

LA SENTENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA EN EL CASO DIGNA OCHOA Y FAMILIARES VS. MÉXICO: APORTES A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

THE JUDGMENT OF THE INTER-AMERICAN COURT IN THE CASE OF DIGNA OCHOA AND RELATIVES VS. MEXICO: CONTRIBUTIONS TO THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS DEFENDERS IN MEXICO

Gisela De León*
Lucas M. Mantelli**

I. Introducción

La decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Digna Ochoa vs. México,¹ es una sentencia histórica. Se trata de un caso emblemático para este país, en el que una reconocida defensora de derechos humanos a nivel nacional e internacional fue asesinada como consecuencia del trabajo que realizaba.

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Sentencia de 25 de noviembre de 2021 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*, 25 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_447_esp.pdf.

* Gisela De León es licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, y especialista en Derecho internacional de los derechos humanos. Actualmente, es la directora jurídica del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Twitter: @gis25776 (<https://twitter.com/gis25776>).

** Lucas M. Mantelli es abogado por la Universidad Católica Argentina y magíster por la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es coordinador jurídico de la oficina para Mesoamérica del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Twitter: @lucasmantelli (<https://twitter.com/lucasmantelli>).

Además, la investigación que llevó a cabo el Estado estuvo plagada de irregularidades: graves fallas en el manejo de la escena del crimen, errores e inconsistencias en la realización de peritajes, numerosas falencias en la cadena de custodia, omisiones en la protección de testigos y utilización de estereotipos de género, entre otras. Como si esto fuera poco, el Estado filtró información de las investigaciones que se venían realizando, con el fin de sostener ante la opinión pública la tesis de que Digna se había suicidado. Esto afectó profundamente su honra, aún después de su muerte.

También se trata de un caso paradigmático, porque refleja la realidad que viven las personas defensoras de derechos humanos en México aún hoy en día, más de 20 años después del asesinato de Digna y considerando el alto riesgo al que se exponen por el simple hecho de llevar adelante su labor. Del mismo modo, refleja la lucha de muchos familiares por la justicia de personas que sufren graves violaciones a los derechos humanos. Específicamente, en este caso, la sentencia no hubiera sido posible, de no ser por la persistencia de los familiares de Digna, que por más de dos décadas mantuvieron vivas sus ansias de justicia y se negaron a creer en la versión estatal de que ella se había suicidado.

En este ensayo se analizará la trascendencia de las principales medidas de reparación dictadas por el Tribunal en este caso, desde la perspectiva de una de las organizaciones que representa a la familia Ochoa y Plácido ante la Corte IDH.² Específicamente, nos referiremos a aquellas medidas de no repetición, que a juicio de los autores de este análisis —si son implementadas de manera adecuada—, contribuirán a la creación de un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos en México, en el que las personas defensoras puedan llevar a cabo su trabajo sin temor a sufrir represalias.

II. Las medidas de garantía de no repetición y el contexto que enmarca las violaciones a los derechos humanos

Antes de entrar en materia, es necesario resaltar la trascendencia que tienen las medidas de garantías de no repetición que la Corte IDH dicta de manera general en sus sentencias. Como su nombre lo dice, el objetivo de aquéllas es evitar la repetición de hechos como aquellos que son conocidos por el tribunal, y están enfocadas a atacar las causas estructurales de las violaciones cometidas. A lo largo de la historia, la Corte IDH ha ordenado una gran diversidad de medidas de no repetición que han contribuido a una mayor protección de los derechos humanos en el hemisferio y, al mismo tiempo, a evitar que más casos tengan que ser conocidos por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos.³

² Sus representantes actuales son el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Grupo de Acción por los Derechos Humanos y la Justicia Social AC (Twitter: @accion_dh, https://twitter.com/accion_dh).

³ Al respecto, la Corte ha ordenado adecuar legislación interna, crear o modificar mecanismos institucionales de protección

Es oportuno destacar que, para que la Corte dicte medidas de no repetición, es necesario que las víctimas y sus representantes demuestren que el contexto que generó la violación de los derechos de las víctimas no ha sido abordado adecuadamente por el Estado, lo que ha permitido la repetición del mismo tipo de hechos con el paso del tiempo. Eso fue justamente lo que se demostró en el litigio del caso de Digna Ochoa y Plácido.

Así, la Corte reconoció que, al momento de los hechos, es decir, entre finales de la década de los 90 e inicio de la década de los 2000, las personas defensoras de derechos humanos se encontraban en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos, incluyendo amenazas de muerte y ejecuciones extrajudiciales.⁴ También destacó que los niveles de violencia contra las personas defensoras, en el momento que conoció el caso, seguían siendo alarmantes al punto de que la relatora sobre personas defensoras de derechos humanos de Naciones Unidas, había señalado en su informe publicado a fines del año 2020, que México era uno de los países donde más asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos se habían llevado a cabo.⁵ A ello se suma el alto nivel de impunidad en que quedan este tipo de hechos.⁶

Esta situación no ha cambiado en el último año. Un informe publicado a principios de 2022, por Frontline Defenders, indica que México es el segundo país del mundo donde más personas defensoras fueron asesinadas en el 2021, con 42 asesinatos. Además, según fuentes públicas y organizaciones de la sociedad civil, hasta febrero de 2022 ya habían sido asesinadas al menos, nueve personas defensoras de derechos humanos.⁷

La continuidad del grave contexto descrito es justamente desde donde surge la relevancia de varias de las medidas de no repetición, ordenadas por la Corte en el caso de Digna Ochoa. Así, si bien México ha adoptado algunas medidas tendientes a la protección de las personas defensoras, es evidente que éstas no han sido suficientes ni efectivas

III. Medidas de garantía de no repetición ordenadas por la Corte IDH en el caso

Antes de analizar algunas de las medidas específicas ordenadas por la Corte, es necesario resaltar que, durante el litigio del caso, el Estado aceptó su responsabilidad por algunas

y monitoreo, implementación de recursos para fines específicos, implementación de programas de desarrollo sobre salud, educación, producción e infraestructura, capacitaciones, entre otras.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Sentencia de 25 de noviembre de 2021 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*, 25 de noviembre de 2021, Serie C, No. 447, párr. 44.

⁵ *Ibidem*, párr. 47.

⁶ Conforme a la información aportada por la relatora especial, “el 98% de los delitos cometidos en México quedan sin resolver”, y “el porcentaje de investigaciones y enjuiciamientos de delitos contra defensores de derechos humanos que prosperan era «insignificante»”.

⁷ José Luis Gamboa, Margarito Martínez Esquivel, Ximena García, Lourdes Maldonado López, Ana Luisa Garduño Juárez, Roberto Toledo, Patricia Guerrero Vinuesa, Heber López Vásquez y Jorge Luis Camero.

de las violaciones cometidas en perjuicio de Digna y,⁸ mediante el diálogo con la familia Ochoa y sus representantes, aceptó implementar algunas de las medidas que posteriormente fueron ordenadas por la Corte. Varias de éstas están justamente destinadas a fortalecer la protección de las personas defensoras de derechos humanos, hecho que fue valorado de forma positiva por la Corte.⁹

En este sentido, resaltamos, en primer lugar, la creación de un reconocimiento a personas defensoras de derechos humanos que llevará el nombre “Digna Ochoa y Plácido”. Esta medida tiene particular relevancia para la familia Ochoa y Plácido, así como para su representación desde dos aristas.

Por un lado, porque es una forma de reivindicar la imagen y la memoria de Digna Ochoa. Como ya señalamos, la Corte reconoció en su sentencia y el Estado en el reconocimiento de responsabilidad presentado ante el tribunal, que la imagen y la honra de Digna había sido profundamente afectadas después de su muerte, debido a que el Estado filtró información de las investigaciones con el fin de sostener ante la opinión pública la versión de que Digna se habría suicidado.¹⁰

Además, el establecimiento del premio y su entrega cada año es una forma de reconocimiento estatal del papel fundamental que las personas defensoras de derechos humanos ejercen en la garantía de la democracia y el Estado de derecho dentro de la sociedad, lo que se considera como un elemento esencial para la creación de un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos.

En este mismo sentido, contribuirá el diseño e implementación de una campaña para reconocer la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos, que también fue ordenada por la Corte. Ello, debido a que, tanto a nivel social como a nivel estatal, siguen operando una serie de prejuicios hacia las personas defensoras de derechos humanos y, en particular, hacia las mujeres defensoras, que son utilizados para justificar su estigmatización, e incluso los actos de violencia en su contra. Por eso, resulta sumamente relevante la adopción de medidas estatales para reivindicar el trabajo de las personas defensoras.

De hecho, ya la Corte había ordenado en el año 2009 la creación de una campaña nacional de sensibilización y concientización sobre la importancia de la labor que realizan los defensores del medio ambiente, así como de sus aportes en la defensa de los derechos humanos¹¹ en relación con Honduras, con este mismo fin. En un sentido similar, también ordenó la implementación de una política pública para la protección de

⁸ En el acto de la audiencia pública, y posteriormente, en su escrito de alegatos finales, el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1., y del artículo 7 de la Convención de Belem do Pará. También la responsabilidad sobre el artículo 5 de la Convención Americana en perjuicio de los familiares de Digna Ochoa, y artículo 11 del mismo instrumento, en relación con su artículo 1.1., en perjuicio de la señora Digna Ochoa.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Digna Ochoa y familiares vs. México. Sentencia de 25 de noviembre de 2021 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*, 25 de noviembre de 2021, Serie C, No. 447, párr. 177.

¹⁰ *Ibidem*, párrs. 96 y 127.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Sentencia de 3 de abril de 2009 (fondo, reparaciones y costas)*, 3 de abril de 2009, Serie C, No. 196, párr. 214.

las defensoras y los defensores de derechos humanos, que tome en cuenta, entre otras características, “la promoción de una cultura de legitimación y protección de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”.¹²

Por otra parte, una de las medidas más importantes ordenadas por la Corte es la creación de un plan de fortalecimiento calendarizado del “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”. Si bien la existencia del mecanismo es considerada como un avance para la protección de las personas defensoras, es evidente que no ha sido suficiente, pues como ya señalamos, los actos de violencia contra las personas defensoras, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, continúan. De hecho, al menos nueve personas incorporadas al mecanismo fueron asesinadas entre 2017 y 2020.¹³

La orden de la Corte llega, además, en el momento en el que el ejecutivo federal ha llamado a un diálogo para introducir una Ley General de Prevención y Protección de Personas Defensoras y Periodistas, por lo que consideramos que la adopción de esta ley debe tomar en cuenta lo ordenado por la Corte, así como las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en la materia, y de los peritos que declararon en el proceso al respecto, como establece la sentencia.

Así, por ejemplo, la OACNUDH estableció que el Mecanismo no ha gozado de la priorización política por parte de las autoridades federales, estatales y municipales que garanticen una respuesta y coordinación adecuada frente a la situación de riesgo que enfrentan las personas defensoras.¹⁴ De acuerdo con el diagnóstico, el gobierno federal no suele dar seguimiento al trabajo del Mecanismo con las autoridades relevantes en la materia, mientras que las instancias estatales y municipales suelen hacer caso omiso de sus obligaciones de protección y coordinación.¹⁵

En el mismo sentido, pese a que la Ley de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas mandata la coordinación entre distintos niveles de gobierno del Estado mexicano, a la fecha, menos de la mitad de las entidades federativas ha definido un canal de coordinación entre el gobierno federal y los estatales.¹⁶ Com-

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Sentencia de 28 de agosto de 2014 (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)*, 28 de agosto de 2014, Serie C, No. 283, párr. 263 y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Luna López vs. Honduras. Sentencia de 10 de octubre de 2013 (fondo, reparaciones y costas)*, 10 de octubre de 2013, Serie C, No. 269, párr. 243.

¹³ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, “Comunicado de prensa. México: Organizaciones de DDHH denuncian ante la CIDH agravamiento del riesgo para personas defensoras y periodistas en México”, *CEJIL*, 15 de julio de 2020, disponible en: <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/mexico-organizaciones-de-ddhh-denuncian-ante-la-cidh-agravamiento-del-riesgo-para-personas-defensoras-y-periodistas-en-mexico/>.

¹⁴ Protection International, *Informe Focus 2017. Políticas públicas para la protección de defensores de los derechos humanos: desafíos actuales y tendencias globales*, 2017, p. 34, disponible en: https://issuu.com/protectioninternational/docs/092017_focus_report_pi_es_final-web.

¹⁵ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo*, julio de 2019, pp. 8-9, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_FCO_MEX_37549_S.pdf.

¹⁶ *Ídem*.

plejizando aún más la respuesta del Estado, no todos los mecanismos de coordinación existentes entre los niveles de gobierno son homogéneos y la mayoría no cuenta con el personal, capacidad y/o especialización suficiente para atender la situación de riesgo y violencia que enfrentan las personas defensoras.¹⁷

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal —ahora Ciudad de México—, lugar donde aconteció el asesinato de la defensora Digna Ochoa, aprobó una ley de protección a personas defensoras y periodistas en 2015.¹⁸ En el mismo sentido que la legislación federal, esta ley constituyó un mecanismo de protección de personas defensoras a nivel de la entidad; sin embargo, a criterio de la OACNUDH, esto ha significado la fragmentación de la responsabilidad entre distintos niveles de gobierno y, por lo tanto, una barrera para el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano de respetar y proteger la labor de defensa de derechos humanos, así como de prevenir, investigar y sancionar las agresiones contra las personas defensoras.¹⁹

Al efecto, un tema de preocupación que la perita Erika Guevara levantó durante la audiencia pública del caso de Digna Ochoa y que debería ser tomado en cuenta por el Estado, es el hecho de que el Mecanismo cuenta con un modelo de medidas de protección taxativas, que poseen un enfoque policial y reactivo. Lo anterior, impide que el Mecanismo pueda recurrir a otras medidas adecuadas para responder al riesgo y a las necesidades de las personas y comunidades defensoras de derechos humanos en México. Además, no cuenta con una política pública integral que atienda las causas estructurales que generan un contexto de riesgo para personas defensoras de derechos humanos, que cuente con un enfoque diferenciado que tenga en cuenta sus necesidades de protección de personas defensoras, con perspectivas de género, etnia, identidad, entre otras.

De esta forma y, tomando en cuenta las características particulares del caso de Digna, cobra especial relevancia que el Mecanismo cuente con un enfoque específico de género, que tome en cuenta los riesgos específicos que las mujeres defensoras enfrentan.

Además de considerar éstas y otras recomendaciones, es esencial que los diálogos que han sido convocados sean lo más amplios e inclusivos posibles, de forma que permita incorporar la visión de todos los sectores que desde hace tiempo trabajan la problemática.

¹⁷ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Revela CNDH falta de ley en 22 entidades federativas para proteger a personas defensoras de derechos humanos*, 7 de octubre de 2018, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2018/Com_2018_297.pdf; Espacio osc, *Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano*, 2017, p. 58 y 60, disponible en: http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/03/Espacio-osc_Tercer-Informe_web-baja.pdf.

¹⁸ Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VI Legislatura, “Ley para la Protección Integral de Personas Defensoras de Derechos humanos y Periodistas del Distrito Federal”, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 10 de agosto de 2015, disponible en: <http://aldf.gob.mx/archivo-74ea2ed80b1e8b8607ca0e3c8e566ac8.pdf>.

¹⁹ Espacio osc, *Protección integral para personas defensoras de derechos humanos y periodistas: la deuda del Estado mexicano*, 2017, p. 60, disponible en: http://espacio.osc.mx/wp-content/uploads/2018/03/Espacio-osc_Tercer-Informe_web-baja.pdf; Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo*, julio de 2019, p. 9, disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pu-b/190725-Diagnostico-Mecanismo-FINAL.pdf.

Por otra parte, la Corte ordenó específicamente que el plan de fortalecimiento debía incluir “la asignación de recursos para el cumplimiento de sus funciones en el territorio nacional”. Al respecto, genera especial preocupación la tendencia reciente que ha minado la autonomía presupuestaria del mecanismo de protección,²⁰ y le ha dotado de recursos insuficientes para su operación.²¹ En atención a ello, el Estado debe adoptar medidas para revertir esta tendencia.

Finalmente, la Corte ordenó la creación e implementación de un protocolo específico y especializado para la investigación de ataques contra las defensoras y defensores de derechos humanos, a nivel federal.

La impunidad sigue siendo uno de los principales elementos que generan vulnerabilidad para las personas defensoras en el país, pues reproduce las violaciones de derechos humanos en su contra. Según datos de la Secretaría de Gobernación del año 2021, en más del 90% de las agresiones letales contra defensores no se ha impartido justicia.²² Frente a esta preocupante realidad, no existe en México un protocolo específico para la investigación de crímenes contra personas defensoras de derechos humanos que guíe las actuaciones de los investigadores y fiscales que actúan en relación con este tipo de hechos.

La Corte ordenó, en concordancia con su jurisprudencia constante sobre el tema, que este protocolo debe tener en cuenta los riesgos inherentes a la labor²³ de los defensores, que exija un examen exhaustivo de la posibilidad de que el ataque esté motivado o vinculado con la promoción de los derechos humanos de la víctima,²⁴ y que debe tener perspectiva de género y de etnia. Además, debe estar acompañado de un plan de capacitación acerca de su uso y debe incluir la creación de un sistema de indicadores para medir su efectividad.

²⁰ Vázquez, Juan, “La eliminación de los fideicomisos pone en riesgo la vida de personas defensoras de derechos humanos, periodistas y víctimas”, *Artículo 19*, 21 de octubre de 2020, disponible en: <https://articulo19.org/la-eliminacion-de-los-fideicomisos-pone-en-riesgo-la-vida-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos-periodistas-y-victimas/>.

²¹ Espacio OSC, “Riesgo para defensor@s por falta de presupuesto para mecanismo de protección”, *Serapaz A.C.*, 29 de agosto de 2018, disponible en: <https://serapaz.org.mx/riesgo-para-defensors-por-falta-de-presupuesto-para-mecanismo-de-proteccion/>.

²² Secretaría de Gobernación, *Agravios contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas*, 5 de octubre de 2021, disponible en: <http://www.alejandrocinas.mx/wp-content/uploads/2021/10/PRESENTACION%CC%81N-FINAL-MECANISMO-.pdf>.

²³ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre el funcionamiento del mecanismo*, julio de 2019, p. 274, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_FCO_MEX_37549_S.pdf. Véase también Peritaje Michel Forst.

²⁴ Naciones Unidas. Asamblea General: Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, *Christof Heyns*, 28 de abril de 2014, A/HRC/26/36/Add.1., p. 23, párr. 114, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/139/97/PDF/G1413997.pdf?OpenElement>.

IV. Conclusión

La Corte constató el contexto de peligrosidad que se vive en México para el ejercicio de la defensa de derechos humanos, planteado por la representación y, en consecuencia, ordenó en total siete medidas de garantía de no repetición, algunas de las cuales fueron propuestas por el Estado con la conformidad de la representación durante el trámite del litigio.

El reconocimiento en materia de defensa de derechos humanos que llevará el nombre de “Digna Ochoa y Plácido”, la campaña de comunicación para reconocer la labor de las personas defensoras de derechos humanos, el fortalecimiento del “Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas”, así como la reforma a la “Ley Federal Para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal”, constituyen una serie de importantes herramientas para tratar la compleja situación de las defensoras de derechos humanos en México. Aunque se puede afirmar, con seguridad, que su implementación no será una tarea sencilla.

En este sentido, se estima que, de implementarse de manera adecuada estas medidas, se contribuirá a mejorar la dura realidad que hoy en día siguen afrontando las personas defensoras en México y, en consecuencia, se generará un ambiente en el cual la defensa de los derechos humanos pueda ser ejercida en condiciones de seguridad.