

2. Aportes del Sistema Interamericano y Universal de protección de los derechos humanos para la protección de las mujeres defensoras

Tanto desde el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos como desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha abordado el derecho a defender derechos humanos, la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran quienes desarrollan este trabajo y, por tanto, la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio de este derecho en condiciones de seguridad y protección.

A. El reconocimiento y la protección en el Sistema Universal

La Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (conocida como "Declaración de defensores")⁴⁹, constituyó el primer instrumento internacional en el que se abordó esta materia. Aunque este documento carece de fuerza jurídica vinculante, es sumamente importante en la medida en que determina "cómo los derechos incluidos en los principales instrumentos de derechos humanos [que sí son vinculantes] se aplican a [las y] los defensores de los derechos humanos y a su trabajo"⁵⁰.

Este documento incluye una definición amplia de persona defensora de derechos humanos, al indicarse en su art. 1 que "[t]oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional". Posteriormente, con el documento emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "**Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos**"⁵¹, se hace posible delimitar y aclarar este concepto, pues indica que éste es:

[] un término utilizado para describir a personas que, individualmente o con otros, promueven o protegen los derechos humanos desde una práctica no violenta. Así se puede afirmar que un defensor de derechos humanos puede ser cualquier persona, sin importar su género, su edad, o su origen. No se requiere ningún tipo de cualificación profesional, ni que la actividad de defensa sea parte de una actividad laboral. Un defensor puede trabajar solo, o integrado en una ONG, en instituciones internacionales, dentro del aparato estatal, desde el gobierno o para el sector privado. Pero el defensor de derechos humanos debe cumplir tres requisitos esenciales; defender, promover o proteger derechos humanos, desarrollar su labor de defensa desde la no violencia y aceptar el carácter universal de los derechos humanos (o sea, no puede rechazar ninguno de los derechos humanos reconocidos)⁵².

Dada la situación de riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en el ejercicio de su labor, estos documentos consagran una especial obligación de protección de los Estados en relación con quienes defienden derechos humanos⁵³. Dicha obligación se ha detallado mediante los informes que han emitido quienes

49 Asamblea General de Naciones Unidas. *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*. A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999.

50 Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, Colombia, Guatemala y México. *Comentario acerca de la Declaración sobre defensoras y defensores de los derechos humanos*. Julio de 2011. Pág. 13. Disponible en: <http://www.ohchr.org/documents/issues/defenders/hrdcommentaryspanishversion.pdf>

51 OACNUDH. *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Folleto informativo N° 29.

52 María Martín Quintana y Enrique Eguren Fernández. *Protección de defensores de derechos humanos: buenas prácticas y lecciones a partir de la experiencia*. Protection International: Bruselas. Disponible en: http://protectioninternational.org/wp-content/uploads/2013/04/Proteccion_de_defensores_buenas_praticias.pdf

53 El artículo 12.2 de la Declaración sobre defensores indica que: "El Estado garantizará la protección por las autoridades competentes de toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación, negativa de hecho o de derecho, presión o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos mencionados en la presente Declaración".

se han hecho cargo de la Relatoría sobre defensores de derechos humanos (inicialmente Representante del Secretario General)⁵⁴, y los elaborados por otras relatorías y órganos del Sistema de Naciones Unidas⁵⁵.

La situación de las mujeres defensoras en distintas partes del mundo ha sido también abordada desde diversas instancias de Naciones Unidas y especialmente por quienes han asumido la Relatoría sobre defensores. Así, la ex Relatora Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, Margaret Sekaggya, dedicó importantes esfuerzos para que la labor de la Relatoría incorporase enfoque de género.

En el 2010 la entonces Relatora Especial emitió su tercer informe al Consejo de Derechos Humanos, en el que se centró exclusivamente en la situación de las defensoras y de quienes trabajan en torno a los derechos de las mujeres o las cuestiones de género. En dicho informe hizo énfasis en "la necesidad de afrontar las violaciones específicas contra ellas, así como la gravedad de las mismas, y de protección específica por su condición de mujeres". De igual modo, hizo referencia a los riesgos extraordinarios que enfrentan las mujeres defensoras y quienes se dedican a los derechos de las mujeres y los asuntos de género debido a su trabajo⁵⁶.

La ex Relatora Sekaggya subrayó que las defensoras y quienes promueven los derechos de la mujer o las cuestiones de género se ven afectadas por determinadas formas de violencia, prejuicios, exclusión y repudio⁵⁷. E indicó que esta situación se debe a que frecuentemente cuestionan las normas socioculturales, tradiciones, percepciones y estereotipos aceptados acerca de la femineidad, la orientación sexual y el papel y la condición de la mujer en la sociedad. Igualmente, reportó acerca de las repercusiones que esta labor tiene en algunas ocasiones en sus parejas y familiares, señalando que éstos en muchos casos además suelen ser objeto de agresiones y amenazas⁵⁸.

Por todo ello, la entonces Relatora hizo notar "que las defensoras necesitan una protección mayor y específica y medidas concretas para que el entorno en que operan sea más seguro, propicio y favorable". En ese sentido, llamó la atención respecto de la ausencia de mecanismos específicos para protegerlas a ellas y a las personas defensoras que promueven las cuestiones de género y los derechos de la mujer. Al respecto, indicó que, en aquellos lugares en los que se cuenta con mecanismos de protección específicos, "[] es frecuente que se vean obstaculizados por la falta de sensibilidad respecto de las cuestiones de género, o la falta de aplicación o de voluntad política".⁵⁹

Igualmente se ha dado un abordaje del tema de género en la protección a personas defensoras por grupos concretos. Así, en la Observación General sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, emitida por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias en 2012, se hace un reconocimiento del importante papel que juegan las mujeres en la búsqueda de personas desaparecidas y en la lucha por la justicia en este tipo de casos. Este documento no sólo hace referencia a las limitaciones que tienen de acceso a las instituciones públicas y como esto repercute en la labor que realizan, sino que indica también que muchas de las que se vinculan con esta labor son frecuentemente víctimas de violencia. Es por ello que insta a los Estados a "tomar medidas para prevenir y combatir las represalias, la intimidación y las amenazas, así como la estigmatización social de las mujeres por su activismo en respuesta a las desapariciones forzadas".⁶⁰

54 Los informes anuales y de visitas a países se encuentran disponibles en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>

55 La situación de defensores y defensoras también ha sido abordada por otros relatores y relatorias, grupos de trabajo, entre ellos cabe destacar los de Ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, violencia contra la mujer, etc.

56 Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe de la Sra. Margaret Sekaggya, Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/16/44, 20 de diciembre de 2010 Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A-HRC-16-44_sp.pdf

57 Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición. Misión a Honduras. A/HRC/22/47/Add.1, 13 de diciembre de 2012 Párr. 87. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2247Add.1_Spanish.PDF y Frank La Rue, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue Adición Misión a México A/HRC/16/44, 20 de diciembre de 2010. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informe_final_mision_mexico_relator.pdf

58 Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. 23 de diciembre de 2013. A/HRC/25/55. Párr. 98 y 99

59 Ibid. Párr. 100 y 101.

60 *Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, aprobada por el Grupo de Trabajo sobre las*

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el 2013 reconoció "los riesgos específicos a que están expuestas las mujeres periodistas en el ejercicio de su profesión" e hizo énfasis en la necesidad de analizar con enfoque de género las medidas de protección que se aplicarán a su favor⁶¹. Un año antes, Frank La Rue, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de la Libertad de Opinión y Expresión, en su informe sobre la protección de los periodistas y la libertad de los medios de prensa, hizo referencia a la violencia sexual en contra de las mujeres periodistas, a la invisibilización de estos hechos, y a la necesidad de incorporar medidas específicas para su protección. En cuanto a esto señaló que:

[] las mujeres periodistas corren peligros adicionales como la agresión sexual, la violencia sexual de la turba contra periodistas que cubren acontecimientos públicos, o el abuso sexual cuando se encuentran en detención o cautiverio. La existencia de poderosos estigmas culturales y profesionales hace que no se den a conocer muchos de estos atentados. Por lo tanto, al considerar medidas para hacer frente a la violencia contra los periodistas hay que tener en cuenta las cuestiones de género⁶².

A pesar del reiterado abordaje de esta materia, no fue sino hasta finales del 2013 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió la conocida como Resolución sobre defensoras, a través de la cual se busca prestar especial atención a la situación específica de vulnerabilidad de las mujeres que defienden derechos humanos⁶³, y las obligaciones que esto implica para los Estados. Aunque su alcance se vio limitado por las importantes oposiciones que se plantearon desde diversos países⁶⁴, en ella la Asamblea General no sólo "[] reconoce la importante contribución de las defensoras de los derechos humanos a la promoción y protección de los derechos humanos, la democracia, el estado de derecho, el desarrollo y la paz y la seguridad", sino que además hace referencia a la continuidad en la impunidad en los abusos y agresiones que se dan en contra de las defensoras de los derechos humanos, e indica que en esta situación inciden,

[] la falta de denuncias, de documentación, de investigación y de acceso a la justicia, los obstáculos y las restricciones sociales con respecto al tratamiento del problema que representa la violencia por razón de género, como la violencia sexual y la difamación que pueden derivarse de esas violaciones y abusos, y la falta de reconocimiento del legítimo papel de las defensoras de los derechos humanos, todos los cuales afianzan o institucionalizan la discriminación por razón de género.

La Resolución agrega además la necesidad de que los Estados hagan uso de medidas específicas para la protección de las defensoras y se implementen medidas para combatir la impunidad de estos casos y

Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su 98º período de sesiones (31 de octubre a 9 de noviembre de 2012). Documento A/HRC/WGEID/98/2. Párr. 35 y 36.

61 Naciones Unidas. Asamblea General. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. *Contribución de la libertad de opinión y expresión al empoderamiento de la mujer.* A/HRC/RES/23/2. 24 de junio de 2013.

62 Frank La Rue Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, *Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue.* A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Párr. 52. Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=85

63 Asamblea General de Naciones Unidas. *Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos.* Resolución 68/181, 30 de enero de 2014.

64 En la adopción de la Resolución hubo una importante oposición de varios países de África, Asia y Oriente Medio, que se resistían a reconocer que la violencia contra las defensoras se vincula directamente con su condición de mujeres y con el trabajo que realizan en materia de derechos de las mujeres. Cabiendo destacar que la presencia de la Santa Sede como observadora fue determinante para que la definición de género se refiriera claramente a hombres y mujeres. El Grupo Africano, China, Rusia, Qatar, Kuwait, Irán, Iraq, Yemen, Arabia Saudita y Singapur presentaron oficialmente doce enmiendas escritas, que trataban de debilitar la resolución. Éstas buscaron limitar el ámbito de protección para las defensoras cuyo trabajo abarca los derechos sexuales o asuntos relacionados con la orientación sexual y la identidad de género, que no han sido universalmente reconocidos. Susan Tolmay y Marisa Viana. "Primera resolución sobre protección de defensoras de los derechos humanos es adoptada en la ONU en medio de fuerte oposición conservadora a derechos ya convenidos" 5 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.awid.org/es/noticias-y-an%C3%A1lisis/primera-resolucion-sobre-proteccion-de-defensoras-de-los-derechos-humanos-es#sthash.Kxx12OMt.dpuf>

prevenir la violencia en su contra⁶⁵. Indica también que éstas requieren afrontar las desigualdades históricas y estructurales en las relaciones de poder, y la discriminación que sufren también, las mujeres defensoras. Siendo además necesario el desarrollo de medidas dirigidas a la eliminación de los estereotipos de género.

Finalmente, la Resolución contiene pautas importantes en materia de mecanismos de protección. De ese modo, insta a los Estados a que elaboren e implementen programas de este tipo que resulten efectivos para las mujeres defensoras y "a que tengan en cuenta de otro modo el papel de muchas defensoras de los derechos humanos y defensores de los derechos de la mujer como cuidadores principales o exclusivos de sus familias". Razón por la cual señala que las medidas de protección deben extenderse a sus familiares. Asimismo, la Resolución establece la necesidad de que las mujeres participen activamente en la elaboración de toda política pública y programa orientado a su protección⁶⁶.

La situación concreta de las defensoras y defensores en México ha sido analizada en los informes publicados por la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) en el país, así como en los informes emitidos por diversas instancias del mismo sistema. Dichas instancias han prestado especial atención a la situación de las mujeres que defienden derechos humanos, y han puesto de manifiesto tanto la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentran, como las especificidades en la violencia que sufren y la necesidad de lograr una respuesta diferenciada del Estado⁶⁷.

También se encuentran referencias a la alarmante situación de las defensoras y periodistas desde el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que manifestó preocupación por los riesgos que deben enfrentar las mujeres al defender derechos humanos y al ejercer la labor periodística en México. En particular señaló la falta de respuestas adecuadas de las autoridades, quienes no sólo se retrasan en la adopción de medidas para garantizar sus derechos, y no suelen implementar medidas para la investigación y sanción de los hechos, sino que se encuentran entre sus principales agresores⁶⁸. Asimismo, a fin de garantizar su vida, libertad e integridad, el CEDAW instó a México a que:

[] garantice la rápida aplicación de la Ley de protección de los periodistas y los defensores de los derechos humanos [] en los planos federal y estatal [que] dé prioridad al establecimiento del Mecanismo de protección de los periodistas y defensores de los derechos humanos previsto en la mencionada Ley y se asegure de que incluya un enfoque de género. [Siendo necesario también que] adopte medidas concretas, adecuadas y efectivas para prevenir e investigar los ataques y otras formas de abuso perpetrados contra mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos y para enjuiciar y castigar a sus autores, y adopte medidas eficaces para luchar contra la impunidad⁶⁹.

La Relatora especial sobre la situación de defensores, en el informe emitido tras su visita a Honduras en 2012, evidenció la gravedad del riesgo que enfrentan quienes defienden derechos humanos en el país. De igual modo, manifestó una especial preocupación por quienes defienden derechos de las mujeres (normalmente también mujeres), y la vulnerabilidad que enfrentan éstas y otras defensoras de derechos

65 Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. 23 de diciembre de 2013. A/HRC/25/55. Párr. 100 y 101.

66 Asamblea General de Naciones Unidas. *Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos*. Puntos resolutivos 19 y 20.

67 Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México: actualización y balance 2013*. Junio de 2013. Disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe_defensoresDH_2013_web.pdf y Relatorías de la ONU y de la CIDH. *La Libertad de Expresión en México. Informes de Misión de las Relatorías de la ONU y de la CIDH*, Segunda Edición 2012. Disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/LibEx2012_WEB.pdf

68 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer México 52º Período de sesiones, 7 de agosto de 2012. Párr. 24. Disponible en: <http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/CEDAW.pdf>

69 *Ibíd.* Párr. 25.

humanos en relación con la estigmatización, la cual se articula a través de "[] los medios de difusión y las declaraciones que hacen funcionarios públicos para restar legitimidad a esos defensores". El informe también recoge lo señalado por las organizaciones feministas hondureñas, respecto de la persistencia de la discriminación por razones de género. Y agrega que esta situación incide en que se desestimen las denuncias que se presentan por agresiones en su contra, que se infravalore su trabajo y que sean "[] objeto de intimidación por parte de las autoridades, en particular miembros de las fuerzas de policía" ⁷⁰.

Asimismo, la ex Relatora Especial, hizo referencia en su informe a la falta de efectividad de las medidas dirigidas a la investigación de los hechos de violencia en contra de las y los defensores y la sanción de los responsables. Poniendo como ejemplo, el caso de la defensora Gladys Lanza, en el que "no se ha hecho investigación alguna" de las reiteradas intimidaciones y amenazas que ha enfrentado por la labor que desarrolla en el Movimiento de Mujeres por la Paz Visitación Padilla⁷¹.

B. El reconocimiento y la protección desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

La Organización de Estados Americanos (OEA), emitió en el año 1999, la primera Resolución sobre "Defensores de derechos humanos en las Américas: Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas". Desde entonces, la OEA ha emitido resoluciones sobre defensores y defensoras en casi todas las Asambleas Generales⁷². Si bien en 1999 no se hacía mención especial al trabajo de las defensoras, desde el año 2010 la Asamblea General enfatiza la atención especial que merecen las defensoras de derechos humanos en virtud de sus actuaciones y necesidades de género⁷³. Insistiendo en este aspecto de manera posterior en su Resolución del 18 de mayo de 2014, en la que indica que es preciso "que permita su pleno empoderamiento y protección de sus derechos para que las importantes actividades que realizan sean eficaces en un mayor grado"⁷⁴.

El Sistema interamericano de Derechos Humanos (SIDH) también creó un espacio específico para el abordaje de la problemática situación de las personas defensoras. Así en el año 2001 surgió, al interior de la CIDH, la Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos. En el año 2011, tras la reiterada solicitud de la sociedad civil, la Unidad pasó a convertirse en Relatoría sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos.

A partir del trabajo desarrollado por ésta y en los dos informes emitidos sobre la situación de personas defensoras en las Américas de 2006 y 2011, se ha ofrecido una definición de persona defensora que permite incluir en este concepto a quien, "[] de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional []"⁷⁵. Igualmente, ha atendido a la especial situación de vulnerabilidad de las mujeres defensoras y a la obligación de protección especial que recae sobre los Estados⁷⁶.

Además del otorgamiento a favor de personas defensoras de un enorme número de medidas cautelares por parte de la CIDH, y de medidas provisionales por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

70 Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición. Misión a Honduras. A/HRC/22/47/Add.1, 13 de diciembre de 2012. Párr. 87, 113 y 114. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/AHRC2247Add.1_Spanish.PDF http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informe_final_mision_mexico_relator.pdf

71 Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. Adición. Misión a Honduras. A/HRC/22/47/Add.1, 13 de diciembre de 2012. Párr. 87.

72 Disponibles en: www.oas.org/dil/esp/AG05138S09.doc

73 "Defensoras y Defensores de Derechos Humanos: Apoyo a las áreas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad Civil para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en las Américas", AG/Res. 2579 (XL-O/10), aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010.

74 Asamblea General de la OEA. *Defensores de derechos humanos en las Américas: Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*. AG/RES. 2851 (XLIV-O/14), 4 de junio de 2014, punto resolutivo 2.

75 CIDH. *Informe sobre situación de defensores de derechos humanos* (2006).

76 CIDH. *Informe sobre situación de defensores de derechos humanos* (2006) y *Segundo informe sobre situación de defensores de derechos humanos* (2011).

(Corte IDH), el órgano jurisdiccional del SIDH, la Corte IDH, ha dictado distintas sentencias en contra de los Estados que han violado los derechos de las personas defensoras. Entre otros, destacan los siguientes casos: *Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil*, *Kawas Fernández Vs. Honduras*, *Valle Jaramillo Vs. Colombia* y, más recientemente *Luna Vs Honduras*⁷⁷. Asimismo, en el año 2014, la Corte IDH dictó sentencia en el *Caso Defensor de derechos humanos y otros Vs. Guatemala*, en el que no sólo declaró la responsabilidad del Estado guatemalteco por distintas violaciones de los derechos humanos de un defensor de derechos humanos y su familia, sino que impuso al Estado, el deber de responder a esta especial obligación de protección de defensoras y defensores de derechos humanos mediante el desarrollo, en un plazo razonable, de una política pública para su protección que cumpla con los siguientes requisitos:

- a) la participación de defensores de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y expertos en la elaboración de las normas que puedan regular un programa de protección al colectivo en cuestión;
- b) el programa de protección debe abordar de forma integral e interinstitucional la problemática de acuerdo con el riesgo de cada situación y adoptar medidas de atención inmediata frente a denuncias de defensores y defensoras;
- c) la creación de un modelo de análisis de riesgo que permita determinar adecuadamente el riesgo y las necesidades de protección de cada defensor o grupo;
- d) la creación de un sistema de gestión de la información sobre la situación de prevención y protección de los defensores de derechos humanos;
- e) el diseño de planes de protección que respondan al riesgo particular de cada defensor y defensora y a las características de su trabajo;
- f) la promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos, y,
- g) la dotación de los recursos humanos y financieros suficientes que responda a las necesidades reales de protección de las defensoras y los defensores de derechos humanos⁷⁸.

De la jurisprudencia del SIDH, se derivan importantes estándares en materia de protección de las mujeres defensoras. De ese modo, la necesidad de atender a la cuestión de género en el estudio de la violencia contra mujeres defensoras, así como en el diseño e implementación de estrategias para su erradicación, se basa en la obligación de los Estados de combatir con la debida diligencia las formas de discriminación y la violencia contra las mujeres⁷⁹. Indicándose también, a partir de la jurisprudencia interamericana, que en los casos de violencia contra las mujeres, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas de protección, una obligación reforzada de actuar con debida diligencia⁸⁰.

Con base en estos estándares, se considera que para que la Declaración de Naciones Unidas de las y los defensores de derechos humanos y su desarrollo en las normas nacionales permita una efectiva protección de las mujeres que defienden derechos humanos en el continente americano, este instrumento debe interpretarse de manera conjunta con la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar

77 Ver: Corte IDH. *Caso Luna López Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de octubre de 2013. Serie C No. 269; *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 145; *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192, párr. 91; *Caso Nogueira de Carvalho y otro Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 28 de Noviembre de 2006.

78 Corte IDH. *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283. Párr. 263.

79 CIDH. Informe No. 54/01. Caso 12.051. María Da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril

de 2001 y Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216

80 Corte IDH. *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Párr. 258.

la Violencia contra las Mujeres (en adelante "Convención de Belem do Pará")⁸¹. Si además, como ha sido reconocido por la CIDH, la "violencia basada en género es una de las formas más extremas y generalizadas de discriminación"⁸², también debería atenderse a las obligaciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante "CEDAW"). Ello permitiría realizar una lectura conjunta del derecho a defender derechos humanos y las obligaciones que éste impone a los Estados, junto con la obligación de prevenir, investigar y sancionar la discriminación contra las mujeres⁸³, para establecer un marco normativo amplio de protección.

En este sentido, durante el 150° periodo de sesiones de la CIDH en marzo de 2014, distintas organizaciones de la sociedad civil y redes de defensoras⁸⁴, sostuvieron una audiencia pública titulada *Retos y pendientes para la protección de las mujeres a 20 años de la Convención Belém do Pará: desde la perspectiva de las defensoras de derechos humanos*⁸⁵. En esta audiencia se puso de manifiesto que la situación que enfrentan las mujeres que defienden derechos humanos evidencia una falta de respuesta frente a los compromisos que los Estados han asumido para dar cumplimiento a dicha Convención. De igual modo, se evidenció que las defensoras que están denunciando condiciones de opresión y desigualdad vuelven a enfrentar obstáculos que las relegan a roles estereotipados o tradicionalmente concebidos desde una visión patriarcal.

La audiencia también pretendía que se reconociese que la violencia sufrida por las defensoras no se puede aislar de la experiencia de discriminación que todas las mujeres, en mayor o menor medida, enfrentan por el solo hecho de ser mujer. E igualmente, constató que la violencia de género puede resultar más efectiva que otras formas de agresión, para paralizar e inhibir la labor de las defensoras, ya que se caracteriza por culpar y avergonzar, normalizar o justificar los actos de los agresores, desconociendo la palabra de las mujeres al momento de denunciar y aislándolas de su núcleo familiar, laboral o de su comunidad.

Esta audiencia permitió que la Comisionada Tracy Robinson (entonces Relatora sobre los Derechos de las Mujeres en la CIDH), enfatizase que:

"[] la protección de las defensoras de los derechos humanos de las mujeres es una excelente forma de llamar la atención sobre el deber de los Estados en materia de igualdad. [Y que] el apoyo a las defensoras de los derechos de las mujeres es un "deber" de los Estados de las Américas y una prioridad para lograr la igualdad de sexos"⁸⁶.

81 IM-Defensoras. "Protección integral a defensoras de derechos humanos. Documento de trabajo para el II Encuentro de defensoras de Mesoamérica".

82 La "Convención de Belém do Pará" que establece que todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia CIDH. Informe No. 80/11. Caso 12.626. Fondo. Jessica Lenahan (Gonzales) y Otros. Estados Unidos. 21 de julio de 2011. Párr. 110; CIDH. Informe N° 28/07. Casos 12.496-12.498. Claudia Ivette González y otros. México. 9 de marzo de 2007. Ver también, CIDH. Informe N° 54/01. Caso 12.051. María Da Penha Maia Fernandes. Brasil. 16 de abril de 2001; CIDH. *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de enero de 2007; Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205; Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215; Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216 y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia.

83 IM-Defensoras. "Protección integral a defensoras de derechos humanos. Documento de trabajo para el II Encuentro de defensoras de Mesoamérica".

84 La Iniciativa Mesoamericana de Defensoras, el Centro para la Justicia Internacional (CEJIL), Amnistía Internacional, la Asociación para los derechos de la mujer y el Desarrollo (AWID), la Colectiva Feminista para el Desarrollo Local (en El Salvador), el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), Consorcio para el Diálogo y la Equidad Oaxaca (México), las Redes Nacionales de Defensoras de Derechos Humanos de El Salvador, Guatemala y México, así como la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala.

85 El video de la audiencia se encuentra disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5jAAWqEKJvc>

86 La CIDH señala que es "deber" de los Estados apoyar a las defensoras de la mujer. 28 de marzo del 2014. Agencia EFE. Disponible en: http://noticias.lainformacion.com/politica/derechos-humanos/cidh-senala-que-es-deber-de-los-estados-apoyar-a-las-defensoras-de-la-mujer_W3PTYalwprpeYoXs7ihFm/

Por otro lado, en relación con la obligación de prevenir la violencia en contra de la mujer, la CIDH ha urgido a los Estados, "a avanzar de forma significativa y urgente en la implementación de políticas públicas que hagan efectivos los estándares establecidos en la Convención de Belém de Pará, en especial a través de medidas que deconstruyan la discriminación estructural que subyace a la violencia contra la mujer"⁸⁷. De igual modo, la Corte IDH ha indicado que "ante un acto de violencia contra una mujer, resulta particularmente importante que las autoridades a cargo de la investigación la lleven adelante con determinación y eficacia, teniendo en cuenta el deber de la sociedad de rechazar la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado de erradicarla y de brindar confianza a las víctimas en las instituciones estatales para su protección"⁸⁸.

Para que se dé un cumplimiento efectivo de la obligación de investigar se requiere que las autoridades encargadas cuenten con formación adecuada en materia de género. Al respecto, cuando las investigaciones no son llevadas a cabo por personal capacitado, se observan serios retrasos e importantes deficiencias en las investigaciones, que se generan en muchos casos por la existencia de estereotipos de género discriminatorios, que contribuyen a desestimar la credibilidad de la denuncia⁸⁹.

Además es necesario señalar que la Comisión Interamericana ha hecho expresa referencia a los obstáculos reales de acceso a la justicia que sufren las mujeres en razón a su género, y como esto se manifiesta incluso en la falta de datos estadísticos que permitan determinar con exactitud cómo y en qué grado se dan estas dificultades de acceso⁹⁰. Agregando, que las deficiencias en la obtención de información estadística también se observan en relación con la violencia en contra de las periodistas, y que "la precariedad y la falta de coordinación en los sistemas de información para obtener estadísticas sobre incidentes y casos de violencia contra las mujeres" constituye un serio obstáculo para analizar las causas y tendencias que puede revelar este fenómeno⁹¹.

El SIDH también ha incorporado la perspectiva de género en su análisis del fenómeno de la violencia en contra de las personas defensoras. Así se observa cuando en el 2006 la CIDH incluyó a las mujeres entre los grupos de personas defensoras en especial situación de riesgo en el *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. De igual modo, en el segundo informe sobre esta materia, publicado en 2011, la CIDH hizo referencia a las mujeres defensoras, y a la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la evaluación del riesgo. Asimismo, consideró necesario tener en cuenta "el contexto particular en que realizan sus funciones las defensoras y defensores de derechos humanos que pudiera traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo en atención a su género".⁹² Igualmente, la CIDH ha aplicado este enfoque diferenciado en el otorgamiento de medidas cautelares, en las que atiende a la condición de mujer de las defensoras para plantear el tipo de medidas de protección a implementar⁹³.

87 Comunicado de Prensa. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *CIDH concluye el 150 Período de Sesiones*. 4 de abril de 2014.

88 Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). *Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, Párr. 576 Y 585.

89 La CIDH ha señalado que "Cuando las víctimas acuden a las instancias estatales de denuncia "policías o fiscalías principalmente" se encuentran, generalmente, con un ambiente de discriminación basado en el género. La presencia de estereotipos y prejuicios que existen entre operadores/as de justicia provoca que se le otorgue poca veracidad a la versión de la víctima, se le culpabilice, se justifiquen los hechos por la actitud o el comportamiento de la víctima o por sus relaciones sentimentales anteriores, se cuestione la honra de la mujer o se utilice un vocabulario sexista. También es común que se le discrimine por su [orientación] sexual, por el color de su piel, por su etnia, por su origen, por su bajo nivel escolar o por su nacionalidad, entre otros". Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, 9 diciembre 2011 Párr. 588. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf>

90 IM-Defensoras. "Protección integral a defensoras de derechos humanos. Documento de trabajo para el II Encuentro de defensoras de Mesoamérica".

91 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13. 31 de diciembre 2013. Págs. 164 y siguientes. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf

92 CIDH. *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas*. Párr. 512.

93 CIDH *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas* de 2006, y Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). *Defensoras y Defensores de Derechos Humanos: Apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas*, en su resolución AG/RES 2579 (XL-0/10), aprobada el 8 de junio de 2010, CIDH. *Resolución 18/2014, sobre Medida cautelar 218-14 en el Asunto YCGM y su núcleo familiar respecto de Colombia*, de 20 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/>



En su último informe, publicado en 2016, sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos, la CIDH reconoció que este fenómeno es más grave respecto a ciertos grupos de defensores y defensoras⁹⁴. Al respecto precisó que:

“Las defensoras de los derechos de las mujeres que promueven la igualdad de género, así como los derechos sexuales y reproductivos son objeto constante de incidentes de criminalización. La obstaculización de sus actividades mediante el uso indebido del derecho penal además de frenar sus causas, es consecuencia de la desigualdad histórica y estructural que ha caracterizado las relaciones de poder y la discriminación de la mujer, lo que repercute en que su labor sea objeto de difamación y criminalización a causa de prácticas discriminatorias y normas o pautas sociales que sirven para validar este tipo de acciones”⁹⁵.

Por tanto, la CIDH no sólo reconoció la situación de especial vulnerabilidad que enfrentan las defensoras, sino también las causas de desigualdad histórica y estructural que llevan a una mayor difamación y criminalización.

Por otro lado, el SIDH ha atendido expresamente a la alarmante situación de las mujeres periodistas en el continente y ha indicado que la existencia de riesgos diferenciados en el ejercicio de su profesión se debe a las "construcciones sociales de género y la discriminación a la que tradicionalmente han estado sujetas". Por ello ha considerado que esto implica una necesidad específica de protección de las mujeres periodistas⁹⁶.

En este sentido, es destacable el informe de la Relatoría de libertad de expresión emitido en 2013, en el que se incluye un apartado sobre esta cuestión. En él se hace referencia a la violencia que sufren las mujeres que ejercen el periodismo (quienes frecuentemente pueden ser consideradas como defensoras). El informe analiza cómo operan en el fenómeno de la violencia contra mujeres periodistas las desigualdades de género y las prácticas sexistas⁹⁷.

Así, el mencionado documento muestra la falta de atención frente a este fenómeno, y propone dar respuesta a este aspecto a través del diseño e implementación de medidas adecuadas tanto en la prevención, como en la protección y la procuración de justicia. Insta, por ello, a los Estados a adoptar "medidas concretas, adecuadas, integrales y efectivas encaminadas a hacer visible los ataques y otras formas de abuso perpetrados contra mujeres periodistas", así como a "mejorar los mecanismos de prevención, protección y respuesta judicial" que permitan garantizar que las mujeres puedan ejercer plenamente la libertad de expresión. Sin olvidar tampoco, que esta obligación necesariamente supone llevar a cabo un registro estadístico accesible que permita analizar el fenómeno que constituye la violencia contra las mujeres periodistas⁹⁸.

Aunque las defensoras de derechos humanos de la región cuentan con un marco amplio de protección, desarrollado tanto por el Sistema Universal de Naciones Unidas como por el SIDH, la violencia contra las defensoras sigue siendo alarmante, lo cual evidencia las graves fallas de implementación por parte de los Estados.

Al respecto, en la siguiente sección se analizarán las experiencias desarrolladas por las instituciones públicas en Honduras y México, destacando las serias dificultades y retos que las defensoras identifican en la práctica.

cidh/decisiones/pdf/2014/MC218-14-ES.pdf .

94 CIDH. *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15, de 31 de diciembre de 2015, párr. 48.

95 Ibid, párr. 52.

96 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13. 31 de diciembre 2013. Págs. 164 y siguientes. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf

97 Ídem.

98 Ídem.