

RESUMEN EJECUTIVO

Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017

TOMO V Defensores civiles



Investigación para la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar
Directora General de Planeación
y Análisis

Mauricio Collado Martínez
Director de Diseño de Estrategias
y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Edgar Corzo Sosa
Quinto Visitador General

Rodrigo Santiago Juárez
Director General

Lourdes Larrieta Carrasco
Directora de Área

Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez
Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo
H. R. Astorga
Irene Vázquez del Mercado
Formación y diseño

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Margarita Velázquez Gutiérrez
Directora del Centro Regional
de Investigaciones Multidisciplinarias

Elaboración de la investigación

Carolina Espinosa Luna
Coordinadora de la Investigación

Fabiola de Lachica Huerta
Elizabeth Aristizábal Gómez
Luis Alberto Peniche Moreno
Patricia Nova Aranda
Alejandro Tlacaélel Ramírez de León
Investigadores



ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)
ISBN: 978-607-729-483-2 (Tomo V)

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
Colonia San Jerónimo Lídice,
Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: noviembre, 2018



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO 1. CONTEXTO SOCIAL DE LAS Y LOS DEFENSORES CIVILES EN MÉXICO	14
1.1 Inseguridad y derechos humanos	14
1.2 Situación de las mujeres defensoras de derechos humanos	15
1.4 Conclusión	17
CAPÍTULO 2. TRATAMIENTO PERIODÍSTICO Y ACADÉMICO DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DE 2011 A 2017	18
2.1 Análisis de medios de comunicación	18
2.1.1 Resultados	19
2.2 Análisis de la Recomendación General 25/2016 e Informe Especial 2011 en los medios noticiosos y la comunidad académica	21
CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA CNDH RELATIVOS A PERSONAS DEFENSORAS CIVILES	24
3.1 Metodología	24
3.2 Resultados	26
CAPÍTULO 4. PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS	27
4.1 Descripción del instrumento de análisis	27
4.2 Resultados	28
4.2.1 Respuestas de las Secretarías de Gobierno de las entidades federativas	28
CAPÍTULO 5. UNA APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 25/2016	30
5.1 Fuentes de información	30
5.2 Metodología	32
5.2.1 Índice General de Cumplimiento y semáforos específicos	32
5.2.2 Relación espacial	33
5.3 Resultados	33
5.3.1 Índice y semáforo de Cumplimiento General. Entidades federativas	33
5.3.2 Semáforo de Cumplimiento: Comisiones locales de derechos humanos	35
5.3.3 Semáforo de Cumplimiento: Gobernadores	37
5.3.4 Semáforo de Cumplimiento: Procuradurías o Fiscalías	38

5.3.5 Semáforo de Cumplimiento: Seguridad Pública	40
5.3.6 Relación espacial	41
5.4 Conclusiones	42
5.5 Adenda. Informe Especial 2011	42
CAPÍTULO 6. PERCEPCIONES DE DEFENSORES Y DEFENSORAS CIVILES	
SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA CNDH	46
6.1 Introducción	46
6.2 Entrevistas	46
6.3 Resultados	47
6.3.1 Sobre la situación de los derechos humanos de las personas defensoras	47
6.3.2 Contenido e impacto del Informe Especial 2011	
y la Recomendación General 25/2016	48
6.3.3 Sobre las campañas de reconocimiento	49
6.3.4 Sobre la capacitación a servidores públicos	49
6.3.5 Sobre los mecanismos locales de protección	50
6.3.6 Sobre las fiscalías o unidades especializadas	50
6.4 Conclusión	51
CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	52
7.1 Conclusiones	52
7.2 Propuestas	53
7.2.1 Propuestas en materia de políticas públicas	56
ANEXOS	58
Ficha resumen de los instrumentos	58
Informe Especial 2011	58
Recomendación General 25/2016	62
SIGLAS Y ABREVIATURAS	66
BIBLIOGRAFÍA POR CAPÍTULO	67

INTRODUCCIÓN¹

La CNDH de México “es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.² La CNDH se fundamenta constitucionalmente en el artículo 102, apartado B, de la Carta Magna de este país. Según esta disposición, la función por excelencia de este organismo es la de conocer “quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.³

A partir de los hechos narrados en las quejas recibidas, la CNDH inicia expedientes de queja, cuyo proceso de investigación deriva en “los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por las leyes”.⁴ Si del análisis de los expedientes de queja, la CNDH concluye que se violaron derechos humanos, entonces podrá formular “recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.⁵ Dichas recomendaciones deberán estar “fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente”.⁶

En las recomendaciones, la CNDH debe señalar “las medidas que procesan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”.⁷ Siguiendo el texto de la ley de la CNDH, las autoridades o servidores públicos a quienes se dirige la Recomendación deben responder si la aceptan o no; en el primer caso, deben entregar las pruebas correspondientes

¹ Elaborada por Carolina Espinosa Luna y Fabiola de Lachica Huerta.

² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 2. El presidente de la CNDH, así como su Consejo Consultivo, son “elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores”, lo que busca garantizar la independencia de su gestión. CPEUM, artículo 102-B.

El presidente de la CNDH, así como su Consejo Consultivo, son “elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores”, lo que busca garantizar la independencia de su gestión. CPEUM, artículo 102-B.

³ *Idem.*

⁴ Ley de la CNDH, artículo 44.

⁵ *Idem.*

⁶ Ley de la CNDH, artículo 42.

⁷ Ley de la CNDH, art. 44. De acuerdo con el texto de la Ley de la CNDH, si después de analizados los expedientes de queja, se concluye que no hubo violación a derechos humanos, entonces se emite un Acuerdo de no responsabilidad (Ley de la CNDH, art. 45).

de cumplimiento.⁸ Para verificar dicho cumplimiento, la CNDH cuenta con la “Coordinación General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos”, la cual se encarga de requerir información a las autoridades sobre las acciones llevadas a cabo para cumplir las recomendaciones, además de evaluar dicha información y determinar el grado de ejecución. Desde su creación en 1990 y hasta el día de hoy, la CNDH ha registrado 226,194 expedientes de queja⁹ y ha emitido 2,678 recomendaciones.¹⁰

La integración de los expedientes de queja y la emisión de recomendaciones, que deriven de los mismos, es la tarea central de la CNDH. Sin embargo, su Reglamento Interno también prevé otro tipo de instrumento: las recomendaciones generales.¹¹ Sobre ellas, el Reglamento señala que pueden ir dirigidas a “las diversas autoridades del país a fin de que se promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”.¹² Es decir, a diferencia de las recomendaciones que derivan de los expedientes de queja, las recomendaciones generales surgen una vez que la CNDH, por causa de su trabajo cotidiano, ha identificado ciertos elementos comunes en las estructuras normativas o administrativas, de las autoridades federales o locales, que favorecen la comisión de violaciones a derechos humanos. Desde 2001, año en que se emitió la primera Recomendación General, a 2017, la CNDH había emitido 31 recomendaciones generales, mismas que la DGPYA de la CNDH clasificó en 11 temas: administración y procuración de justicia, penitenciario, periodistas, discriminación, niñas y niños, salud, DESCA, defensores civiles, migrantes, indígenas y mujeres.¹³

A diferencia de las recomendaciones particulares, las recomendaciones generales “no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas”.¹⁴ Además, la CNDH no cuenta con un área específica que se encargue de evaluar y determinar su cumplimiento. En su lugar, el Reglamento Interno del organismo defensor señala que el “registro de las recomendaciones

⁸ En caso de no aceptación o no cumplimiento, la autoridad debe “fundar, motivar y hacer pública su negativa”; además, podrá ser llamada por la Cámara de Senadores, a comparecer para explicar los motivos de su negativa. Ley de la CNDH, art. 46.

⁹ Véanse los informes anuales de la CNDH, disponibles en su portal de transparencia.

¹⁰ Véase el portal electrónico de la CNDH.

¹¹ A partir de la reforma constitucional sobre derechos humanos de 2011 (Salazar, 2014) la CNDH tiene también la atribución de emitir recomendaciones por violaciones graves a derechos humanos. El Ombudsman nacional ha publicado 10 recomendaciones de este tipo (véase el portal electrónico de la CNDH). No nos detenemos en este instrumento porque el interés central de este documento radica en las recomendaciones generales.

¹² Reglamento Interno de la CNDH, art. 140.

¹³ DGPYA, “Anexo técnico relativo a la contratación de servicios profesionales para la elaboración de un estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la comisión nacional de los derechos humanos”. Sin publicar, 2017.

¹⁴ Reglamento Interno de la CNDH, art. 140. De acuerdo con la Constitución, los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones de la CNDH; más aún, “cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

generales se realizará de forma separada, y la verificación del cumplimiento se hará **mediante la realización de estudios generales**".¹⁵

Por otro lado, el 30 de marzo de 2004, la CNDH y la UNAM firmaron un Convenio General de Colaboración "con el objeto de promover, desde su esfera específica de acción y en cumplimiento de los fines para los que fueron creadas, la educación, investigación, difusión e intercambio de información académica, en materia de Derechos Humanos y de la salvaguarda de éstos".¹⁶ En el marco de este instrumento, la CNDH, representada por su DGPYA, y la UNAM, a través de la Coordinación de Humanidades, han firmado una serie de convenios específicos para que investigadores e investigadoras de la Universidad realicen 11 estudios de seguimiento de las recomendaciones generales, uno por cada tema según la clasificación de los instrumentos hechos por la DGPYA de la CNDH. El documento que el lector o lectora tiene en sus manos consiste en uno de esos estudios, el referido a "Defensores Civiles", tema sobre el cual la CNDH ha emitido dos instrumentos: en 2011, el Informe Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos¹⁷ en México (en adelante Informe Especial 2011) y en 2016, la Recomendación General 25/2016.¹⁸

El tema de defensores civiles, aunque ha ido agravándose por el contexto que en este estudio se describe, ha sido una preocupación originaria de la CNDH. En 1995, el Consejo Consultivo de este Organismo Nacional consideró necesario ampliar las funciones del Programa Especial de Periodistas¹⁹ para incluir y atender el tema específico de personas defensoras de derechos humanos, quienes en el desempeño de su labor fueran víctimas de violación a sus derechos

¹⁵ Reglamento Interno de la CNDH, art. 140. El resaltado es añadido.

¹⁶ Convenio registrado en la UNAM con el número 14916-389-2-IV-4.

¹⁷ A partir de este momento, utilizaremos indistintamente los términos "defensores civiles" o "defensoras civiles"; en ambos casos nos referimos a las personas civiles que defienden los derechos humanos en México.

¹⁸ Debido a las quejas recibidas en materia de defensores civiles, la CNDH emitió en 2011 un Informe Especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos en México, en este documento, la CNDH señaló que de enero de 2005 a mayo de 2011 había integrado 523 expedientes de queja por presuntas violaciones a derechos humanos de personas defensoras civiles. (CNDH, 2011:24).

En esa ocasión, la CNDH propuso a las autoridades que se impulsara la plena realización de estándares internacionales para proteger los derechos de las y los defensores civiles, que se implementara una Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que se realizara una campaña pública para reconocer el trabajo de dichos defensores, que se impulsaran políticas públicas de prevención del delito y que se respetaran las garantías judiciales de los defensores civiles, entre otras medidas dirigidas a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la Procuraduría General de la República y a los gobernadores de los estados.

A pesar de las propuestas señaladas por la CNDH, las agresiones contra defensores civiles no cesaron, de tal modo que en 2016 el *Ombudsman* nacional emitió una Recomendación General (número 25/2016); en ella, el organismo observó "con preocupación que el nivel de agresiones a defensores civiles se [había] incrementado en los últimos cuatro años." (CNDH, 2016:6) En ese instrumento, la CNDH señaló que entre 2010 y 2015 había registrado el asesinato de 25 defensores y defensoras civiles. Además, advirtió que de 2011 a 2015 se había registrado el 70.27% del total de quejas recibidas de 2006 a 2015; (*Idem*); es decir, había un incremento notable en los agravios a este grupo de población. Por ese motivo, la CNDH emitió una serie de puntos recomendatorios a autoridades federales, estatales y municipales a fin de generar mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos de las y los defensores civiles.

¹⁹ El Programa Especial de Periodistas fue creado en 1991 y se vuelve permanente a partir de 1993.

fundamentales. Siguiendo en esta línea, en mayo de 1997 se creó la Coordinación General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, considerando que ambos sectores son fundamentales para la consolidación de un sistema democrático y una cultura de los derechos humanos en nuestro país (CNDH, 2016). El tema de personas defensoras de derechos humanos también se atiende a nivel federal a través de la Dirección General del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, implementada por la CNDH desde 2005 y actualmente adscrita a la Quinta Visitaduría General.

Como se señaló previamente, el fin de las recomendaciones generales es que se “promuevan las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”. Es decir, las recomendaciones generales no buscan tener un impacto directo en las violaciones a derechos humanos sino en las “disposiciones normativas y prácticas administrativas” que, de acuerdo con diagnóstico de la propia Comisión, favorecen esas violaciones. En este sentido, los trabajos que componen el presente volumen, no intentarán conocer si las violaciones a los derechos humanos de los y las defensoras civiles²⁰ han aumentado o disminuido gracias a la Recomendación General 25/2016 o al Informe Especial de 2011, sino si las autoridades recomendadas han llevado a cabo, o no, los cambios promovidos por la CNDH a través de dichos instrumentos. Desde luego, de acuerdo con expectativas democráticas asociadas al desempeño del Ombudsman, se esperaría que dichos cambios redundaran en la reducción de los agravios contra las personas defensoras. Sin embargo, para demostrar la relación de causalidad entre los instrumentos de posicionamiento de la CNDH (como las recomendaciones generales o los informes especiales) y la situación de los derechos humanos de las defensoras civiles, se tendrían que satisfacer tres condiciones básicas: congruencia temporal, ausencia de sesgos y carácter intrínseco de la relación observada.²¹

Para satisfacer tales condiciones, la investigación que aquí se propone tendría que establecer una serie de variables e indicadores para medir los derechos humanos. Además, sería necesario demostrar que los resultados de esa medición se deben a la Recomendación General 25/2016 o al Informe Especial 2011 de la CNDH y no a otros factores como los cambios en los contextos de las entidades federativas o del propio país, a las acciones de las propias organizaciones de personas defensoras civiles y a los actos que las autoridades hubieran llevado a cabo independientemente de los pronunciamientos de la CNDH. Finalmente, sería necesario explicar

²⁰ Como lo señalamos previamente, cuando hablamos de “defensoras civiles” no nos referimos únicamente a mujeres, sino a personas defensoras civiles.

²¹ “Congruencia temporal: puesto que la presunta causa ha de haber actuado antes que el efecto, el diseño del estudio tiene que garantizar que las mediciones se hayan realizado con acuerdo a ello. Ausencia de sesgos: ocasionalmente los estudios padecen de defectos que conducen a que apreciemos de forma distorsionada en un sentido u otro la realidad; el inventario de sesgos posibles es cuantioso (de anticipación en el diagnóstico, del interrogador, de memoria, de selección, etcétera) y dependen del tipo de estudio que se realice [...]. Carácter intrínseco de la asociación observada: hay que corroborar que la asociación observada no puede ser enteramente atribuible a la acción de otros factores; es decir, ha de constatar que la asociación subsiste una vez “controlados” los llamados factores de confusión, que en esencia son variables que influyen sobre las dos que se examinan de manera que puedan crear la ilusión de que estas últimas guardan una relación esencial, no inducida por el efecto sobre ambas de terceras variables.” Silva Ayçaguer (2014).

de forma convincente de qué manera dichos instrumentos produjeron los resultados observados y medidos. Llevar a cabo dicho procedimiento implicaría sortear dos obstáculos básicos. En primer lugar, sabemos que no resulta fructífero evaluar el desempeño de una institución a partir del cumplimiento de su objetivo formal; esto se debe a que los mandatos legales de las instituciones son ideales regulatorios de actuación, de tal suerte que no hay una correspondencia punto por punto entre el marco normativo y los resultados del desempeño institucional (Etzioni, 1965).

En segundo lugar, la protección de los derechos humanos, bajo un enfoque de ciencia social, responde a numerosas condiciones que trascienden, por mucho, el alcance de las recomendaciones generales o informes especiales. Es decir, aun cuando contemos con definiciones operacionales relativas a los derechos humanos, podemos adelantar que, en cuanto a estos, el impacto de las recomendaciones generales del Ombudsman será limitado porque no hay una relación lineal ni determinística entre las expectativas normativas y los hechos sociales. Por dichos motivos, el medio para conocer los alcances y grado de cumplimiento de la Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011 serán las respuestas específicas que las autoridades han dado a dichos instrumentos y no las violaciones a los derechos humanos de las personas defensoras, agravios que, además, han sido plenamente documentados y denunciados por la propia CNDH y organizaciones de la sociedad civil.²² Esto no significa que prescindiremos de un panorama general sobre la situación de los derechos humanos de las personas defensoras civiles y las acciones de las autoridades, sino que el impacto de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH sólo puede ser observado de manera directa en las respuestas oficiales de las autoridades.

Síntesis metodológica

Este estudio tiene el objetivo de generar una mirada multidisciplinaria²³ en torno al Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016. Es decir, reconociendo la dificultad para establecer una relación de causalidad entre la emisión de los instrumentos de posicionamiento y la respuesta institucional ante ellos, se recurrió a tener miradas expertas, desde distintas aristas, para explorar distintos aspectos de los instrumentos de las CNDH y las personas defensoras civiles en México. Los enfoques utilizados en este estudio son los que se exponen en el siguiente cuadro.

²² Véase el primer capítulo del presente volumen,

²³ Entendiendo por “multidisciplinario” un conjunto de marcos teóricos y metodológicos de distintas disciplinas científicas que se dirigen a un objetivo común. No se trata, por tanto, de integrar distintas disciplinas en un mismo marco conceptual ni de crear un nuevo objeto de estudio, sino que contar con diversas miradas, propias de las ciencias sociales, en torno al Informe Especial 2011, la Recomendación General 25/2016 y la situación de los derechos humanos de las personas defensoras civiles en México.

Cuadro 1.1
Síntesis metodológica

Enfoque: Multidisciplinar				
Objetivo general: Estudiar el Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016 de la CNDH en el contexto de la situación de los derechos humanos de las personas defensoras civiles en México y las acciones realizadas por las autoridades de las entidades federativa a propósito de dichos instrumentos.				
Disciplina	Tipo de análisis	Ejes analíticos	Fuentes de información	Objetivos específicos
Ciencia política.	Contextual-descriptivo.	a) Contexto histórico, político y social. b) Cambios recientes en la defensa de los derechos humanos. c) Situación general de los derechos humanos de las personas defensoras civiles.	Secundarias de corte bibliográfica.	Dar cuenta del contexto social del derecho a defender los derechos humanos.
Ciencias de la Comunicación.	Análisis de contenido cuantitativo y cualitativo no probabilístico.	a) Posicionamiento del tema personas defensoras de derechos humanos. b) Subtemas de la agenda mediática y académica vinculados a las personas defensoras. c) Promoción realizada por la CNDH de sus instrumentos de posicionamiento.	Medios de comunicación, bases de datos bibliográficas de noticias y documentos académicos.	a) Identificar la cobertura que tuvieron las personas defensoras en medios y academia, ya fueran citadas o no en los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, de 2011 a 2017. b) Dar cuenta de la publicidad que la CNDH ha hecho del Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016.
Políticas Públicas.	Redes de asunto.	a) Políticas de promoción de los derechos humanos. b) Políticas de seguridad. c) Políticas de procuración e impartición de justicia.	Solicitudes de información pública a las entidades federativas.	Observar los mecanismos que usan las entidades federativas para dar cumplimiento a los puntos recomendatorios de la Recomendación General 25/216.
Derecho.	Garantista.	a) Derecho a defender. b) Derecho a la vida. c) Derecho a la integridad personal. d) Derecho a la verdad y acceso a la justicia. e) Derecho a la protección.	Legislación federal y local.	Conocer si las normas locales y federales protegen los derechos humanos de las personas defensoras civiles.
Sociología.	Cuantitativo.	Nivel de cumplimiento de las autoridades estatales de la Recomendación General 25/2016.	Oficios de respuesta de las autoridades estatales a la Recomendación General 25/2016.	Medir el cumplimiento a la Recomendación General 25/2016 de acuerdo con las respuestas oficiales emitidas por las autoridades de las entidades federativas.
Sociología.	Descripción cualitativa.	Puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH	Entrevistas a defensores y defensoras	Conocer sus percepciones sobre la pertinencia y el alcance de los puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH.

FUENTE: elaboración propia.

De acuerdo con lo anterior, antes que hacer una evaluación o medición de impacto de los instrumentos, el presente documento presenta un análisis de las personas defensoras civiles y los instrumentos de posicionamiento de la CNDH (el Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016) en seis ámbitos: 1) Contexto social, 2) medios de comunicación, academia y redes; 3), legislación federal y local, 4) políticas públicas 5) respuestas de las autoridades y 6) percepciones de defensores y defensoras sobre los instrumentos de posicionamiento. Cada uno de estos temas es abordado de manera independiente a lo largo de los capítulos que conforman este volumen. En otras palabras, el presente trabajo consiste en una compilación de documentos en donde los y las investigadoras realizaron distintos análisis sobre las personas defensoras y los instrumentos de posicionamiento desde su particular enfoque disciplinario y dentro de sus áreas de especialidad.

CAPÍTULO 1. CONTEXTO SOCIAL DE LAS Y LOS DEFENSORES CIVILES EN MÉXICO¹

1.1 INSEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La realidad en la que trabajan hoy en día las personas defensoras de derechos humanos es distinta a la que vio nacer a la sociedad civil mexicana. Después del sexenio de Vicente Fox, donde el tema de los derechos humanos estaba muy presente,² viene un periodo de inseguridad y violencia que genera rupturas y marca un parteaguas para los derechos humanos y para las personas defensoras en México.

El 1º de diciembre de 2006 empezó el periodo presidencial de Felipe Calderón, quien centró su estrategia de seguridad en el combate al crimen organizado. La llegada al poder de Felipe Calderón estuvo enmarcada por un contexto de inseguridad y violencia atribuida a grupos del crimen organizado, a conflictos entre ellos y al surgimiento y división de algunos de los más grandes cárteles en el país. El aumento en el número de homicidios fue notorio y alarmante; de 2007 a 2008, hubo un incremento de homicidios de 50% (Escalante 2011). Además de los homicidios, aumentaron cifras de robo con violencia, secuestro y aparición de narco mantas. Estas manifestaciones de violencia se concentraron en particular en el norte del país, para ser más precisos, en Tijuana, Baja California y en Ciudad Juárez, Chihuahua, la cual fue considerada la ciudad más violenta del mundo por tres años consecutivos (Guerrero, 2011). En ese contexto, es fundamental el papel de los derechos humanos. Por ejemplo, se tienen datos que prueban que la presencia de los operativos y operaciones coordinadas incrementó el número de violaciones a derechos humanos, específicamente aumento en el número de denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las instituciones de seguridad, en particular de la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina (Pérez Correa, 2015).

Ante este incremento de violencia y contexto adverso, las personas defensoras de derechos humanos se enfrentaron a nuevos riesgos. En primer lugar, las personas defensoras que trabajaban en terreno con acciones como capacitación y trabajo con población tuvieron que modificar sus estrategias con el fin de brindarse seguridad y no exponer a la población. En segundo lugar, las personas defensoras que llevaban a cabo tareas de acompañamiento o seguimiento de casos de desaparición forzada o tortura³ empezaron a ver vulnerada su seguridad. Así, el tema de protección a las personas defensoras de derechos humanos se vuelve prioritario.

¹ Elaborado por Fabiola de Lachica Huerta.

² Durante este sexenio, se permite el establecimiento de una oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas en México; además se realiza una sesión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y se crean varias fiscalías especiales para tratar temas como los feminicidios en Ciudad Juárez.

³ Es en este contexto que la agenda de derechos humanos vuelve a dar un giro y casos de desaparición forzada y tortura aparecen como temas prioritarios

1.2 SITUACIÓN DE LAS MUJERES DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

En la última visita que realizó el Relator Especial de las Naciones Unidas, Michel Forst, en enero de 2017, hizo particular hincapié sobre un grupo específico de riesgo que es el de las mujeres defensoras de derechos humanos. Las mujeres defensoras enfrentan un doble riesgo al ser mujeres y al ser defensoras de derechos humanos. Además, muchas de estas mujeres defienden y trabajan casos de búsqueda de verdad y justicia para casos de mujeres. Las cifras de mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas que fueron asesinadas entre 2010 y 2016, es de 38, según el informe presentado por el Relator Especial de las Naciones Unidas Michel Forst, en enero de 2017.

Las mujeres defensoras de derechos humanos aparecen en la agenda pública y política del país desde sus inicios. Es una de las agendas que se instaure como necesaria y urgente cuando la agenda de derechos humanos se diversifica desde los derechos civiles y políticos a una más amplia donde apareciera la necesidad de atención a poblaciones específicas en riesgo. El esfuerzo más notable y que cobra relevancia no sólo a nivel nacional sino internacional es el de las mujeres madres de niñas y mujeres desaparecidas o víctimas de feminicidio en el estado Chihuahua, con una particular y grave crisis en Ciudad Juárez. Este tema empieza a colocarse en el ojo público durante el gobierno de Vicente Fox donde el problema del feminicidio aparece construido, por parte de las defensoras de derechos humanos, como un problema de violencia de género. Por lo tanto, estas defensoras requerían y exigían el reconocimiento de la responsabilidad plena del Estado mexicano y la comprensión del problema en la plena dimensión territorial y estructural (Aikin Araluce, 2010).

Las mujeres defensoras de derechos humanos se enfrentan a defender causas particularmente sensibles ya que en muchos casos no son sólo defensoras de derechos de las mujeres, sino que son madres, hijas o hermanas de las mujeres a quienes buscan o para quienes buscan justicia, como es el caso de las primeras organizaciones que se conforman alrededor del tema de feminicidio. Estas mujeres han sufrido desde el inicio violencia de género por parte de actores no estatales y por parte de autoridades al ser ignoradas y no darle seguimiento a los casos que presentan. Además, muchas de ellas han sido amenazadas e intimidadas para que dejen de realizar la labor de búsqueda de justicia. En casos extremos, algunas de estas mujeres han sido asesinadas. En este contexto es importante hacer particular hincapié en el asesinato de Marisela Escobedo, defensora de derechos humanos y madre de Rubí Marisol Frayre Escobedo quien fue asesinada en una manifestación frente al palacio de gobierno en Chihuahua el 16 de diciembre de 2010. Un año más tarde, Susana Chávez, activista y defensora de derechos humanos también de mujeres fue igualmente asesinada. Estos casos han llamado la atención de organismos e instituciones internacionales quienes demandan justicia. Sin embargo, no se han resuelto.

Los diversos informes que apuntan como preocupante la situación de vulnerabilidad y riesgo en la que se encuentran las personas defensoras de derechos humanos, enfatizan el riesgo particular que viven las mujeres defensoras en México. En el informe “Defender los Derechos Humanos:

Entre el compromiso y el riesgo”⁴ de la OACNUDH, se describe que estas mujeres defensoras de derechos humanos son víctimas de abusos por parte de agentes no estatales pero que además es común que las autoridades no ofrezcan las condiciones de protección adecuada. Adicionalmente, las autoridades tampoco cumplen con la responsabilidad de investigar y sancionar a los responsables y de reparar a las víctimas. Este mismo informe reporta que las defensoras están también expuestas a violencia de género expresada desde la agresión verbal hasta violencia sexual y hostigamiento.

En el Informe Especial de la CNDH, la Comisión IDH, “Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas”⁵ publicado en 2011, se vuelve a llamar la atención sobre la vulnerabilidad de las mujeres defensoras de derechos humanos en México. No sólo se apunta la situación que viven las mujeres defensoras en el norte del país, aquellas quienes buscan justicia para casos de desaparecidas y víctimas de feminicidio, sino mujeres que se encuentran trabajando en zonas marginadas y con fuertes estereotipos de género y una concepción histórica patriarcal donde las mujeres que realizan estas labores son atacadas por ir en contra de la concepción moral del rol que las mujeres deben tener en las comunidades, por ejemplo, al interior de las familias. Dentro de estos contextos, destaca la situación de mujeres indígenas.

En el informe de OACNUDH, “Informe sobre la situación de las y los defensores de Derechos Humanos en México: actualización 2012 y balance 2013”,⁶ se marca un deterioro importante en cuanto a la situación de las mujeres defensoras de derechos humanos. Recupera datos de la Red Nacional de Defensoras de Derechos Humanos quienes reportan 109 agresiones a mujeres defensoras de derechos humanos durante 2012 y 26 asesinatos de defensoras entre 2009 y 2012. Este mismo informe coloca en cuarto lugar el tema de los derechos las mujeres como las temáticas más amenazas, antecedido por derechos de la población migrante, derechos civiles y políticos y derechos sociales, culturales y ambientales. Es decir, las mujeres son en sí mismo un grupo en riesgo por ser mujeres y por defender derechos de las mujeres y hombre víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

En el informe publicado por la Comisión IDH en 2015 sobre la situación de Derechos Humanos en México⁷ se sigue reportando el deterioro de las condiciones de seguridad en las cuales trabajan las mujeres defensoras de derechos humanos. Se enuncia lo descrito en los informes

⁴ Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México. Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informepdf.pdf. Consultado el 6 de febrero del 2018.

⁵ Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los Derechos Humanos en las Américas. Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>. Consultado el 5 de febrero de 2018.

⁶ Informe sobre la situación de las y los defensores de Derechos Humanos en México: actualización 2012 y balance 2013. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf. Consultado el 5 de febrero de 2018.

⁷ Situación de los Derechos Humanos en México. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> Consultado el 6 de febrero del 2018.

anteriores, tanto falta de seguimiento a los casos que las mujeres reportan hasta el ser víctimas de hostigamiento y violencia sexual, esto adicional a los estereotipos de género en muchos lugares del país, no sólo en regiones con altos índices de pobreza.

La Recomendación General 25/2016 de la CNDH señala datos también de las condiciones en las que trabajan las mujeres defensoras. Este informe apunta también el incremento de violencia en contra de las mujeres defensoras de derechos humanos y hace hincapié en que la violencia que sufren estas mujeres a veces traspasa el campo individual y amenaza la situación familiar de las mujeres. Estas prácticas de intimidación y amenaza son muchas veces más efectivas que la amenaza individual y por esta razón, aumentó en los últimos años con el fin de que las mujeres abandonen su labor de búsqueda de justicia.

Finalmente, la Comisión IDH, publicó un informe en diciembre de 2010 titulado “Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos”.⁸ Este informe tiene el objetivo de proveer a los estados de herramientas para la creación de políticas eficaces y eficientes para la protección del quehacer de las personas defensoras de derechos humanos. El informe reconoce los distintos esfuerzos que se han llevado a cabo en distintos países. Sin embargo, la situación de riesgo que siguen viviendo las personas defensoras no ha sido mejorada. Por el contrario, el asesinato y amenazas a estas personas por la labor que realizan ha aumentado en los últimos años. En este informe, la Comisión llama la atención sobre la situación de mujeres defensoras tanto en áreas rurales como urbanas. Es importante notar que este informe pone particular atención a las mujeres que trabajan en temas de violencia sexual, así como derechos sexuales y reproductivos. Esto es adicional a la situación de riesgo que viven por estereotipos de género y prejuicios por los roles que deben jugar en la sociedad.

1.4 CONCLUSIÓN

El presente apartado colocó a las personas defensoras como eje articulador en los distintos temas desarrollados. Las personas defensoras de derechos humanos son un grupo fundamental para la vida democrática. Actualmente, las y los defensores de derechos humanos enfrentan el riesgo y vulnerabilidad que implica realizar una tarea como la que su profesión y vocación requiere, en un contexto como el que vive el país. Reconocer la posición de las personas de derechos humanos en el contexto actual, es, por un lado, reconocer lo logrado no sólo por éstas sino por un marco legal e institucional que camina a la par. Por otro lado, es reconocer también la agenda pendiente y lo que falta por hacer. Distintos esfuerzos empiezan a dar resultados, como el reconocimiento de la labor que realizan las personas defensoras. Los estudios de corte académico vinculado al trabajo institucional, como éste, son también una forma de aportar al conocimiento y a la sistematización de información sobre la labor realizada en la lucha por la defensa de los derechos humanos en el país.

⁸ Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Proteccion-Personas-Defensoras.pdf>. Consultado el 22 de marzo del 2018.

CAPÍTULO 2. TRATAMIENTO PERIODÍSTICO Y ACADÉMICO DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DE 2011 A 2017¹

Entre 2011 y 2017 la CNDH ha logrado posicionarse mediáticamente –en términos de agenda noticiosa– como la entidad gubernamental mexicana que representa no sólo la protección y promoción de los derechos humanos en el país sino también a las personas defensoras que a lo largo del territorio velan por el cumplimiento de una multiplicidad de derechos humanos, pueden ser miembros de comunidades y de organizaciones civiles. El propósito de este capítulo es dar cuenta de ello, examinando el tratamiento periodístico y académico que se ha realizado sobre las personas defensoras de derechos humanos y que sigue como marco de referencia la Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011. Dichos documentos hacen parte de los instrumentos que la CNDH dispone para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos, en este caso, de las personas defensoras que a lo largo del periodo de estudio –enero de 2011 a diciembre de 2017– sufrieron diversas agresiones.

Como parte del estudio se realizó un rastreo, en primer lugar, en medios de comunicación y en bases de datos bibliográficas de noticias y documentos académicos cuyo tema principal tuviera como eje las acciones y situación particular de las personas defensoras de derechos humanos en México. En segundo lugar, se rastreó el cubrimiento específico que tanto la Recomendación General 25/2016 como el Informe Especial 2011 tuvieron, ya fuera como eje de la pieza periodística y académica o como argumento o soporte del tema principal de la pieza. En tercer lugar, se exploró la publicidad que la CNDH realizó en sus redes sociales de dichos documentos.

Conceptual y metodológicamente se siguió la ruta que la CNDH implementó en el Tomo I de *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017* (CNDH, 2018) y cuyo énfasis estuvo en los pronunciamientos relativos al acceso y cumplimiento de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes.

2.1 ANÁLISIS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Para el rastreo particular en los medios de comunicación se utilizaron las herramientas de búsqueda avanzada de Google para identificar las noticias por cada uno de los seis medios analizados –*La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*, *Milenio*, *Animal Político* y *Excélsior*–² que en cualquier parte de su contenido (título, entradilla o cuerpo de la noticia) aludieron al tema objeto de estudio.³ A propósito, es importante advertir que la recolección de noticias estuvo limitada

¹ Elaborado por Elizabeth Aristizábal Gómez.

² Estos medios fueron elegidos por sus características: 1) cobertura de temas nacionales y locales; 2) más de dos décadas de trayectoria, excepto *Animal Político* que aunque fue fundado en 2010 ha logrado posicionarse en la agenda nacional; y 3) son de circulación nacional.

³ Las palabras claves utilizadas fueron “defensores de derechos humanos” y “defensoras de derechos humanos”.

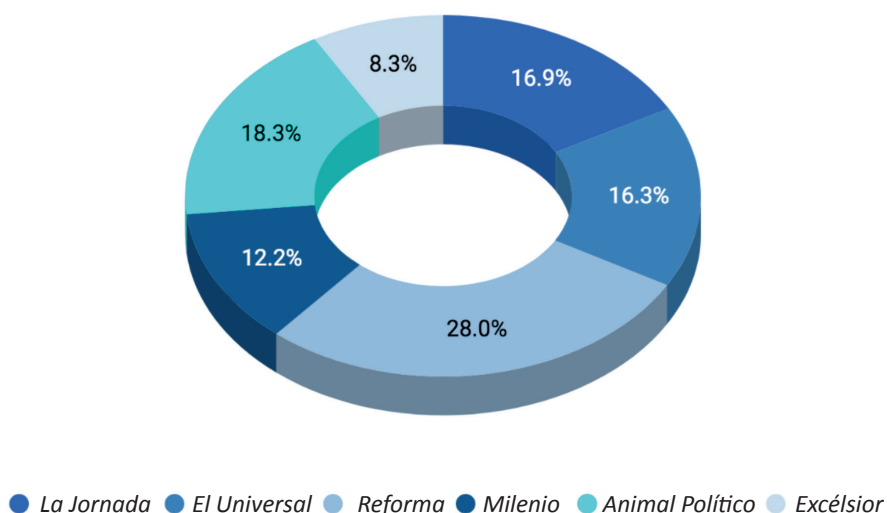
por la disponibilidad de información que los medios de estudio tienen en internet y por el acceso con pago o gratuito a sus acervos y que el marco temporal se centró de 2011 a 2017.

2.1.1 Resultados

En total se encontraron 590 noticias, distribuidas de mayor a menor (ver Gráfica 2.1), en los medios *Reforma*, *Animal Político*, *La Jornada*, *El Universal*, *Milenio* y *Excélsior*, y cuyo análisis permite sugerir que:

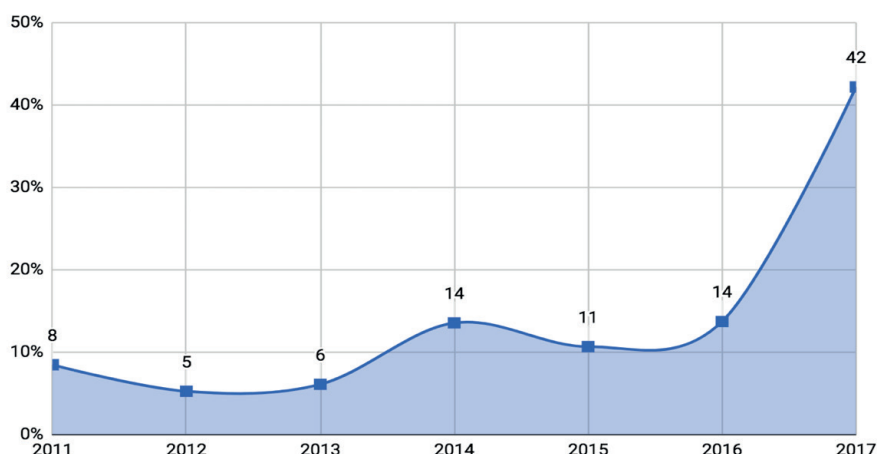
En promedio, por año y sumando los seis medios de comunicación, se publicaron 84.3 noticias relativas a las personas defensoras de derechos humanos o a los temas que hacen parte de su agenda de defensa y promoción de derechos. Al efectuar el cálculo por año y dividiendo el total de notas periodísticas por medio de comunicación, el promedio se reduce a una cobertura de 14 noticias. De lo cual, podría sugerirse que el lugar que ocupan en la agenda noticiosa nacional es asimétrico con la importancia e incidencia que tienen en el país en la protección de las poblaciones vulnerables. Por otro lado, la distribución de noticias muestra que el medio *Reforma*, con el 28%, acumula casi una tercera parte de la cobertura periodística, seguido de *Animal Político* con el 18.3%, *La Jornada* con el 16.9% y *El Universal* con el 16.3%. El 20% de cobertura restante está, respectivamente, en *Milenio* con el 12.2% y *Excélsior* con el 8.3 por ciento.

Gráfica 2.1
Distribución, en porcentajes, de las noticias sistematizadas y analizadas por medio de comunicación



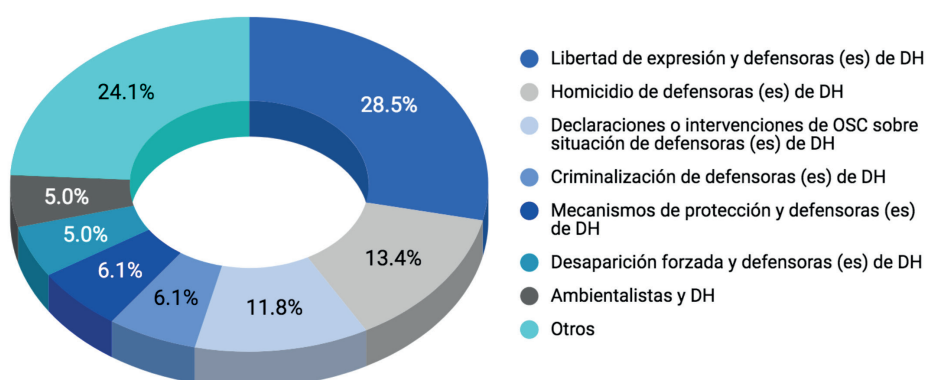
Al discriminar el porcentaje de cobertura periodística por año (ver Gráfica 2.2) se halló que 2017 acumula el 42% de las notas periodísticas, lo que representa un incremento del 207.4% respecto al año anterior y de publicación de la Recomendación General. Y respecto al 2011, cuando es publicado Informe Especial, del 398%. Tentativamente, esto permite sugerir que, sin contar con el año 2017, las personas defensoras de derechos humanos han incrementado, cerca de un 18% su aparición en la agenda noticiosa, un crecimiento pequeño respecto al año 2017. En el siguiente punto se analiza la particularidad del año 2017.

Gráfica 2.2
Distribución en porcentajes y por años de las noticias analizadas



Al observar con detalle el año 2017 se encuentra que los cinco subtemas, que acumulan el 66% del total de la cobertura para tal año, se pueden asociar en mayor medida con la situación de vulnerabilidad de las y los periodistas en México que con la vulnerabilidad de las personas defensoras de derechos humanos.⁴ Esto se evidencia en la distribución noticiosa, como muestra la Gráfica 2.3, de los subtemas en 2017: libertad de expresión y defensoras (es) con un 28.5%, homicidio de defensoras (es) con un 13.4%, declaraciones o intervenciones de OSC sobre situación de defensoras (es) con un 11.8%, criminalización de defensores (as) con un 6.1% y mecanismo de protección de defensoras (es) con un 6.1 por ciento.

Gráfica 2.3
Distribución en porcentajes y subtemas de la agenda noticiosa de 2017

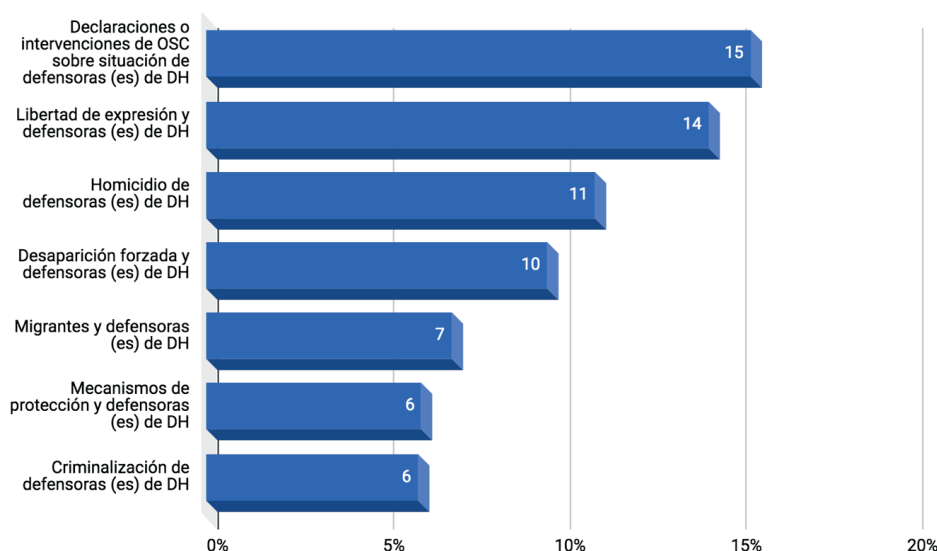


Los subtemas con mayor cobertura (ver Gráfica 2.4), asociados a las personas defensoras de derechos humanos, permiten indicar que desde los medios estudiados, las características o situaciones de mayor vulnerabilidad para este grupo poblacional entre 2011 y 2017 son: Declaraciones o intervenciones de OSC sobre situación de defensoras (es) de derechos humanos

⁴ Este contexto se describe a detalle en el capítulo 1 de este mismo documento.

con el 15%, Libertad de expresión y defensoras (es) de derechos humanos con el 14%, Homicidio de defensoras (es) de derechos humanos con el 11%, Desaparición forzada y defensoras (es) de derechos humanos con el 10%, Migrantes y defensoras (es) de derechos humanos con el 7%, Mecanismos de protección y defensoras (es) de derechos humanos con el 6% y Criminalización de defensoras (es) de derechos humanos del 6 por ciento.

Gráfica 2.4
Subtemas sobre defensoras (es) de derechos humanos con mayor cobertura del total global, por porcentajes



Al respecto, comparando los subtemas de 2017 al total global, en los siete principales, hay una coincidencia el 85% de estos. Sólo disciernen en los subtemas de ambientalistas y defensoras (es) de derechos humanos y en migrantes y defensoras (es) de derechos humanos. Tal coincidencia puede ser explicada por el peso del año de 2017, el cual acumula 4 de cada 10 notas periodísticas sobre el tema objeto de estudio.

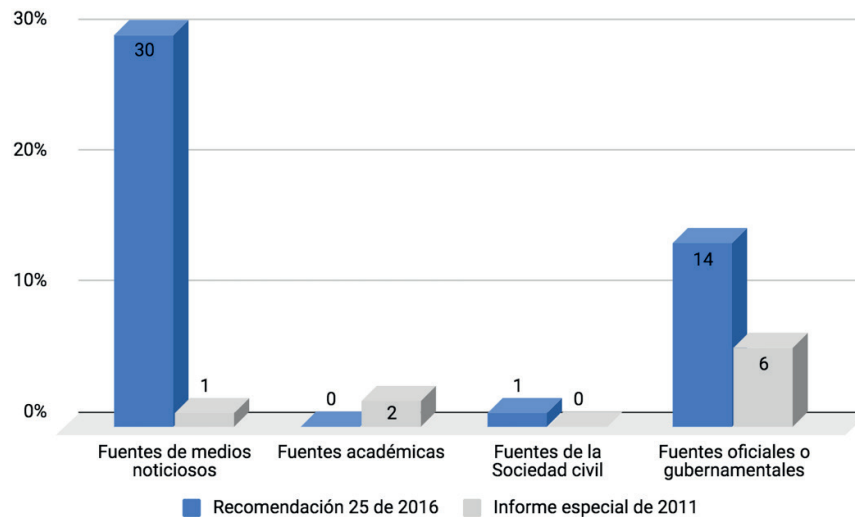
Temáticamente, más allá de la situación de vulnerabilidad de las personas defensoras que se manifiesta en subtemas como las Declaraciones o intervenciones de OSC, la Libertad de expresión, el Mecanismo de protección, la Criminalización y los Homicidios a defensoras (es), las y los defensores tienden a asociarse con la protección de la población migrante –con un 7% de la cobertura global– y el seguimiento y denuncia del crimen de lesa humanidad tipificado por la CPI: la desaparición forzada con un 10% de la muestra global.

2.2 ANÁLISIS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 25/2016 E INFORME ESPECIAL 2011 EN LOS MEDIOS NOTICIOSOS Y LA COMUNIDAD ACADÉMICA

Al comparar la cobertura temática de las defensoras (es) de derechos humanos entre 2011 y 2017 con la cobertura específica de la Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011, objeto de estudio, se encontró que:

Una búsqueda sistemática de las Recomendaciones en Google para medir el impacto de dichos documentos encontró (ver Gráfica 2.5) que la Recomendación General tuvo 30 piezas por fuentes de medios noticiosos, cero por fuentes académicas, 14 por fuentes oficiales o gubernamentales y 1 por fuentes de la sociedad civil. Y el Informe Especial de 2011 tuvo 1 pieza por medios noticiosos, 2 por fuente académica, 6 por fuentes oficiales o gubernamentales y cero por fuente de sociedad civil. Estos resultados muestran que su impacto mediático –en el caso específico de la Recomendación estudiada es alto y bajo en el Informe Especial– y, en tanto a lo académico, bajo en ambos.

Gráfica 2.5
Número de piezas que citan directamente la Recomendación General e Informe Especial de 2011, según fuente



En cuanto a las redes sociales, un ejemplo de la buena práctica –y que puede seguirse– es la campaña, presentada en noviembre de 2017 por la CNDH, sobre las personas defensoras de derechos humanos – <http://defensoresdh.cndh.org.mx/>– “Para que un día no tengamos que ser defensor@s de derechos humanos”, que contiene tanto spots radiales como videos, infografías y carteles, además de las denominadas “Guerrillas”,) que enfatizan la labor crucial que tienen en la sociedad mexicana. Su lema es “Las personas defensoras de derechos humanos realizamos esta labor para que, algún día, ya no sea necesario hacerla”, que es acompañado con la narración –visual o auditiva– de la cotidianidad de la persona defensora y los derechos por los cuales lucha.

Los derechos que resaltan en los videos son el combate a la tortura, la igualdad de género, la no discriminación y la protección a periodistas. En los spot radiales aluden al cómo suena la defensa de la comunidad LGBTTTI, del medio ambiente, los lugares donde se defienden los derechos y la violencia de género. Las infografías ofrecen datos duros sobre el número de defensoras (es) asesinados –34 entre 2006 y julio de 2017–, los estados con mayor incidencia en el homicidio de las personas defensoras –Chihuahua, Guerrero, Oaxaca, Sinaloa y Veracruz–, el total de quejas

por año realizadas por defensoras (es) –424 entre 2010 y julio de 2017–, y el total de mujeres defensoras asesinadas –14 entre 2006 y julio de 2017–.

Esta campaña es parte de los compromisos de la Recomendación General, que incluía la emisión de campañas que dieran cuenta de la labor de las personas defensoras. Lo cual, comparativamente, permite sugerir que de 2011 a 2016 –cuando son publicados los documentos objeto de estudio– se han realizado avances en el contenido transmedia. Deben incentivarse este tipo de contenidos que convergen con la sociedad actual.

CAPÍTULO 3. ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA CNDH RELATIVOS A PERSONAS DEFENSORAS CIVILES¹

El presente capítulo tiene por objeto realizar un análisis de la transformación legal en el marco jurídico federal y local sobre la protección de personas defensoras de derechos humanos en México a partir de la Recomendación General 25/2016.

3.1 METODOLOGÍA

Para determinar el impacto generado posterior a la emisión del Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México, publicado por la CNDH en julio de 2011, se hace necesario analizar el contexto en el que este fue emitido, en el que era necesario el reconocimiento de las personas que realizan actividades de promoción y protección de derechos humanos y los riesgos que enfrentan durante el ejercicio de sus actividades, así como la sensibilización respecto de la importancia de su labor para la consolidación de una sociedad democrática, por lo que en este pronunciamiento, se solicitó tanto a las autoridades federales a las que se dirigió, como a las autoridades locales, la coordinación interinstitucional para el diseño de un Mecanismo Nacional de Protección para defensoras y defensores de derechos humanos, que permitiera la participación activa de los integrantes de este grupo, considerando los riesgos y necesidades de seguridad específicos y se contemplaran disposiciones claras para denunciar abusos, estableciendo acciones concretas de prevención, investigación y sanción a los delitos cometidos en su agravio.

Este esfuerzo, se puede considerar como un antecedente a la promulgación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, vigente a la fecha.

Un año después de la emisión del Informe Especial, ante el incremento alarmante en las agresiones cometidas contra periodistas y defensores civiles de derechos humanos motivó la expedición de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, publicada en el Diario Oficial de la federación el 25 de junio de 2012. El Congreso de la Unión se vio urgido para aprobar por unanimidad la ley en comento como una acción de reconocimiento de que los defensores y periodistas viven el peligro latente de ser asesinados, de ver en riesgo su integridad y su seguridad; las violaciones a los derechos a la vida, libertad personal, libre tránsito, propiedad y posesión en perjuicio de defensores de derechos humanos y periodistas, son cada vez más comunes y constantes.

Esta ley ordena la creación del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas que tiene como objetivo garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la

¹ Elaborado por Patricia Nova Aranda.

defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Por otra parte, con el objeto de conocer el impacto de la Recomendación General 25/2016 en el marco normativo aplicable a las personas defensoras de derechos humanos, primero se realizó un trabajo de separación entre aquellas entidades federativas que cuentan con una Ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos, que fueron emitidas después del instrumento recomendatorio hasta el 5 de junio de 2018, de la cual se obtuvo el siguiente resultado:

1. Coahuila con la Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos² para el Estado, publicada en el Periódico Oficial para el Estado el día 9 de agosto de 2016.
2. Guanajuato. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017.³
3. Jalisco. Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado,⁴ publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016.
4. Nayarit. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit,⁵ aprobada por el Congreso del Estado el 20 de julio de 2016.
5. Tamaulipas. Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2017.⁶
6. El primer eje de análisis será el reconocimiento por parte de la legislación nacional del derecho a defender, pues uno de los objetivos específicos del instrumento recomendatorio es poner sobre el derecho la prerrogativa del derecho a defender, de aquí radica la importancia sobre la inclusión en la legislación local que da vida a los mecanismos de protección de personas defensoras de derechos humanos. Por otro lado, se analizarán cuatro ejes expuestos dentro del instrumento recomendatorio, ya que el instrumento recomendatorio hace hincapié en que estos son los que se vulneran con mayor frecuencia:

² Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, publicada en el Periódico Oficial para el Estado el día 9 de agosto de 2016, consultada el 5 de junio de 2018 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila%20de%20Zaragoza/wo119049.pdf>

³ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017, consultado el 5 de junio en <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>

⁴ Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016, consultada el 5 de junio de 2018 en <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

⁵ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit, publicada el 20 de julio de 2017, consultada el 5 de junio de 2018 en <http://www.congresonayarit.mx/>

⁶ Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2017, consultado el 5 de junio de 2018 en <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=289>

derecho a la vida, derecho a la integridad personal, derecho a la protección, derecho a la verdad y acceso a la justicia.

3.2 RESULTADOS

Posterior a la emisión del Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México de julio de 2011, por parte de la CNDH, al año siguiente, en junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que a su vez, originó la creación del Mecanismo para la Protección de personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, generándose así un reconocimiento a la labor, por una partes, de las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos y la necesidad de su protección al encontrarse en una situación de riesgo precisamente por el ejercicio de su labor.

A partir de la Recomendación General 25/2016 se observa la transformación legislativa de cinco de las entidades federativas, pues se publicaron cinco distintas normas locales para la protección de personas defensoras de derechos humanos.

En el siguiente cuadro podrá observarse si éstas cumplieron con los estándares mínimos establecidos por parte del pronunciamiento de la CNDH:

Cuadro 3.1
Cumplimiento de los estándares sobre derechos de personas defensoras

Estado	Derecho a defender	Derecho a la vida	Derecho a la integridad personal	Derecho a la verdad	Derecho al acceso la justicia	Derecho a la protección
Coahuila	X	X	X	X	X	X
Guanajuato	X	X	X			X
Jalisco	X	X	X		X	X
Nayarit	X	X	X			X
Tamaulipas		X	X			X

Las leyes aquí analizadas hacen visible un gran rasgo en la mayoría de ellas, se tratan de normas reactivas, es decir, se ocupan del qué hacer frente a situaciones de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, en este sentido, dejan de lado dos de los grandes mandatos de la reforma constitucional de derechos humanos del 2011 “la prevención y la investigación”, en consecuencia, no contemplan las obligaciones estatales previas a los ataques a esta población, cómo tampoco las acciones posteriores a dichas trasgresiones.

Las leyes estatales meramente reactivas generan dos grandes omisiones en la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, la primera la falta de reconocimiento explícito sobre el derecho a defender y la segunda el derecho a la verdad y acceso a la justicia de esta población cuando sufren agresiones.

CAPÍTULO 4. PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS¹

De acuerdo con lo señalado por la CNDH en la Recomendación General 25/2016, pueden identificarse tres campos de política pública relacionados a la protección de las personas defensoras de derechos humanos:

- a) Políticas de promoción de los derechos humanos.
- b) Políticas de seguridad.
- c) Políticas de procuración e impartición de justicia.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo general de la presente investigación es contar con información mínima necesaria que permita conocer qué han hecho las autoridades de las entidades federativas, en materia de políticas públicas, a lo planteado por la CNDH en su Recomendación General 25/2016, de acuerdo con solicitudes de información pública realizadas a propósito del presente estudio.

4.1 DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO DE ANÁLISIS

Para conocer si las entidades han adoptado las medidas suficientes y necesarias en torno a lo planteado por la CNDH, se tomó como punto de partida la metodología empleada por los Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH, específicamente el Tomo I: Niñas, niños y adolescentes (CNDH, 2018).

Se solicitaron mediante la Plataforma Nacional de Transparencia 64 solicitudes de información, 32 dirigidas a las Secretarías de Gobierno de las entidades federativas del país y 32 a las fiscalías o procuradurías. Una vez recibidas las respuestas de cada una de las entidades en los plazos definidos por la Ley de Transparencia (DOF, 2015).

En el caso de las solicitudes dirigidas a las Secretarías, entre el día 17 y 18 de agosto de 2017, a cada una se le preguntó lo siguiente:

“Entre el 8 de febrero de 2016 y el 14 de agosto de 2017 ¿Han generado y priorizado políticas públicas de prevención hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales? En caso afirmativo, favor de proporcionar la evidencia correspondiente.”²

¹ Elaborado por Luis Alberto Peniche Moreno.

² De estas 32 solicitudes, se dio respuesta a las 32, no obstante, se analizaron sólo 26, ya que no se pudo acceder a las respuestas de los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua y Morelos, dando un total de 27

En el caso de las solicitudes dirigidas a las Procuradurías, a cada una se le preguntó el 6 de septiembre de 2017 lo siguiente:

“1) Indique si esa Procuraduría cuenta con un protocolo y/o circular y/o acuerdo por medio del cual se establezcan lineamientos precisos en los que se considere la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las personas defensoras de derechos humanos víctimas de delitos por el personal que interviene en la integración de averiguaciones previas, con el propósito de identificar las causas reales y agentes agresores de este grupo en situación de riesgo, y así erradicar la repetición de violaciones a sus derechos humanos.

En caso afirmativo, solicito sea enviado dicho documento.

2) Indique si esa Procuraduría cuenta con fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, para atender especialmente el contexto de violencia y riesgo que pudieran enfrentar por la labor que desarrollan.

En caso afirmativo, solicito se envíe el acuerdo, circular o el instrumento por medio del cual se instauró el funcionamiento de la misma”.³

4.2 RESULTADOS

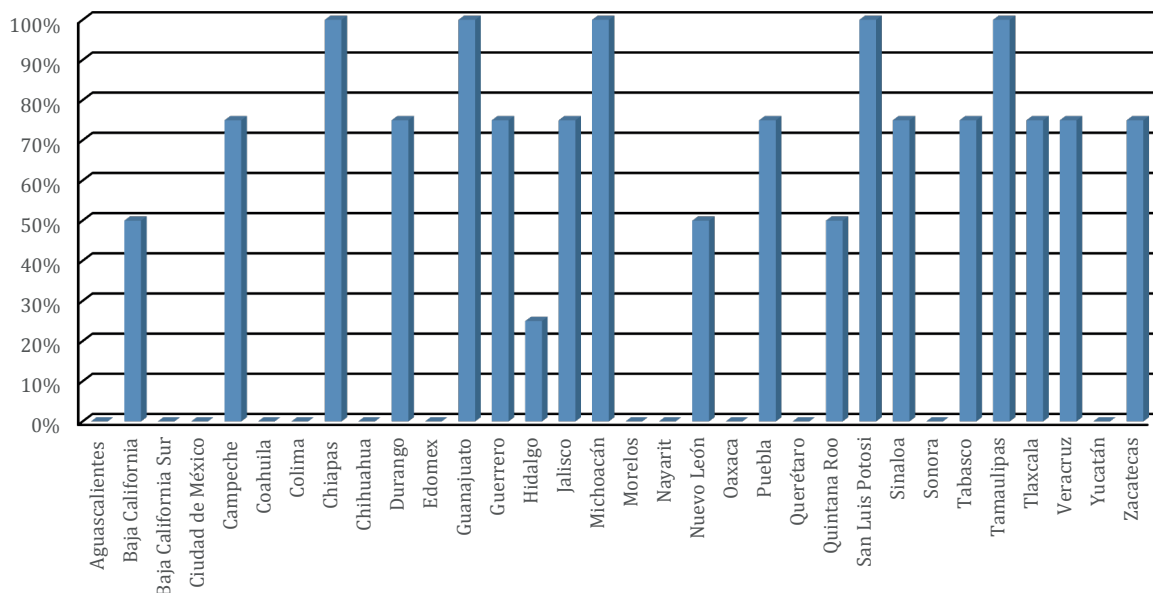
4.2.1 Respuestas de las Secretarías de Gobierno de las entidades federativas

De todas las respuestas proporcionadas por las Secretarías de Gobernación, se identificó su nivel de cumplimiento de acuerdo con la relación entre los puntos recomendatorios emitidos y las acciones llevadas a cabo por las entidades:

respuestas a analizar. De ese número, la de Querétaro se anuló, debido a que se dirigió a la Fiscalía, porque la Secretaría de Gobierno no aparece como un sujeto obligado dentro del portal, por lo cual dicha institución declaró que no era su competencia resolver esa información. Las 26 respuestas restantes fueron emitidas por instituciones dentro de la entidad con facultades para resolver la petición, como hacen constar cada una de las instituciones en su réplica a la solicitud.

³ De estas 32 solicitudes, se cuenta con la respuesta de 25, las respuestas de Baja California Sur, Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa no se pudieron acceder. Cabe destacar el caso de Quintana Roo, donde debido a un error de dedo en la solicitud, la institución se reservó la información hasta que se corrigiera; este caso se trata más a detalle en su respectivo apartado.

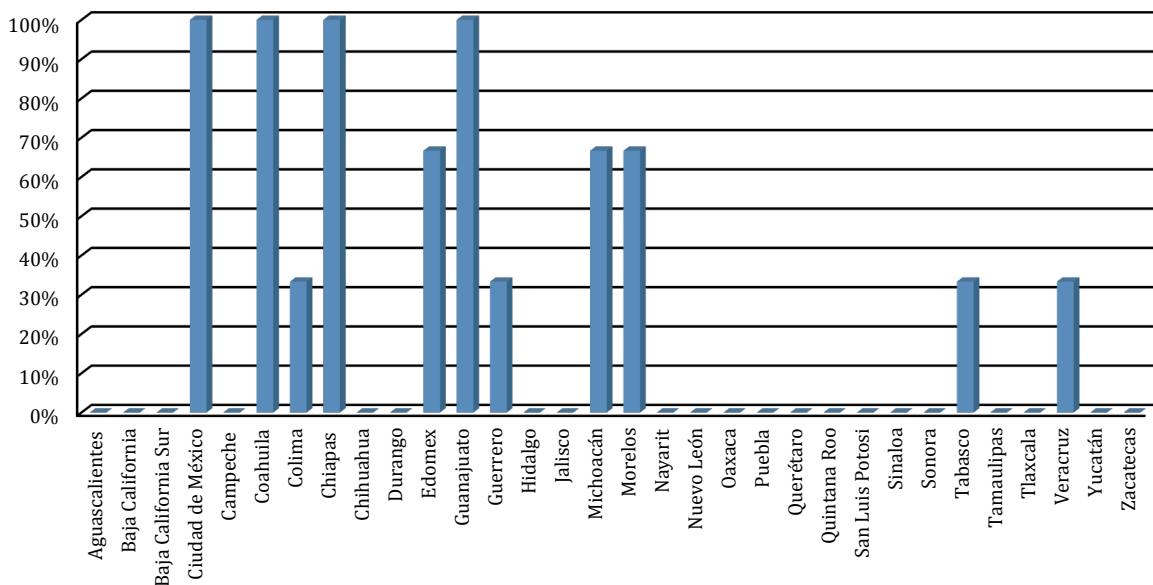
Gráfica 4.1
Porcentaje de cumplimiento. Secretarías de Gobierno. Solicitudes de información pública



FUENTE: Elaboración propia con datos de solicitudes de información a Secretarías de Gobierno de las entidades federativas.

Con relación al grado de cumplimiento de los puntos recomendatorios contenidos en la Recomendación General a las Procuradurías de Justicia, se obtuvo la siguiente información:

Gráfica 4.2
Porcentaje de cumplimiento. Procuradurías y fiscalías. Solicitudes de información pública



FUENTE: Elaboración propia con datos de la CNDH (2016) y solicitudes de información a Procuradurías de Justicia.

CAPÍTULO 5. UNA APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 25/2016¹

Este capítulo responde directamente al artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, según el cual, la verificación del cumplimiento de sus recomendaciones generales se hará mediante la realización estudios académicos. Como se señaló en la introducción general de este volumen, el fin de las recomendaciones generales de la CNDH es promover “las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos”. Es decir, dichas recomendaciones no buscan tener un impacto directo en las violaciones a derechos humanos sino en los elementos institucionales de corte normativo y administrativo que favorecen esas violaciones de acuerdo con el diagnóstico de la propia Comisión. En atención al reglamento de la CNDH, el presente capítulo intentará conocer si las autoridades han cumplido con los puntos recomendatorios indicados por la CNDH en la Recomendación General 25/2016 según los oficios que emitieron las autoridades en respuesta a este instrumento.²

La explicación de la metodología realizada en este trabajo comenzará con una descripción de las características y alcances de las fuentes de información, seguida de la explicación sobre la elaboración de 4 semáforos de cumplimiento por tipo de autoridad y un Índice General de Cumplimiento.

5.1 FUENTES DE INFORMACIÓN

La Recomendación General 25/2016 fue dirigida a 2,545 autoridades; de las cuales, 116 enviaron oficios de respuesta a la CNDH.

Cuadro 5.1
Autoridades a quienes fue dirigida la Recomendación General 25/2016

	1. Autoridades recomendadas	2. Autoridades de quienes tenemos oficios de respuesta*
Autoridades Federales	5	5
Gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	32	21
Secretarios de Seguridad Pública	31	22
Procuradores y Fiscales Generales de Justicia	32	26

¹ Elaborado por Alejandro Tlacaélel Ramírez de León y Carolina Espinosa Luna.

² En cuanto al Informe Especial 2011, cabe señalar que la CNDH recibió únicamente cuatro respuestas oficiales, de las cuales daremos cuenta al finalizar el presente capítulo a manera de adenda, toda vez que esta sección se elaboró una vez finalizada la redacción del capítulo y el volumen en su conjunto

	1. Autoridades recomendadas	2. Autoridades de quienes tenemos oficios de respuesta*
Comisiones Estatales de Derechos Humanos	32	8
Presidentes Municipales y Jefes Delegacionales	2,413	34
Total	2,545	116

FUENTE: Elaboración propia de acuerdo con oficios proporcionados por la CNDH.

Los oficios de respuesta de las autoridades señaladas en la columna 2 de la tabla 5.1 son las que usamos para medir el cumplimiento de la Recomendación General 25/2016. Los índices de cumplimiento de la Recomendación General 25/2016 fueron elaborados únicamente con base en las respuestas de las autoridades correspondientes a las entidades federativas porque son las más numerosas y permiten mayor comparación.³ Sin embargo, a solicitud expresa de la CNDH, antes de desarrollar la metodología y los resultados de la medición de las respuestas de las entidades federativas, daremos cuenta de las respuestas específicas que emitieron las autoridades federales.

La Recomendación General 25/2016 fue enviada a cinco autoridades federales, a saber: Comisionado Nacional de Seguridad, Procuradora General de la República y Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.⁴ Todas las autoridades respondieron el instrumento; es decir, en este nivel de autoridad, a diferencia de las autoridades estatales que veremos más adelante, el nivel de respuesta fue del 100 por ciento.

El Comisionado Nacional de Seguridad respondió con constancias de cumplimiento de los dos puntos recomendatorios que le dirigió la CNDH, la Secretaría de la Defensa Nacional dio respuesta con información de cumplimiento a todos los puntos recomendatorios generales,⁵ lo mismo que la Secretaría de Marina. Por su parte, las autoridades del MPDHP respondieron remitiendo oficios de diversas áreas internas en donde se informa del cumplimiento de los puntos recomendatorios dirigidos al Mecanismo. Finalmente, la Procuraduría General de la República respondió señalando que se notificó a los titulares de las unidades especializadas los puntos recomendatorios “con la finalidad de que se dé la debida vigilancia”.⁶

³ Cabe señalar que este trabajo no mide lo que realmente hicieron las autoridades a propósito de la Recomendación General 25/2016, sino lo que las autoridades dicen que hicieron en sus comunicaciones oficiales; asimismo, tampoco evaluamos los resultados de las acciones reportadas por las autoridades. Sin embargo, para evaluar los distintos niveles de cumplimiento, tomamos en cuenta la evidencia proporcionada por la propia autoridad en sus documentos anexos, como las leyes que crean fiscalías especiales, las constancias de asistencia a los cursos de capacitación, la evidencia gráfica de las campañas públicas. En todo caso, lo señalado en este capítulo debe considerarse apenas como una aproximación a la medición del cumplimiento de la Recomendación General 25/2016.

⁴ Oficios: Secretaría de Marina (13324, 19 de julio de 2016), MPDHP-Secretaría de Gobernación (UDDH/911/DGAEL/0735/2017, 23 de agosto de 2017), Secretaría de la Defensa Nacional (DH-R-2539, 29 de febrero de 2016), Comisión Nacional de Seguridad (SEGOB/CNS/IG/DGAJ/1141/2016, 29 de marzo de 2016),

⁵ Véase la ficha técnica de los instrumentos de posicionamiento en el primer anexo del presente trabajo.

⁶ Oficio: SDHPDSC/DGASRCMDH/0431/2016.

5.2 METODOLOGÍA

5.2.1 Índice General de Cumplimiento y semáforos específicos

Como se señaló en la introducción, la metodología de este capítulo se realizó con base en los estudios para evaluar el cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento relativos a personas migrantes (CNDH, 2018b) y niños, niñas y adolescentes (CNDH, 2018a) quienes elaboran índices y semáforos de cumplimiento de las recomendaciones generales de acuerdo con el alcance de las respuestas oficiales de las autoridades a los instrumentos de posicionamiento. Así, a partir de la clasificación que hicimos de las respuestas a la Recomendación General 25/2016 se elaboró un índice y cuatro semáforos de cumplimiento, por tipo de autoridad, para las entidades federativas.

5.2.1.1 Semáforo de cumplimiento

Para elaborar el semáforo de cumplimiento, cada una de las respuestas de las autoridades fue calificada como satisfactoria (verde), básica (amarillo), insuficiente (rojo) o sin respuesta (negro) según los siguientes criterios.

Cuadro 5.2
Semáforo de cumplimiento

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: Se refiere a las respuestas de las autoridades que ofrecen información de acciones dirigidas a la realización de la mayoría o todos los puntos recomendatorios.
	b) Respuesta básica: Se refiere a las respuestas de las autoridades que ofrecen información de acciones dirigidas a la realización de al menos un punto recomendatorio.
	c) Respuesta insuficiente: Se refiere a las autoridades que sólo acusan de recibo, remiten el oficio a otras instancias o no ofrecen información relativa a ningún punto recomendatorio.
	e) Sin respuesta: Se refiere a las autoridades que no enviaron oficios de respuesta a la Recomendación General 25/2016

FUENTE: Elaboración con base en CDN, 2018a y 2018b.

Se elaboraron cuatro semáforos de cumplimiento, uno por cada tipo de autoridad estatal recomendada: gobiernos locales, procuradurías o fiscalías, seguridad pública y comisiones locales de derechos humanos. Aunque a estas últimas no se les dirigió ningún punto recomendatorio, algunas de ellas emitieron respuestas con distintos niveles de profundidad; además, comparten con el Ombudsman nacional la obligación de promover y respetar por los derechos humanos; por esos motivos, se les dedicó un semáforo específico.

5.2.1.2 Índice General de Cumplimiento

Para generar el Índice General de Cumplimiento se calculó el promedio de las respuestas de las autoridades de cada entidad federativa. En esta ocasión, excluimos a las comisiones locales de derechos humanos porque son organismos autónomos y no comparten las mismas responsabilidades que el resto de las dependencias recomendadas. Los valores del índice se clasifican también en un semáforo, los rangos son: Sin Respuesta = 0, Insuficiente >0.1 y ≤ 0.33 , Básico >0.34 y ≤ 0.66 , Satisfactorio ≥ 0.67 y ≤ 1 . En el caso de Gobernador se incluyó una categoría extra: Sin Elementos. Como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 5.3
Semáforo de cumplimiento (cont.)

Semáforo de cumplimiento	Análisis de Respuesta
	d) Respuesta sin Elementos: Son las respuestas de las autoridades que indican acciones que se encuentran en documentos a los que no tenemos acceso.

FUENTE: Elaboración propia.

5.2.2 Relación espacial

A partir del Índice de Cumplimiento General⁷ se aplicó un análisis de Punto Caliente (G_i^* de Getis-Ord). Este análisis consiste en que, dado un conjunto de elementos ponderados, identifica clusters espaciales estadísticamente significativos de valores altos y bajos mediante la estadística de G_i^* de Gestis-Ord. Entregando entidades de salida con puntuación z , valor p , y nivel de confianza (G_i_Bin) por cada entidad de entrada, a partir de los cuales se identifican valores altos y bajos para clusters con 99, 95, 90 y 0% de nivel de confianza según el valor de la unidad de salida y sus vecinas. Este análisis nos permitirá identificar si existe alguna relación espacial para los valores altos y bajos del índice.

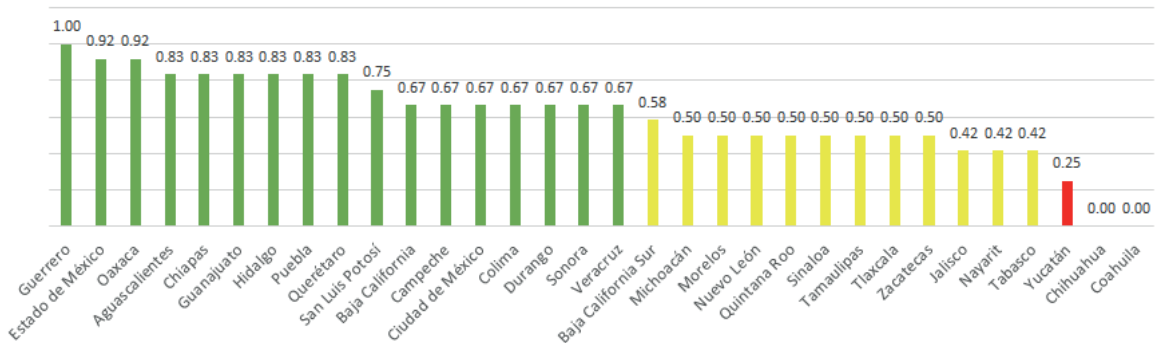
5.3 RESULTADOS

5.3.1 Índice y semáforo de Cumplimiento General. Entidades federativas

El cálculo de Índice de Cumplimiento General muestra que los tres estados con las respuestas más completas: Guerrero (1), Oaxaca (0.92), y Estado de México (0.92) mientras que los tres estados con las respuestas menos satisfactorias son: Yucatán (0.25), Chihuahua (0), y Coahuila (0). El Índice de Cumplimiento General puede verse en la siguiente gráfica y mapa que incluye los valores numéricos del índice, así como la simbología de colores del semáforo de cumplimiento:

⁷ Se realizó el análisis espacial a este índice por dos razones principales, la primera es el que agrega los elementos generales de cada entidad federativa, y la segunda es que dada la poca variabilidad de los resultados de los semáforos específicos no es posible llegar a resultados significativos.

Gráfica 5.1.
Índice General de Cumplimiento. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

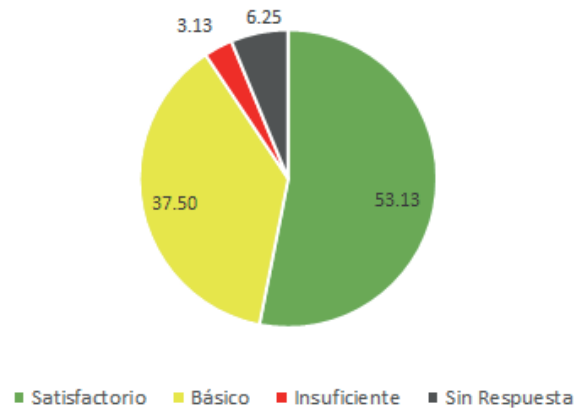
Mapa 5.1.
Resultados Índice General de Cumplimiento. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

De acuerdo con la Recomendación General 25/2016, Guerrero, Oaxaca y el estado de México son algunas de las entidades en donde más se cometen agravios contra personas defensoras. El hecho de que sus respuestas sean satisfactorias no significa que las autoridades estén generando condiciones para el mejor ejercicio de los derechos humanos para las y los defensores civiles. De hecho, como se verá en el siguiente capítulo, en los contextos locales es en donde este grupo de población se encuentra más vulnerable. Cabe reiterar que el Índice General de Cumplimiento mide las respuestas de las autoridades en sus comunicaciones oficiales y no sus acciones concretas. La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.2.
Porcentaje por clasificación de resultados Índice General de Cumplimiento. Recomendación 25/2016



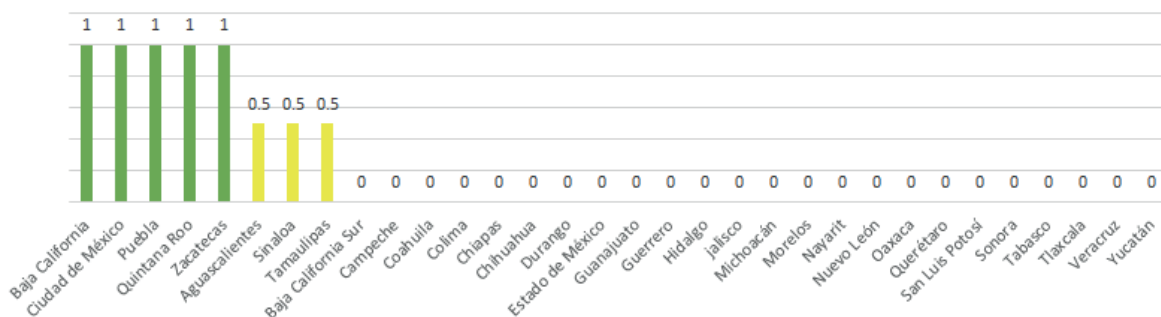
FUENTE: Elaboración propia.

Más de la mitad de los estados (53.13%) lograron un índice satisfactorio, el 37.5% un nivel básico.

5.3.2 Semáforo de Cumplimiento: Comisiones locales de derechos humanos

Las comisiones locales de derechos humanos no dieron respuesta casi en su totalidad, excepto por las de Baja California, Ciudad de México, Puebla, Quintana Roo, y Zacatecas que tuvieron una respuesta Satisfactoria, mientras que las de Aguascalientes, Sinaloa, y Tamaulipas tuvieron una respuesta Insuficiente.

Gráfica 5.3.
Semáforo de cumplimiento. Comisiones locales de derechos humanos. Recomendación 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

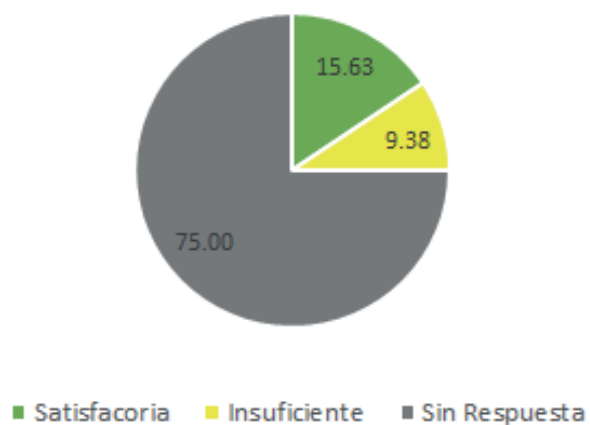
Mapa 5.2.
Semáforo de cumplimiento. Comisiones locales de derechos humanos.
Recomendación 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.4.
Porcentaje por clasificación de respuesta. Comisiones locales de derechos humanos.
Recomendación 25/2016

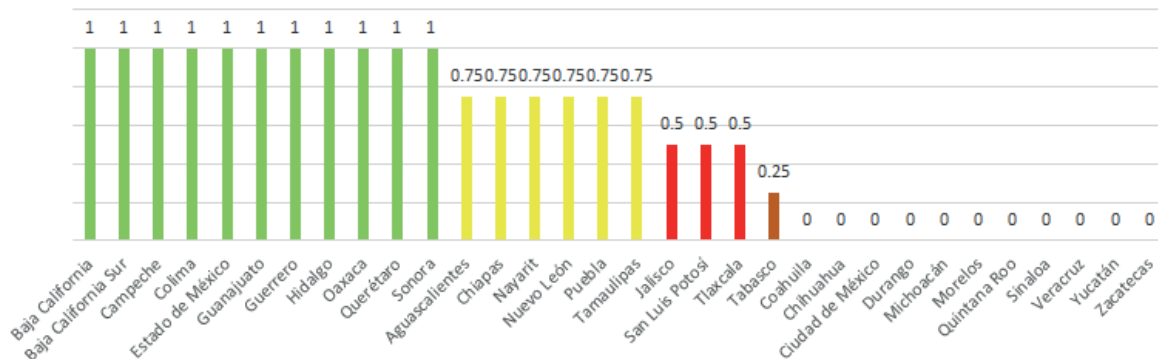


Tres cuartas partes de las Comisiones locales de derechos humanos no emitieron respuesta alguna a la Recomendación 25/2016, mientras que el 9.38% emitió una respuesta Insuficiente, y sólo el 15.63% una respuesta Satisfactoria.

5.3.3 Semáforo de Cumplimiento: Gobernadores

Los gobernadores tuvieron una mejor respuesta que las Comisiones Locales de Derechos Humanos, once gobernadores dieron una respuesta satisfactoria a la Recomendación 25/2016, y 6 dieron una respuesta básica.

Gráfica 5.5.
Semáforo de cumplimiento. Gobernadores. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

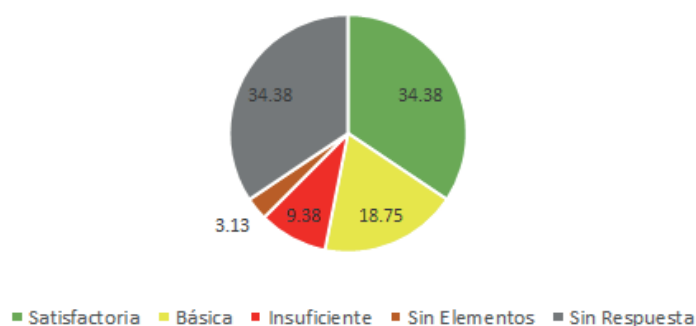
Mapa 5.3.
Semáforo de cumplimiento. Gobernadores. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.6.
Porcentaje por clasificación de respuesta. Gobernadores. Recomendación General 25/2016



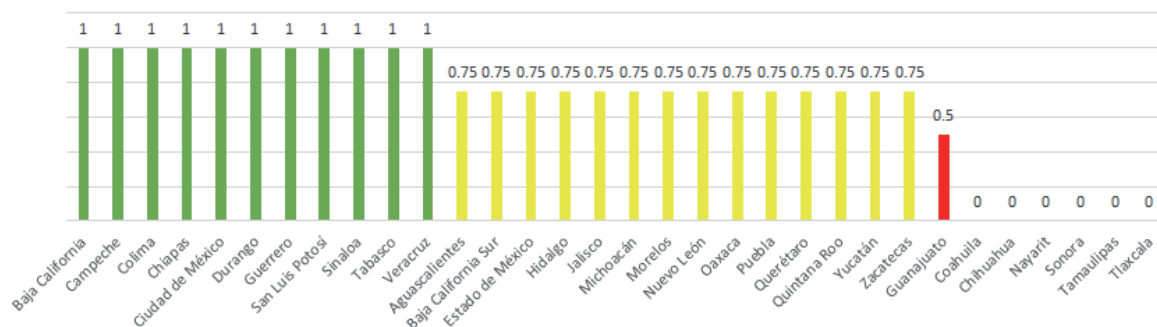
FUENTE: Elaboración propia.

34.38% de los gobernadores no emitió ninguna respuesta a la Recomendación 25/2016, el mismo porcentaje de gobernadores que emitieron una respuesta satisfactoria. 18.74% emitió una respuesta básica, 9.38% una insuficiente y 3.13% (que corresponde a un gobernador) emitió una respuesta sin elementos.

5.3.4 Semáforo de Cumplimiento: Procuradurías o Fiscalías

En términos generales las Procuradurías o Fiscalías de las entidades dieron mejores respuestas que los Gobernadores a la Recomendación 25/2016. Once dieron respuesta satisfactoria y catorce dieron respuesta básica.

Gráfica 5.7.
Semáforo de cumplimiento. Procuradurías y fiscalías. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia

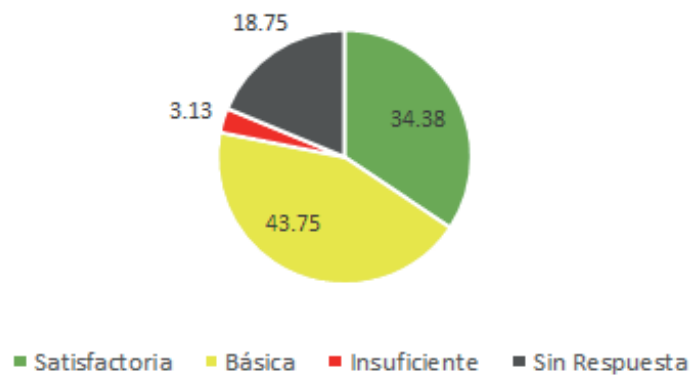
Mapa 5.4.
Semáforo de cumplimiento. Procuradurías y fiscalías. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.8.
Porcentaje por clasificación de respuestas. Procuradurías y fiscalías. Recomendación General 25/2016



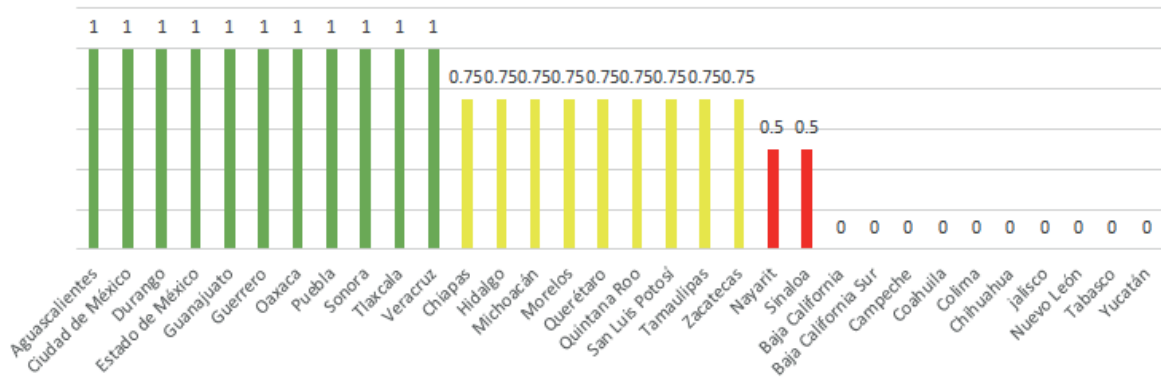
FUENTE: Elaboración propia

Casi la mitad de las Procuradurías o Fiscalías (43.75%) emitió una respuesta básica a la Recomendación 25/2016, mientras que el 34.38% una respuesta satisfactoria, el 18.75% no emitió respuesta, y el 3.13% (que corresponde a una Procuraduría o Fiscalía) emitió una respuesta Insuficiente.

5.3.5 Semáforo de Cumplimiento: Seguridad Pública

Del total de Secretarías de Seguridad Pública de los estados, once emitieron una respuesta satisfactoria y nueve una respuesta básica.

Gráfica 5.9.
Semáforo de cumplimiento. Seguridad Pública. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

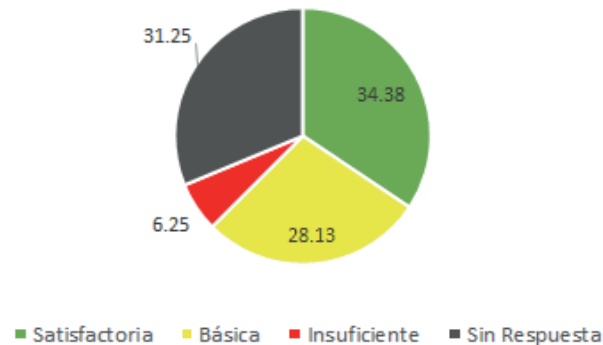
Mapa 5.5.
Semáforo de cumplimiento. Seguridad Pública. Recomendación General 25/2016



FUENTE: Elaboración propia.

La distribución porcentual del semáforo de cumplimiento quedó de la siguiente forma:

Gráfica 5.10.
Porcentaje por clasificación de respuestas. Seguridad Pública. Recomendación General 25/2016.



FUENTE: Elaboración propia.

34.38% de las dependencias de Seguridad Pública emitieron una respuesta Satisfactoria a la Recomendación 25/2018, 28.13% una respuesta básica, 6.25% una respuesta insuficiente, y el 31.25% no emitió respuesta ninguna.

5.3.6 Relación espacial

El análisis de Gi* de Getis-Ord muestra que hay una relación espacial negativa en cuanto al Índice de Cumplimiento General, en el centro-sur mexicano, en la que los estados de Querétaro, Puebla, México, Ciudad de México, Morelos, y Guerrero se afectan mutuamente, y afectan también negativamente (aunque en menor medida) al estado de Hidalgo.

Mapa 5.6.
Análisis Getis-Ord Gi* al Índice de Cumplimiento Estatal



FUENTE: Elaboración propia.

Dado que estos estados comparten una relación estrecha en cuanto al problema de defensores de derechos humanos, sería pertinente pensar que las futuras estrategias que se emprendan desde dichos estados deberán buscar algún nivel de coordinación, pues su relación espacial provocará influencias mutuas; esto puede ser negativo, pues si sólo uno o pocos estados emprenden acciones para mejorar la situación, sus resultados pueden verse reducidos o terminar siendo nulos dada la influencia negativa del entorno. Sin embargo, si existe coordinación entre estos, sus esfuerzos pueden verse potenciados positivamente por las acciones en el mismo sentido de los estados implicados.

Es importante notar que la región es “cerrada”, es decir, aunque tienen un coeficiente alto (95%) no tiene una influencia espacial sobre los estados que la rodean (Oaxaca, Veracruz, San Luis Potosí, Guanajuato, y Michoacán).

5.4 CONCLUSIONES

Las respuestas de las autoridades estatales a la Recomendación General 25/2016 es satisfactoria en términos generales; es decir, las autoridades de las entidades federativas (gobernadores, procuradurías o fiscalías y secretarías de seguridad pública) ofrecen información de acciones dirigidas a la realización de la mayoría o todos los puntos recomendatorios. Destaca el caso de Chihuahua, quien no respondió la Recomendación, pero cuenta con una fiscalía especializada en investigación de violaciones a derechos humanos (véase el capítulo a cargo de Peniche Moreno en este trabajo). En los resultados, destaca notablemente el bajo nivel de respuesta de las Comisiones Locales de Derechos Humanos hacia la Recomendación. Aunque la CNDH no dirige ningún punto recomendatorio hacia dichas instituciones, sus funciones son las mismas que las del Ombudsman nacional; por ese motivo, sería deseable encontrar un papel más protagonista de las comisiones locales en la defensa y protección de las personas defensoras de derechos humanos; asimismo, podría haber un esfuerzo más articulado entre estos organismos para el mayor cumplimiento de las recomendaciones generales. Asimismo, cabe resaltar el alto nivel de respuesta de las procuradurías y fiscalías en comparación con el resto de las autoridades. Esto podría explicarse porque son estas autoridades las principales señaladas como responsables de los agravios contra las personas defensoras en la Recomendación General 25/2016.

Por último, deseamos reiterar que los resultados de este capítulo no miden las acciones efectivas llevadas a cabo por las autoridades, ni los resultados de estas, únicamente da cuenta de lo dicho por las autoridades. Por ese motivo, niveles satisfactorios de cumplimiento no indican, necesariamente, mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos de las personas defensoras.

5.5 ADENDA. INFORME ESPECIAL 2011

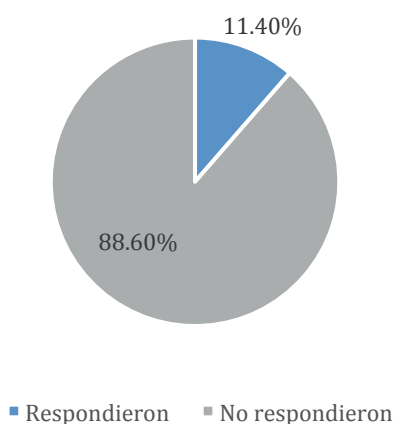
En su Informe Especial 2011, la CNDH envió propuestas⁸ a la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Seguridad Pública Federal, a la Procuraduría General de la República y a los

⁸ A diferencia de las recomendaciones generales, los informes especiales no emiten “puntos recomendatorios”, sino “propuestas”. En ambos casos, los instrumentos no son vinculantes.

gobernadores de las entidades de la República; en total, suman 35 autoridades, 3 del orden federal y 32 del orden estatal. De todas las autoridades señaladas, sólo cuatro dieron respuesta al Informe Especial, a saber: la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, la Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro y la otrora Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa.⁹

Tomando en cuenta estos datos, tenemos que el 11.4% de las autoridades a quienes fue dirigido el informe dieron respuesta al mismo (véase gráfica 5.11).

Gráfica 5.11
Autoridades que dieron respuesta al Informe Especial 2011



FUENTE: Elaboración propia de acuerdo con información proporcionada por la CNDH.

Ahora veamos el contenido de las respuestas dadas por las autoridades para después valorar su nivel de cumplimiento de acuerdo con el cuadro 5.2, detallado al inicio del presente capítulo.

La Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, ahora Fiscalía, señaló lo siguiente:

“[...] nos hemos percatado con preocupación que dicho Informe señala al Estado de Chiapas como una las cinco entidades con mayor número de quejas ante las Comisiones Estatales, respecto de violaciones en perjuicio de defensores de derechos humanos en el periodo de 2005 a mayo de 2011 (44), únicamente debajo de Jalisco (97) y el Distrito Federal (46).

En atención a lo anterior, solicito su gentil colaboración para que de ser posible, nos favorezca con alguna información que nos permita identificar de forma específica los casos que se han registrado atribuibles al Estado de Chiapas, o en caso específico a todos aquellos que sean competencia de esta Procuraduría General de Justicia del Estado, lo anterior con el único propósito de brindar seguimiento oportuno a los mismos”.¹⁰

⁹ Oficios: DGOPIDDH/1625/2011, SGG/SDHAJ/DDH/294-002238, SG/CPDPH/072/2011 y 001659, respectivamente.

¹⁰ Oficio DGOPIDDH/1625/2011, 22 de julio de 2011.

Como se puede observar, la autoridad no proporciona información de acciones dirigidas al cumplimiento de todos los puntos recomendatorio,¹¹ sin embargo, su respuesta va más allá de un acuse de recibo, por ese motivo, calificamos la respuesta como básica según los criterios del cuadro 5.2.

La Secretaría General de Gobierno del Estado de Tamaulipas, respondió:

“[...] con agradecimiento acuso recibo de su atento oficio número 45237 de fecha 6 de julio del presente años, mediante el cual tuvo a bien remitir copia del Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de Derechos humanos en México.

Sin otro particular aprovecho la ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración distinguida”¹²

Dado que el oficio de respuesta se limita a acusar de recibo, sin dar información del cumplimiento de ninguna propuesta de la CNDH, calificamos este punto como respuesta insuficiente según el cuadro 5.2.

La Secretaría de Gobierno del Estado de Querétaro emitió como respuesta al Informe Especial 2011 lo que sigue:

“[...] le agradezco haber enviado el documento denominado “INFORME ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO”, documento que Usted hizo llegar al Señor Gobernador, por lo que le reitero que en el Estado de Querétaro seguimos trabajando porque se respeten a cabalidad los derechos humanos, así mismo le informo que esta Coordinación [para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos] le ha dado seguimiento al Convenio de Colaboración que firmó el Señor Gobernador, Usted y el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, documento firmado en la Ciudad de Querétaro, el día 19 de marzo de 2010. Aprovecho para informarle que se aprobó por la Legislatura del Estado el viernes 15 de julio la Ley para la integración del desarrollo social de las personas con discapacidad en el Estado de Querétaro, y que en esta Entidad Federativa seguimos difundiendo la cultura del respeto a los Derechos Humanos como lo ha instruido el titular del Poder Ejecutivo”.¹³

Como se puede observar, la autoridad no hace referencia a ninguna de las propuestas hechas por la CNDH. De hecho, la autoridad menciona actividades en materia de derechos humanos, pero no hace mención alguna de acciones específicas dirigidas al cumplimiento del Informe Especial 2011. Por ese motivo, calificamos la respuesta como insatisfactoria.

¹¹ Véase el Anexo al presente volumen en donde se detallan todas las propuestas al Informe Especial 2011, por tipo de autoridad.

¹² Oficio SGG/SDHAJ/DDH/294-002238, 4 de agosto de 2011.

¹³ Oficio SG/CPDPH/072/2011, 22 de julio de 2011.

Por última, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sinaloa, ahora Fiscalía, generó cuatro páginas de respuesta al Informe Especial 2011, cuyo contenido es el siguiente:

“En cuanto a la primera propuesta del Informe, le expongo que [...] el Gobernador Constitucional presentó [...] el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016, en particular en Procuración de Justicia, se establecieron Objetivos, Líneas Estratégicas y Acciones trascendentales entre las cuales se destaca proveer una justicia cercana, comprensible y humana, proponiéndose impulsar una investigación profesional, eficiente, eficaz, pronta, científica y tecnológica de los derechos, con absoluto respeto a la ley y a los derechos humanos”.¹⁴

Asimismo, menciona que “se analizará la posibilidad de adoptar medidas para que se participe en la elaboración, desarrollo y ejecución del Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos”.¹⁵ Además, señala que se giraron instrucciones para que la Procuraduría atienda los requerimientos de las medidas cautelares emitidas por organismos de derechos humanos y para que se respeten las garantías legales de las y los defensores de derechos humanos. Asimismo, señala los principios por los que se rige el Ministerio Público, acordes a los señalado en el Informe Especial 2011 y que se giraron instrucciones para que los subprocuradores rindan informes permanentes sobre “las indagatorias que se radiquen con motivo de denuncias por agresiones cometidas en contra de defensores de derechos humanos, debiéndose precisar en su caso, si existe presunción de probable relación entre la labor que desempeñan y la agresión de la que resultaron víctimas”.¹⁶ Finalmente, este oficio de respuesta indica que se giraron instrucciones a los subprocuradores y agentes del ministerio público para que proporcionen información respecto de las investigaciones relativas a defensores de derechos humanos.

Dado que la respuesta de la Procuraduría General de Justicia de Sinaloa es exhaustiva, se calificó como satisfactoria.

¹⁴ Oficio 001659, 8 de agosto de 2011.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

CAPÍTULO 6. PERCEPCIONES DE DEFENSORES Y DEFENSORAS CIVILES SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA CNDH

6.1 INTRODUCCIÓN

En este capítulo exploramos las percepciones de personas defensoras de derechos humanos sobre la Recomendación General 25/2016, el Informe Especial 2011 y el desempeño general de la CNDH en cuanto a la defensa y protección de los derechos humanos de este grupo de población. No se trata de un análisis representativo del conjunto de actores vinculados al tema de defensores civiles, sino de una recopilación de distintas opiniones sobre el alcance del trabajo de la CNDH en torno al tema de las y los defensores civiles en México. El objetivo de este capítulo es contar con puntos de vista que, eventualmente, enriquezcan las propuestas y recomendaciones específicas que la CNDH hace a las autoridades. En última instancia, se trata de fortalecer el quehacer institucional del Ombudsman nacional con miras a una mejor protección de las personas que se dedican a la defensa de los derechos humanos en México.

Las y los defensores, cuyos testimonios aquí se incluyen, fueron seleccionados no sólo por su trayectoria, sino por su profundo conocimiento sobre el trabajo institucional de la CNDH, las procuradurías o fiscalías, el MPDHP y las comisiones locales de derechos humanos. Se trata de hombres y mujeres que conocen la historia de los derechos y libertades en México porque la han vivido; saben de las adversidades que enfrentan las y los defensores para acceder a la justicia y para realizar su trabajo con libertad, libres de temores y amenazas. Aunque las entrevistas fueron realizadas en la Ciudad de México, las y los defensores con quienes conversamos han trabajado en diversas entidades del país, como Chihuahua, Jalisco y Guerrero, por lo que conocen los obstáculos que encaran las personas defensoras en los contextos locales.

6.2 ENTREVISTAS

Durante julio y agosto de 2017, entrevistamos a 10 defensores y defensoras de derechos humanos, 4 mujeres y 6 hombres, que tienen de 5 a 35 años de experiencia en la defensa de dichos derechos. Su perfil específico se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.1
Perfil de las y los defensores de derechos humanos entrevistados

Clave de identificación	Sexo	Entidad federativa	Años en la defensa de los derechos humanos	Ámbitos
E1	Hombre	Ciudad de México	30-35	OSC nacionales.
E2	Hombre	Ciudad de México	30-35	OSC y organismos Internacionales.
E3	Mujer	Ciudad de México	15-20	OSC y organismos internacionales.

Clave de identificación	Sexo	Entidad federativa	Años en la defensa de los derechos humanos	Ámbitos
E4	Mujer	Ciudad de México	20-25	OSC nacionales e internacionales, gobierno local.
E5	Hombre	Ciudad de México	25-30	Academia, OSC nacionales e internacionales, gobierno federal y local.
E6	Hombre	Guadalajara	30-35	OSC nacionales.
E7	Mujer	Ciudad de México	5-10	OSC nacionales.
E8	Hombre	Ciudad de México	25-30	OSC nacionales.
E9	Hombre	Guerrero	25-30	OSC nacionales.
E10	Mujer	Ciudad de México	20-25	OSC naciones, gobierno federal y local.

Todas las entrevistas se centraron en tres temas generales y cuatro subtemas, a saber:

1. Situación de los derechos de las personas defensoras en México.
2. Contenido e impacto del Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016.
3. Pertinencia de los puntos recomendatorios relativos a los siguientes asuntos:
 - 3.1. Campañas de reconocimiento
 - 3.2. Capacitación
 - 3.3. Mecanismos locales de protección
 - 3.4. Fiscalías o unidades especializadas¹

Seleccionamos estos puntos recomendatorios porque son los más reiterados en los instrumentos de la CNDH.² A continuación, veremos los resultados de las entrevistas de acuerdo con cada uno de estos temas.

6.3 RESULTADOS

6.3.1 Sobre la situación de los derechos humanos de las personas defensoras

En algunas entrevistas se señaló que en las últimas décadas las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos habían madurado en la integración de su trabajo, amén de la ampliación de las demandas que enarbolan. En este sentido, E2 señaló que: “De los años 80 a la fecha, ha habido mayor reconocimiento institucional de los derechos humanos y más

¹ El detalle de los puntos recomendatorios a los que se refieren cada uno de estos temas se puede consultar en el anexo “Ficha resumen de los instrumentos de posicionamiento”, ubicado al final del presente trabajo.

² Las entrevistadas fueron planeadas para realizarse entre 30 y 40 minutos, no habría tiempo para preguntarles su opinión sobre los 20 puntos recomendatorios contenidos en la Recomendación General 25/2016 y las 25 preguntas planteadas en el Informe 2011.

sistematicidad en el trabajo de las personas defensoras. Actualmente, hay muchas instancias de la sociedad civil que se dedican a la defensa de algún tipo de derechos, hemos madurado mucho en nuestra práctica” (Entrevista. E2, 26 de julio de 2017). Por otro lado, las y los defensores de derechos humanos, entrevistados para este trabajo coinciden en señalar que actualmente se vive un aumento de la gravedad de la situación de los derechos humanos de este grupo de población. En particular, señalaron reiteradamente que el contexto de violencia y criminalidad que se vive en el país afecta notablemente el trabajo de defensa de dichos derechos toda vez que tanto autoridades como grupos criminales pueden ver afectados sus intereses por la labor de las personas defensoras. Asimismo, coinciden en mencionar que hay diferencias regionales en el país, no es lo mismo ser defensor en la Ciudad de México, que en entidades en donde las y los defensores tienen menos cobertura.

La evaluación que hacen las y los defensores de derechos humanos en México coincide con el propio diagnóstico de la CNDH en su Recomendación General 25/2016 y el Informe Especial 2011; es decir, hay elementos para señalar que hay un consenso en cuanto a la gravedad de este problema; no así en cuanto a la manera de abordarlo, como veremos más adelante.

6.3.2 Contenido e impacto del Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016

Con relación al Informe Especial 2011, las personas entrevistadas admitieron que no lo conocían o que les parecía de menor importancia. Por ejemplo, un defensor comentó: “Mi impresión de ese informe es que fue intrascendente [...], como no había una alianza o una relación con los beneficiarios, que serían los defensores, no tuvo mayor trascendencia” (Entrevista E1, 21 de julio de 2017). En el mismo sentido, otro defensor declaró que el Informe Especial 2011 “es inocuo y no se conoce” (Entrevista E5, 4 de agosto de 2017). En cuanto al estado de Jalisco, un defensor comentó que, en esa entidad, dicho informe “no ha tenido incidencia” (Entrevista E6, 3 de agosto de 2017). Entre las opiniones más favorables al Informe Especial 2011, se encuentra la de un defensor en la Ciudad de México, quien señaló que, aunque “se quedó corto en cuanto al reconocimiento de qué es un defensor [...], es un primer ejercicio que hay que reconocer” (Entrevista E2, 26 de julio de 2017). En el mismo sentido, un defensor de Guerrero afirmó que “en su momento, fue un informe importante porque hablaba de un tema que estaba haciendo falta y que era necesario colocar en la opinión pública” (Entrevista E9, 5 de agosto de 2017).

En cuanto a la Recomendación General 25/2016; en términos generales, las y los defensores coinciden en que el diagnóstico del este instrumento es adecuado. Entre otras cosas, se señala que surge en un buen momento político, que sustenta en un buen trabajo de investigación y que señala los factores estructurales que obstaculizan el trabajo de las y los defensores. En este sentido, E8 mencionó que “el diagnóstico que hace la CNDH, respecto al problema general, arroja luz para entender qué es lo que pasa” (Entrevista E8, 24 de julio de 2017).

Si bien se reconoce que la Recomendación General 25/2016 es adecuada en cuanto al planteamiento del problema, las y los defensores tienen posturas críticas sobre el alcance de los puntos

recomendatorios. Durante las entrevistas, les preguntamos sobre las propuestas más recurrentes en el Informe Especial 2011 y la Recomendación General 25/2016 como las campañas públicas de reconocimiento, la capacitación a las y los servidores públicos, los mecanismos locales de protección, las fiscalías o unidades especializadas, los protocolos de actuación y las políticas públicas.

6.3.3 Sobre las campañas de reconocimiento

En general, hay coincidencia en que es necesario reconocer públicamente la labor de las personas defensoras. De hecho, uno de los comentarios más reiterados es que las autoridades no sólo no reconocen su trabajo, sino que emprenden campañas de desprestigio en su contra. Por ejemplo, E9 manifestó que en el estado de Guerrero “No hay un reconocimiento al trabajo de periodistas y defensores; por el contrario, hay una estigmatización permanente a nuestro trabajo y eso nos preocupa porque estamos inermes ante el poder y los poderes fácticos que están en el estado: las mismas autoridades se encargan de denostar nuestro trabajo.” (Entrevista. E9, 5 de agosto de 2017). De hecho, “la mayor protección que tiene un defensor es el reconocimiento de su labor. El reconocimiento es indispensable frente a la criminalización” (Entrevista. E2, 26 de julio de 2017).

De acuerdo con los testimonios, si bien las campañas son necesarias, su contenido y alcance debe ser definido con mayor precisión: “Las campañas sí son una herramienta necesaria, pero tienen que venir del más alto nivel, desde los titulares de los Poderes de la Unión. Necesitamos que den banderazo y digan: los defensores necesitan ser reconocidos, defienden causas legítimas y necesarias para la consolidación del Estado de Derecho. Mientras eso no suceda, no va a pasar nada. No nos sirven ‘campañitas’ en donde pongan pegatinas en las oficinas públicas diciendo ‘los defensores de derechos humanos merecen tu respeto’ (Entrevista. E5, 4 de agosto de 2017). Por otro lado, se mencionó “cumplir con la recomendación de las campañas es complicado porque se requieren muchos recursos” (Entrevista. E10, 16 de agosto de 2017). En síntesis, es importante que las autoridades hagan un reconocimiento público de la labor de las personas defensoras; sin embargo, es necesario definir con mayor precisión el contenido y alcance político de las campañas públicas.

6.3.4 Sobre la capacitación a servidores públicos

Este fue uno de los puntos que generó las reacciones más unívocas: no se demostró que la capacitación resulte en mayor respeto a los derechos humanos. Al respecto, se menciona que son costosas, que no generan un cambio de comportamiento o de prácticas, que no se establecen con criterios específicos adecuados a las instituciones y que tampoco cuentan con formas de evaluación.

No se trata de una oposición a la capacitación en sí misma, sino a que ésta se realice sin resultados: “No hemos evaluado bien qué tipo de capacitación se tiene que dar, cómo se tiene que evaluar y cómo se integra la capacitación a los planes de formación de las instituciones. Creo que la CNDH tendría que hacer una labor más autocrítica, tendría que ser más específica sobre

qué tipo de capacitaciones se necesitan y para qué. De otro modo, podemos seguir recomendando que se capacite, pero sin cambiar las cosas”. (Entrevista E3, 17 de agosto de 2017). En el mismo sentido, E7 mencionó que: “Es necesario contar con más evaluación e indicadores de la capacitación. El problema es cómo hacemos que la capacitación tenga un efecto tangible para las poblaciones de defensores y periodistas; es todo un reto”. (Entrevista E7, 31 de julio de 2017). Más aún, se señaló que “La OACNUDH tiene un área especializada en la evaluación de las capacitaciones, tienen indicadores para evaluar las capacitaciones, entonces ellos le apuestan mucho a esa parte. Las capacitaciones tienen que darse de una manera distinta y tienen que ser evaluadas. La CNDH lleva años pidiendo que se capacite y se siguen viendo los mismos problemas” (Entrevista E10, 16 de agosto de 2017). En resumen, del mismo modo que las campañas públicas, las y los defensores, consultados para este trabajo, no se oponen a la capacitación en derechos humanos; antes bien, señalan la importancia de contar con mecanismos de evaluación que justifiquen su implementación.

6.3.5 Sobre los mecanismos locales de protección

En general, las y los defensores consultados para este trabajo se oponen a este punto recomendatorio. Sus argumentos son variados, el primero de ellos es la inutilidad de más burocracia. También se argumentó que son costosos, que es difícil encontrar personal técnico especializado y las autoridades locales porque ellas mismas suelen ser las señaladas como autoras de las agresiones.

Sólo una defensora se manifestó a favor de los mecanismos locales de protección, pero con reservas: “Me parece bien que haya mecanismos locales, pero me parece mal creer que ellos van a resolver la situación, podrían tener una labor muy específica. El tema de que un mecanismo funcione a nivel estatal va a depender mucho de la voluntad política que tengan quienes dirijan al mecanismo para hacer que funcione” (Entrevista E3, 17 de agosto de 2017).

De manera similar a otros puntos recomendatorios, las y los defensores tienden a ver la complejidad de la implementación de las propuestas de la CNDH. En principio, la idea de los mecanismos locales no sería inadecuada si no fuera por los contextos locales de inseguridad, violencia y corrupción que privan en la mayoría de las entidades federativas; además de los costos y las cuestiones operativas de su ejecución. Estas discusiones comienzan a sacar a la luz la distancia que hay entre las aspiraciones normativas de los puntos recomendatorios y la complejidad de la realidad en donde debían operarse. La misma discusión se presenta con el siguiente punto, relativo a las fiscalías o unidades especializadas y los protocolos de actuación.

6.3.6 Sobre las fiscalías o unidades especializadas

Con relación a este punto, las y los defensores, consultados para este trabajo, coinciden en afirmar que sí se requiere personal especializado en el tema de defensores civiles³ pero que eso

³ “Se necesitan investigadores especializados porque hemos visto cosas [desagradables] como secretarios de gobierno de los estados diciendo que hay pseudo defensores o pseudo periodistas. Sí es importante que existan fiscalías,

no implica, necesariamente, la creación de fiscalías o unidades especializadas. Los argumentos en contra de este punto recomendatorio son similares a los señalados previamente: la ineficacia generalizada de las fiscalías especializadas y la desconfianza hacia las autoridades; además de las diferencias regionales, de acuerdo con las cuales, no todos los estados requerirían las mismas medidas.

Es notable la discrepancia entre los instrumentos de la CNDH y los defensores y defensoras entrevistadas. Mientras la CNDH busca que las autoridades locales asuman su responsabilidad en la protección de las personas defensoras, éstas no ven que haya condiciones para tal efecto, ni en el contexto político-social de las entidades federativas, ni en las instituciones locales; antes bien, le apuestan a la necesidad de impulsar transformaciones más profundas, al mismo tiempo que establecer criterios específicos para el cumplimiento de las propuestas y recomendaciones.

Cabe señalar que un tema recurrente en las entrevistas fue el desempeño de las comisiones locales de derechos humanos; aunque no se encontraba en el guion que utilizamos, las y los defensores destacaron la ineficacia de estos organismos en la protección de las y los defensores civiles.

De acuerdo con las y los defensores, entrevistados para este trabajo, sería deseable que la CNDH influyera de mejor manera en el desempeño de las comisiones locales. En general, las personas entrevistadas dan cuenta de una desprotección de las y los defensores en los contextos locales, en donde ni los organismos defensores, ni los gobernadores, ni las instituciones de impartición y procuración de justicia parecen estar haciendo un trabajo suficientemente exhaustivo para que se pueda ejercer el derecho a defender en condiciones de libertad.

6.4 CONCLUSIÓN

De acuerdo con los testimonios de las personas entrevistadas, los puntos recomendatorios y propuestas de la CNDH necesitan ser adecuados a los contextos políticos y de las entidades federativas. Aunque se trata de instrumentos de carácter general,⁴ en las entrevistas se observa una preocupación de las personas defensoras por cómo ejecutar los puntos recomendatorios de tal manera que se aplicación se traduzca en una mejor defensa de los derechos humanos de las y los defensores civiles. Por eso insisten en la necesidad de especificar los contenidos de cada uno de los puntos recomendados, establecer criterios para su cumplimiento, e identificar los resultados esperados; todo ello en el marco de las diferencias que hay para el ejercicio del derecho a defender en las distintas entidades del país.

ministerios públicos o fiscales especializados en los temas de los defensores de poblaciones específicas.” (Entrevista E2, 26 de julio de 2017).

4 Sobre los alcances de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH véase la introducción de este volumen.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

7.1 CONCLUSIONES

A la luz del análisis de los elementos expresados en este trabajo, han emergido algunas observaciones que podrían ser útiles a la CNDH para refinar sus instrumentos de posicionamiento y mejorar el grado de cumplimiento de aquellas instituciones a las que se dirigen ciertos cursos de acción.

En primer lugar, cabe señalar que la Recomendación General 25/2016 es un instrumento coherente con los estándares más elevados en derechos humanos. Contiene un diagnóstico exhaustivo de los agravios contra personas defensoras en México; identifica con claridad los principales problemas que enfrentan las instituciones de procuración e impartición de justicia para investigar los delitos en esta materia; señala ampliamente las responsabilidades de las autoridades en todos los niveles de gobierno y realiza amplias propuestas para la mejor protección de los derechos humanos de las personas defensoras. Sin embargo, nuestra apreciación es que las propuestas y puntos recomendatorios están desvinculados de los contextos políticos y sociales de las entidades federativas, en el sentido de que no toman en cuenta la complejidad técnica de su implementación ni las diferencias regionales en el país en cuanto a la situación de los derechos humanos de las personas defensoras. Esta es una de las principales conclusiones que derivan del presente conjunto de estudios: Los puntos recomendatorios y las propuestas son congruentes con estándares de derechos humanos; sin embargo, su generalidad y abstracción impide su ejecución de acuerdo con los recursos, límites y alcances de los contextos locales. En ese sentido, las propuestas y puntos recomendatorios son aspiraciones normativas sin anclaje en las complejas realidades de este país.

En segundo lugar, considerando que las recomendaciones generales no son vinculantes, resulta notable la diversidad de autoridades que respondieron el instrumento. Eso significa que se reconoce a la CNDH como una institución con autoridad, no sólo en el sentido de ser la instancia especialista en el tema, sino como una institución cuyas indicaciones deben ser atendidas en diversa medida. Asimismo, la mayor fortaleza del diagnóstico que hace la Recomendación General 25/2016 se encuentra en el ámbito de la administración y procuración de justicia. La CNDH identifica con claridad los principales obstáculos que enfrentan las procuradurías y fiscalías para la mejor protección de las personas defensoras y señala con mayor precisión algunas vías de solución en sus puntos recomendatorios. Eso se refleja en los niveles de respuesta y cumplimiento. En general, son las procuradurías y fiscalías estatales las que reaccionan más positivamente al instrumento recomendatorio.

Por otro lado, aunque la Recomendación General 25/2016 señala deficiencias de las comisiones locales de derechos humanos y advierte de la grave situación de las personas defensoras en los muchos estados, no hay un punto recomendatorio dirigido a fortalecer a las comisiones locales. En el mismo sentido, la Recomendación señala con detalle la situación especial de vulnerabilidad

de las mujeres defensoras; no obstante, tampoco dedica ningún punto recomendatorio a atender esta problemática específica. El diagnóstico de los derechos humanos en el ámbito municipal que contiene la Recomendación es muy breve en comparación con los propósitos de los puntos recomendatorios dirigidos a las autoridades municipales. Algo similar ocurre con las autoridades de seguridad pública; en el diagnóstico no se señala de manera explícita la responsabilidad específica de estas autoridades; sin embargo, también son ampliamente recomendadas.

Una última conclusión que derivamos de este estudio es la discrepancia entre los niveles de cumplimiento medidos en función de las respuestas de las autoridades y las violaciones a los derechos humanos que se comenten en las entidades. Destaca que estados, como Guerrero, hayan dado respuestas amplias y exhaustivas a la Recomendación General 25/2016; sin embargo, es una de las entidades en donde más se registran agravios contra defensoras y defensores. Lo mismo puede decirse de entidades como el estado de México y Oaxaca, que obtuvieron calificaciones elevadas en el índice de cumplimiento, pero cuyos contextos son adversos para la defensa de los derechos humanos. Esta discrepancia se explica porque no hay una relación punto por punto entre las estructuras normativas e institucionales y la actuación de los funcionarios en su relación con las personas defensoras. De ahí la importancia de que la CNDH se valga de sus diagnósticos para emitir propuestas y puntos recomendatorios que permitan la efectividad en la protección de los derechos humanos y no sólo su enunciación aspiracional.

De acuerdo con esto proponemos lo siguiente.

7.2 PROPUESTAS

1. Consideramos necesario incluir a las y los defensores civiles en la discusión de los puntos recomendatorios y propuestas porque son la población afectada, por sus conocimientos y experiencia en la materia y para fortalecer la credibilidad en las recomendaciones e informes especiales. Ninguno de los defensores o defensoras entrevistadas para este trabajo fue consultado sobre la pertinencia de los puntos recomendatorios de la Recomendación General 25/2016.
2. Del mismo modo, consideramos que sería necesario que las autoridades vean las recomendaciones generales e informes especiales como instrumentos para su trabajo cotidiano; para ello, es necesario que éstos reflejen que se ha realizado un trabajo cercano de discusión y consulta con las autoridades de los diferentes niveles y órdenes de gobierno. En otras palabras, es necesario que los instrumentos de la CNDH reflejen la cooperación entre el Ombudsman y las autoridades. En última instancia, se trata de que las recomendaciones generales e informes especiales tengan un impacto mayor a un acuse de recibo o a un informe de actividades cuyos resultados no logran verificarse.
3. De acuerdo con lo anterior, se tiene presente que existen puntos que aplican a dos o más autoridades, pero poner mayor detalle en los puntos que dirige a cada autoridad, permitiría que

éstas tengan mayor claridad en los cursos de acción que deben llevar a cabo para solventar los problemas que señala la CNDH. En este mismo sentido, se sugiere detallar más algunos, ya que el grado de generalidad, puede ocasionar que las autoridades interpreten libremente lo que más les convenga, limitando la potencialidad de la recomendación; es decir, entre más específica, mayor posibilidad de que la autoridad resuelva de una manera satisfactoria para la CNDH.

4. Sugerimos que la CNDH elabore una guía metodológica para el seguimiento de las recomendaciones generales e informes especiales. Aunque eso no está contemplado en su Reglamento Interno, sería necesario hacer las modificaciones pertinentes para que el cumplimiento de cada propuesta y punto recomendatorio sea verificable, medible, evaluable. Así, se requieren indicadores de evaluación y el detalle de las acciones específicas que deberán ejecutarse. Si bien se trata de instrumentos generales, los efectos de los informes especiales y recomendaciones generales podrían ser más positivos si se definiera con precisión su contenido, las expectativas de la CNDH, los criterios para su seguimiento y si se adaptaran a las diferencias regionales y contextos locales en el país.

5. Sugerimos que la CNDH revalore la pertinencia del punto recomendatorio relativo a la capacitación. Las autoridades dan por cumplido el punto con cualquier conferencia, curso o actividad en donde se mencionen los derechos humanos. Siguiendo los comentarios de las personas defensoras entrevistadas, es necesario que la capacitación tenga criterios específicos de medición para evaluar sus efectos, se realice en condiciones adecuadas para las y los servidores públicos y que su contenido sea diseñado de tal manera que logre tener incidencia en las complejas realidades institucionales.

6. Algunas entidades refieren como prueba de acciones referentes a la protección de personas defensoras en su territorio, los marcos jurídicos y procedimentales a nivel federal. Se considera que al igual que en el punto anterior, se ponga más esfuerzos dentro de los puntos recomendatorios para generar conciencia en los funcionarios a nivel estatal que se requieren de lineamientos específicos a nivel local e incluso a nivel institucional para que se puedan implementar acciones orientadas a la protección de grupos vulnerables, esto debido a que cada lugar tiene características específicas y formas de operar particulares, por lo que lineamientos basados únicamente en códigos a nivel federal, que en ocasiones son muy normativos y generales, obstaculiza una atención más focalizada.

7. Se encontró que, en ocasiones, la misma entidad no es capaz de revelar las acciones implementadas por las diferentes instituciones en su territorio. Aunque el análisis presentado no lo considera como un fin, es posible que, entre las respuestas de las secretarías de gobierno y las procuradurías o fiscalías de las entidades, existan acciones relevantes para la otra en materia de protección de personas defensoras que no se mencionan. Se sugiere que se les haga notar más este defecto a las autoridades aludidas, y se ponga más detalle en los canales de coordinación y comunicación sugeridos, ya que en ocasiones dentro de los instrumentos este rubro se trata de manera muy general.

8. Se recomienda enfatizar la atención psicológica y de rehabilitación de las víctimas defensoras de derechos humanos, ya que fue uno de los puntos menos atendidos. También se sugiere separarla de la atención jurídica, ya que este punto lo tratan más las autoridades, aunque no se aluden acciones en torno a lo psicológico o de rehabilitación de la misma manera que la atención jurídica.

9. En este trabajo vimos que las autoridades estatales tienden a dar por cumplidos los puntos recomendatorios señalando que sus leyes o programas locales contemplan las medidas indicadas por la CNDH. Sin embargo, una lectura cuidadosa de los documentos aludidos por las autoridades permite observar que éstas no están considerando la situación de riesgo específica que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos. La CNDH podría prever este tipo de respuestas y ser más detallada en los cambios específicos que son necesarios para la mejor protección de los derechos humanos. Es decir, las autoridades consideran que con el hecho de mencionar el término “derechos humanos” en cualquier de sus acciones, se dan por cumplidos los puntos recomendatorios. De manera tentativa, podemos observar que los instrumentos de la CNDH no logran sensibilizar a la mayoría de las autoridades sobre las particularidades de las y los defensores de derechos humanos

10. En el mismo sentido, se sugiere evitar recomendar a estados que apliquen medidas con las que ya cuentan. En este trabajo vimos que varios estados ya tenían leyes especiales o unidades especializadas, en todos ellos el impacto de los puntos recomendatorios correspondientes fue nulo. La CNDH podría prever esta situación mediante una búsqueda previa de información sobre la situación que guarda en las entidades federativas el cambio específico que la misma CNDH busca promover. Asimismo, sería recomendable que antes de volverles a requerir información sobre el cumplimiento de las recomendaciones,¹ se sistematizara la información ya recabada; así se evitaría que las autoridades le respondieran a la CNDH que ya habían contestado el punto.

11. Se sugiere evitar puntos recomendatorios que comiencen con frases como “instruir a quien corresponda” para evitar que con el sólo hecho de emitir un oficio se dé por cumplido el punto; en su lugar se pueden usar frases como “crear y aplicar las siguientes medidas [...]”. Cuando un punto recomendatorio comienza con esa frase, el centro de la atención se desvía del interés central del punto recomendatorio (p.ej., implementar protocolos) hacia el acto de emitir un oficio con las instrucciones indicadas. Se sugiere que la redacción de los puntos recomendatorios comience con el verbo que indique el acto de autoridad que ejecutará la propuesta de la CNDH; por ejemplo, implementar, promulgar, capacitar, atender, aplicar, etcétera.

12. La propuesta de crear políticas públicas para la prevención de la violencia contra personas defensoras, es congruente con los criterios más elevados de derechos humanos, contenidos en el artículo primero de la Constitución Política de nuestro país; sin embargo, es una indicación que no sólo va más allá del propósito de las recomendaciones según el reglamento de la CNDH,

¹ Recuérdese que para la Recomendación 25/2016 se enviaron dos solicitudes de información, la segunda se hizo sin evaluar lo que los estados habían informado en la primera.

sino que resulta inaccesible para los gobiernos locales en México, de tal suerte que la propia Recomendación se queda sin efectos en este punto. En cambio, la instrucción de implementar protocolos para la investigación de delitos contra personas defensoras es una medida no sólo congruente con los estándares de derechos humanos, sino operable para la mayoría de las fiscalías. No obstante, hay que considerar que los protocolos deben ser flexibles para adaptarse a los contextos locales.

13. Un resultado del estudio fue el señalamiento de la ineficacia de las comisiones locales de derechos humanos; de hecho, muchos de los puntos recomendatorios deberían ser impulsados por los Ombudsmen locales. En ese sentido, sugerimos que la CNDH asume un papel más protagónico en impulsar que los organismos públicos de derechos humanos hagan una mejor defensa de los derechos humanos.

7.2.1 Propuestas en materia de políticas públicas

De acuerdo con la información presentada en el Capítulo 4, todos los puntos recomendatorios contenidos en ambos instrumentos de posicionamiento tienen deficiencias. Aquí se mencionan algunas sugerencias que podrían servir como base para políticas públicas orientadas a los tres campos de política relacionados a lo señalado por la CNDH. Cabe señalar que éstas son solo sugerencias y que la elaboración e implementación de políticas públicas, requiere de actores políticos y funcionarios de gobierno que movilicen recursos materiales y simbólicos para que éstas se traduzcan en resultados concretos.

a) Políticas de promoción de los derechos humanos

- Algunas entidades se encuentran trabajando en la promoción de quiénes son y a qué se dedican las personas defensoras de derechos humanos por medio de la difusión de circulares y otros archivos entre su personal así como implementando cursos de capacitación. Sin embargo, más allá de estas modalidades de difusión, podrían explotarse más las redes sociales y las tecnologías de la información para que los funcionarios cuyo trabajo los relaciona directa o indirectamente con las personas defensoras, conozcan más sobre ellos. Esta modalidad de difusión podría servir también para que las entidades, por medio de sus instituciones, informen a la ciudadanía sobre las personas defensoras y las funciones sociales que éstas cumplen. El uso de tecnologías de la información resulta ser un mecanismo barato y efectivo de difusión de información, lo que permitiría mayor expansión de la imagen de política pública que desea transmitir la CNDH.
- Aunado a esto pueden elaborarse propaganda escrita en forma de un cartel, la cual contenga de manera sintética el trabajo desempeñado por las personas defensoras. Estas imágenes pueden ser pegadas en áreas comunes donde los funcionarios se vinculan con las personas defensoras, para que puedan sensibilizarse en su día a día sobre las funciones que desempeñan las personas defensoras.
- Es importante señalar que en noviembre de 2017, la CNDH presentó la Campaña en favor de personas defensoras de derechos humanos “Para que un día no tengamos que ser defensor@s

de derechos humanos”, que tiene como lema “Las personas defensoras de los derechos humanos realizamos esta labor para que, algún día, ya no sea necesario hacerla”, a la que deberá darse la difusión necesaria para permear en la sociedad la importancia de la labor de las personas defensoras de derechos humanos.

b) Políticas de seguridad

- Para mayor efectividad en la implementación del mecanismo de seguridad, se requiere mayor coordinación entre las entidades. Una forma de lograrlo es a través de la exigencia de reportes semestrales o anuales a cada entidad por medio del Mecanismo, donde presente cada entidad su base de datos actualizada respecto a las personas defensoras dentro de su territorio. Esto puede lograrse mediante alguna adición procedimental a los estatutos del Mecanismo, obligando a un tomar un rol más activo a todas las entidades, además de contribuir a la creación e intercambio de información sobre personas defensoras a nivel nacional.
- Si se aplican las acciones contenidas dentro de los Protocolos del Mecanismo de Protección a nivel entidad, se puede obtener una respuesta más rápida a los solicitantes de protección, lo que se traducirá en una menor posibilidad de alguna agresión hacia la persona, reduciendo los casos de violaciones a los derechos de las personas defensoras. Para lograr esto, se requiere una mayor coordinación y comunicación entre las diferentes instituciones encargadas de alguna acción dentro del mecanismo, así como una mayor cantidad de personal en aquellas áreas donde se reporte insuficiente.

c) Políticas de Procuración e impartición de justicia

- Se requiere se reduzca el índice de impunidad en los casos de agresiones a personas defensoras de derechos humanos para lo cual es necesario que las sanciones establecidas en los códigos jurídicos se apliquen al pie de la letra, ya que en ocasiones éstas no se aplican, lo que ocasiona que existan incentivos por parte tanto de autoridades, como de actores privados, de vulnerar los derechos de las personas defensoras.
- Los procedimientos para activar los mecanismos de procuración e impartición de justicia son prolongados en ocasiones, lo que desincentiva la denuncia por parte de las personas defensoras, y ocasiona además que existan periodos de tiempo muy largos de respuesta institucional a la denuncia, se requiere por lo tanto, una revisión de los procesos, para que se reduzcan los tiempos de respuesta institucional.

ANEXOS

FICHA RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS

Informe Especial 2011

Fecha:

- Julio de 2011

Tema:

- Situación de las y los defensores de los derechos humanos en México.

Autoridades mencionadas:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Procuraduría General de la República
- Gobernadores de las entidades federativas

Propuestas:²

- A la Secretaría de Gobernación:

PRIMERA. Impulsar la utilización plena de los estándares internacionales que sirvan de guía para establecer líneas de acción, a efecto de proteger efectivamente los derechos de las y los defensores de derechos humanos.

SEGUNDA. Coordinar el diseño e implementación interinstitucional e intersectorial de un Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que permita la participación activa de los integrantes de ese grupo, se consideren los riesgos y necesidades de seguridad específicos, se contemplen disposiciones claras para denunciar abusos y se establezcan acciones concretas de prevención, investigación y sanción de delitos cometidos en su contra.}

TERCERA. Realizar una campaña pública, entre servidores públicos de los tres niveles de gobierno, especialmente de aquellos involucrados en funciones de seguridad pública y procuración de justicia, en materia de reconocimiento del trabajo de defensores de derechos

² A diferencia de las recomendaciones generales, los informes especiales contienen “propuestas” y no “puntos recomendatorios”.

humanos y respecto de la obligación de respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar y dar a conocer la labor que realizan en la promoción y protección de los derechos humanos, así como de los principales obstáculos y riesgos que enfrentan, y con ello se permita que ejerzan sus actividades sin resultar víctimas de abusos por parte de las autoridades.

CUARTA. Colaborar con las instancias internacionales y regionales y participar activamente en foros respecto de la situación de las y los defensores de derechos humanos, para conocer y compartir experiencias en materia de derechos humanos.

QUINTA. Girar instrucciones para que se atiendan debidamente las solicitudes de medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de derechos humanos y se adopten de manera inmediata acciones efectivas para su debido cumplimiento.

SEXTA. Promover la regulación, a nivel federal, estatal y municipal relacionada con el uso de la fuerza pública en la contención del derecho a la protesta social, a la luz de los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos.

- A la Secretaría de Seguridad Pública Federal:

PRIMERA. Desarrollar, mediante políticas públicas de prevención del delito, elaboradas en coordinación con las autoridades que realizan funciones en materia de seguridad pública, un entorno con el que se garantice la defensa de los derechos humanos sin temor a represalias, intimidación o difamación, así como tomar medidas para hacer frente a las causas subyacentes a los ataques.

SEGUNDA. Girar instrucciones para que los servidores públicos de esa dependencia permitan que los defensores desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, domicilio o propiedades.

TERCERA. Garantizar que durante el ejercicio de funciones, los servidores públicos de esa dependencia respeten los derechos de las y los defensores y se abstengan de incurrir en un uso arbitrario de la fuerza pública.

CUARTA. Girar instrucciones para que los servidores públicos de esa dependencia permitan que las y los defensores, que participan en manifestaciones públicas, ejerzan su derecho libremente y sin más restricciones que las que establece previamente la ley, sus derechos de expresión, asociación y protesta.

QUINTA. Girar instrucciones para que los defensores que resultan detenidos con motivo del ejercicio de su actividad, sean puestos sin demora a disposición de las autoridades ministeriales correspondientes, y no sean sometidos a retenciones arbitrarias.

SEXTA. Girar instrucciones para que se atiendan debidamente las solicitudes de medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de derechos humanos y se adopten de manera inmediata acciones efectivas para su debido cumplimiento.

- A la Procuraduría General de la República:

PRIMERA. Adoptar las medidas necesarias para garantizar su participación en la elaboración, desarrollo y ejecución del Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, y que éste sea considerado en las acciones concretas en favor de la promoción y defensa de los derechos de las y los defensores.

SEGUNDA. Emitir disposiciones dirigidas a los servidores públicos de esa dependencia para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten las garantías judiciales de defensores de derechos humanos y se les permita el acceso a los mecanismos de protección de justicia, sin ser sometidos a cargas procesales o discriminaciones que obstaculicen su labor.

TERCERA. Girar instrucciones para que se atiendan debidamente las solicitudes de medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de derechos humanos y se adopten de manera inmediata acciones efectivas para su debido cumplimiento.

CUARTA. Elaborar un Protocolo de Investigación en que se establezcan lineamientos precisos para garantizar que durante las investigaciones iniciadas por delitos cometidos contra defensores se respeten los principios de inmediatez, exhaustividad, efectividad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y transparencia, y se sancione a los responsables.

QUINTA. Participar, de manera conjunta con las Procuradurías Generales de Justicia de los Estados, en la elaboración de una base de datos interinstitucional, en la que se registre información respecto de las denuncias formuladas por agresiones cometidas en perjuicio de defensores y considerar en la misma la relación entre la labor que desempeñan y la agresión de la que resultaron víctimas.

SEXTA. Impulsar acciones concretas de atención jurídica, psicológica y de rehabilitación en favor de las víctimas defensores de derechos humanos. SÉPTIMA. Proporcionar a las instancias de promoción y protección de derechos humanos la información que le sea solicitada respecto del progreso de las investigaciones en las que se encuentren relacionados defensores.

- A los gobernadores de las entidades federativas:

PRIMERA. Adoptar las medidas necesarias para garantizar su participación en la elaboración, desarrollo y ejecución del Mecanismo Nacional de Protección para Defensoras y Defensores

de Derechos Humanos, y que éste sea considerado en las políticas públicas de los planes estatales de desarrollo y en las acciones concretas en favor de la promoción y defensa de los derechos de las y los defensores.

SEGUNDA. Girar instrucciones para que las autoridades estatales a quienes se les soliciten medidas cautelares en favor de defensores y sus familiares, atiendan debidamente los requerimientos de los organismos protectores de derechos humanos y, consecuentemente, implementen acciones inmediatas y efectivas para su debido cumplimiento.

TERCERA. Emitir una circular dirigida a los servidores públicos de las Procuradurías Generales de Justicia, en sus respectivas entidades federativas, para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten las garantías judiciales de las y los defensores y se les permita el acceso a los mecanismos de protección de justicia, sin ser sometidos a cargas procesales o discriminaciones que obstaculicen su labor.

CUARTA. Girar instrucciones a las Procuradurías Generales de Justicia en sus respectivos estados, a efecto de que se elabore un Protocolo de Investigación en que se establezcan lineamientos precisos para garantizar que durante las investigaciones iniciadas por delitos cometidos contra defensores se respeten los principios de inmediatez, exhaustividad, efectividad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad y transparencia, y se sancione a los responsables.

QUINTA. Girar instrucciones para que las Procuradurías Generales de Justicia de sus respectivas entidades federativas participen de manera conjunta con la Procuraduría General de la República y las instancias encargadas de la protección de justicia de todos los estados, en la elaboración de una base de datos interinstitucional en la cual se registre información respecto de las denuncias formuladas por agresiones cometidas contra defensores y considerar en la misma la relación entre la labor que desempeñan y la agresión de la que resultaron víctimas.

SEXTA. Girar instrucciones para que las autoridades estatales y municipales, en sus respectivas competencias, impulsen acciones concretas de atención jurídica, psicológica y de rehabilitación en favor de las víctimas defensores de derechos humanos.

SÉPTIMA. Girar instrucciones para que las dependencias de gobierno de sus respectivas entidades federativas, particularmente las Procuradurías Generales de Justicia, proporcionen a las instancias de promoción y protección de derechos humanos la información que les sea solicitada respecto del progreso de las investigaciones en las que se encuentren relacionados defensores de derechos humanos.

Recomendación General 25/2016

Fecha:

- 8 de febrero de 2016

Tema:

- Agravios a personas defensoras de derechos humanos

Autoridades recomendadas:

- Procuraduría General de la República
- Secretario de la Defensa Nacional
- Secretario de Marina
- Gobernadores
- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México
- Comisionado Nacional de Seguridad
- Presidente de la Junta de Gobierno del MPDHP
- Secretarios de Seguridad Pública
- Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las Entidades Federativas
- Presidentes Municipales
- Jefes Delegacionales
- Titulares de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos

Derechos humanos violados:¹

- Derecho a la vida
- Derecho a la integridad y seguridad personales
- Derecho a la libertad personal
- Derecho al debido proceso y garantías judiciales
- Derecho a la libertad de expresión
- Derecho de reunión y libertad de asociación
- Derecho a la honra
- Derecho a la privacidad
- Derecho a la información
- Derecho al libre tránsito
- Derecho a la propiedad y posesión
- Derecho a la verdad
- Derecho a la legalidad
- Derecho a la seguridad jurídica

¹ Esta lista la hemos derivado del contenido de la Recomendación General 25/2016.

- Derecho a la no discriminación
- Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia

Puntos recomendatorios:

- Recomendaciones generales:

PRIMERA. Realizar una campaña pública en materia de reconocimiento y no estigmatización del trabajo de las personas defensoras de derechos humanos, y para respetar sus derechos durante el ejercicio de sus actividades, a efecto de sensibilizar a la población en general y especialmente a los servidores públicos que pudieran, por alguna razón, estar en contacto con ellas.

SEGUNDA. Se giren instrucciones para que se atiendan de la manera más pronta y eficaz las solicitudes de las medidas cautelares dictadas por los organismos de protección de los derechos humanos de las personas defensoras y se adopten de manera inmediata acciones para su cabal cumplimiento.

TERCERA. Emitir una circular dirigida a los servidores públicos para que, en el ejercicio de sus funciones, respeten los derechos fundamentales de las personas defensoras, debiendo abstenerse de realizar declaraciones que los estigmaticen y/o que pongan en duda la legitimidad del trabajo que realizan, ya sea de forma individual o junto a sus organizaciones (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- A Gobernadores y Jefes de Gobierno de la Ciudad de México:

PRIMERA. Se impulse la promulgación de leyes que, en su caso, prevean la creación de organismos locales tendentes a la protección de personas defensoras de derechos humanos a través de la implementación de medidas eficaces y suficientes para asegurar el ejercicio de su actividad.

SEGUNDA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se impartan cursos de capacitación a los servidores públicos relacionado con quiénes son y qué hacen las personas defensoras de derechos humanos, que por su función, tengan contacto con ellas.

TERCERA. Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.

CUARTA. Establecer un enlace de alto nivel, con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia y eficacia de las medidas de protección locales acordadas en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- Al Comisionado Nacional de Seguridad y Secretarios de Seguridad Pública de las entidades federativas:

PRIMERA. Se instruya, a quien corresponda, a efecto de que se capacite a los elementos de seguridad pública, de los tres niveles de gobierno, sobre los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.

SEGUNDA. Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas dependencias permitan que desarrollen sus actividades sin resultar víctimas de injerencias arbitrarias en su persona, familia, domicilio o propiedades, absteniéndose de incurrir en un uso arbitrario de la fuerza pública. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- A la Procuradora General de la República, Procuradores y Fiscales Generales de Justicia de las entidades federativas:

PRIMERA. Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que se desarrollen y apliquen de manera obligatoria protocolos especiales que establezcan lineamientos precisos en los que se considere la vulnerabilidad, situación de riesgo y contexto vinculado a la labor de las personas defensoras de derechos humanos víctimas de delitos por el personal que interviene en la integración de averiguaciones previas, con el propósito de identificar las causas reales y agentes agresores de este grupo en situación de riesgo, y así erradicar la repetición de violaciones a sus derechos humanos.

SEGUNDA. Se giren instrucciones, a quien corresponda, a fin de que, a la brevedad se practiquen las diligencias necesarias tendentes a lograr la integración y, en su oportunidad, determinación conforme a derecho, de las averiguaciones previas señaladas en la presente Recomendación General, garantizando de esta manera a las víctimas y a sus familiares, así como a la sociedad en general, el derecho a conocer la verdad respecto de los sucesos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos cometidas en perjuicio de las personas defensoras en cita.

TERCERA. Se instituyan fiscalías o unidades especializadas en la persecución de delitos cometidos en contra de personas defensoras de derechos humanos, para atender especialmente el contexto de violencia y riesgo que pudieran enfrentar por la labor que desarrollan, sobre todo en aquellas entidades en las que se advierte una alta incidencia delictiva en contra de estas personas. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- Presidente de la Junta de Gobierno del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

PRIMERA. Garantizar los recursos humanos y financieros necesarios para que la Coordinación Ejecutiva Nacional del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas de cabal cumplimiento a sus atribuciones, en el marco de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

SEGUNDA. Hacer una diferenciación geográfica, con base en un mapa de riesgos, respecto de la implementación de protocolos a través de los cuales se otorgan medidas de protección en favor de defensores, a efecto de tomar en consideración los riesgos potenciales en los que podrían encontrarse y adecuar las medidas otorgadas a la(s) entidad(es) federativa(s) en la(s) que realiza su labor.

TERCERA. Se genere y haga del dominio público, a través de la Unidad de Prevención, Seguimiento y Análisis de la Coordinación Ejecutiva, un reporte semestral respecto del monitoreo nacional de las agresiones que sufren las personas defensoras de derechos humanos en México, identificando a través de un semáforo de riesgo aquellas entidades con mayor incidencia, así como el tipo de agresiones más recurrentes en esos estados.

CUARTA. Garantizar oportunas, suficientes y adecuadas medidas de protección en favor de las personas beneficiarias, evitando la dilación en su instauración, para impedir poner en riesgo su seguridad e integridad personal. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

- Presidentes municipales y jefes delegacionales:

PRIMERA. Impartir cursos de capacitación a los servidores públicos de los municipios y delegaciones que, por sus atribuciones tengan contacto con las labores de las personas defensoras de derechos humanos.

SEGUNDA. Generar y priorizar las políticas públicas de prevención de la violencia hacia las personas defensoras de derechos humanos, adoptando las medidas suficientes y necesarias para proteger sus derechos fundamentales.

TERCERA. Establecer un enlace con capacidad de gestión y decisión que garantice la pertinencia, oportunidad y eficacia de las medidas de protección municipales y delegacionales en favor de personas defensoras de derechos humanos por parte del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

CUARTA. Se giren instrucciones para que los servidores públicos de esas demarcaciones permitan que las personas defensoras de derechos humanos. (CNDH, Recomendación General 25/2016).

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPI	Corte Penal Internacional
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DGPYA	Dirección General de Planeación y Análisis de la CNDH
DOF	Diario Oficial de la Federación
FIDTS	Fiscalía de Investigaciones en Delitos de Trascendencia Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GIEI	Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes
IMDHD	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
INDESOL	Instituto Nacional de Desarrollo Social
Informe Especial 2011	Informe Especial sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos humanos en México
LGBTITI	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestis e intersex
MAPDER	Movimiento Mexicano de Afectadas y Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos
MPDHP	Mecanismo de Protección para personas defensoras de derechos humanos y periodistas
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
Propuesta Cívica	Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica
Recomendación General 25/2016	Recomendación General 25/2016 sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos
RED TDT	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos y Todas
SEGOB	Unidad para la promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
SERAPAZ	Servicios y Asesoría para la paz A.C
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

BIBLIOGRAFÍA POR CAPÍTULO

INTRODUCCIÓN

- CNDH (2011). *El derecho a defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, julio 2011, México.
- CNDH (2016). *Recomendación General N25. Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*, CNDH, 8 de febrero de 2016, México.
- CNDH (2018). “Informes anuales de actividades”. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades
- Etzioni, Amitai. (1965). *Modern organizations* (Foundations of modern sociology series). New Delhi: Prentice-Hall.
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Nueva York, EE.UU. Ginebra, Suiza: Naciones Unidas.
- Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de septiembre de 2003. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Reglamento_CNDH.pdf
- Salazar Ugarte, Pablo. (coord.). (2014). *La reforma constitucional sobre Derechos Humanos. Una guía conceptual*. México: IBD, Senado de la República.
- Silva Ayçaguer, Luis Carlos. (2014). “Causalidad y predicción: diferencias y puntos de contacto”. *Medwave*, vol. 14, núm. 8. Recuperado el 28 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.medwave.cl/link.cgi/Medwave/Series/TyC-Estadistica/6016?ver=sindisenio>

CAPÍTULO 1

- Aguirre Dugua, Maribel (2015). “Monitoreo de Política Pública y Derechos Humanos en México”. En: J. A. Ibáñez Aguirre (editor). *Monitoreo, evaluación y política pública de Derechos Humanos en México. Análisis crítico y propuesta*. Universidad Iberoamericana, México.
- Aikin Araluce, Olga (2010). “La agenda del ‘feminicidio’ durante la Administración de Vicente Fox: un estudio de caso en torno a la presión política transnacional”. *Relaciones Internacionales* núm. 19, Febrero, México. GERI – UAM. Recuperado el 2 de febrero de 2018.

- CNDH (2011). *El derecho a defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, julio 2011, México.
- CNDH (2016). *Recomendación General N25. Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*, CNDH, 8 de febrero de 2016, México.
- De la Barreda Solórzano, Luis (2015). “Los mexicanos ante/frente/contra los derechos humanos”. Recuperado el 25 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=26741>
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Benito Naciff (comp.) (2006). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica/CIDE.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2011). “Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso”. Recuperado el 5 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>
- Espacio OSC (2015). Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/defensorasyperiodistas>
- Espacio OSC (2017). Tercer informe. La deuda del estado. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://cmdpdh.org/project/espacio-osc-tercer-informe-la-deuda-del-estado-mexicano/>
- Estévez López, Ariadna (2007). “Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de integralidad en el discurso”. *Andamios* vol. 3 núm. 6. Pp. 07-32.
- Fairén Guillén, Víctor (1995) “El Ombudsman en México. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, con recuerdos comparatistas”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, enero-marzo, Madrid.
- Gil, Raúl Zepeda (2017). “Siete tesis explicativas sobre el aumento de la violencia en México. *Política y gobierno* vol. 25 núm. 1. Recuperado el 14 de febrero de 2018 Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1085>
- Gómez Pérez, Mara y Carolina Espinosa Luna (2016). “Las reformas estructurales vistas a través de los Derechos Humanos”. *Reformas estructurales: avances y desafíos*. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3485>
- González, Pérez Luis Raúl (2011). “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”. *Revista IUS* núm. 5 vol. 28. Pp. 99–122.
- Guerrero Gutierrez, Eduardo (2012). “2011: La dispersión de la violencia”. Recuperado el 5 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=14705>
- Icaza Longoria, Emilio Álvarez (2010). “La Institucionalización de los Derechos Humanos. Reflexiones en torno a la Sociedad Civil y los Organismos Públicos de Derechos Humanos”. En: R. Blancarte (editor). *Culturas e Identidades, Los grandes problemas de México*. México, D.F: COLMEX.

Olvera, Alberto (comp.) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*. México: Fondo de Cultura Económica / Universidad Veracruzana.

Pérez Correa, Catalina (2015). “México 2006-2012: Una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal”. *Derecho en Acción*. Recuperado el 5 de febrero de 2018. Disponible en: <http://derechoenaccion.cide.edu/mexico-2006-2012-una-revision-de-la-violencia-y-el-sistema-de-justicia-penal/>

Romo Cedano, Pablo (2016). “Antecedentes y evolución del Mecanismo de Protección de Personas Defensoras y Periodistas”. En: González P. Luis Raúl (coord). *En defensa de periodistas y defensores de derechos humanos en riesgo*. Disponible en: <http://www.tirant.com/mailling/mexico/9788491430612.pdf>

CAPÍTULO 2

CNDH (2011). *El derecho a defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, julio 2011, México.

CNDH (2016). *Recomendación General N25. Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*, CNDH, 8 de febrero de 2016, México.

CNDH (2018). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I Niñas, niños y adolescentes*, IIS-CNDH, Abril 2018, México.

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. España: PAIDÓS.

Luhmann, N. (2007). *La realidad de los medios de masas*. México: Editorial Anthropos.

McCombs, M. (2011). *Setting the agenda. The mass media and public opinion*. United Kingdom: Polite Press.

Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?*. Bogotá: Altamir.

van Dijk, T. (2016). *Discurso y conocimiento. Una aproximación sociocognitiva*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

CAPÍTULO 3

CNDH (2011). *El derecho a defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, julio 2011, México.

CNDH (2016). *Recomendación General N25. Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*, CNDH, 8 de febrero de 2016, México.

CNDH. Acumulado por motivos de conclusión. 2010-2017. 30 de mayo de 2018. Sin publicar.

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 8 de marzo de 1999. Consultada el 6 de junio de 2018. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, el 8 de marzo de 1999. Consultada el 6 de junio de 2018. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf

Informe sobre la situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado el 6 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensorescap1-4.htm#IV>

Informe sobre la situación de las Personas Defensoras de Derechos Humanos. Emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Consultado el 6 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Defensores/defensorescap1-4.htm#IV>

Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de salvaguarda de los Derechos para el ejercicio del Periodismo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 27 de agosto de 2012. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/73Ley%20de%20Proteccion%20a%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humano.pdf

Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y de salvaguarda de los Derechos para el ejercicio del Periodismo. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el 27 de agosto de 2012. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/Leyes/73Ley%20de%20Proteccion%20a%20Personas%20Defensoras%20de%20Derechos%20Humano.pdf

Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. Emitida el 25 de diciembre de 2014. Consultada el 5 de junio de 2018. En: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ESTATAL%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERIODISTAS%20Y%20PERSONAS.pdf>

Ley Estatal para la Protección de Periodistas y Personas Defensoras de Derechos Humanos. Emitida el 25 de diciembre de 2014. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ESTATAL%20PARA%20LA%20PROTECCION%20DE%20PERIODISTAS%20Y%20PERSONAS.pdf>

Ley Número 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero. Publicada en el Diario Oficial del Estado de Guerrero el 3 de agosto de 2010. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/wpcontent/uploads/leyesyreglamentos/1138/L391PDDHEG.pdf>

Ley Número 391 de Protección de los Defensores de los Derechos Humanos en el Estado de Guerrero. Publicada en el Diario Oficial del Estado de Guerrero el 3 de agosto de 2010. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://administracion2014-2015.guerrero.gob.mx/wpcontent/uploads/leyesyreglamentos/1138/L391PDDHEG.pdf>

Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza. Publicada en el Periódico Oficial para el Estado el día 9 de agosto de 2016. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila%20de%20Zaragoza/wo119049.pdf>

Ley para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza. Publicada en el Periódico Oficial para el Estado el día 9 de agosto de 2016. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila%20de%20Zaragoza/wo119049.pdf>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017. Consultado el 5 de junio. Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas. Publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2017. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=289>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 14 de agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley152/L1420150814276.pdf>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012. Consultada el 5 de junio de 2018. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit. Publicada el 20 de julio de 2017. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 26 de octubre de 2017. Consultado el 5 de junio. Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Estado de Tamaulipas. Publicada en el Periódico Oficial el 1 de diciembre de 2011. Consultado el 5 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.congresotamaulipas.gob.mx/LegislacionEstatal/LegislacionVigente/VerLey.asp?IdLey=289>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Quintana Roo. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 14 de

agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley152/L1420150814276.pdf>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2012. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPPDDHP.pdf>

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Nayarit. Publicada el 20 de julio de 2017. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.congresonayarit.mx/>

Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Ley para la Protección de Personas y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas del Estado de Jalisco. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2016. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Distrito Federal emitida el 10 de agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-74ea2ed80b1e8b8607ca0e3c8e566ac8.pdf>

Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para el Distrito Federal. Emitida el 10 de agosto de 2015. Consultada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-74ea2ed80b1e8b8607ca0e3c8e566ac8.pdf>

CAPÍTULO 4

Baumgartner, Frank R. (2010). "Interest Groups and Agendas". En: Sandy Maisel, Jeffrey M. Berry y George Edward III (eds.). *The Oxford Handbook of American Parties and Interest Groups*, Oxford, pp. 519-533.

Birkland, Thomas (2007). "Agenda Setting in Public Policy". En: Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. 63-78.

Casar, Amparo y Claudia Maldonado (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*, Cuadernos de trabajo del CIDE, núm. 207.

CNDH (2011). *El derecho a defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, julio 2011, México.

- CNDH (2016). *Recomendación General N25. Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*, CNDH, 8 de febrero de 2016, México.
- CNDH (2018). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I Niñas, niños y adolescentes*, IIS-CNDH, Abril 2018, México.
- Cobb, Roger y Charles D. Elder (1971). "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democracy Theory". En: *Journal of Politics*, vol. 33, n. 4, November, pp. 892-915.
- DOF. Diario Oficial de la Federación (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 4 de mayo de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015
- Fisher, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (2007). *Introduction*. En: Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. xix-xxv.
- Flores, Ivich Geogina y Rodrigo Salazar Elena (2015). "Institucionalización y disfrute de derechos en América Latina". En: Karina Ansolabehere et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso México, México. Pp. 159-180.
- Giddens, Anthony (2006). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Heinelt, Hubert (2007). "Do Policies determine Politics?". En: Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton. Pp. 63-78.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, N.Y. Pp. 109-208.
- Miller, Hugh T. y Tansu Demir (2007). "Policy Communities". En: Frank Fisher, Gerard J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, FL. Pp. 137-147.
- OACNUDH (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Aguascalientes, número de folio desconocido solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Baja California, número de folio UCT173794 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Baja California Sur, número de folio 00385417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.

- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Campeche, número de folio 0100448417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Ciudad de México, número de folio 0113000303717 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Chiapas, número de folio 641417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Chihuahua, número de folio 099082017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Coahuila, número de folio 00958217 y 00958617 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Colima, número de folio 00287717 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Durango, número de folio 00399317 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Estado de México, número de folio 00468/FGJ/IP/2017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Guanajuato, número de folio 01369517 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Guerrero, número de folio 00514517 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Hidalgo, número de folio 00578217 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Jalisco, número de folio 03909417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Michoacán, número de folio 00723817 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Morelos, número de folio FGE/DGSIC/DDH/4720/2017-09 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Nayarit, número de folio 00353017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Nuevo León, número de folio 01112917 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Oaxaca, número de folio 00542917 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.

- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Puebla, número de folio 00608417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Querétaro, número de folio 00426917 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Quintana Roo, número de folio 00636517 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de San Luis Potosí, número de folio 00547017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Sinaloa, número de folio 00788417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Sonora, número de folio 01022317 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Tabasco, número de folio 01363617 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Tamaulipas, número de folio 595317 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Tlaxcala, número de folio 00411217 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Veracruz, número de folio 01222017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Yucatán, número de folio 756017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Procuraduría de Justicia de Zacatecas, número de folio 00520917 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Aguascalientes, número de folio 42827, solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Baja California, número de folio UCT-173434 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Baja California Sur, número de folio 00353717 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Campeche, número de folio 0100418617 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Ciudad de México, número de folio 0101000190517 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.

- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Chiapas, número de folio 00601217 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Chihuahua, número de folio 099082017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Coahuila, número de folio desconocido solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Colima, número de folio 00287717 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Durango, número de folio 00365417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Estado de México, número de folio 202R12040/215/2017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Guanajuato, número de folio 01260217 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Guerrero, número de folio SGG/CEEMPPDHyp/048/2017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Hidalgo, número de folio 00511817 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Jalisco, número de folio 03600117 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Michoacán, número de folio 00748917 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Morelos, número de folio 00633717 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Nayarit, número de folio 00316017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Nuevo León, número de folio 01033217 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Oaxaca, número de folio 00505317 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Puebla, número de folio 00546217 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Querétaro, número de folio 00381317-357 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.

- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Quintana Roo, número de folio 00590617 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de San Luis Potosí, número de folio 00498817 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Sinaloa, número de folio 00696817 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Sonora, número de folio 00859417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Tabasco, número de folio 01265217 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Tamaulipas, número de folio 00559517 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Tlaxcala, número de folio 00372417 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Veracruz, número de folio 01115017 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Yucatán, número de folio 00705117 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Portal de Transparencia (2017). Solicitud de información a Secretaría de Gobierno de Zacatecas, número de folio 00482317 solicitante: Juana Patricia Nova Aranda.
- Sabatier, Paul A. y Christopher M. Waible (2007). "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications". En: Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, West View Press. Pp. 189-211.
- Simmons, Beth (2009). *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press.
- Stone, Deborah (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". En: *Political Science Quarterly* vol. 104, núm. 2. Pp. 281-300.
- True, James, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner (2007). "Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking". En: Paul Sabatier (editor). *Theories of the Policy Process*, West View Press. Pp. 155-180.
- Valderrama, Cesar Augusto y Sandra Serrano (2015). "Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina". En: Karina Ansolabehere et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso México, México. Pp. 305-336.
- Zurbriggen, Cristina (2011). "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas". *Nueva Época* núm. 66. Pp. 181-208.

CAPÍTULO 5

CNDH (2008). *Informe Especial sobre las pandillas delictivas transnacionales conocidas como “Maras”*. México

CNDH (2011). *El derecho a defender. Informe Especial Sobre la Situación de las y los Defensores de los Derechos Humanos en México*, CNDH, julio 2011, México.

CNDH (2016). *Recomendación General N25. Sobre Agravios a Personas Defensoras de Derechos Humanos*, CNDH, 8 de febrero de 2016, México.

CNDH (2018a). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I Niñas, niños y adolescentes*, IIS-CNDH, Abril 2018, México.

CNDH (2018b). *Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo II Personas Migrantes*, PUDH-IIJ-CNDH, Junio 2018, México.

OACNUDH (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas.

Resumen Ejecutivo. Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo V. Defensores civiles, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2018, Ciudad de México.



Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

