS POSIBLES DESACUERDOS Y CONFLICTOS QUE ENFRENTEN EN LOS PROCESOS.

2

**Problemáticas
y actores
estatales
relevantes**

Una tarea inicial de la coalición promotora será **identificar y priorizar problemáticas y actores estatales relevantes**. Proponemos la siguiente ruta:

- Identificar las problemáticas que impiden u obstaculizan la creación y consolidación de entornos seguros y propicios para la defensa de los derechos humanos y la libertad de expresión.
- Asociar las problemáticas locales con las obligaciones que incumple el Estado. Para asociar las problemáticas con las obligaciones estatales, sugerimos apoyarse en los seis bloques de criterios asociados a la obligación de crear entornos seguros y propicios. Así que la pregunta a responder es: en relación con los seis bloques de criterios que componen el estándar ¿Dónde se ubican las problemáticas que identificaron?

Ya contamos con una identificación de problemas y obligaciones que los actores estatales no están cumpliendo. Vamos con la priorización, de las problemáticas que ubicamos:

- ¿Podemos priorizar algunas problemáticas? Importante consensuar los criterios en función de los que se van a priorizar.
- Las problemáticas que priorizamos ¿Dónde se ubican en relación al estándar?:
- ¿Cuáles son los actores estatales que tendrían responsabilidad en las problemáticas locales que priorizamos?
- ¿Qué están haciendo -o dejando de hacer- los actores estatales con responsabilidades frente a las problemáticas locales que priorizamos?
- ¿Cómo son las relaciones entre los actores estatales con responsabilidades? ¿Están normadas en algún lado?

DOS CONSEJOS PARA EL PASO 2:

IMPORTANTE NOMBRAR LOS ACTORES ESTATALES EN SU ESPECIFICIDAD (¿SON AUTORIDADES MUNICIPALES, ¿FEDERALES?, ¿ASOCIADOS A ALGÚN PUESTO EN PARTICULAR?) PODEMOS REVISAR LOS ORGANIGRAMAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA UBICAR A LOS ACTORES ESTATALES, SE VALE PONERLES “NOMBRE Y APELLIDO”

ACORDAR, AL INTERIOR DE LA COALICIÓN PROMOTORA, LOS CRITERIOS PARA PRIORIZAR LAS PROBLEMÁTICAS; PUEDEN SER AQUELLAS QUE CONOZCAN CON MAYOR PROFUNDIDAD, ALGUNA QUE REPRESENTA UNA PREOCUPACIÓN SUMAMENTE RELEVANTE, OTRA DONDE TENGAN ALGÚN VÍNCULO CON LOS ACTORES ESTATALES POR LOS QUE HABRÍA MAYOR POSIBILIDAD DE DIÁLOGO. LOS CRITERIOS PUEDEN SER DISTINTOS, LO IMPORTANTE ES QUE CADA COALICIÓN LOS DIALOGUE Y CONSENSUE.

3

**Instrumentos
de política pública
asociadas a la PPI**

El paso 3 también es un momento de ubicar y priorizar. Recuperamos las problemáticas locales del paso 2 y vamos a **ubicar si hay instrumentos de política pública que ya estén asociados**. Por ejemplo, ¿hay algún protocolo de atención?, ¿algún programa del ejecutivo?, ¿algún mecanismo considerado por un organismo autónomo? Así, las preguntas asociadas a este momento son:

- ¿Hay instrumentos de política pública relacionados con las problemáticas locales que priorizamos?
 - ¿Cuáles son esos instrumentos de política pública?
 - ¿En qué nivel se ubican? (Federal, estatal, municipal; vinculados al poder ejecutivo, legislativo, judicial o de algún órgano autónomo).
 - ¿Quiénes son los responsables principales de tales instrumentos de política pública?
- Seleccionar los instrumentos de política pública en los que nos podemos centrar como coalición promotora.

ACORDAR, AL INTERIOR DE LA COALICIÓN PROMOTORA, LOS CRITERIOS PARA PRIORIZAR LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA ES CLAVE PARA LOS MOMENTOS QUE SIGUEN. PROBABLEMENTE, HABRÁ COALICIONES QUE TENGAN UNA LISTA MÁS LARGA DE INSTRUMENTOS QUE OTRAS. TOCARÁ DEFINIR CON CUÁLES VAN A TRABAJAR; RECUPERAR LAS FORTALEZAS, CAPACIDADES Y RECURSOS CON LOS QUE CUENTAN PUEDEN SER UNA RUTA PARA DECIDIR EN CUÁL O CUÁLES CENTRARSE.

POR OTRO LADO, PUEDE HABER COALICIONES QUE TENGAN UNA LISTA MUY DELIMITADA DE INSTRUMENTOS. EN ESOS CASOS, PODRÍA SER RELEVANTE REVISITAR EL PASO 2 Y REVISAR SI HABRÍA ÁMBITOS DE LA PROBLEMÁTICA Y LOS ACTORES QUE NO SALIERON EN UN PRIMER ACERCAMIENTO.

PROBABLEMENTE, TAMBIÉN SE EVIDENCIE QUE NO HAY INSTRUMENTOS Y QUE ES NECESARIO IMPULSARLOS. POR LO TANTO, ESTARÍAMOS UBICADOS EN UN MOMENTO DE DEFINICIÓN DE PROBLEMA PÚBLICO Y DE ARTICULACIÓN EN TORNO AL DISEÑO DE INSTRUMENTOS.

4

**• Problema público
• Diseño
• Implementación
• Evaluación**

El resultado del paso 3 será una lista de instrumentos de política pública, o bien, vacíos de instrumentos claramente ubicados en los que nos interesa centrarnos. Por cada instrumento de política pública es importante **analizar**:

- El instrumento de política pública ¿explica el problema público que pretende responder?

EL PROBLEMA PÚBLICO ES EL CORAZÓN DE LA POLÍTICA; EN ÉL SE EXPRESA EN LA FORMA EN CÓMO SE COMPRENDE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA Y LA EXPECTATIVA DE MEJORA.

- ¿En qué momento se encuentra el instrumento de política pública que elegimos?
 - ¿Diseño
 - ¿Implementación?
 - ¿Resultados?
 - El instrumento de política pública ¿cuenta con evaluaciones?

- Ahondemos en la etapa de la política pública en la que se encuentra el instrumento. Para ello, elaboramos guías que orienten la intervención en cada etapa. Las guías ya recuperan el enfoque de derechos humanos que abordamos en la primera sección del Manual.

TABLA II. GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Problema público

USUALMENTE, ENCONTRAMOS LA FORMULACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO EN EL DIAGNÓSTICO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

- El problema reconoce las afectaciones a los entornos que limitan u obstruyen el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión (no se quedan, solamente, en un abordaje de las agresiones hacia las personas defensoras y periodistas).
- El o los grupos de población afectados se reconocen y especifican desde un enfoque diferenciado e interseccional.
- Las causas y efectos del problema se exponen reconociendo que no afectan a todas las personas por igual, aplican un enfoque diferenciado e interseccional a la explicación de las causas y efectos del problema.
- Los datos con los que se describe el problema están desagregados de manera diferencial, son suficientes y están actualizados.
- Incorpora diversas fuentes de información para describir y explicar el problema, incluyendo fuentes de organizaciones de la sociedad civil y organismos de derechos humanos (locales, nacionales, interamericanos o universales).
- Exponen el problema como un problema de derechos humanos asociado a los entornos que limitan u obstruyen el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión:
 - Menciona criterios asociados al estándar
 - Reconoce la responsabilidad estatal en el problema
 - Las autoridades con competencias para atender la obligación estatal en la materia se mencionan.
- Establece los alcances de la intervención y el cambio esperado como una contribución a crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión.
 - La teoría del cambio incorpora criterios asociados al estándar

- Establece los límites de la intervención y cómo abona a la construcción de entornos seguros y propicios.
- Indica quiénes son las autoridades encargadas de lograrlo
- En la definición del problema público participaron personas titulares de derechos a las que va dirigida la política:
 - La convocatoria a la participación fue accesible, segura, suficiente, informada (indicó a qué se convocaba) y se difundió por distintos medios (no sólo electrónicos)
 - La toma de decisiones fue transparente: los criterios para priorizar se expusieron, los mecanismos de participación fueron accesibles, se indicó el seguimiento que se daría a los resultados de la participación.
 - Se proponen mecanismo de participación para recuperar las opiniones y propuestas para las personas que no pueden participar en los eventos o que se enteraron, de la convocatoria, posteriormente.

Fuente: Espinosa Díaz (2021) y CIDH (2018).

TABLA 12. DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Diseño

- El diseño de la intervención se hace en función de un problema público que reconoce las afectaciones a los entornos que limitan u obstruyen el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión.
- El diseño toma en cuenta el contexto local en el que se implementará el instrumento de política pública (no es un copiar pegar de otras políticas públicas).
- En el diseño participaron personas titulares de derechos a las que va dirigida la política.
- La población a la que va dirigido el instrumento de política pública está claramente definida con un enfoque diferenciado e interseccional.

- Los procesos para acceder y mantenerse como persona beneficiaria son accesibles, suficientes, pertinentes, toman en cuenta el contexto en el que se ejerce el derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.
- Establece los alcances de la intervención y el cambio esperado como una contribución a crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión.
 - Establece los límites de la intervención y cómo abona a la construcción de entornos seguros y propicios.
 - Los bienes y servicios que ofrece se consideran medios para contribuir a la obligación de crear entornos seguros y propicios.
- Establece objetivos, resultados y cambios a conseguir y éstos tienen un enfoque diferenciado e interseccional.
 - Los objetivos son coherentes y pertinentes con la explicación del problema público.
 - Hay una explicación coherente que relaciona cómo las actividades y productos van a generar resultados y cómo estos resultados van a concretar los objetivos. La explicación es consistente con el ámbito del estándar al que buscan contribuir.
- Hay indicadores, metas, fuentes de verificación y responsables para las actividades, resultados y objetivos
 - Los indicadores incorporan una perspectiva diferenciada, hay indicadores estratégicos en los niveles de resultados, objetivos y fines.
 - Establece procedimientos y autoridades responsables para el seguimiento, incluyendo periodicidad de la información y publicación de los mismos.
- Establece los procesos y responsables de la coordinación intra e interinstitucional que requiere para su ejecución, define claramente el mecanismo de operación.
- Contempla mecanismos de reclamo que son accesibles, adecuados y pertinentes
- Indica los procedimientos y responsables de la respuesta
 - Los mecanismos de atención a los reclamos incorporan voz y voto de personas defensoras y periodistas, a través de algún órgano consultivo.
 - Registro de los reclamos presentados.

Fuente: elaboración propia con base en Espinosa Díaz (2021); CIDH (2018); Loaiza, Barrera, Eguren (2021) y Rossi y Moro (2014)



Implementación

- Los procedimientos, cadenas de mando, comunicación y coordinación están claramente definidas y responden al contexto en el que opera el instrumento de política pública.
- Condiciones y características del personal que implementa el instrumento de política pública
 - El personal público responsable de implementar cuenta con los conocimientos, competencias y experiencia profesional necesarios para hacerlo.
 - Las cargas de trabajo y la situación laboral son adecuadas para enfrentar los retos inherentes de la política.
 - Existe un sentido de responsabilidad profesional por parte de las y los funcionarios involucrados.
- Burocracia a nivel de calle
 - El personal público involucrado sabe qué se espera de sus funciones y cómo se relaciona con otras partes del proceso.
 - El personal público responsable tiene capacidades y condiciones para actuar en un marco pro persona cuando tiene que tomar decisiones que no están consideradas en el diseño.
 - El personal público involucrado reconoce cuáles de sus funciones podrían recaer en dinámicas revictimizantes.
 - Hay un mecanismo de control que se usa para supervisar el desempeño de los servidores públicos que implementan el instrumento de política pública
- Hay recursos físicos y presupuestales para implementar la política
- Los bienes y servicios que se ofrecen son consecuentes con el estándar
- Opera mecanismos de monitoreo y seguimiento
 - Hay un seguimiento periódico de los avances y dificultades de los indicadores, metas y fuentes de verificación.
 - El seguimiento periódico se publica y difunde.
- En la implementación operan mecanismos de participación que involucran a las personas titulares de derechos a las que va dirigida la política en la toma de decisiones, por ejemplo, a través de algún órgano

- Opera mecanismos de reclamo que son accesibles, adecuados y pertinentes
 - Los procedimientos y responsables funcionan
 - Los mecanismos de atención a los reclamos incorporan voz y voto de personas defensoras y periodistas, a través de algún órgano consultivo.
 - Registro de los reclamos presentados.

Fuente: elaboración propia con base en Espinosa Díaz (2021); Dussauge, Cejudo y Pardo (2019, p. 320-325) y CIDH (2018).

TABLA 14. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



LA EVALUACIÓN PUEDE APLICARSE EN LAS DISTINTAS ETAPAS. LAS GUÍAS QUE FORMULAMOS PARA EL PROBLEMA PÚBLICO, EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN TAMBIÉN PUEDEN SERVIRNOS COMO GUÍAS PARA EVALUAR, LA CLAVE ESTÁ EN CONVERTIR LAS AFIRMACIONES EN PREGUNTAS. Y, CON ESA BATERÍA DE PREGUNTAS, ACERCARNOS A LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA.

Si nuestro interés de evaluación se ubica en los resultados, las siguientes preguntas pueden guiarnos:

- Identificar los objetivos y teoría de cambio planeada.
- Analizar el grado de cumplimiento de la implementación: ¿En qué medida se cumplieron los objetivos de la intervención?
- ¿Los resultados de la intervención fueron los mismos para las distintas poblaciones objetivo?
- ¿Por qué fueron alcanzados -o no- los resultados esperados?
- ¿Qué aspectos de la intervención potencializan sus resultados?, ¿Cuáles se pudieron limitar?

Fuente: elaboración propia con base en González Cruz (2022) y Rossi y Moro (2014).

5

Brechas entre el estándar de crear entornos seguros y propicios y los instrumentos de PPI

Del paso 4 resultó un análisis del problema público y de la etapa específica de los instrumentos de política pública que elegimos. Las guías de cada etapa ya recuperan el enfoque de derechos humanos. En el paso 5 vamos a **afinar la identificación de las brechas** sugerimos:

- Revisar los criterios que integran la obligación estatal de crear y consolidar entornos seguros y propicios para la defensa de los derechos humanos. Apoyándose en las tablas 5 a 10.
- Contrastar los criterios con el análisis de los instrumentos de política pública que realizaron previamente.

6

Estrategias de incidencia

Los pasos previos nos permitieron construir un panorama sobre las respuestas estatales. ¿Qué podemos hacer frente a esto? El paso 6 apunta a definir e implementar estrategias de incidencia. Proponemos la siguiente ruta:

- ¿Qué queremos cambiar?
- ¿Quiénes son los actores responsables de llevar a cabo este cambio?
- ¿Cuáles son los niveles en los que queremos incidir? (¿legislativo, ejecutivo, judicial, órganos autónomos? ¿en lo local, estatal, nacional, regional, internacional?) Si son varios niveles, ¿cómo se relacionan entre sí?
- ¿Cómo vamos a lograr que los actores responsables lleven a cabo el cambio que queremos?

Para impulsar una estrategia podemos usar varias herramientas y plantearnos preguntas para identificar el alcance y dirección de las estrategias de incidencia:

ESQUEMA 13. HERRAMIENTAS PARA LA INCIDENCIA



Fuente: elaboración propia.

¿De qué dependen las herramientas?

De nuestras capacidades y recursos colectivos y el acompañamiento que podamos tener para fortalecerlas

¿De qué dependen las herramientas?

**Autoridades estatales (¿quiénes? ¿de qué nivel?)
Público en general (Escuelas, Universidades, etc)
Personas defensoras y periodistas, sus organizaciones, redes y colectivos**

¿De qué dependen las audiencias?

De a quién queremos influir para que su movilización impacte en el cambio de la decisión

¿Cuál es la posición que asumimos?

**Diálogo - Cabildeo
Exigencia - Negociación
Confrontación- exhibición pública**

¿De qué depende la posición?

Del análisis de contexto y de los actores locales

Fuente: elaboración propia.

Dentro de la coalición promotora ¿Quiénes son responsables de cada bloque de la estrategia? ¿Cómo le damos seguimiento?

Articularse para tomar acuerdos, impulsar agendas comunes sustentadas en ejercicios de análisis implica, en sí mismo, fortalecimiento del proceso organizativo de las coaliciones. Por ello, consideramos indispensable un momento de reflexión colectiva sobre los aprendizajes del proceso al interior de quienes integran la coalición promotora para consolidarse y, también, en la articulación con otras iniciativas para compartir experiencias, aprendizajes e, incluso, formalizar nuevas coaliciones para continuar impulsando cambios que nos acerquen a concretar la Política Pública Integral.

En el Anexo 4 exponemos tres experiencias de incidencia que ejemplifican la forma en cómo puede operar la ruta que proponemos. Particularizamos en la exposición de:

- Legislación y lucha contra la impunidad de la iniciativa ciudadana de reformas normativas en Oaxaca
- Incidencia legislativa y de política pública para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión en Sinaloa.
- Fortalecimiento ciudadano dentro del Mecanismo de Protección Estatal en San Luis Potosí.

Las tres experiencias fueron referencia fundamental para articular la ruta de incidencia que proponemos en el Manual.

El Manual Hacia la construcción de una Política Pública Integral para asegurar el ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión recupera preguntas colectivas que personas, colectivos y organizaciones de distintos territorios del país nos planteamos en torno a las encrucijadas que vivimos para ejercer nuestros derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

A través de sus secciones abordamos tres preguntas: ¿de qué estamos hablando al referirnos a una Política Pública Integral?, ¿cómo construirla? y ¿con qué contamos para construirla? partimos de referentes generales en torno a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, las particularidades a considerar para las políticas asociadas a la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión, articulamos con atribuciones específicas para los distintos actores del Estado y recapitulamos sobre los instrumentos de política pública mínimos que ya existen y que están vinculados con el problema público que busca atender la Política Pública Integral.

Hay **tres argumentos** del Manual que queremos destacar.

- **Primero**, insistir en que la Política Pública Integral ya es una **obligación** del Estado que se sustenta en **dos derechos** reconocidos: el derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión. Enfatizando que, el derecho a defender derechos humanos, es un derecho compuesto por el siguiente conjunto de libertades y derechos fundamentales: libertad de reunión y asociación, libertad de opinión y expresión, derecho a la protesta, derecho a la protección, a un recurso efectivo, al acceso a la financiación, derecho al acceso y comunicación con los organismos internacionales, y el derecho a desarrollar y debatir nuevas ideas sobre derechos humanos⁹⁵.

La Política Pública Integral, tal como lo demuestran los distintos criterios que de ella se desprenden y se exponen en la sección dos del Manual, es una Política de Estado. Por tanto, responder a los retos de coordinación al interior y entre las distintas entidades públicas en los tres órdenes de gobierno involucrados y a nivel municipal, estatal y federal es indispensable para generar condiciones que la concreten.

Los Mecanismos de Protección son una parte relevante de la Política Pública Integral; pero, no son toda la Política. Si bien, desde los Mecanismos de Protección se puede comenzar a impulsar la reflexión respecto a la Política Pública Integral es indispensable que las otras autoridades con atribuciones en la materia asuman sus responsabilidades.

Dentro de las omisiones, las que más preocupan son aquellas vinculadas con la investigación y el acceso a la justicia. En ellas, las Fiscalías y el Poder Judicial tienen una responsabilidad directa para hacer frente a la impunidad generalizada que permea las agresiones hacia las personas que ejercen el derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión.

- **Segundo**, la Política Pública Integral debe construirse desde el enfoque de derechos humanos donde los criterios asociados a la obligación de crear entornos seguros y propicios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos y la libertad de expresión sean el centro de la toma de decisiones públicas. Además, implica que de forma transversal se involucran el enfoque diferenciado e interseccional, asociado a la igualdad y no discriminación, la participación, la transparencia y los mecanismos de exigibilidad. En breve, el enfoque de derechos humanos debe permear los distintos

momentos involucrados en la toma de decisiones públicas tanto en el diseño, como en la implementación, el seguimiento y la evaluación.

- **Tercero**, la Política Pública Integral no parte de cero: ya hay instrumentos mínimos de política pública que son relevantes para concretarla. Sin embargo, es importante enfatizar que las entidades federativas no parten del mismo punto de arranque y, tampoco, comparten necesariamente las mismas problemáticas ni el entramado de actores, contextos y condiciones. Identificar las estrategias locales y tejer redes que compartan aprendizajes y claves para la incidencia es imprescindible.

El proceso de elaboración del Manual facilitó la posibilidad de que personas, colectivos y organizaciones se encontrarán presencialmente para compartir preocupaciones, indignaciones, estrategias, rutas y, también, expectativas y esperanzas.

En los tres encuentros se fueron destacando temas y propuestas para articular agendas que impulsen la Política Pública Integral a nivel federal y en las distintas entidades federativas. Como parte de las reflexiones finales del Manual, hacemos un recuento que sirva como testimonio compartido de las respuestas colectivas que podemos tejer.

La impunidad, como ya mencionamos, es una preocupación central. Algunas de las opciones que se propusieron explorar fue utilizar los puntos de acuerdo y comparecencias con el poder legislativo para hacer exhortos a las fiscalías a modo de presión. Otra posibilidad que se colocó sobre la mesa es impulsar un registro de agresores de personas defensoras y periodistas que sea utilizado para influir en las designaciones públicas, a través de órganos de control, e incluso como mecanismo de presión en puestos de elección popular. Por ejemplo, promover que el Instituto Nacional Electoral retome el tema, como ya lo ha hecho en el caso de la violencia política de género.

En relación al fortalecimiento de espacios de participación se enfatizó la urgencia de fortalecer los Consejos Consultivos Ciudadanos de los Mecanismos locales en, al menos, dos sentidos. Al asumir los cargos, las personas periodistas o defensoras no necesariamente conocen las dimensiones técnicas relacionadas con las políticas públicas y presupuestos significando una curva de aprendizaje que se realiza, la más de las veces, de forma individual. Contar con alguna platafor-

⁹⁵ ONU (1999). Declaración sobre las personas defensoras de los derechos humanos. A/RES/53/144. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf (consultado en enero 2023).

ma que facilite la curva de aprendizaje permitiría impulsar acciones de incidencia al interior de los Consejos de forma más temprana.

Apuntar a que las agendas de los Consejos sean colectivas se percibe como una posibilidad de fortalecer procesos dentro de los Mecanismos, en el largo plazo. De ahí que quienes fungen como personas consejeras mantengan sus redes de organización y, en ellas, identifiquen los mecanismos de protección y prevención como una parte de sus ámbitos de incidencia. Colocar en lo colectivo rutas de fortalecimiento a los Mecanismos, puede ser una estrategia para que los procesos al interior del Mecanismo continúen con independencia del cambio de las y los consejeros, al terminar su mandato.

Tejer redes entre las y los integrantes de la ciudadanía en los Consejos Consultivos para facilitar y compartir aprendizajes, estrategias e, incluso, hacer bloque común para visibilizar problemáticas comunes; fortalecería su visibilidad y fuerza política en lo local.

Otra estrategia asociada al fortalecimiento de los espacios de participación fue impulsar procesos de monitoreo ciudadano a los Mecanismos y, de forma más amplia, a la Política Pública Integral a través de Observatorios o Misiones Civiles de Observación que particularicen en los contextos de las entidades federativas.

La vinculación con las universidades es un pendiente identificado en la agenda colectiva. En los tres Encuentros se enfatizó la importancia de impulsar currículums en las universidades que aborden de forma transversal el enfoque de derechos humanos e interseccionalidad; particularmente, en aquellas carreras como derecho, trabajo social, psicología y otras que pueden relacionarse directamente con los perfiles de trabajo de las instituciones que se vinculan a la Política Pública Integral. El papel de las universidades también es estratégico para implementar clínicas jurídicas que acompañen los procesos de personas defensoras y periodistas.

Finalmente, hay un conjunto amplio de posibilidades que se compartieron para tejer redes entre las organizaciones. En el ámbito de la autoprotección se propuso mantener canales de comunicación que permitan posicionamiento comunes cuando alguna persona defensora o periodista se encuentra en riesgo, compartir estrategias de seguridad integral que apunten a la seguridad física, digital, a la salud física y mental, así como al acompañamiento psicosocial; estrategias en las que se busca fortalecer procedimientos internos de protocolos de protección, registro y análisis de bitácoras de incidentes,

compartir aprendizajes y prácticas significativas de estrategias de seguridad colectiva y comunitaria.

Como señalamos al inicio, el Manual es un punto de arranque para problematizar la Política Pública Integral. Las respuestas colectivas que la concreten están aún por construirse.

ANEXO I. DEFINICIÓN DEL TIPO DE MEDIDAS: DE PREVENCIÓN, PREVENTIVAS, DE PROTECCIÓN, URGENTES Y DE CARÁCTER SOCIAL

Medida	Definición
Medidas de prevención	<p>“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” (Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, art. 2).</p>
Medidas preventivas	<p>“Conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones” (Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, art. 2)</p>
Medidas de protección	<p>“Conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad del beneficiario” (Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, art. 2).</p> <p>En una posición más protectora que la Ley Federal, la Ley del Estado de México indica que las medidas de protección son:</p> <p>“Al conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger los derechos a la vida, integridad, física, psicológica y patrimonial, la libertad y seguridad de la persona beneficiaria y sus familiares” (Ley para la Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de México, 2021, art. 2).</p>
Medidas urgentes de protección	<p>“Conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad y la libertad del beneficiario” (Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, art. 2)</p>
Medidas de carácter social (exclusivas de la Ley de Protección de la Ciudad de México)	<p>“Conjunto de acciones y medios para apoyar la estancia en el Distrito Federal de la persona en riesgo y de ser necesario de su familia” (Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, art. 5)</p> <p>“Incluyen apoyos para hospedaje, vivienda, alimentación, gestiones ante la autoridad educativa, sanitaria y laboral correspondiente, a fin de que las personas que se refugien en el Distrito Federal, y sus familias en su caso, puedan vivir en condiciones dignas y continuar con el ejercicio de su labor, y otras que se consideren pertinentes” (Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal, art. 52).</p>
<p>El Anexo 2 presenta el tipo de medidas consideradas en las Leyes de Protección para las Personas Defensoras y Periodistas de las entidades federativas.</p>	

ANEXO 2. MEDIDAS DE PROTECCIÓN, PREVENCIÓN PREVENTIVAS Y URGENTES PARA PERSONAS DEFENSORAS Y PERIODISTAS EN MÉXICO

Entidad	Ley de protección existe	Medidas de prevención	Medidas preventivas	Medidas de protección	Medidas urgentes de protección
Nivel Federal	Sí existe	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla
Aguascalientes	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Baja California	Sí existe	Sí contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Baja California Sur	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Campeche	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Chiapas	Sí existe	Sí contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Chihuahua	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Ciudad de México	Sí existe	No contempla	Sí contempla	Sí contempla	No contempla
Coahuila	Sí existe	Sí contempla	No contempla	Sí contempla	No contempla
Colima	Sí existe	No contempla	No contempla	Sí contempla	No contempla
Durango	Sí existe	Sí contempla	No contempla	No contempla	Sí contempla
Estado de México	Sí existe	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla
Guanajuato	Sí existe	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla
Guerrero	Sí existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Hidalgo	Sí existe	Sí contempla	No contempla	No contempla	Sí contempla
Jalisco	Sí existe	Sí contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Michoacán	Sí existe	Sí contempla	Sí contempla	No contempla	Sí contempla
Morelos	Sí existe	Sí contempla	No contempla	Sí contempla	Sí contempla
Nayarit	Sí existe	Sí contempla	Sin información	Sin información	Sí contempla
Nuevo León	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Oaxaca	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Puebla	Sí existe*	No contempla	Sí contempla	No contempla	No contempla
Querétaro	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Quintana Roo	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
San Luis Potosí	Sí existe	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla
Sinaloa	Sí existe	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla
Sonora	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Tabasco	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Tamaulipas	Sí existe	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla	Sí contempla
Tlaxcala	Sí existe	Sin información	Sin información	Sin información	Sin información
Veracruz	Sí existe	Sí contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Yucatán	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla
Zacatecas	No existe	No contempla	No contempla	No contempla	No contempla

*Acuerdo con el Ejecutivo para crear la Comisión de Protección

Fuente: elaboración propia con base en fuentes normativas revisadas al 31 de octubre de 2022. Ver: Fuentes del anexo 1 en el apartado de Fuentes y Referencia.

ANEXO 3. OBLIGACIONES DEL ESTADO ASOCIADAS AL ESTÁNDAR DE CREAR ENTORNOS SEGUROS Y PROPICIOS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS A DEFENDER DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Asegurar las condiciones para que realicen sus actividades libremente

- Marco jurídico, institucional y administrativo propicio: existencia de leyes y disposiciones en todos los niveles con inclusión de disposiciones administrativas que protejan, apoyen y les empoderen y estén en conformidad con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos.
- Instituciones nacionales sólidas e independientes
- Aplicar los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos.
- Instituciones nacionales de derechos humanos sólidas e independientes.
- Velar por que las políticas públicas, incluidas las políticas y los proyectos de desarrollo, se formulen y apliquen de forma abierta y participativa. Los defensores y las comunidades afectadas puedan participar de manera activa, libre y significativa.
- Fortalecer la protección para el derecho de la participación de las y los defensores de derechos humanos, así como de las personas afectadas, o quienes podrían estar afectadas, en proyectos de desarrollo que impactan en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Para la CIDH, es sumamente importante contar con dicha participación antes de iniciar el proyecto, así como en todas las fases de su ejecución.
- Permitir y facilitar el acceso de las defensoras y defensores, y del público en general, a la información pública en poder del Estado y a la información privada que exista sobre ellos. Para esto, el Estado debe establecer un mecanismo expedito, independiente y eficaz, lo que incluye el examen por las autoridades civiles de las decisiones de las fuerzas de seguridad que nieguen acceso a información.
- Acceso seguro y sin trabas a los órganos internacionales de derechos humanos.
- Garantizar la amplia difusión de información sobre el Examen Periódico Universal y crear espacios abiertos y seguros que permitan la participación efectiva de personas defensoras y periodistas.

Deber de no impedir su trabajo y resolver los obstáculos existentes en su labor

- Los agentes estatales y no estatales deben abstenerse de vulnerar los derechos de las personas defensoras y periodistas.
- Identificar y derogar leyes y normativas que criminalizan la labor de las personas defensoras y periodistas. En particular, vigilar las siguientes leyes:
 - Leyes de lucha contra el terrorismo, seguridad y orden públicos.
 - Protocolos de uso legítimo de la fuerza ante manifestaciones.
 - Leyes vinculadas a la moral pública, particulariza en la relevancia de este punto para defensoras de personas LGBTTTI+ y derechos sexuales y reproductivos
 - Legislación relativa al registro, funcionamiento y financiación de las asociaciones.
 - Legislación sobre el acceso a la información y secretos oficiales. // Los gobiernos deberían dar carácter confidencial únicamente a la información que probadamente cause daño directo a la seguridad nacional y otros intereses vitales del Estado. La información de esta índole debería ser objeto de revisión periódica y perder el carácter de confidencial si ello deja de ser necesario. Habría que establecer por ley y publicar criterios claros para la confidencialidad de la información y un registro de la información de esa índole.
 - Legislación sobre difamación y blasfemia
 - Legislación que regula el acceso al internet.
 - Leyes que imputan cargos a periodistas por recibir, guardar y difundir información secreta.
 - Leyes que protegen a religiones frente a la posibilidad de crítica o prohíben la expresión de creencias religiosas diferentes.
 - Leyes que prohíben el debate de temas que sean relevantes o de interés para minorías y otros grupos que hayan sido históricamente discriminados, o que prohíban expresiones que constituyan

- Los Estados deberían adoptar medidas positivas para asegurar el ejercicio efectivo y sin discriminación por todas las personas y grupos de la sociedad de su derecho a la libertad de expresión. Entre las medidas señalan:
 - Fortalecer la obligación de los medios públicos de radiodifusión de responder a las necesidades de información y expresión de distintos individuos y grupos de la sociedad, así como promover el entendimiento y la tolerancia en la sociedad.
 - Crear y habilitar un marco jurídico para medios de comunicación comunitarios a fin de que, entre otras cosas, puedan responder a las necesidades de comunicación y expresión de distintos individuos y grupos.
 - Brindar asistencia, ya sea financiera o reglamentaria, a medios de comunicación o contenidos de medios —por ejemplo, en ciertos formatos o idiomas— que atiendan la necesidad de recibir información y manifestarse de distintos individuos y grupos.
 - En general, adoptar un marco legal y regulatorio que promueva los derechos de distintas personas y grupos al acceso y uso de medios y tecnologías digitales para difundir sus propios contenidos y recibir contenidos relevantes producidos por terceros.
- Los Estados deberían enfocarse particularmente, según lo ameriten las circunstancias locales, en combatir —lo cual incluye diseñar programas para contrarrestar— la discriminación histórica, los prejuicios y las actitudes tendenciosas impiden el goce igualitario del derecho a la libertad de expresión por ciertos grupos.
- Reconocer el derecho al acceso y el uso de internet como un derecho humano y una condición esencial para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.
- Los Estados deberían promover activamente el acceso universal a Internet sin distinción política, social, económica o cultural, entre otras cosas, respetando los principios de neutralidad de la red y el carácter central de los derechos humanos para el desarrollo de Internet.
- Garantizar la protección de la libertad de expresión en los marcos legales internos, regulatorios y reglamentarios respetando las normas internacionales, incluyendo la limitación

un componente de la identidad o dignidad personal de estos individuos y/o grupos.

- Leyes que protejan de manera especial a funcionarios, instituciones, figuras históricas o símbolos nacionales o religiosos de la posibilidad de crítica.
- Velar por que los tipos penales en su legislación estén formulados de manera conforme con el principio de legalidad. Es decir, en forma expresa, precisa, taxativa y previa con una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas sancionables con medidas no penales. Asimismo, deben abstenerse de promover y promulgar leyes y políticas que utilicen definiciones vagas, imprecisas y amplias.
- Respetar el derecho de las defensoras y defensores y de las organizaciones de gestionar sus recursos, incluida su financiación, en cumplimiento con las leyes legítimas y de formular su programa de actividades con total independencia y sin indebida interferencia de las autoridades.
- Reformar y/o derogar toda legislación que prohíba o criminalice a las organizaciones o a las defensoras y defensores por el simple hecho de beneficiarse de financiación extranjera destinada a apoyar su labor.
- Ejercer sus funciones de control y supervisión de las fuentes de financiación extranjeras de las organizaciones y las defensoras y defensores en el marco de la legalidad y, en aras de la transparencia, eliminar toda restricción indebida y arbitraria a las fuentes de financiación, por ejemplo bajo el pretexto de “luchar contra la injerencia extranjera”, la “defensa de intereses nacionales”.
- Asegurar que cualquier actividad de inteligencia realizada, especialmente cuando una persona defensora de derechos humanos esté involucrada o sujeta a la operación, tenga las debidas autorizaciones previas, con límites claros y preestablecidos en la ley, y que sea realizada bajo la supervisión de otras autoridades quienes periódicamente emiten informes sobre sus actividades y resultados, incluyendo una rendición de cuentas.
- Respetar las normas internacionales de derechos humanos, incluidas aquellas relacionadas con la transparencia, al intentar regular o influir en las expresiones que circulan en las plataformas y medios en línea.

de las restricciones penales a la libertad de expresión a fin de no disuadir el debate público sobre los asuntos de interés público.

- Promover la diversidad de los medios, mediante el apoyo a la expresión de los grupos marginados que estén en riesgo de discriminación; el desarrollo de reglas en cuanto a la transparencia de la propiedad de los medios y la infraestructura de las telecomunicaciones; la adopción y la implementación de marcos legales eficaces sobre el acceso a la información, y la precisa definición de restricciones de contenido autorizadas por el derecho internacional de los derechos humanos.
- Asegurar que las entidades reguladoras de los medios sean independientes, operen de manera transparente y rindan cuentas al público, así como que respeten el principio del alcance limitado de la reglamentación y proporcionen supervisión de los actores privados.
- Abordar los desafíos económicos más importantes que enfrentan los periodistas y los medios de comunicación independientes, mediante el apoyo a la sustentabilidad de los medios locales y desarrollar regulaciones para mitigar los impactos negativos causados por el dominio de las empresas de publicidad en línea.
- Prestar considerable atención y proporcionar recursos para la alfabetización digital, que permitan abordar los desafíos específicos de alfabetización en el ambiente de información y las comunicaciones digitales actuales.
- Expandir significativamente las iniciativas para proporcionar un acceso universal y asequible a internet.

- Abstenerse de realizar restricciones arbitrarias o ilegales al uso de las tecnologías de encriptación y anonimato.
- Tomar medidas inmediatas a largo plazo para prohibir la vigilancia ilegal o arbitraria y el tráfico irresponsable de herramientas de la industria comercial de spyware, que poseen considerables efectos perjudiciales sobre el ejercicio de la libertad de opinión y expresión.
- Abstenerse de imponer interrupciones o bloqueos en la red de internet o en la infraestructura de las telecomunicaciones
- Respetar y afianzar el principio de neutralidad de red.
- Asegurar que los desarrollos tecnológicos más importantes, como la transición a las redes móviles 5G y la expansión del internet de las cosas (IoT), respeten los derechos humanos, en particular, mediante una debida diligencia en materia del respeto a los derechos humanos en cuanto al desarrollo de la infraestructura, el servicio de red, la interoperabilidad y la privacidad por diseño.
- Evitar medidas que podrían causar la fragmentación del internet y limitar el acceso al internet global.
- Proteger la libertad de expresión según el derecho internacional de los derechos humanos en la legislación que pueda tener impacto en el contenido en línea.
- Desarrollar mecanismos de supervisión, transparentes y que cuenten con garantías de independencia e involucren múltiples partes interesadas, para abordar las reglas privadas de moderación de contenido que podrían ser contrarias al derecho internacional de los derechos humanos o interferir con el derecho de las personas a ejercer su libertad de expresión.
- Medidas regulatorias que aborden los modelos de negocios de ciertas empresas de tecnología digital que dependen de modelos de publicidad que fomentan un entorno que puede ser utilizado para la viralización, inter alia, de engaños, desinformación y expresiones de odio.
- Implementar un marco de responsabilidades de las empresas según los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la ONU, respaldado por regulaciones o la supervisión del Estado para mitigar los daños a los derechos humanos, mediante el desarrollo de compromisos, políticas y evaluaciones públicas del impacto persistente en los derechos humanos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Soluciones legales y tecnológicas que permitan transparentar la curación y moderación algorítmica del contenido, con la posibilidad de auditar de forma completa y permanente los datos que informan la inteligencia artificial. • Soluciones basadas en los derechos humanos para enfrentar los problemas causados por la desinformación, incluida la creciente posibilidad de falsificaciones tecnológicas profundas “deep fakes”, de manera transparente, creíble y orientada, mediante enfoques compatibles con los estándares internacionales en materia de legalidad y la legitimidad del objetivo perseguido, cuando sea estrictamente necesario y proporcional. • Establecer reglas y sistemas eficaces para remediar la concentración indebida de la propiedad y las prácticas que representen un abuso de la posición dominante de las empresas que proporcionan servicios de comunicación digital.
<p>Evitar y responder a actos destinados a criminalizar su trabajo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los Estados deben tomar todas las medidas necesarias para evitar que mediante investigaciones estatales se someta a juicios injustos o infundados a las personas que de manera legítima reclaman el respeto y protección de los derechos humanos • Archivar los procesos judiciales en contra de las defensoras y defensores que hayan sido iniciados para reprimir, sancionar y castigar el derecho a defender los derechos humanos, y que no tengan sustento. A su vez, levantar toda medida precautoria decretada en contra de defensoras y defensores que no tenga bases jurídicas reales. • Promover las acciones legales pertinentes - con miras a lograr la anulación y la revocación de dichas sentencias - en casos en donde existan sentencias condenatorias a defensoras y defensores y se haya verificado que son resoluciones que castigan a las personas implicadas por actividades legítimas de defensa de los derechos. 	<p>Reconocer públicamente la importante y legítima función que desempeñan quienes defienden los derechos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento público de la labor y función de las personas defensoras y periodistas por funcionarios del Estado del más alto nivel. • Es fundamental que los agentes no estatales reconozcan y respeten la importante función que desempeñan las personas defensoras y periodistas. • Crear conciencia sobre la labor legítima y fundamental de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas. • Difundir ampliamente la Declaración. Los programas de educación en derechos humanos, en especial los dirigidos a los agentes del orden y los funcionarios públicos, deben incluir módulos que reafirmen el derecho básico a defender los derechos humanos (y la libertad de expresión).

- De ser el caso, iniciar procesos disciplinarios, administrativos o penales en contra de los operadores de justicia que hayan violado la ley al investigar, decretar medidas cautelares o condenar infundadamente a defensoras y defensores de derechos humanos.
- Fortalecer los mecanismos de administración de justicia y garantizar la independencia e imparcialidad de los operadores de justicia, condiciones necesarias para la aplicación e interpretación legítima y no discriminatoria de las leyes.

- Impartan capacitación a los funcionarios públicos pertinentes, como policías, militares y otro personal de fuerzas de seguridad, así como a miembros de la judicatura, sobre el papel legítimo que desempeñan los defensores y los derechos que los asisten, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.
- Realizar actividades de educación y divulgación dirigidas a todos los agentes del Estado, a la sociedad en general y a la prensa, para concientizar acerca de la legitimidad del trabajo de la promoción y defensa de los derechos humanos, así como de la importancia y validez del trabajo de las defensoras y defensores de derechos humanos y de sus organizaciones, ya que sus acciones no debilitan al Estado, sino que lo fortalecen, tomando en cuenta para ello los instrumentos internacionales que se refieren a la materia
- Instruir a las autoridades gubernamentales para que desde el más alto nivel se generen espacios de diálogo abierto con las organizaciones de derechos humanos para recibir su retroalimentación con respecto a políticas existentes y la afectación de dichas políticas en su trabajo, así como sobre vacíos legislativos. Las organizaciones de derechos humanos también deben ser consultadas sobre políticas propuestas para recibir insumos y opiniones.
- Abstenerse de hacer declaraciones que estigmaticen a las defensoras y defensores y que sugieran que estas y estos así como las organizaciones de derechos humanos actúan de manera indebida o ilegal, solo por el hecho de realizar sus labores de promoción o protección de derechos humanos. En el mismo sentido, dar instrucciones precisas a sus funcionarios a este respecto y sancionar disciplinariamente a quienes no cumplan con dichas instrucciones.
- Facilitar una vía pública de rectificación donde defensoras y defensores puedan responder a las declaraciones estigmatizantes efectuadas por funcionarios en su perjuicio.

Políticas y mecanismos de prevención/ protección eficaces que se ocupen de los grupos en situación de riesgo.

- Consultar a las personas defensoras y periodistas durante todo el proceso de establecimiento o revisión de los programas de protección, la estructura de estos programas debería estar definida por ley.
- Sistema de alerta temprana para prever y poner en marcha las medidas de protección.
- Evaluar la seguridad de las familias de las personas defensoras y periodistas.
- Agentes de seguridad y del orden público que participen en estos programas deberían recibir capacitación específica sobre derechos humanos y cuestiones de género.
- La protección física no debería ser subcontratada a terceros a menos que reciban una capacitación específica.
- Asignar a los programas de protección recursos financieros adecuados.
- Tomar medidas inmediatas y significativas para proteger la seguridad de los periodistas y otras personas que sean atacadas por ejercer su derecho a la libertad de expresión y poner fin a la impunidad de dichos ataques.

Acceso a la justicia, reparación y garantías de no repetición y combate a la corrupción e impunidad

- Investigaciones prontas e independientes de todas las violaciones contra quienes ejercen sus derechos a la defensa de derechos humanos y la libertad de expresión.
- Juicios a los presuntos autores de las violaciones, sea cual sea su condición.
- Acceso a recursos justos y eficaces, incluida una indemnización adecuada.
- Provisión de recursos efectivos
- La investigación y el enjuiciamiento deben recaer en un poder judicial eficaz e independiente. El fortalecimiento del poder judicial y la garantía de que puede funcionar de manera independiente y eficaz deben ser su prioridad para los Estados.
- Implanten un mecanismo para la investigación pronta y eficaz de las denuncias de amenazas o violaciones contra defensores, e inicien los debidos procedimientos disciplinarios, civiles y penales contra los perpetradores como parte de medidas sistémicas tendentes a impedir que tales actos queden impune.
- Los operadores de justicia deben efectuar un control de convencionalidad entre las normas internas y las internacionales de derechos humanos.
- Los operadores de justicia deben velar por la correcta aplicación del derecho y la búsqueda de la verdad de los hechos sucedidos, actuando con profesionalismo, buena fe, lealtad procesal, considerando tanto elementos que permitan acreditar el delito y la participación del imputado en dicho acto, como también los que puedan excluir o atenuar la responsabilidad penal del imputado.
- Garantizar el derecho de acceso a la justicia, el cual implica que toda persona que se vea sometida a un proceso debe tener la posibilidad de obtener un pronunciamiento definitivo sin dilaciones indebidas que provengan de la falta de diligencia y cuidado que deben tener los tribunales de justicia
- Los Estados deben actuar con debida diligencia al investigar las violaciones de derechos humanos contra personas defensoras y periodistas. Los Estados tienen obligaciones reforzadas en la debida diligencia atendiendo los siguientes lineamientos:

	<ul style="list-style-type: none">- La defensa de derechos humanos (o el ejercicio de la libertad de expresión) debe ser un elemento central en la estrategia de investigación.- La investigación debe estar encaminada a determinar los distintos niveles de responsabilidad y las sanciones correspondientes- Aplicación del enfoque diferencial e interseccional- La estrategia de investigación debe analizar factores contextuales y de riesgo- Los métodos de investigación deben ser acordes con la complejidad de la violación.- La investigación debe incluir elementos para probar el daño y garantizar la reparación.• Asegurar que las personas encargadas de hacer cumplir la ley cuenten con suficiente equipo y con una formación adecuada, estén sujetos a una supervisión civil efectiva, y reciban capacitación periódica sobre derechos humanos.• Asegurar el retiro a la jurisdicción militar de la competencia de investigar y juzgar militares que cometan crímenes contra los derechos humanos y las libertades fundamentales.
--	--

Fuente: elaboración propia con base en instrumentos del corpus iuris indicados en las fuentes y referencias.

1

**Coalición
promotora
de la PPI**

Los diálogos promovidos por SEGOB, en torno a la construcción de una Ley General para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, convocó a organizaciones de la sociedad civil oaxaqueña a reflexionar sobre el proceso local de institucionalización de la protección a personas defensoras y periodistas.

La coyuntura es un punto más de una discusión que valoran como de “largo calado” dado que son organizaciones que han impulsado la agenda de prevención y protección a las personas defensoras y periodistas, colocando un énfasis especial en las garantías que deben establecerse para el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a defender derechos humanos en Oaxaca.

En su momento, por ejemplo, impulsaron la creación de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Además, tienen una posición activa de acompañamiento a las personas defensoras y periodistas que viven los ataques.

2

**Problemáticas
y actores
estatales
relevantes**

Desde el conocimiento del entorno local y de las capacidades de las instituciones, se plantearon las siguientes preguntas⁹⁷:

- ¿Cómo garantizar la labor de la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos?
- ¿Qué hacemos y cómo exigimos la protección para la garantía de esa labor?
- ¿Cómo enfrentar el tema de la sanción a perpetradores, que pueden ser particulares o personas funcionarias públicas?
- ¿Cómo hacerlo desde propuestas viables que no impliquen crear nuevas instituciones?

⁹⁶ Las fuentes consultadas para la elaboración de este apartado sobre la “Iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones para proteger y garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a defender los derechos humanos en el Estado de Oaxaca” fueron: Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022a).Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas [Transmisión de Facebook]. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/consorcio.oaxaca/videos/5568691999905290> (Consultado en marzo 2023); Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022b). Segob y DDHPO respaldan iniciativa de sociedad civil para fortalecer protección de personas defensoras y periodistas en Oaxaca [boletín de prensa]. Disponible en: <https://consorciooaxaca.org/2022/09/segob-y-ddhpo-respaldan-iniciativa-de-sociedad-civil-para-fortalecer-proteccion-de-personas-defensoras-y-periodistas-en-oaxaca%EF%BF%BC/> (consultado en marzo 2023); Consorcio Oaxaca (23 de octubre de 2022). Buscan proteger a periodistas y activistas de Oaxaca; organizaciones presentan iniciativa [boletín de prensa]. Disponible en: <https://consorciooaxaca.org/2022/08/buscan-protoger-a-periodistas-y-activistas-de-oaxaca-organizaciones-presentan-iniciativa/> (consultado en marzo 2023).

⁹⁷ Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022a).Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas [Transmisión de Facebook]. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/consorcio.oaxaca/videos/5568691999905290>, min 4:57-17:00 [participación de Yesica Sánchez Maya](Consultado en marzo 2023).

3

Instrumentos de política pública asociadas a la PPI

- Código Penal para el Estado de Oaxaca
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca
- Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca
- Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca

4

• Problema público
• Diseño
• Implementación
• Evaluación

Diseño porque busca adicionar y reformar diversas disposiciones establecidas en cinco ordenamientos jurídicos locales que mencionamos en el paso 3.

5

Brechas entre el estándar de crear entornos seguros y propicios y los instrumentos de PPI

En el Código Penal para el Estado de Oaxaca piden colocar un tipo penal específico y sanciones para la acción de las y los funcionarios que impidan, obstaculicen o limiten la libertad de expresión o el ejercicio de la defensa o la protección de los derechos humanos, considerándolos como delitos contra la administración de justicia.

Igualmente, colocan un tipo penal específico y sanciones asociadas al delito de abuso de autoridad para aquellas y aquellos servidores públicos que retarden o nieguen la protección que deban otorgar para garantizar la libertad de expresión o el ejercicio de la defensa o de la protección de los derechos humanos.

Ya sea que el delito sea contra la administración de justicia o por abuso de autoridad, en ambos casos se exige que los delitos se persigan de oficio o por querrela.

A la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca proponen integrar como causa grave para la suspensión del mandato de algún miembro del Ayuntamiento u como causa grave para la revocación de algún miembro del Ayuntamiento cuando se les haya impuesto la calidad de responsable de impedir u obstaculizar la libertad de expresión, la promoción, la defensa o la protección de los derechos humanos en resolución judicial, de organismos autónomos de derechos humanos o de instancias de los sistemas universal e interamericano de protección de los derechos humanos.

La propuesta de adición a la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca también busca establecer faltas administrativas graves de las y los servidores públicos a quienes impidan u obstaculicen la libertad de expresión, la promoción, a defensa o la protección de los derechos humanos, así como el negar, retardar u obstaculizar la protección a quienes ejerzan esos derechos.

Destacamos que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca ya reconoce como causa grave de suspensión del mandato y causa grave para la revocación de integrantes la violencia política ejercida por razón de género cuando es decretada por órganos jurisdiccionales⁹⁸.

En dicha ley ya se reconoce como causal grave para la suspensión del mandato la violación de derechos humanos⁹⁹ y como causal grave para la revocación del mandato incumplir con las obligaciones de establecer, imponer o garantizar el cumplimiento de las sanciones administrativas para el hostigamiento y el acoso sexual¹⁰⁰. Por otro lado, la Ley de Responsabilidades Administrativas ya reconoce como falta administrativa grave de las y los servidores públicos los actos de violencia de género cometidas contra las mujeres¹⁰¹.

Destacamos la referencia porque en el Encuentro centro, que precedió la elaboración del Manual, se colocó sobre la mesa explorar la ruta que ha seguido el reconocimiento de la violencia política de funcionarias y funcionarios públicos ejercida por razón de género para sancionar a quienes actúan en contra del ejercicio del derecho a defender derechos humanos y la libertad de expresión. La propuesta que realizan las organizaciones en Oaxaca reafirma la viabilidad de la inquietud planteada por otras organizaciones del país.

En conjunto, las adiciones y reformas al Código Penal, la Ley de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca responden a las dificultades que enfrentan quienes intentan judicializar las agresiones y amenazas de servidores públicos hacia personas defensoras y periodistas. Al llegar a interponer las denuncias se encontraban con el argumento de que la conducta, como tal, no se encuentra tipificada y que no había elementos suficiente de forma que la propuesta desdobra en tipos y sanciones que faciliten la judicialización de servidores públicos¹⁰².

La iniciativa ciudadana también busca ampliar las atribuciones de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) para lograrlo propone ajustes en dos ordenamientos jurídicos: La Ley Orgánica Municipal y la Ley de la Defensoría.

En la Ley Orgánica Municipal agregan que la DDHPO pueda solicitar al Congreso del Estado la desaparición, suspensión o revocación del mandato de uno o más de sus integrantes. En la Ley de la DDHPO establecen el correlativo: especifican la atribución de la DDHPO para solicitarlo al Congreso.

⁹⁸ Fracción VI del Artículo 60 y Fracción IX del Artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (2010). Congreso del Estado de Oaxaca, LXIV Legislatura Constitucional. Disponible en: https://transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx/t/LGTAIP/70/I/Ley_Organica_Municipal_3_dic_2022.pdf (Consultado en marzo 2023).

⁹⁹ Fracción VII del Artículo 60 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

¹⁰⁰ Fracción X del Artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

¹⁰¹ Artículo 47 de la Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca (2020). Congreso del estado de Oaxaca, LXII Legislatura Constitucional. Disponible en: [https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley+de+Responsabilidades+Administrativas+del+Estado+y+Municipios+de+Oaxaca+\(Dto+ref+1534+aprob+LXIV+Legis+15+jul+2020+PO+40+6a+secc+3+oct+2020\).pdf](https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley+de+Responsabilidades+Administrativas+del+Estado+y+Municipios+de+Oaxaca+(Dto+ref+1534+aprob+LXIV+Legis+15+jul+2020+PO+40+6a+secc+3+oct+2020).pdf) (Consultado en marzo 2023).

¹⁰² Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022a).Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas [Transmisión de Facebook]. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/consorcio.oaxaca/videos/5568691999905290>, min 4:57-17:00 [participación de Yesica Sánchez Maya](Consultado en marzo 2023).

Otra atribución del DDHPO que solicitan ampliar es iniciar de oficio procedimientos de investigación por presuntas violaciones de derechos humanos: cuando:

- Cuando se presuman agravios contra el ejercicio de la libertad de expresión o de la defensa de los derechos humanos,
- Cuando se presuman detención arbitraria, tortura, desaparición forzada, ejecución extrajudicial u otras violaciones graves a derechos humanos, y
- Cuando se presumen violaciones generalizadas a derechos humanos.

El paquete contempla adicionar un capítulo específico a la Ley de la DDHPO “De la protección a personas defensoras de derechos humanos y en ejercicio de la libertad de expresión”. A partir de él, la Defensoría tendría la atribución de promover ante los Poderes del Estado, los organismos autónomos, los ayuntamientos y ante cualquier instancia, lo necesario para hacer efectivos el derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión en el estado de Oaxaca.

Como parte de la garantía de los derechos a la libertad de expresión y a defender derechos humanos, la DDHPO deberá hacer monitoreo y registro de los agravios contra personas defensoras o en el ejercicio de la libertad de expresión, integración de quejas, emisión de alertas tempranas y de medidas cautelares. En el apartado específico se estipula el procedimiento de las medidas cautelares que deberá brincar la Defensoría, incluidos sus plazos. Tales propuestas responden a criterios que se establecen como parte de las políticas y mecanismos preventivos y de protección asociados al estándar de crear entornos seguros y propios para el ejercicio de los derechos a defender derechos humanos

Finalmente, desde la DDHPO aprietan la pinza en torno a la transparencia y rendición de cuentas señalando que está puede solicitar a las autoridades y servidores públicos de carácter estatal o municipal información pertinente a los asuntos de competencia de la Defensoría. De no hacerlo, la Defensoría puede iniciar de oficio un expediente de queja, dar vista al órgano de control interno asociado a la autoridad omisa o, bien, interponer denuncias penales por abuso de autoridad.

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca es el último ordenamiento jurídico en el que proponen adiciones. En concreto, especifican que tanto el Poder Ejecutivo como la Coordinación para la Atención de los Derechos Humanos garanticen el cumplimiento de las medidas de protección al ejercicio de la libertad de expresión y a la defensa de los derechos humanos que les fueran requeridas por cualquier órgano de protección (estatal, nacional, universal o interamericano) mediante la coordinación de las acciones con las dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, los organismos autónomos constitucionales, los ayuntamientos y las instancias que resulten necesarias.

6

Estrategias de incidencia

Las propuestas se articularon en torno a una iniciativa ciudadana que entregaron, en agosto del 2022, al Congreso del Estado. La iniciativa fue respaldada por 38 organizaciones de la sociedad civil oaxaqueña¹⁰³.

Visibilizar la iniciativa con el Foro “Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas” con la participación de representantes de las organizaciones de la sociedad civil y periodistas que promovieron la iniciativa, el titular de la DDHPO, de la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB y del titular de la representación en Oaxaca de la SEGOB.

A marzo del 2023, la iniciativa continúa en las Comisiones Permanentes del Congreso a las que fue turnada¹⁰⁴.

7

Fortalecimiento del proceso organizativo de las coaliciones

Las organizaciones promotoras de la iniciativa organizaron un foro en la Ciudad de Oaxaca para visibilizar públicamente. En el Foro enfatizaron que

“El paquete (legislativo) tiene un aporte específico y que hará conexión con el proceso de discusión de la SEGOB sobre el asunto de la Ley General. Desde Oaxaca lo que planteó la sociedad civil es cómo, desde lo territorial y desde el conocimiento de los contextos locales, se puede aportar para entrar a ese gran hoyo negro que no se sabe cómo forzar que es la impunidad. Hacer acciones sin que se generen más elefantes blancos. Esa fue una discusión muy fuerte: ¿qué pasa con Oaxaca? un estado pobre y con deudas, donde crear otra instancia requeriría asignar un presupuesto que es

¹⁰³ Consorcio Oaxaca (23 de octubre de 2022). Buscan proteger a periodistas y activistas de Oaxaca; organizaciones presentan iniciativa [boletín de prensa]. Disponible en: <https://consorciooaxaca.org/2022/08/buscan-protger-a-periodistas-y-activistas-de-oaxaca-organizaciones-presentan-iniciativa/> (consultado en marzo 2023).

¹⁰⁴ De acuerdo con el boletín de prensa Consorcio Oaxaca (2022, 23 de octubre). Buscan proteger a periodistas y activistas de Oaxaca; organizaciones presentan iniciativa [boletín de prensa]. Disponible en: <https://consorciooaxaca.org/2022/08/buscan-protger-a-periodistas-y-activistas-de-oaxaca-organizaciones-presentan-iniciativa/> (consultado en enero 2023). Por lo relativo a las reformas y adiciones a la Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca (2020). Congreso del estado de Oaxaca, LXII Legislatura Constitucional. Disponible en: [https://docs64.congreso-oaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley+de+Responsabilidades+Administrativas+del+Estado+y+Municipios+de+Oaxaca+\(D-to+ref+1534+aprob+LXIV+Legis+15+jul+2020+PO+40+6a+secc+3+oct+2020\).pdf](https://docs64.congreso-oaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatal/Ley+de+Responsabilidades+Administrativas+del+Estado+y+Municipios+de+Oaxaca+(D-to+ref+1534+aprob+LXIV+Legis+15+jul+2020+PO+40+6a+secc+3+oct+2020).pdf) (Consultado en marzo 2023) y al Código Penal Para el Estado de Oaxaca (1980). Congreso del estado de Oaxaca, LXIII Legislatura Constitucional. Disponible en: <https://sspo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/C%C3%93DIGO-PENAL-PARA-EL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA.pdf> (consultado en marzo 2023), se turna a la Comisión Permanente de Administración y Procuración de Justicia. Por lo relativo a las reformas y adiciones a la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (2012). Congreso del estado de Oaxaca, LXI Legislatura Constitucional. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=hTF27+Bm22HmIOkLTzZDm34r1HWFN6DvmD1fovYhIlZvHm/ilmeGcjbecjtb8W7mQ6Au2e4STKT0yDuWkPKIOQ==> (consultado en marzo 2022), se turna a la Comisión Permanente de Derechos Humanos. Por lo relativo a las reformas y adiciones a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (2010). Congreso del estado de Oaxaca, LXIV Legislatura Constitucional. Disponible en: https://transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx/t/LGTAIP/70/I/Ley_Organica_Municipal_3_dic_2022.pdf (consultado en marzo 2023), se turna a la Comisión Permanente de Fortalecimiento y Asuntos Municipales; y por lo relativo a las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (2010) Congreso del estado de Oaxaca, LXIV Legislatura Constitucional. Disponible en: https://www.finanzas-oaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/VIGENTES/pdf/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_EJECUTIVO%202022.pdf (consultado en marzo 2023), se turna a la Comisión Permanente de Administración Pública.

inviabile. La propuesta fue reforzar lo que ya hay, poner límites a las prácticas, generar una lógica de responsabilidad y que esto pueda sanear al Estado.¹⁰⁵

Desde el gremio periodístico se reforzó la expectativa sobre la iniciativa como una puerta que haga frente a la impunidad:

“Los servidores públicos que atenten contra la libertad de expresión, protejan, sean cómplices y omisos ante las agresiones contra las y los periodistas tengan una verdadera sanción, tanto penal como administrativa, es decir: que lo piensen antes de cometer algún ilícito contra la prensa porque pondrían en juego su carrera política”¹⁰⁶.

INCIDENCIA LEGISLATIVA Y DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS A DEFENDER DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN SINALOA¹⁰⁷

1

**Coalición
promotora
de la PPI**

Coalición Promotora: Iniciativa Ciudadana y la Asociación de Periodistas y Comunicadores Siete de junio, con el patrocinio de la Iniciativa Global el Crimen Organizado Transnacional.

Actores aliados: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Consejo Consultivo del Mecanismo Federal de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de Periodistas de Veracruz; del Área de Seguridad y Protección de Servicios y Asesorías para la Paz e integrantes de Espacio OSC, Artículo 19.

2

**Problemáticas
y actores
estatales
relevantes**

El proceso de institucionalización de la protección a personas defensoras y periodistas en Sinaloa está marcado por el asesinato del periodista Javier Valdéz Cárdenas, el 15 de mayo de 2017.

El asesinato de Javier Valdéz movilizó al gobernador estatal a convocar a mesas de trabajo intersectoriales para atender la protección a las personas defensoras y periodistas. El proceso concluyó con la instalación de la Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas el 10 de noviembre del

¹⁰⁵ Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022a).Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas [Transmisión de Facebook]. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/consorcio.oaxaca/videos/5568691999905290>, min 4:57-17:00 [participación de Yesica Sánchez Maya](Consultado en marzo 2023).

¹⁰⁶ Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022a).Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas [Transmisión de Facebook]. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/consorcio.oaxaca/videos/5568691999905290>, min 17:22-23:45 [participación de Pedro Matías Arrazola, periodista](Consultado en marzo 2023).

¹⁰⁷ Las fuentes de referencia para la elaboración de este apartado son: el dictamen de Ley, el “Congreso sobre protección de periodistas y de personas defensoras de derechos humanos: lecciones desde Sinaloa para una política pública integral” realizado el 04 de marzo del 2023 disponible en: <https://www.facebook.com/IniSinaloa/videos/3319747328274340> (consultado en marzo 2023), y una entrevista a Sibely Cañedo de Iniciativa Ciudadana del 06 de marzo del 2023.

2017. La Unidad no generó confianza entre las personas defensoras y periodistas quienes comenzaron a exigir una Ley Estatal de Protección que facultará la creación de un Mecanismo autónomo.

3

**Instrumentos
de política pública
asociadas a la PPI**

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Sinaloa que creará un órgano autónomo para la protección.

4

• **Problema público**
• **Diseño**
• **Implementación**
• **Evaluación**

Diseño porque en Sinaloa no existía una Ley de Protección.

5

**Brechas entre
el estándar de
crear entornos
seguros y propicios
y los instrumentos
de PPI**

En noviembre del 2017, se instaló una Unidad de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas vinculada con el Mecanismo Federal; pero, la expectativa desde sociedad civil era contar con una Ley estatal, un Instituto de Protección autónomo y la tipificación de delitos contra la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos.

La insistencia en contar con un instituto autónomo se sustenta en que son las autoridades públicas municipales y estatales las principales agresoras de las personas defensoras y periodistas en Sinaloa, por lo que resultaba necesario un instituto autónomo e independiente que pudiera encargarse de las medidas de prevención y protección.

6

Estrategias de incidencia

Incidencia legislativa: el 13 de junio del 2019, se presentó una propuesta legislativa que contemplaba tanto la formulación de la Ley, la creación del Instituto Autónomo y la tipificación de delitos contra la libertad de expresión y la defensa de derechos humanos.

La propuesta se envió a la congeladora legislativa argumentando que esperaría a la Ley General en la materia. El 17 de noviembre de 2021, el grupo ciudadano impulsor presentó una ratificación de la propuesta ante la Oficialía de Partes del Congreso del Estado argumentando que no era necesario esperar a la Ley General ya que, de aprobarse, la ley estatal tendría que armonizarse tal como ya había ocurrido con otro tipo de ordenamientos jurídicos en la entidad; además de resultar prioritario resolver el asunto dado el contexto de agresiones hacia periodistas y defensores en la entidad.

Finalmente, y después del asesinato del periodista Luis Enrique Ramírez el 5 de mayo del 2022, la legislatura destrabó el tema aprobó la Ley donde se creó el Instituto Autónomo, indicó la formalización de la Fiscalía Especializada en un transitorio de la ley y tipificó en el código penal el delito contra la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos.

7

Fortalecimiento del proceso organizativo de las coaliciones

A marzo del 2023, menos de un año después, el Instituto ya se encuentra operando, cuenta con reglamento interno y recursos presupuestales. Desde la sociedad civil se considera que una prueba de fuego del Instituto fue su actuación de protección en el marco del denominado "Culiacanazo" del 05 de enero del 2023, donde periodistas fueron amenazados y despojados de sus equipos durante la cobertura a los bloqueos del crimen organizado tras la detención del Ovidio Guzmán López. Derivado del evento, resultaron procedimientos por fortalecer reconociendo que el Instituto debe responder de forma adecuada ante coyunturas como esta que podrían volverse a suscitar en la entidad.

La Fiscalía Especializada no se ha creado y no hay referencia a si hay personas procesadas bajo los delitos contra la libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos.

Desde sociedad civil, hay una estrategia de acompañamiento al fortalecimiento de las capacidades del Instituto y de vigilancia a la implementación de la ley. Actualmente, están articulando una metodología de monitoreo y acompañamiento que se sostiene con recursos del fondo de protección para personas defensoras y periodistas de la embajada de Noruega.

Entre las claves del proceso, se encuentra que hay una participación activa de organizaciones de derechos humanos y del gremio periodístico; además de que la responsabilidad de la continuidad de los procesos y seguimiento a los compromisos la han asumido un par de organizaciones lo que ha permitido a la coalición promotora sostener sus estrategias de incidencia.

Otra clave es el apoyo de actores externos como organizaciones nacionales y organismos internacionales de derechos humanos, y de la propia embajada de Noruega, que han aportado tanto al fortalecimiento técnico como al posicionamiento político de la agenda. Paulatinamente, la coalición promotora ha ido sumando nuevos aliados y aliadas que hacen presencia en la entidad convocados a eventos específicos, como lo es el colectivo “Desde Provincia” que realizó la investigación “Protección de papel para los periodistas en México” y que compartió su experiencia durante el Congreso sobre protección de periodistas y de personas defensoras de derechos humanos: lecciones desde Sinaloa para una política pública integral. En el Congreso la directora del Instituto para la Protección Estatal, Jhenny Judith Bernal Arellano expuso los avances y retos a un año de la aprobación del marco jurídico especializado sobre el tema.

El Congreso se realizó en el marco de la visita a Sinaloa de la embajadora de Noruega en México, Ragnhild Imerslund, quien se reunió con el Congreso del Estado para profundizar en temas relacionados con la protección a los derechos humanos y periodistas. La articulación con distintos actores que participan

FORTALECIMIENTO CIUDADANO DEL MECANISMO DE PROTECCIÓN ESTATAL EN SAN LUIS POTOSÍ¹⁰⁸

1

Coalición promotora de la PPI

Coalición Promotora: Red de Mujeres Periodistas de San Luis Potosí.

Actores aliados: CIMAC, Artículo 19, Rise Up, EDUCIAC, diputada Marite Hernández.

2

Problemáticas y actores estatales relevantes

El 25 de abril de 2013, el Congreso del Estado de San Luis Potosí aprobó la Ley de Protección al ejercicio del Periodismo. En mayo del 2019, el Congreso del Estado comenzó a analizar una propuesta de Ley para derogarla y expedir la Ley de Protección al ejercicio de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de San Luis Potosí. Durante el proceso de no fueron convocadas personas defensoras ni periodistas quienes exigieron ser tomadas en cuenta.

¹⁰⁸ La fuente de referencia para la elaboración a este apartado es una entrevista realizada el 30 de marzo del 2023 a la periodista María José Puente Zavala, representante ciudadana del Mecanismo en el periodo 2021-2022, así como comunicaciones en redes sociales de la Red de Mujeres Periodistas de San Luis Potosí.

3

Instrumentos de política pública asociadas a la PPI

Ley de Protección al ejercicio de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de San Luis Potosí.

Mecanismo Estatal de Protección.

4

• Problema público
• Diseño
• Implementación
• Evaluación

Diseño porque la Ley de Protección al ejercicio del Periodismo que existía en San Luis Potosí, desde el 2013, no contaba con los estándares mínimos adecuados.

Implementación porque una vez que se aprobó la Ley de Protección al ejercicio de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de San Luis Potosí (2021) y se creó el Mecanismo Estatal de Protección, el proceso de incidencia para fortalecerlo ha continuado.

5

Brechas entre el estándar de crear entornos seguros y propicios y los instrumentos de PPI

En relación a la propuesta de Ley que se presentó en el Congreso manifestaron las siguientes preocupaciones: la ausencia de obligaciones vinculadas a la garantía de ambos derechos quedándose en un nivel reactivo ante las agresiones, el encuadre de las agresiones a un nivel físico, así como la necesaria articulación de la Ley con el andamiaje normativo e institucional asociado al derecho al acceso a la información y transparencia. Además, no se consideraba un acercamiento interseccional tanto para la prevención como para la implementación de las medidas de protección¹⁰⁹.

En cuanto a la implementación del Mecanismo han exigido que se les asigne presupuesto, además de dar un seguimiento pormenorizado a la elección de los representantes ciudadanos del Mecanismo, visibilizar procesos y difundir información que permite tener seguimiento público sobre la forma en cómo el Mecanismo está cumpliendo, o no, sus atribuciones.

En la identificación de brechas también apuntan que la Fiscalía General del Estado se comprometió a informar sobre el estado de investigaciones abiertas por agresiones a periodistas; sin haberlo hecho hasta el momento.

¹⁰⁹ Red de Mujeres Periodistas de San Luis Potosí (13 de enero de 2020) Carta a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Incidencia legislativa:

- Presentando análisis pormenorizados de las debilidades de los proyectos de Ley presentados por diputados ante el pleno del Congreso Estatal,
- Exigiendo que la Comisión Estatal de Atención a Periodistas de San Luis Potosí escuchara sus voces y propuestas antes de la votación del dictamen en el pleno.
- Impulsando conversatorios y reuniones con diputados y diputadas para profundizar en criterios de protección y derechos humanos que debía contemplar la Ley.
- Exigiendo la asignación de partidas presupuestales para la operación del Mecanismo.

Participación como representantes ciudadanas en el Mecanismo estatal de Protección al Ejercicio de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de San Luis Potosí. A partir de esta posición demandaron destinar recursos para la operatividad del mismo en el ejercicio fiscal del 2023 y promover en los ordenamientos normativos correspondientes que la ministración se establezca como obligatoria y progresiva.

Durante los ejercicios fiscales 2021 y 2022, el gobierno del Estado no destinó recursos para la operatividad del Mecanismo¹¹⁰. Para 2023 se asignaron 3 millones de pesos; en la asignación no hubo una planificación ni cotización ni cronograma para su ejecución, simplemente se asignaron sin ningún parámetro.

La distribución del presupuesto también ha quedado comprometida por designaciones arbitrarias desde la Secretaría General del Mecanismo colocando candados administrativos para su operación, particularmente en acciones de fortalecimiento.

Además, desde el ejercicio de sus funciones como representantes, cuentan con un balance de las necesidades del Mecanismo mismas que externaron al Secretario General de Gobierno y Presidente del Mecanismo Estatal de Protección. El balance de necesidades refiere lo siguiente:

- Contratación de personal exclusivamente dedicado a la operación de la Unidad de Protección; pues es evidente que la carga de trabajo impide que los procesos se lleven a cabo con la celeridad necesaria e incluso, quizá, de la forma adecuada.
- Capacitación del personal de la Unidad; no solo cursos y talleres, sino posgrados, certificaciones, incluso acercamiento con otros mecanismos que hayan tenido casos de éxito para proponer o innovar en los procesos.
- Capacitación del Mecanismo; al margen de que seamos profesionistas con trayectoria y/o experiencia en nuestros respectivos campos (en el caso de las y los representantes ciudadanos); o que se encabecen las dependencias u órganos involucrados (como es el caso del funcionariado) no necesariamente estamos sensibilizados sobre la defensa de los derechos de las y los periodistas; el contexto local e incluso el nacional o internacional para tener referencias en el momento de tomar decisiones. Por ello también es necesario capacitarnos.

¹¹⁰ Carta dirigida al Secretario General de Gobierno y Presidente del Mecanismo Estatal de Protección al ejercicio de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas por parte de los representantes ciudadanos en el Mecanismo, 28 de septiembre del 2022. Documento facilitado por María José Puente Zavala, representante ciudadana del Mecanismo en el período 2021-2023.

7

**Fortalecimiento
del proceso
organizativo de
las coaliciones**

- Capacitación o jornadas de sensibilización a otros actores que interactúan con las y los periodistas; o las y los defensores: fuentes institucionales e incluso de la iniciativa privada, los propios medios de comunicación (que no son lo mismo que las y los periodistas) pueden y deben trabajar en su capacitación y sensibilización sobre el tema; y que eso ocurra, como lo indica la Ley, es tarea del Estado.
- Socialización de la Ley y los alcances del Mecanismo. Existe ya un proyecto diseñado por la Defensoría de los Derechos Humanos, desde febrero de este año, para dicho efecto y la respuesta de la Unidad para no llevarlo a cabo es que no hay presupuesto. Un primer paso para exigir los derechos y buscar que se garanticen es conocerlos. Saber dónde, cómo y a quién exigirlos.
- Fondo para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos; reconocido en la Ley y necesario, no solo para los casos en que deba desplazarse a periodistas en la ciudad, sino para otras necesidades como atención médica, psicológica, asesoría jurídica especializada, etc.
- Campañas de difusión internas y externas, también reconocidas en la Ley como obligación del Poder Ejecutivo, para informar sobre los derechos de las y los periodistas; y de las y los defensores de derechos humanos, así como la importancia de nuestras respectivas labores para con la sociedad.

En el proceso de incidencia ha sido clave la organización entre las integrantes de la Red dado que, aún cuando una persona es representante ciudadana en el Mecanismo, hay una agenda compartida de temas que son relevantes impulsar. De alguna forma, la persona que fue representante rendía cuentas sobre sus decisiones dentro del Mecanismo a la propia Red. Si bien, ya concluyó su periodo como representante, quedó la práctica de vinculación entre la representación y la organización de base, extendiéndola con otros actores que hoy forman parte de la representación ciudadana en el Mecanismo.

La articulación con organizaciones como CIMAC, EDUCIAC, Artículo 19, Rise Up que tienen camino recorrido en términos de incidencia, acompañaron la definición de rutas, procesos, mapeos y estrategias. En esa línea, el documento de *Puntos Prioritarios para garantizar el derecho a defender derechos humanos y a la libertad de expresión* (Espacio OSC, 2022) fue un insumo relevante para orientar las exigencias en la implementación del Mecanismo. Igualmente, ha sido sumamente valioso que periodistas visibilicen y cubran estos temas en sus notas contribuyendo a visibilizarlos públicamente y, de alguna forma, a dejar registro de su seguimiento.

Contar con una diputada sensible al tema también resultó significativo, durante el proceso de dictaminación de la Ley, para evitar que ésta se aprobara sin escuchar a las personas defensoras y periodistas, así como para leer el posicionamiento al respecto que firmaron varias organizaciones de la sociedad civil, colectivos y periodistas en el marco de la aprobación de la Ley.

Fuentes y Referencias

- Abramovich, V. (2021). Los derechos humanos en las políticas públicas. En *Feminismos, cuidados e institucionalidad: Homenaje a Nieves Rico* (pp. 375-392). Fundación Medifé Edita. Disponible en: <https://www.fundacionmedife.com.ar/feminismos-cuidados> (consultado en enero 2023).
- Aguilar, Paul. (2019). 6 hábitos básicos para tu seguridad digital. Protege. LA. de SocialTIC org. Disponible en: <https://protege.la/basicos-seguridad-digital/> (consultado en marzo 2023).
- Amnistía Internacional (2022). México: Militarizar la seguridad pública generará más violaciones de derechos humanos y perpetuará la impunidad. Amnistía Internacional, México. Disponible en: <https://amnistia.org.mx/contenido/index.php/mexico-militarizar-la-seguridad-publica-generara-mas-violaciones-de-derechos-humanos-y-perpetuara-la-impunidad/> (consultado en marzo 2023).
- Anaya Muñoz, Alejandro y Murdie, Amanda (2021) La voluntad y el camino: claves para la mejora de los derechos humanos. Open Global Rights. Disponible en: <https://www.openglobalrights.org/the-will-and-the-way-keys-for-human-rights-improvement/?lang=Spanish> (consultado en febrero 2023).
- Arellano Gault, David (2010). "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales" en Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo (comps). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 1º edición, México, pp. 61-92.
- Artículo 19. (2009). The Camden Principles on freedom of expression and equality. Disponible en: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2009/04/Camden-Principles-ENGLISH-web.pdf> (consultado en marzo 2023).
- Artículo 19. (2022a). Negación, informe anual 2021. Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica. Disponible en: <https://articulo19.org/negacion/> (consultado en febrero 2023).
- Artículo 19. (2022b). Organizaciones rechazamos la desinformación gubernamental sobre la investigación #EjércitoEspía. Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica. Disponible en: <https://articulo19.org/organizaciones-rechazamos-la-desinformacion-gubernamental-sobre-la-investigacion-ejercito-espia/> (consultado en marzo 2023).
- Botero, Catalina (et.al.) (2017). El derecho a la libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Propuesta de guía curricular y materiales de estudio. Dejusticia, Open Society Foundations y la Universidad de los Andes, 387 pp. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/05/Gui%CC%81a-Curricular-Versio%CC%81n-Final-.pdf> (Consultado en enero 2023).
- Brugué, Quim (et.al.) (2015). "¿Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales", *Gestión y Política Pública*, Volumen XXIV, Número 1, I semestre de 2015, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, pp. 85-130.
- Calleja Gutiérrez, Aleida Elsi (2016). *Televisión Digital Terrestre en México ¿Una oportunidad para el pluralismo y la diversidad? Análisis de la política a la transición a la televisión digital terrestre en México desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos*. Tesis de Maestría en Derechos Humanos y Democracia, 180 pp.
- Chocarro, Silvia (2017). *Estándares internacionales de libertad de expresión: guía básica para operadores de justicia en América Latina*. Center for International Media Assistance (CIMA), National Endowment for Democracy, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, UNESCO, 39 pp. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf> (Consultado en enero 2023).
- Código Penal Para el Estado de Oaxaca (1980). Congreso del estado de Oaxaca, LXIII Legislatura Constitucional. Disponible en: <https://sspo.gob.mx/wp-content/uploads/2017/02/C%3%93DIGO-PENAL-PARA-EL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA.pdf> (consultado en marzo 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1969). *Convención Americana de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp> (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). *Violencia contra la personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans, e Intesex en América*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf> (consultado en marzo 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.LV/II. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf> (consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2020) *Informe sobre Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos*

- económicos, sociales, culturales y ambientales. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PersonasTransDES-CA-es.pdf> (consultado en marzo 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (8 de abril del 2016). “Sistemas de protección para defensores de derechos humanos”, 157 período de sesiones de la CIDH, Audiencia 43 (exoficio) [video]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=juq0GA5aVks&t=2s&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumano; (Consultado en enero 2023).
 - Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C. (CMDPDH). (2013). Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública. Informe presentado con motivo de la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias. Disponible en: <https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2022/10/cmdpdh-ejecuciones-extrajudiciales-en-el-contexto-de-la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-1.pdf> (consultado en marzo 2023).
 - Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2011). Informe especial sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2011_julio_defensores.pdf (consultado en febrero 2023).
 - Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). (2022). Diagnóstico sobre los alcances y retos del “Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas” y la necesidad de una política de Estado para la protección a las personas defensoras y periodistas. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-05/Diagnostico_Mecanismo_Proteccion_Personas_Defensoras.pdf (consultado en febrero 2023).
 - Comité Cerezo México (2023). Informe: 22 personas defensoras de derechos humanos ejecutadas extrajudicialmente en el 2022, México, 14 pp. Disponible en: <https://www.comitecerezo.org/IMG/pdf/informeejeex2022.pdf> (Consultado en enero 2023).
 - Comité de Derechos del Niño (2009). Observación General no. 12. El derecho del niño a ser escuchado. CRC/C/GC/12. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf> (consultado en enero 2023).
 - Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2018). Observación general núm 7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención. CRPD/C/GC/7, 21 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/336/57/PDF/G1833657.pdf?OpenElement> (Consultado en febrero 2023).
 - Comunicación e Información de la Mujer A.C. (CIMAC) (2022). Dejar todo. Diagnóstico sobre mujeres periodistas en situación de desplazamiento forzado interno en México y de las obligaciones del Estado en materia de atención, prevención y protección. México, 159 pp. Disponible en: <https://cimac.org.mx/descarga-diagnostico-sobre-mujeres-periodistas-en-situacion-de-desplazamiento-forzado-interno-en-mexico-y-de-las-obligaciones-del-estado-en-materia-de-atencion-prevencion-y-proteccion/> (Consultado en enero 2023).
 - Consejo de Derechos Humanos (2013). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso (Plan de acción de Rabat). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/101/51/PDF/G1310151.pdf?OpenElement> (consultado en marzo 2023).
 - Consejo Económico y Social (2001). Promoción y protección de los derechos humanos: defensores de los derechos humanos. E/CN.4/2001/94. 26 de enero de 2001. 36 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/106/41/PDF/G0110641.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
 - Consorcio Oaxaca (23 de octubre de 2022). Buscan proteger a periodistas y activistas de Oaxaca; organizaciones presentan iniciativa [boletín]. Disponible en: <https://consorciooaxaca.org/2022/08/buscan-proteger-a-periodistas-y-activistas-de-oaxaca-organizaciones-presentan-iniciativa/> (consultado en enero 2023).
 - Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022a). Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas [Transmisión de Facebook]. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/consorcio.oaxaca/videos/5568691999905290> (Consultado en marzo 2023)

- Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022b). Segob y DDHPO respaldan iniciativa de sociedad civil para fortalecer protección de personas defensoras y periodistas en Oaxaca [boletín]. Disponible en: <https://consorciooaxaca.org/2022/09/segob-y-ddhpo-respaldan-iniciativa-de-sociedad-civil-para-fortalecer-proteccion-de-personas-defensoras-y-periodistas-en-oaxaca%EF%BF%BC/> (consultado en marzo 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009a). Caso Ríos y otros vs Venezuela. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf (consultado en enero 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009b). Perozo y otros vs Venezuela. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf (consultado en enero 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). Granier y otros (“Radio Caracas Televisión”) vs Venezuela. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_293_esp.pdf (consultado en enero 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016). Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_318_esp.pdf (Consultado en febrero 2023).
- Crenshaw, Kimberle (1991) Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43(6), pp. 1241–1299. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1229039> (consultado en marzo 2023).
- Cruz Parceró, Juan Antonio (2017). Capítulo 8. Los derechos sociales y sus garantías: un esquema para repensar la justiciabilidad. En *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, ISBN: 978-607-7822-35-6.
- Diario Oficial de la Federación (2020). Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666833/DOF-Diario_Oficial_de_la_Federacion-PNDH_2020-2024_Programa.pdf (consultado en enero 2023).
- Dussauge Laguna, Mauricio; Guillermo Cejudo; María del Carmen Pardo (2019). Variaciones de implementación: ocho casos de política pública. CIDE, México.
- Eguren, Luis Enrique (2017). Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y Protection International, Bruselas/ San José, pp. 139. Disponible en: <https://cejil.org/publicaciones/es-tiempo-ya-politicas-publicas-eficaces-para-el-derecho-a-defender-los-derechos-humanos/>; (Consultado en enero 2023).
- Espacio OSC (2015). Segundo diagnóstico sobre la implementación del mecanismo de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Espacio OSC. Disponible en: https://hchr.org.mx/puntal/wp/wp-content/uploads/2020/06/Segundo-diagnostico-EspacioOSC_informe_revisadoNov2015-baja.pdf (consultado en enero 2023).
- Espacio OSC. (25 de mayo de 2022). Espacio OSC llama a no debilitar la Junta de Gobierno del Mecanismo de Protección y a fortalecer la participación de la Sociedad Civil [comunicado]. Disponible en: <https://espacio.osc.mx/2022/05/25/espacio-osc-llama-a-no-debilitar-a-la-junta-de-gobierno-del-mecanismo-de-proteccion-y-a-fortalecer-la-participacion-de-la-sociedad-civil/> (consultado en febrero 2023).
- Espacio OSC (31 de octubre de 2022). Personas defensoras y periodistas de 26 entidades federativas se articulan para exigir condiciones seguras para el ejercicio de sus derechos [boletín]. Disponible en: <https://espacio.osc.mx/2022/10/31/personas-defensoras-y-periodistas-de-26-entidades-federativas-se-articulan-para-exigir-condiciones-seguras-para-el-ejercicio-de-sus-derechos/> (Consultado en enero 2023).
- Espinosa Díaz, Claudia I. (2021) Diplomado especializado para funcionarios y funcionarias de Estado sobre utilización del SIDH [material presentado en el diplomado]. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (consultado en enero 2023)
- Espinosa Díaz, Claudia I. (28 de septiembre de 2022). Entrevista con María José Puente Zavala, representante Ciudadana del Mecanismo Estatal San Luis Potosí 2021-2013. Comunicación Personal [entrevista].
- Espinosa Díaz, Claudia I. (1 de noviembre de 2022). Entrevista con la Titular del Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de la Ciudad de México. Comunicación Personal [entrevista].
- Gobierno de la Ciudad de México (2019). Convenios de Colaboración. Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://www.mpi.cdmx.gob.mx/acciones-2019/convenios> (consultado en marzo 2023).

- Gobierno de la Ciudad de México (2020). Mesa de Trabajo Multisectorial. Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://www.mpi.cdmx.gob.mx/organos/mesa-de-trabajo-multisectorial#:~:text=Es%20un%20%C3%B3rgano%20de%20coordinaci%C3%B3n,de%20los%20derechos%20de%20personas> (consultado en marzo 2023).
- Gobierno de la Ciudad de México (s.f). Cuidados Digitales para personas defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Mecanismo de Protección Integral a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://www.mpi.cdmx.gob.mx/cuidados-digitales-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas> (consultado en enero 2023).
- González Cruz, J. L. (2022). Herramientas prácticas de planeación, seguimiento y evaluación, Sesión 6. Evaluación de resultados [Presentación], Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Imagen del Golfo. (26 de abril de 2022). Un fracaso: alerta de protección temprana a periodistas y activistas en Veracruz. Imagen del Golfo Multimedia. Disponible en: <https://imagedelgolfo.mx/xalapa/un-fracaso-alerta-temprana-de-proteccion-a-periodistas-y-activistas-en-veracruz/50178994> (consultado en marzo 2023).
- Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A. C. (IMDHD). (2019). Informe de Evaluación del Plan de Contingencia de Chihuahua (resumen ejecutivo). Disponible en: <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/03/Resumen-Ejecutivo-Informe-Evaluacio%CC%81n-del-Pan-de-Contingencia-en-Chihuahua.pdf> (consultado en marzo 2023).
- Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (2012). Congreso del estado de Oaxaca, LXI Legislatura Constitucional. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=hTF27+Bm22HmlOkLTZzDm34r1HWFN6Dvmd1fovYhllZvHm/ilmeGcjbectb8W7mQ6Au2e4STKT0yDuWkPKIOQ==> (consultado en marzo 2023).
- Ley de Responsabilidad Administrativas del Estado y Municipios de Oaxaca (2020). Congreso del estado de Oaxaca, LXII Legislatura Constitucional. Disponible en: [https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+de+Responsabilidades+Administrativas+del+Estado+y+Municipios+de+Oaxaca+\(Dto+ref+1534+aprob+LXIV+Legis+15+jul+2020+PO+40+6a+sec+3+oct+2020\).pdf](https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley+de+Responsabilidades+Administrativas+del+Estado+y+Municipios+de+Oaxaca+(Dto+ref+1534+aprob+LXIV+Legis+15+jul+2020+PO+40+6a+sec+3+oct+2020).pdf) (Consultado en marzo 2023).
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca (2010) Congreso del estado de Oaxaca, LXIV Legislatura Constitucional. Disponible en: https://www.finanzasaxaca.gob.mx/pdf/asistencia/leyes_fiscales/VIGENTES/pdf/LEY_ORGANICA_DEL_PODER_EJECUTIVO%202022.pdf (consultado en marzo 2023).
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (2010). Congreso del estado de Oaxaca, LXIV Legislatura Constitucional. Disponible en: https://transparencia.municipiodeoaxaca.gob.mx/t/LGTAIP/70/I/Ley_Organica_Municipal_3_dic_2022.pdf (consultado en marzo 2023).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012). Diario Oficial de la Federación, Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf> (consultado en enero 2023).
- Ley para la Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de México (2021). Congreso del Estado de México, LX Legislatura. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig271.pdf> (consultado en enero 2023).
- Loaiza Ramírez, Alexandra; Barrera, Daniel y Eguren, Luis Enrique. (2021). Evaluabilidad y reconstrucción de la Teoría de Cambio de una Política de Protección. Serie de sobre evaluación Políticas Públicas Nacionales. Protección Internacional. Disponible en: <https://www.focus-obs.org/es/documents/protection-international-evaluabilidad-y-reconstruccion-de-las-teorias-del-cambio-de-las-politicas-de-proteccion-2021-serie-de-evaluaciones-de-pi-sobre-politicas-publicas-nacionales/> (consultado en marzo 2023).
- López Hernández, María Edith (2020). Diagnóstico sobre las Personas que en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión se encuentran en situación de desplazamiento forzado en la Ciudad de México. USAID y Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Disponible en: <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2021/01/13.-Diagnostico-CDMX-Digital.pdf> (consultado en enero 2023).
- Merino, Mauricio(2013) Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas. CIDE, México.
- México Unido contra la Delincuencia (MUCD). (2022). El negocio de la militarización en México. MUCD. Disponible en: <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf> (consultado en marzo 2023).
- Oficina del Alto Comisionado de las 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. Segunda edición.. Disponible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Defenders/ComentDeclDDH_WEB.pdf (Consultado en enero 2023).
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DH- México) (2019a). Diagnóstico sobre el funcionamiento del Mecanismo, México, 410 pp. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf (Consultado en enero 2023).
 - Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DH-México) (2019b). Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Comité de la ONU contra Desaparición Forzada, Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf (Consultado febrero 2023).
 - Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de Políticas Públicas. Universidad del Externado de Colombia, Colombia.
 - Organización de las Naciones Unidas (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_todas_las_formas_de_discriminacion_contra_la_mujer.pdf (consultado en marzo 2023).
 - Organización de las Naciones Unidas (2007). Principios de Yogyakarta: Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género. Disponible en: http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf (consultado en marzo 2023).
 - Protection International (s.f.). Enfoque crítico sobre el derecho a defender los derechos humanos, 12 pp. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/360134420_Enfoque_critico_sobre_el_derecho_a_defender_los_derechos_humanos_A_critical_approach_to_the_right_to_defend_rights_Approche_critique_sur_le_droit_de_defendre_le_droits_humains (Consultado en enero 2023).
 - Razo, Ana (2019). Evaluación y derechos humanos. Material presentado en el Diplomado en Evaluación, Planeación y Diseño de Indicadores (1era ed.), CIDE, 12 de agosto al 2 de diciembre de 2019.
 - Red de Mujeres Periodistas de San Luis Potosí (RMPSLP) (13 de enero de 2020). Carta al LXII Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí [documento facilitado por la organización].
 - Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014). Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos, Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Serie Documentos de Trabajo 2.
 - Salazar Ugarte, Pedro (coord) (2014). La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 245 pp.
 - Secretaría de Gobernación. (2015). Diagnóstico sobre la situación de las y los periodistas en el Estado de Veracruz. Sistema de alerta temprana y plan de contingencia. Subsecretaría de Derechos Humanos, Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/131884/Diagnostico_Situacion_Periodistas_Veracruz__Oct_2015.pdf (consultado en marzo de 2023).
 - Secretaría de Gobernación. (2016). Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en el Estado de Chihuahua. Alerta Temprana. Subsecretaría de Derechos Humanos, Mecanismos para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162134/Informe_Mecanismo_Chihuahua.pdf (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación. (2017a). Medidas preventivas para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua. Plan de Contingencia. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/233420/PLAN_DE_CONTIGENCIA_CHIHUAHUA..pdf (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación (2017b). Protocolo de Coordinación Nacional para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <https://secretariadoejecutivo.gob.mx/SJP/PCNPPDDHP.pdf> (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación. (2018a). Plan de Contingencia de Chihuahua. Primer Informe de Seguimiento a las Medidas preventivas

- para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/325806/INFORME_TRIMESTRAL_CHIHUAHUA_1er_SEMESTRE.pdf (consultado en marzo 2023).
- Secretaría de Gobernación (2018b). Lineamientos para el Reconocimiento a la Labor de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/297580/Lineamientos_para_el_Reconocimiento_a_la_Labor_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas.pdf (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación. (2018c). Plan de Contingencia de Chihuahua. Informe Trimestral de Seguimiento a las Medidas preventivas para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas de Chihuahua. Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343581/Segundo_Informe_de_Seguimiento_a_las_Medidas_preventivas_para_la_Proteccion_de_personas_defensoras_de_derechos_humanos_y_periodistas_de_Chihuahua.pdf (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación (2022). Informe de Avances y Resultados 2021 del Programa Nacional de Derechos Humanos 2020-2024. SEGOB, Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos, México. Disponible en: http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/PNDH/Documentos/Informe_Avance_y_Resultados_2021_VF.pdf (consultado en enero 2023).
 - Secretaría de Gobernación (3 de agosto de 2022). Capacita Gobernación a autoridades estatales en materia de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas [comunicado No. 376/2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/capacita-gobernacion-a-autoridades-estatales-en-materia-de-proteccion-a-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas?idiom=es> (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación (14 de agosto de 2022). Reconocimiento a las personas Defensoras de Derechos Humanos [comunicado]. Disponible en: <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas/articulos/reconocimiento-a-las-personas-defensoras-de-derechos-humanos> (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación (20 de septiembre de 2022). Inicia Gobernación diálogo con fiscalías y áreas de protección a personas defensoras de derechos humanos y periodistas [comunicado No.502/2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/239031> (consultado en marzo 2023).
 - Secretaría de Gobernación (24 de octubre de 2022). Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas trabaja con instituciones de seguridad pública estatales [comunicado No. 607/2022]. Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/prensa/mecanismo-de-proteccion-para-personas-defensoras-de-derechos-humanos-y-periodistas-promueve-procesos-de-proteccion-y-reaccion-a-emergencias-con-instituciones-de-seguridad-publica-estatales?idiom=es> (consultado en marzo 2023).
 - Serrano, Sandra y Vázquez, Luis Daniel (2013). Los derechos en acción: obligaciones y principios de derechos humanos. FLACSO, México.
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2015). Protocolo para juzgar con perspectiva de género, 2 edición, México. Disponible en: https://www.scjn.gob.mx/registro/sites/default/files/page/2020-02/protocolo_perspectiva_genero.pdf (Consultado en febrero 2023).
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2020). Protocolo para juzgar con perspectiva de género (1era edición). Dirección general de Derechos Humanos SCJN, México. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/protocolos/archivos/2020-11/Protocolo%20para%20juzgar%20con%20perspectiva%20de%20g%C3%A9nero%20%28191120%29.pdf> (consultado en enero 2023).
 - Unidad de Protección a Defensoras y defensores de derechos Humanos- Guatemala (UDEFEQUA) (14 de diciembre de 2022). Webinar “El derecho a defender derechos humanos. Importancia de una política pública”. Disponible en: <https://fb.watch/hJK-5NozEta/> (Consultado en enero 2023).
 - Vázquez Valencia, Daniel y Delaplace, Domitille (2011). “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, en Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos, vol. 8, núm.14, pp. 35-64

- Vázquez, Daniel. (2021). La red de macrocriminalidad en Coahuila, México. México: mimeo, pp. 1-23.
- Vázquez, Luis Daniel y Serrano, Sandra (2011) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica. Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- Zota-Bernal, Andrea Catalina (2016). "Incorporación del análisis interseccional en las sentencias de la Corte IDH sobre grupos vulnerables, su articulación con la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos" en Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, Universidad Carlos III de Madrid, número 9, octubre 2015- marzo 2016, España, pp. 67 a 85. Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2803/1534> (Consultado en febrero 2023).
- Fuentes para la construcción del estándar
- Asamblea General de Naciones Unidas (2010). Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/65/284. 11 de agosto de 2010, 26 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/482/88/PDF/N1048288.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) (2021). Política pública integral de protección a las defensoras y defensores de derechos humanos ambientales en México, en Informe sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos ambientales en México, 2020. CEMDA, México. Disponible en: https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/informe_cemda_2021_vfinal.pdf (consultado en enero 2023).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2022). 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 (Acuerdo Escazú), LC/PUB.2018/8/Rev.1. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2000). Declaración de principios sobre libertad de expresión. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=26&IID=2> (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2011). Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2013). Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.12/13. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 191 pp. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_violencia_esp_web.pdf (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015). Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/15, 163 pp. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf> (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2017). Hacia una política pública integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 193 pp. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf> (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2018). Mujeres Periodistas y Libertad de Expresión. Discriminación y violencia basada en género contra las mujeres periodistas por el ejercicio de su profesión. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/SER.L/V/II. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf> (consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019). Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 262, 128 pp. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf> (Consultado en enero 2023).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2022). Mujeres periodistas y salas de redacción. Avances, desafíos y recomendaciones para prevenir la violencia y luchar contra la discriminación. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/Mujeres22-es.pdf> (consultado en enero 2023).
- Comité de Derechos Humanos (2011). Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión. Observación general n° 34. CCPR/C/GC/34. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8507.pdf> (consultado en enero 2023).

- Consejo de Derechos Humanos (2012). Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/20/17, 4 de junio de 2012. 20 pp. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9691.pdf> (Consultado en enero 2023).
- Consejo de Derechos Humanos (2013a). 22/6. Protección de los defensores de derechos humanos. A/HRC/RES/22/6*, 6 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/15/PDF/G1314815.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Consejo de Derechos Humanos (2013b). Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Margaret Sekaggya, A/HRC/25/55, 24 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/190/98/PDF/G1319098.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Consejo de Derechos Humanos (2016). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. A/HRC/31/55, 26 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/59/PDF/G1601559.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Consejo de Derechos Humanos (2018a). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión acerca de su misión a México, A/HRC/38/35/Add.2. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/177/46/PDF/G1817746.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Consejo de Derechos Humanos (2018b). Seguridad de los Periodistas. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/39/23. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/241/12/PDF/G1824112.pdf?OpenElement> (consultado en enero 2023).
- Consejo de Derechos Humanos (2019). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. A/74/159, 27 pp. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/216/27/PDF/N1921627.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Consejo de Derechos Humanos (2022). Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital. Relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan. A/HRC/50/29.. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/323/47/PDF/G2232347.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Consorcio Oaxaca (8 de septiembre de 2022a).Hacia un nuevo sistema de protección a personas defensoras y periodistas [Transmisión de Facebook]. Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/consorcio.oaxaca/videos/5568691999905290> (Consultado en marzo 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013a). Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_447_esp.pdf (consultado en enero 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013b). Caso Luna López vs. Honduras. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_269_esp.pdf (consultado en enero 2023).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021). Caso Bedoya Lima y otros vs. Colombia. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_431_esp.pdf (consultado en marzo 2023).
- Espacio OSC (2022). Puntos prioritarios para garantizar el derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión. Espacio OSC, México. Disponible en: <https://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2022/05/EOSC-Puntos-prioritarios-para-garantizar-el-DerechoADefender-y-a-la-LibertadDeExpresio%CC%81n-1.pdf> (consultado en enero 2023).
- Espacio OSC. (2017). Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano. Espacio OSC y Artículo 19. Disponible en: <https://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2022/03/3.-La-deuda-del-Estado-mexicano.pdf> (consultado en febrero 2023).
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos, Folleto Informativo, número 29, 56 pp. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf> (Consultado en enero 2023).

- Organización de las Naciones Unidas (2012). Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad, párr. 1.4 y 1.5. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Journalists/UN_plan_on_Safety_Journalists_SP.pdf (consultado en enero 2023).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019). Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de los periodistas y la cuestión de la impunidad. A/74/314, 16 de agosto de 2019 Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/255/41/PDF/N1925541.pdf?OpenElement> (Consultado en enero 2023).
- Relatorías Especiales sobre Libertad de Expresión (2014). Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión. Relator Especial de Naciones Unidas, Relatora Especial de la OEA, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADHP), París, 3 pp. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=945&IID=2> (Consultado en enero 2023).
- Relatorías Especiales sobre Libertad de Expresión (2019). Declaración conjunta del Vigésimo Aniversario: Desafíos para la libertad de expresión en la próxima década. Relator Especial de Naciones Unidas, Relatora Especial de la OEA, Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos (CADHP), Londres. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1146&IID=2> (Consultado en enero 2023).
- Fuentes anexo 2
- Decreto para la creación de la Oficina Local para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Tlaxcala (2022). Periódico Oficial 1, extraordinario. Disponible en: <https://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/1Ex15022022.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley de Derechos para el Ejercicio del Periodismo en el Estado de Chiapas (2007). Congreso del estado de Chiapas, LXVI Legislatura. Disponible en: <https://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/archivos/manager/0E9E2420-3463-4421-B169-4ABF76153F11.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas (2012). Congreso del estado de Veracruz, LXII Legislatura. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Veracruz/wo77234.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de Salvaguarda de los Derechos para el Ejercicio Del Periodismo (2016). Congreso del estado de Hidalgo, LXI Legislatura. Disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Proteccion%20a%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos.pdf (consultado en octubre 2022).
- Ley de Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos en el Estado de Durango (2022). Congreso del estado de Durango., LXIX Legislatura. Disponible en: <https://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PROTECCION%20DE%20PERIODISTAS%20Y%20PERSONAS%20DEFENSORAS.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley Num. 463, para el Bienestar Integral de los Periodistas del Estado de Guerrero (2002). Congreso del estado de Guerrero, LVI Legislatura. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO/Leyes/GROLEY54.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley Número 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero (2010). Congreso del estado de Guerrero, LIX Legislatura. Disponible en: <https://www.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2022/03/L391PDDHEG.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley Para el Desarrollo y Protección Social de los Periodistas Del Estado De Baja California (2012). Congreso del estado de Baja California, XX Legislatura. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo85415.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección al Ejercicio de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de San Luis Potosí (2021). Congreso del estado de San Luis Potosí, LXIII Legislatura. Disponible en: https://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2021/11/ley_proteccion_periodistas_04_Oct_2021.pdf (consultado en octubre 2022).

- Ley Para la Protección de las y los Periodistas para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2014). Congreso del estado de Coahuila, LIX Legislatura. Disponible: <https://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/Decreto509-14.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Periodistas y Defensores de Derechos Humanos y (2017). Congreso del estado de Morelos, LIII Legislatura. Disponible en: <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPROTPERIODISTAS.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato (2017). Congreso del estado de Guanajuato, LXIII Legislatura. Disponible en: https://www.seg.guanajuato.gob.mx/Normativa/Documents/DERECHOS_HUMANOS/Ley%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas%20del%20Estado%20de%20Guanajuato.pdf (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco (2016). Congreso del estado de Jalisco, LXI Legislatura. Disponible en: <https://odim.juridicas.unam.mx/sites/default/files/Ley%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20Personas%20Defensoras%20de%20los%20Derechos%20Humanos%20y%20Periodistas%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2018). Congreso del estado de Michoacán, LXXIII Legislatura. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/LEY-PARA-LA-PROTECCI%C3%93N-DE-PERSONAS-DEFENSORAS-DE-DERECHOS-HUMANOS-Y-PERIODISTAS-REF-28-DE-AGOSTO-DE-2019.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit (2017). Congreso del estado de Nayarit, XXX Legislatura. Disponible en: https://congresonayarit.gob.mx/wp-content/uploads/QUE_HACEMOS/LEGISLACION_ESTATAL/leyes/Proteccion_de_Personas_Defensoras_de_Derechos_Humanos_y_Periodistas_del_Estado_de_Nayarit_ley_para_la.docx (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Sinaloa (2022). Congreso del estado de Sinaloa, LXIV Legislatura. Disponible en: https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_167.pdf (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Tamaulipas (2017). Congreso del estado de Tamaulipas, LXIII Legislatura. Disponible en: http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2017/12/Ley_Proteccion_DDHH_Periodistas_2017.pdf (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (2012). Diario Oficial de la Federación, Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf> (consultado en enero 2023).
- Ley para la Protección Integral de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de México (2021). Congreso del Estado de México, LX Legislatura. Disponible en: <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig271.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Distrito Federal (2015). Congreso de la Ciudad de México, VI Legislatura. Disponible en: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/81a1701f21d-bb6cd21ae5e6844db94726d0341c0.pdf> (consultado en octubre 2022).
- Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico para el Estado de Colima (2012). Congreso del estado de Colima, Legislatura LVII. Disponible en: https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/proteccion_integral_del_ejercicio_periodistico.pdf (consultado en octubre 2022).

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Comunicación e Información de la Mujer A.C., ARTICLE 19 México y Centroamérica, Casa del Migrante de Saltillo, Brigadas Internacionales de Paz (PBI) y Espacio OSC y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.