



El Colegio de México
Centro de Estudios Internacionales

**ENTRE EL COMPROMISO, EL CUMPLIMIENTO Y EL ACTIVISMO:
CAUSAS Y FACTORES DEL LIDERAZGO MEXICANO EN LA APROBACIÓN DE LA
RESOLUCIÓN 32/2 DEL CONSEJO DE NACIONES UNIDAS DE DERECHOS
HUMANOS SOBRE LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA Y DISCRIMINACIÓN EN
RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO EN CONTRA DE
LAS PERSONAS LGBTIQ+.**

TESIS
que para obtener el título de

Licenciatura en Relaciones Internacionales

presenta:

Josué Emiliano Palau Rodríguez

Directora de tesis: **Dra. Ana Covarrubias Velasco**

Ciudad de México,
2023.

A Rodolfo, mi abuelo.

A todas, todos y todes quienes abrieron camino antes de mí.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	p. 5
Introducción.....	p. 7
I. Contextualizando el caso.....	p. 25
II. Describiendo el caso.....	p. 56
III. Entendiendo el caso.....	p. 113
Reflexiones finales sobre el activismo mexicano en la aprobación de la Resolución 32/2 como un caso de estudio de política exterior.....	p. 152
Bibliografía.....	p. 162
Entrevistas.....	p. 167
Anexos.....	p. 168

✕

Nota: Como un acto de congruencia con mi tema de investigación, y como posicionamiento político, escribo la presente tesis haciendo uso del lenguaje incluyente. En la medida de lo posible, buscaré el uso de términos neutros para sustituir las fórmulas masculinas del plural del sustantivo. No obstante, cuando esto no sea posible, utilizaré la fórmula del desdoblamiento de términos (las y los, todas y todos) o el femenino incluyente (la persona Comisionada, la persona embajadora).

Ni la economía del lenguaje, ni las normas de la escritura académica, deberían ser excusa para borrar la existencia de ninguna población humana.

✕

AGRADECIMIENTOS

A punto de escribir este apartado, de cara a una página en blanco, me parece imposible poder abarcar todos los agradecimientos que me tocan, toda vez que estoy convencido de que no soy más que el resultado de cientos de personas y momentos que me trajeron hasta aquí. Con todo, la tradición dicta hacerlo, y es eso lo que intentaré. Gracias, gracias y mil veces gracias a mi sostén, mi madre, Blanca. Nunca tendré palabras suficientes para agradecerte todo lo que me has dado, pero espero que la vida me alcance para intentar demostrarlo; a mi maestra de creatividad ante la vida, Ana Lucía; a mi papá, Salvador, por seguir estando aquí. Al roble, mi abuelo. A mis abuelos, a mi tío Pedro Palau, a mi tía Lulú, mi tía Elvira y mi tío Arturo: gracias por darme una familia en la que puedo ser y estar. A Uriel, por enseñarme que lo mejor que puedo ser es yo mismo. A mis hermanos, Saray, Iker e Isabela, por ser fuente de luz.

Quiero agradecer a todas las personas LGBTQ+ que han sido mis maestras de vida, que me enseñaron que no estoy solo y que tengo el derecho de ser libre y feliz. A Iván Tagle, Paola Santillán y a la familia Yaaj. A Temístocles Villanueva por ser mi mentor, amigo y ejemplo a seguir. A Manuel Ramírez, Antonio Zavala, Gerardo Maldonado, Irvin Solís y Jorge Nieto por marcar ruta y ser sostén en mi vida. A Oscar Martínez, Carlos Ramírez, Arturo Palacios, Mario Morales por ser mis cómplices en el trayecto de El Colegio. A Coco, Cruz, Ximena, Jair, Alex, Martín, Ramón, Raúl, Jesús, Aníbal y a toda la comunidad LGBTQ+ de El Colegio de México por ser mi comunidad y por seguir abriendo camino. A TODES COLMEX y sus integrantes pasadas, presentes y futuras.

Gracias a mi familia elegida: Emilio, Beto, Alonso, Isaac, Eduardo, Juan Carlos y Juan D.; a Mau y Jesús. A mi familia colmea: Ireri, Alex, Karina, Triana, Rodrigo, Carla, Miguel Ángel, Andrés, Lucía, Dafne y Rocío. A mi equipo de trabajo, que me enseña mucho día a día: Fer Juárez, Fer Lobato, Javier Obregón, Leonardo Mejía, Emilio Jiménez y al #TeamTemis. A Gaby Revueltas, Emiliano Martínez y Félix Martínez por haber sido mi segunda familia y mis primeros maestros de política. A las personas que me acompañaron durante mi trayectoria munner y fueron parte de mi definición vocacional.

Gracias infinitas a mi red de apoyo de apoyo fundamental de este último año, Bernardo y Brian, por permitirme ser en total libertad a su lado.

A Chris Dennis, Alan de la O, Ari Muñoz, ShoSho, Adrián Rodríguez, Paola Santillán y a todos los futuros liderazgos LGBTIQ+ que me llenan de esperanza. Es un honor caminar de la mano con ustedes.

A todas aquellas personas que me han enseñado lo que es el amor.

Gracias a todas, todos y todes ustedes, porque estando como estamos solas, solos y soles, decidimos hacer lo extraordinario y compartir nuestra soledad.

“La gente como usted y como yo está muy sola; pero, al fin y al cabo, nosotros tenemos nuestra amistad, tenemos la satisfacción secreta de rebelarnos y de desear lo extraordinario”.

Demian, Herman Hesse.

INTRODUCCIÓN.

En junio de 2016, el Consejo de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CNUDH) aprobó la resolución 32/2 por una mayoría de 23 votos a favor frente a 18 en contra y seis abstenciones. Entre otras medidas, la resolución establecía la creación de la oficina del Primer Experto Independiente de Naciones Unidas para el combate a la violencia y discriminación basada en la orientación sexual e identidad de género (en adelante, EIOSIG). Tal figura resulta especialmente interesante dentro del sistema de Naciones Unidas (NN.UU.) dadas sus funciones y capacidades, entre las que destaca la capacidad de visitar cualquier Estado que forme parte del régimen internacional de los derechos humanos y realizar informes sobre la situación de los derechos de personas lesbianas, gay, bisexuales, trans, asexuales e intersexuales (LGBTTTIQA, o en adelante, LGBT+), para luego presentarlos al Alto Comisionado de NN.UU. para los Derechos Humanos (ACNUDH), al Consejo de Derechos Humanos (CNUDH) y la Asamblea General. La propuesta inicial fue presentada por un grupo nuclear de ocho naciones latinoamericanas, encabezadas por la delegación mexicana y su delegado ante el CNUDH, Jorge Lomónaco.

La construcción del régimen internacional de los Derechos Humanos (RIDH) ha sido una búsqueda global desde el fin de la segunda Guerra Mundial, y ha contado con la participación de distintos Estados, tanto del Norte, como del Sur global. Aunque ha sido objeto de debate el verdadero papel de los Estados latinoamericanos en la construcción del RIDH, trabajos más recientes demuestran su protagonismo y liderazgo en ciertos temas y coyunturas.¹ No obstante, la participación de los países

¹ Kathryn Sikkink, “El papel protagonista de América Latina en los Derechos Humanos”, *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, 22, 2015, pp. 215-228.

latinoamericanos en la agenda internacional de los DD.HH. ha estado fuertemente vinculada a sus procesos internos y sus experiencias históricas. Así, por ejemplo, casi todos los países de la región han incluido el tema de los derechos humanos como uno de los ejes de sus políticas exteriores, resultado de sus respectivos procesos de democratización.² Además, hay casos concretos en que los Estados latinoamericanos han liderado avances en el RIDH, como la firma de la *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*.

Estos casos, sin embargo, arrojan luz sobre el hecho de que el liderazgo de los países en el RIDH varía según el tema y el momento histórico en el que se presenta. Los Estados latinoamericanos han mostrado una mayor actividad y participación en el área de los derechos políticos y sociales, para responder a sus propios procesos de democratización y sus objetivos de desarrollo económico. En temas como el de los derechos sexuales y reproductivos o los temas de género, el liderazgo ha estado más claramente en los Estados del Norte global, principalmente los europeos y, en ciertos momentos, Estados Unidos.³

El caso del activismo mexicano en favor de la aprobación de la resolución 32/2 –encabezando un grupo de Estados latinoamericanos– parece contrastar con esta tendencia regional, retratada por autores como Luis Roniger o Luis Díaz Müller. El activismo de México, previo a la aprobación de la resolución, parece haberse centrado en tres objetivos: 1) la presentación del borrador previamente negociado con el grupo nuclear; 2) la defensa de la votación del borrador sin modificaciones o enmiendas; y, 3) enfrentar la fuerte oposición de la mayoría de los Estados africanos

² Jeanne Foucade, “Los derechos humanos en la política exterior de los países de América Latina”, Centro para la apertura y desarrollo de América Latina, en su página: *Observatorio de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, en su página (publicado el 12 de abril de 2019).

³ Wanda Wanda, “Sexual and reproductive rights and the human rights agenda: controversial and contested”, *Reproductive Health*, 19(38), 2011, pp. 119-128.

y medio orientales presentes en el Consejo.⁴ Ese activismo se constituye, así, como un caso de liderazgo de un Estado latinoamericano en la agenda de derechos sexuales y reproductivos; específicamente, en la de género y diversidad sexual, en la que, conforme a la literatura anteriormente mencionada, todos los países latinoamericanos parecen mostrar un reconocimiento y aplicación tardíos.

El papel central de México en la adopción de una resolución tan progresista en un tema como los derechos LGBT+ también resulta interesante dadas las contradicciones que existen con la realidad política de las personas LGBT+ dentro del país. Pese a que desde 2015 la Suprema Corte de Justicia ha dictado sentencias favorables al reconocimiento de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género, tal reconocimiento ha sido constantemente negado por las leyes, cortes y Congresos de los estados que componen la federación.⁵ Temas como el matrimonio igualitario o el cambio de identidad de género para personas trans en documentos oficiales han avanzado mínimamente durante los últimos tres sexenios, generando, además, respuestas agresivas de grupos y organizaciones anti derechos, como el denominado Frente Nacional por la Familia. A esta situación se suma la de la violencia y discriminación generalizadas en contra de las personas sexo y genérico diversas en todo el país a causa de su orientación sexual y/o su identidad de género, siendo México el segundo país con más crímenes de odio en América Latina, de acuerdo con Amnistía Internacional⁶ y la Organización Internacional de Gays, Lesbianas, Bisexuales Trans e Intersex para América Latina y el Caribe (ILGALAC).⁷

⁴ Análisis propio de los discursos del delegado mexicano en el Consejo de Derechos Humanos a partir del trabajo de Avinaba Dutta (comp.), *Compilation of the Adoption of the 2016 SOGI Resolution*, ILGA-ARC International, ILGA/ARC, 2016.

⁵ Jairo Antonio López, “Los derechos LGBT en México: Acción colectiva a nivel subnacional”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 104, 2018, pp. 69-88.

⁶ s/a, *Informe 2016-2017 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el Mundo*, Londres, Amnistía Internacional, 2017, pp. 307-308.

⁷ Martín de Grazia, *Crímenes de odio contra personas LGBTI en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, ILGALAC, 2020, pp. 99-100.

Todo lo anterior, enmarcado en una profunda crisis de derechos humanos que se extendió entre los gobiernos de Felipe Calderón y de Enrique Peña Nieto. Tal crisis alcanzó su cumbre de atención mediática con la desaparición de 43 estudiantes en Iguala, Guerrero, el 27 de septiembre de 2014, también conocido como caso Iguala o caso Ayotzinapa.

En estas circunstancias, la actividad de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) resulta fundamental. En el caso específico de derechos LGBT+, distintas OSC habían posicionado temas como la violencia y discriminación por motivo de la orientación sexual o identidad de género, y de los derechos LGBT+, desde la década de 1990. Con logros como la aprobación del matrimonio igualitario en la capital, en 2010, dichas organizaciones se habían convertido en referentes en la esfera pública nacional e internacional. Frente a la crisis, de 2010 a 2016, activistas y organizaciones, aumentaron su presencia en foros y espacios internacionales y, con ello, empezaron a tejer fuertes redes y alianzas con organizaciones como la Organización Internacional de Gays y Lesbianas (ILGA, por sus siglas en inglés). Lo anterior hace de las OSC un actor relevante en la formulación de políticas públicas y posturas gubernamentales sobre derechos sexuales y reproductivos, temas de género y de combate a la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Con todo, una pregunta relevante será evaluar el peso real que tales organizaciones pueden llegar a tener en el desarrollo de la política exterior y la actividad multilateral en el caso mexicano.

En el presente trabajo de investigación sostengo que el liderazgo de México frente a la aprobación de la resolución 32/2 representa un caso de activismo internacional en un tema que, hasta ese momento, sólo había motivado actitudes de compromiso por parte del Estado mexicano, pero sin conllevar esfuerzos profundos de cumplimiento. Con mi tesis, intentaré identificar y explicar los factores, actores y procesos que llevaron a México a encabezar esa empresa. Con ello, mi interés no es

sólo aportar al estudio de la política exterior mexicana, sino también a los estudios sobre la redefinición del activismo y liderazgo de países como México en la agenda internacional de Derechos Humanos. Al finalizar, espero poder extraer algunas reflexiones puntuales sobre los actores y dinámicas que influyen hoy en esas redefiniciones y cambios.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El presente trabajo será, medularmente, un análisis de política exterior. Para hacerlo, planeo partir de los trabajos de Christopher Hill. Retomando los conceptos e ideas centrales de su trabajo *The Changing Politics of Foreign Policy* procederé a plantear preguntas guía que intentaré responder tanto en el análisis de la formulación de la agenda de derechos humanos en la política exterior mexicana, como en el de mi caso de estudio. Esas preguntas serán mi guía tanto para la primera parte del trabajo, que será un breve análisis histórico de los procesos de formulación de la política exterior de los derechos humanos, y los elementos que influyen en éste, como para la segunda. En ésta me centraré ya en comprender cuáles fueron los factores, motivaciones y actores que definieron la postura mexicana en el Consejo de Derechos Humanos en 2016.

Pensando en el nivel interno de la política exterior, pero en el que influyen los factores internacionales y la percepción que los actores tengan de éstos, me inserto en el debate sobre la agencia con la visión de Hill. Así, asumo que se trata de “la acción decidida e implementada por distintos individuos, regularmente desde el Estado”.⁸ Eso, como veremos en lo subsecuente, implica que me centraré en los actores y procesos en el ámbito político interno, que después llevan a la implementación de la política exterior como un resultado que presenta el Estado hacia el exterior de forma unificada. Aquí también nos es útil la definición aportada por Margaret Hermann,

⁸ Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 51.

quien establece que la política exterior, como otras formas de política, está hecha 1) por personas, 2) configuradas en distintas oficinas y formaciones institucionales con relación e interacciones entre sí.⁹

En primer lugar, parto de la definición de Hill de la política exterior como “la suma de las relaciones oficiales externas conducidas por actores independientes (regularmente los Estados), en las relaciones internacionales”.¹⁰ En este sentido, aunque Hill reconoce que no se puede restringir la política exterior como acción única de los Estados, la pregunta es hasta qué punto otros actores pueden ser considerados independientes. Conforme a lo anterior, rescato una serie de preguntas guía sobre los distintos factores involucrados en la formulación de una política exterior. Las preguntas que buscaré responder sobre la política exterior de derechos humanos en México, de forma general, y de mi caso, en particular, son las siguientes:

1. ¿Para quién es la política exterior?
2. ¿Para qué es la política exterior? (Expectativas)
3. ¿Quiénes gobiernan en política exterior?
4. ¿Cómo se decide e implementa la política exterior?

Respecto a la pregunta uno, Hill nos dice que, en esencia, la política exterior está dirigida a la población nacional (la ciudadanía).¹¹ Sin embargo, con el tiempo, el concepto de público o población destinataria de la política exterior se ha ampliado. Así, por ejemplo, con el desarrollo del discurso de los derechos humanos, ha incluido a las y los ciudadanos de otros países como objetos de política exterior. Asimismo, para Hill hoy es necesario considerar distintos tipos de públicos a los que va dirigida

⁹ Margaret G. Hermann, “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework”, *International Studies Review, Leaders, Groups and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*, Oxford, University Press, Vol. 3, Num. 2, 2001, p. 48.

¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹¹ *Ibid.*, p. 41.

una política exterior.¹² En el caso mexicano podríamos preguntarnos hasta qué punto es cierto que la ciudadanía es el público objetivo perenne de nuestra política exterior, y no lo es más la misma élite que la formula, o actores internacionales. No obstante, lo que yo propongo es que sí se pueden considerar distintas configuraciones de la ciudadanía como públicos interesados. Y en ésta valdría la pena considerar a las organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, que constituyen nuevos públicos interesados en la política exterior y que pueden ejercer presión mediante políticas de *avergonzamiento* o la conformación de redes transnacionales de defensoría.¹³ Estas dos configuraciones se vuelven especialmente relevantes dado el caso de estudio.

La segunda pregunta tiene que ver con las expectativas que se tienen de la política exterior, empezando por las de la élite que la formula, pero considerando también las presiones que la política interna ejerce sobre la exterior. Hill, por ejemplo, menciona las dos expectativas básicas de la política interior a la exterior: mayor democratización y mayor eficiencia,¹⁴ definida esta última en el sentido de mayor capacidad de conseguir los objetivos que se propone. Esto parece ser cierto en las grandes democracias desarrolladas y en países en los que existe una esfera pública de debate sobre la política exterior, aunque también pueden estar motivados por procesos de democratización, tal como expone Miles Kahler en su introducción a “*Liberalization and Foreign Policy*”;¹⁵ en este sentido, valdría la pena preguntarse hasta qué punto esto es cierto en el caso mexicano, y su proceso de apertura democrática, conforme desarrollemos el caso de estudio. Por otro lado están las expectativas de la élite. Hill menciona que, incluso en élites pequeñas, estas

¹² *Ibid.*, p. 42-43.

¹³ Alejandro Anaya Muñoz y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Pensamiento Propio*, Vol. 38, 2013, p. 65.

¹⁴ Hill, *op.cit.*, p. 43.

¹⁵ Miles Kahler, “Introduction: Liberalization and Foreign Policy”, en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, p. 13.

expectativas pueden variar, lo que representa retos para la formulación de una política exterior unificada.¹⁶

La propuesta del autor es intentar clasificar siete expectativas u objetivos principales que las políticas exteriores de casi todos los países tienden a buscar en el campo de las relaciones internacionales. De estos siete objetivos, yo rescataría tres.¹⁷ El primero, la proyección de identidad que, aunque en los términos de Hill tiene que ver con la pretensión de mostrar unidad cultural y nacional, para mí podría relacionarse también con la imagen que un Estado quiere dar de sí mismo hacia el mundo, y a los cambios en esta imagen.¹⁸ El segundo, negociar un orden internacional estable. En el caso de este objetivo, a diferencia de Hill, yo intentaría llevarlo más allá de la percepción del orden económico y pensarlo en términos del régimen internacional de los Derechos Humanos. Esto también se relaciona con una dinámica de instrumentalización de la política exterior y los mecanismos internacionales para objetivos internos en términos del proceso de democratización, tal como expone Kahler. Y el tercero, la defensa de comunes globales. Sin embargo, a estos siete objetivos, y especialmente a los tres que destaco, podríamos agregar uno más: la multiplicación de capacidades internacionales, lo que impulsa a los Estados a buscar estar presentes en más agendas y temas en el sistema internacional.¹⁹

Para la tercera pregunta, asumo con Hill que el Estado es un actor unificado al exterior, pero cuyos procesos internos implican a distintos actores, incluyendo no estatales. Para contestarla, señalo quiénes de los actores que el autor identifica (el

¹⁶ A. Anaya y Saltalamacchia, *Art. Cit.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 45.

¹⁸ Un buen ejemplo de esto sería la reorientación de política exterior hacia la agenda democrática y de derechos humanos que encabezó Jorge Castañeda durante su tiempo como canciller y que coincidió con el interés del presidente Vicente Fox de proyectar una imagen de México como una nación democrática, fruto de la transición que lo llevó a la presidencia.

¹⁹ Propuesta hecha por Jorge Nieto en su tesis: *El peso de una flota. Capacidades materiales e influencia de la República Popular China en la negociación del Convenio sobre trabajo marítimo, 2000-2016*, (tesis de licenciatura), El Colegio de México, 2016. Para ello, parte de los trabajos de Charles Tilly y Bueno de Mesquita, entre otros.

secretario -como jefe nominal de la política exterior-, el jefe de Estado, los distintos miembros del gabinete con intereses en el exterior, las burocracias/funcionariado público, los miembros del Senado, y los actores no gubernamentales, como las OSC) intervienen en la formulación de la política exterior de Derechos Humanos y en la definición del liderazgo para el caso específico. Aquí es importante la definición de agencia, pero también los agentes como concepto separado. Eso nos lleva a la necesidad de entender las relaciones entre los distintos actores o agentes, y la influencia real de cada uno que depende, en buena medida, de tres factores: la oficina que ocupa, la libertad/autonomía que tiene para tomar sus propias decisiones y para movilizar sus propios recursos.²⁰

Al respecto, Walter Carlsnaes también reconoce la importancia de la agencia, pero considera que existen cuatro perspectivas desde las que se puede comprender y estudiar esta agencia: las más tradicionales de la acción racional y la explicación psicológica-cognitiva, y las perspectivas institucional y de estudio comparativo de caso, más relacionadas entre sí, toda vez que existe un conflicto entre la agencia y las estructuras, institucionales y sociales, en las que se ejerce.²¹ Esto también resultará relevante a lo largo de este trabajo a fin de comprender la forma en que las estructuras enmarcan la toma de decisiones, no sólo de forma individual, sino colectivamente y no sólo en términos de los intereses propios, sino en términos de la socialización de objetivos, ideas y creencias dentro de una estructura.²²

Por último, rescataré los conceptos de liderazgo político y burocrático, que serán útiles para entender actuaciones individuales en el proceso de decisión

²⁰ Hill, *op. cit.*, pp. 55-56.

²¹ Walter Carlsnaes, "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, Num. 3, Septiembre de 1992, pp. 246-248.

²² *Ibid.*, pp. 249-250.

estudiado, como posiblemente sería la del embajador Jorge Lomónaco.²³ Otra pregunta que entraría aquí, desde el trabajo de Hill, sería qué tipo de Estado es México, partiendo de la noción de que existen distintos tipos de Estados, pero también distintas formas de clasificar y diferenciar a los Estados entre ellos.²⁴

Por último, respondería a la cuarta pregunta, del cómo, atendiendo la relación entre implementación, capacidades y acciones. En este sentido, el autor propone un esquema explicativo sobre la forma en que los recursos (históricos y geográficos) se convierten en capacidades políticas (recursos operativos), que sirven al Estado para ejercer su poder e influir en el sistema internacional.²⁵ Tales recursos se desarrollan mediante distintas estrategias (la fuerza, la amenaza, la persuasión) lo que, a su vez, lleva (o no) al cumplimiento de los objetivos de política exterior. Cada uno contempla distintos instrumentos para el ejercicio de la agencia, de los cuales, la diplomacia es el único claro para el caso de esta tesis. Intentaré, dentro de lo posible, dar seguimiento a cada elemento del esquema en las dos partes de mi investigación. Empero, una anotación importante es que, más que trabajar el ejercicio del poder, estudiaré la actuación del Estado mexicano en términos de liderazgo estatal.

En este sentido, tres conceptos resultaran claves para la evaluación de la política exterior de los derechos humanos en México: compromiso, cumplimiento y activismo. Para formular nuestras propias definiciones de cada concepto, partimos de los trabajos de Alejandro Anaya Muñoz. El compromiso, en primer lugar, puede ser visto en dos niveles: el primero, de régimen, y el segundo, de la política exterior de un Estado. A nivel de régimen, el compromiso sería el grado de ratificación de los Estados sobre un acuerdo internacional o la aceptación de una institución que

²³ Hill, *op. cit.*, pp. 69-70.

²⁴ *Ibid.*, pp 46-47.

²⁵ *Ibid.*, p. 137.

forman parte del régimen internacional o regional de derechos humanos.²⁶ En el de política exterior, en cambio, el compromiso puede definirse según la participación de un Estado dentro de un régimen mediante la firma y ratificación de los acuerdos o el reconocimiento de las instituciones que lo componen.²⁷ Así, para fines del presente trabajo definiremos el compromiso como la acción de involucrarse en las discusiones y acuerdos de los regímenes internacional y regional de derechos humanos mediante el apoyo, votación y firma de acuerdos en materia de derechos humanos con vocaciones liberal y multilateral. Con todo, el asumir un compromiso con estos acuerdos mediante la firma y ratificación de los acuerdos, documentos y resoluciones sobre derechos humanos no implica su cumplimiento.

De hecho, sólo en condiciones específicas parece haber una relación entre la ratificación de acuerdos y el cumplimiento con una agenda integral de derechos humanos al interior. Anaya señala al respecto que algunos estudios han encontrado que la ratificación de acuerdos ha influido positivamente en los niveles de vigencia de los derechos humanos bajo dos condiciones: que se trate de un país democrático y que cuente con una sociedad civil con vínculos fuertes con el exterior. Ambos elementos, como ya hemos mencionado con anterioridad, resultan interesantes de analizar cuando se trata del caso mexicano. El simple hecho de comprometerse con el régimen es una actitud altamente redituable que le permite al Estado en cuestión reafirmarse como “buen miembro del club” liberal, sobre todo cuando, desde fuera, existen presiones para que el grupo deje de existir.²⁸ Ser un buen miembro del club conlleva una serie de beneficios en los que se traduce la redituabilidad: la tolerancia ante déficits en el cumplimiento, pero también el acceso a mayor cantidad de recursos para el avance interno en ciertos temas con los que existe compromiso

²⁶ Alejandro Anaya Muñoz, “Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Vol. 11, Núm. 40, 2017, pp. 165-167. (En adelante, Compromiso y cumplimiento).

²⁷ *Ibid.*, p. 168.

²⁸ Alejandro Anaya y Natalia Saltalamacchia, *op.cit.*, p. 67.

dentro del régimen, fruto de la inmersión en las redes ya existentes de cooperación internacional entre los Estados que lideran el régimen y aquellos de reciente ingreso.²⁹

El cumplimiento, en contraste, implica avances claros en la adopción de los acuerdos y/o resoluciones internacionales o regionales de manera interna. Puede definirse de forma general como el avance en la implementación de una agenda integral de derechos humanos en el nivel interno.³⁰ En la literatura, existe una serie de propuestas sobre los distintos indicadores que sirven para medir el grado de cumplimiento. Conforme a la definición anterior, por ejemplo, hay estudios que intentan medir la situación general de respeto y protección a los derechos humanos mediante la predominancia de libertades básicas, o aquellos que más bien se enfocan al cumplimiento de sentencias y recomendaciones de los tribunales regionales de derechos humanos. Empero, para los fines de esta investigación podemos definir el cumplimiento como una serie de pasos y acciones de adaptación e inclusión en el sistema a nivel interno de las disposiciones contenidas en los acuerdos internacionales o regionales.

Tales pasos, sin presentar indicadores concretos, pueden ir de la modificación de la legislación interna para la inclusión de estas disposiciones a la formulación de políticas públicas para el cumplimiento de los acuerdos contraídos³¹ y la rendición de cuentas. Aunque muchos son los indicadores propuestos desde la literatura para la evaluación de los niveles de cumplimiento, a lo largo de mi tesis me dedicaré únicamente a considerar el cumplimiento como una categoría que sigue al compromiso y, en mayor medida, al activismo. Y, para el caso de estudio

²⁹ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista con Claude Heller, 7 de diciembre de 2020. (En adelante, Entrevista Heller).

³⁰ Compromiso y cumplimiento, *op.cit.*, pp. 174-175.

³¹ Proceso sintetizado a partir del marco teórico conceptual propuesto por Alma Georgia Sequeiros Pérez en su tesis de maestría: *El cumplimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos en México*, tesis, México, Escuela de Graduados en Administración Pública y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2009, pp. 15-22.

específicamente, me limito a considerar los datos disponibles sobre la situación general de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en México, mencionados al inicio de la presente Introducción.

De acuerdo con Anaya, dos variables resultan importantes para el cumplimiento de un Estado con un régimen con el que se ha comprometido sin que el régimen cuente con las medidas coercitivas para obligarlo a cumplir. La primera es la voluntad política de los Estados por cumplir; es decir, querer cumplir. La segunda son las capacidades institucionales con las que cuenta el Estado para llevar a cabo los cambios que se requieren (en las normas, instituciones, dinámicas y diseño e implementación de políticas públicas) para avanzar con el cumplimiento. Puesto en otras palabras, poder cumplir.³² Cuando un Estado se compromete con un acuerdo o tema del RIDH, con altas ganancias y poca coerción para cumplir, la voluntad política se ve mermada, lo que tampoco alienta la adquisición de capacidades institucionales para impulsar los cambios necesarios. En el caso de México, como en el resto de América Latina, la clara brecha entre el compromiso y el cumplimiento parecen ser resultado, justamente, de la combinación de ambos factores. México no tiene las capacidades institucionales para implementar de forma efectiva legislaciones internas que adapten los acuerdos internacionales, pero tampoco la voluntad política para dotar a las instituciones mexicanas competentes de esa capacidad.³³ Tal escenario puede definirse como un déficit en el cumplimiento en temas de derechos humanos. No obstante, el avance en el compromiso también puede conllevar una disposición por adquirir los recursos necesarios para el desarrollo de capacidades de

³² Alejandro Anaya Muñoz, “Bringing Willingness Back in: State Capacities and the Human Rights Compliance Deficit in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 41, Num. 2, Mayo 2019, pp. 442-443.

³³ Alejandro Anaya Muñoz, “Capacidades y voluntad para cumplir con las normas de Derechos Humanos”, *Boletín Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*, CMPDH, 2019, s/p.

cumplimiento mediante la cooperación internacional, tal como también podría sugerir Claude Heller.³⁴

Por su parte, adoptar una posición de activismo conlleva no sólo apoyar las decisiones y acuerdos que se adoptan en materia de derechos humanos, sino abanderar un tema o causa dentro de la agenda para su adopción como parte de los acuerdos o resoluciones internacionales. El activismo se diferencia del compromiso porque implica un involucramiento proactivo del Estado con el tema en cuestión. En este sentido, propongo que el activismo implica una responsabilidad más fuerte de avanzar en el cumplimiento que el compromiso, dado que el Estado que promueve el tema debe 1) mostrar una mayor apertura al escrutinio y, por lo tanto, 2) se vuelve más vulnerable a las presiones internas y externas de organismos intergubernamentales, no gubernamentales y otros actores del régimen interesados. A su vez, con el activismo hay una expresión abierta de voluntad que genera compromisos por movilizar las capacidades institucionales hacia el cumplimiento, bajo la misma lógica en la que trabaja el “candado externo” propuesto por Andrew Moravcsick.³⁵

El presente caso de estudio es un ejemplo de activismo del Estado mexicano sobre un tema en la agenda de derechos humanos dado que: 1) México encabezó el grupo nuclear que presentó el borrador de la resolución 32/2 en el Consejo de Derechos Humanos y 2) México encabezó al grupo defensor del borrador en las discusiones dentro del Consejo para su aprobación. Por lo tanto, resulta de enorme

³⁴ Entrevista Heller, *op. cit.*

³⁵ Desde la teoría liberal de Andrew Moravcsick el “candado externo” es la forma en que los gobiernos resultados de una transición y/o proceso de apertura democrática buscan asegurar sus preferencias por temas democráticos o de derechos humanos mediante la adquisición de responsabilidades y agendas en lo internacional para evitar retrocesos internos. Se trata de un concepto retomado por Alejandro Anaya para explicar parte de los temas de la política exterior de derechos humanos en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón. (Véanse Andrew Moravcsick, “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 513-553, y Andrew Moravcsick, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, pp. 217-252).

interés no solamente por ser la primera vez que México promueve de forma activa una resolución en Naciones Unidas relativa a derechos LGBT+,³⁶ sino que además implica, al menos en teoría, una mayor responsabilidad de avanzar en su cumplimiento a nivel interno en términos de la voluntad política expresada.

GENERANDO ESCENARIOS POSIBLES

Respondiendo a la pregunta central de cuáles fueron las causas y factores que motivaron la posición y liderazgo mexicanos frente a la aprobación de la resolución 32/2 del CNUDH es posible esbozar algunos posibles escenarios guías, determinados a partir de una explicación orientada a darle mayor peso al público, las expectativas, los actores o el proceso de la decisión de política exterior analizada. Los escenarios guía son los siguientes, según su principal variable explicativa:

a) La respuesta está en el público:

1. **Presión de la sociedad civil** organizada nacional e internacional: en México, los grandes avances de derechos humanos en materia de diversidad sexual y de género han sido históricamente acompañados por la movilización de la sociedad civil. En este sentido, hay factores que podrían llevar a pensar que este fue otro caso motivado por factores similares.

b) La respuesta está en las expectativas (agenda gubernamental):

2. **Agenda gubernamental:** Hay un interés particular en mover el tema desde la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Esta posibilidad se ve sostenida en algunas acciones específicas adoptadas por el gobierno durante su administración, destacando la iniciativa para aprobar el matrimonio igualitario a nivel federal en 2015, introducida por la presidencia de la república para su discusión legislativa. No obstante, esto contrasta con

³⁶ Como desarrollaremos más adelante, México ya había votado a favor de dos resoluciones previas referentes a la protección contra la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual y de género, pero en ningún momento había promovido de forma proactiva una resolución en el tema dentro del Consejo de Derechos Humanos.

las limitaciones que el propio partido en el poder impuso para el amplio desarrollo del tema por parte de Peña Nieto; muestra de ello es que tal iniciativa fue finalmente paralizada para su discusión en el Senado por el mismo partido del presidente.

3. Estrategia de imagen internacional: Frente a una ampliamente reconocida crisis de derechos humanos en México, profundizada desde 2008 por la llamada “guerra contra el narcotráfico”, y agudizada a partir del caso Iguala (2014), el gobierno busca promover una agenda de derechos humanos mediante la cual pueda “limpiar” la imagen internacional del país. En este sentido, se podría decir que la administración en turno buscó distraer o diluir las presiones existentes sobre temas como la desaparición forzada o la tortura, posicionándose en otros temas de la agenda internacional de derechos humanos.

c) La respuesta está en los actores:

4. Liderazgo individual de algún actor implicado: otra causa posible sería que, ante el desinterés de ciertos actores y/o dado el proceso de formulación de la política exterior de los derechos humanos, un actor específico tenga una enorme capacidad de decisión, llevando a que sea éste quien defina y oriente la posición mexicana. Conforme avance el trabajo, será posible saber si esto ocurre de forma general en la política exterior mexicana, y más específicamente en nuestro caso, dilucidando qué actor o actores podrían tener tal capacidad de acción.

d) La respuesta está en el proceso:

5. Línea burocrática: Mucho se ha sostenido que la política exterior ha sido, tradicionalmente, mucho más liberal y progresista que el resto de las áreas de la política mexicana. Aunque tal aseveración es, en muchos sentidos controvertible, como posición oficial ha podido generar

dinámicas y líneas burocráticas que marcan la formulación de nuestra política exterior. En este sentido, el hecho de que la posición mexicana se tratara de una agenda burocrática explicaría, hasta cierto punto, la visible brecha existente entre nuestro activismo internacional y la política interna en cuestiones de derechos humanos y, más específicamente, derechos sexuales y reproductivos.

6. **Negociación regional:** La posición mexicana fue más bien resultado del grupo nuclear de Estados latinoamericanos que propuso la resolución, y/o la negociación en su interior.

Los escenarios anteriormente expuestos, más que hipótesis, serán guías en la búsqueda de respuestas a la pregunta central, especialmente en la investigación cualitativa. En ningún momento espero que los factores y causas que la investigación arroje coincidan completamente con uno de ellos, sino que más bien, permitirán identificar a cuál o cuáles de los escenarios planteados se parecen más la realidad. Eso, a su vez, espero que brinde claridad sobre la forma en que distintos factores, en múltiples niveles, intervienen en un proceso de formulación de política pública en un país democrático como lo es México.

Conforme a lo anterior, mi tesis se compondrá de tres capítulos: a lo largo del primero, realizaré un recorrido histórico de la política exterior de derechos humanos del Estado Mexicano a fin de brindar contexto y encontrar patrones de comportamiento respecto al comportamiento de México en el exterior y, de manera particular, en la agenda internacional de derechos humanos y grupos de atención prioritaria; en el segundo, buscaré hacer un análisis de las discusiones y decisiones acontecidas en el marco de la votación de la Resolución 32/2 al interior del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, con el fin también de brindar un bosquejo de lo ocurrido sobre una sesión poco estudiada hasta ahora; y, finalmente, en el tercer y último capítulo buscaré brindar respuestas que conecten lo acontecido a lo largo de la historia de nuestra política exterior y de la sesión del Consejo de

Derechos Humanos, mediante la realización de entrevistas con personas actoras involucradas en la definición del activismo mexicano para la aprobación de la resolución 32/2.

Para ello, será importante tanto explorar la literatura existente en materia de política exterior de derechos humanos, como acercarme a actores y actoras relevantes en la definición de la posición de México en el régimen internacional de derechos humanos y de la identidad de México como un Estado liberal. Por ello, además de generar un diálogo con los textos de autores como Alejandro Anaya, Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, existirá un diálogo directo con personas funcionarias públicas e integrantes del Servicio Exterior Mexicano que formaron parte de la construcción de la posición internacional de México y, de manera directa, de la postura de México en el Consejo de Derechos Humanos en 2016. Mi intención es que mediante el acceso y estudio de todas estas fuentes sea posible llegar a conclusiones sobre por qué un Estado como el mexicano decide involucrarse, desde el activismo, en una agenda o tema específico dentro del régimen internacional de derechos humanos pese a que, dada la brecha entre compromiso y cumplimiento que existe en materia de derechos, esto podría parecer una contradicción.

I. CONTEXTUALIZANDO EL CASO

DEFINIENDO LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Cuando en 1948, tan sólo tres años después del final de la Segunda Guerra Mundial, las representaciones de la mayor parte de las naciones independientes del mundo se reunieron para firmar la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el concepto medular del nuevo documento ya había recorrido un largo camino. Sin necesidad de irnos muy lejos, las discusiones fundacionales de dos de los más grandes proyectos multilaterales, las Naciones Unidas (en adelante NN.UU.) y la Organización de Estados Americanos (OEA), ya habían tomado en consideración algunos de los conceptos que darían origen al posterior régimen internacional de derechos humanos (en adelante RIDH). En ese primer momento, y por el lapso de tan sólo unos meses, el Estado mexicano mostró un inicial entusiasmo por la inclusión de los derechos humanos dentro de la estructura de la nueva organización internacional. No obstante, ese entusiasmo pronto languideció para dar paso a una posición más reservada.¹

A partir de 1948, la relación entre la política exterior mexicana y el régimen internacional de derechos humanos ha experimentado diversas transformaciones, conforme a los cambios en el panorama internacional y de la realidad interna de México. No obstante, es posible hablar de dos grandes etapas de nuestra política exterior respecto al régimen internacional de derechos humanos: una primera etapa que podemos definir como estatista, y otra posterior que podemos definir como

¹ Alejandro Anaya Muñoz, "Política Exterior y Derechos Humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto", *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 3-4, 2019, p. 1051. (En adelante, PEXDH EPN).

liberal. Por un lado, el periodo estatista corresponde a uno de los dos paradigmas analíticos que propone Natalia Saltalamacchia, sobre la tensión existente entre el derecho a la soberanía de los Estados y la protección de los derechos de las personas.² Es una posición Estado céntrica, basada en una visión tradicional de la soberanía y del principio de no intervención. La posición estatista de la política exterior de los derechos humanos en México (en adelante, PEXDH) correspondería al periodo entre 1945 y 1994.

El segundo periodo, definido a partir del paradigma liberal, comprendería entonces de 1994 en adelante. Tal paradigma, en contraposición con el estatista, se vuelca más bien a considerar a las personas como el centro del RIDH, supeditando el ejercicio de la soberanía estatal a la garantía y el respeto de los derechos humanos de todas las personas.³ Aunque a grandes rasgos podemos identificar ambos periodos, es necesario aclarar que tanto el paradigma liberal, como el estatista, son supuestos analíticos extremos. Esto quiere decir que prácticamente ningún país se encuentra en ellos de forma íntegra, sino en algún punto intermedio del espectro. Así, a lo largo de la historia, los Estados se han posicionado más cerca de un paradigma o del otro. A partir de esta noción, entonces, es posible reconocer periodos de mayor o menor apertura o compromiso con el RIDH en ambas etapas, sin que esto contradiga la posición oficial general de la política exterior.

Existen, por supuesto, otras formas de diferenciar los distintos periodos de la política exterior mexicana respecto de los derechos humanos. Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias, por ejemplo, identifican tres etapas: una primera de multilateralismo tradicional (de 1945 a 1994); una segunda de transición (de 1994 a

² Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “Entre liberales y estatistas: México en la Gobernanza Global de derechos humanos”, en Guadalupe González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamacchia (coords.), *México y el multilateralismo del siglo XXI*, México, ITAM/Siglo XXI/Senado de la República, 2015, pp. 210-211.

³ *Ibid.*, p. 212.

2000); y una última de desarrollo de una PEXDH (de 2000 a la fecha).⁴ Por supuesto que esta clasificación es útil. Sin embargo, considero que es posible agrupar el periodo de transición dentro del periodo liberal dados los cambios abiertos que acercan la política exterior mexicana a una posición más bien liberal. Además, reducir el periodo de formulación de la PEXDH al periodo posterior a 2000 puede ser restrictivo, y dificulta ver el largo proceso que definió la política exterior de derechos humanos hasta su momento actual.

Ahora bien, como ya dijimos, la cuestión de los derechos humanos en la política exterior es resultado de la experiencia y las condiciones históricas, pero también de los intereses y principios de un Estado a partir de las prioridades internas.⁵ Conforme a lo anterior, el periodo estatista de nuestra política exterior fue definido por las condiciones nacionales e internacionales existentes entre 1945 y 1994. En este sentido, el contexto de la Guerra Fría y la relación con Estados Unidos fueron determinantes. Tales elementos constriñeron no sólo la política exterior mexicana, sino la de la mayoría de los países latinoamericanos. Así, podemos decir que la tendencia regional (y, en buena medida, la tendencia global) durante buena parte del siglo XX fue, justamente, la de una política exterior estatista, que defendía los valores de la soberanía nacional y la no intervención, por sobre los valores liberales del RIDH.

Durante este periodo, la política exterior mexicana de derechos humanos se caracterizó por la participación de bajo perfil en la codificación del tema, el rechazo a mecanismos internacionales de supervisión (tales como comisiones o Cortes con

⁴ Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (coords.), *Derechos Humanos en Política Exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM/Miguel Ángel Porrúa, p. 163.

⁵ Alejandro Negrín, “Una política exterior de derechos humanos para la democracia”, *Derechos Humanos: Agenda internacional de México*, México, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Secretaría de Relaciones Exteriores, 10 de septiembre de 2008, p. 1.

facultades contenciosas) y la defensa de los principios de no intervención y libre autodeterminación de los pueblos. Esta última característica se expresó mediante el rechazo a condenar la situación de derechos humanos interna en otros Estados, salvo por los casos en donde prevaleciera una situación crítica, masiva y sistemática de violaciones de derechos humanos.⁶ Pese a que tales patrones se mantuvieron en mayor o menor medida durante el periodo estatista, existen también algunos momentos de cierta apertura. Un ejemplo de ello es lo que Alejandro Negrín denomina la primera ola de ratificaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos, entre 1979 y 1982,⁷ que incluyó las ratificaciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Empero, durante estas décadas, México nunca dejó de participar en las negociaciones de los instrumentos de derecho internacional. Y, de hecho, desde la autopercepción oficialista, nuestra política exterior podía, en efecto, ser descrita como liberal y progresista a partir de tales participaciones.⁸ Tal ha sido la fuerza de esta narrativa que hoy en día sostiene que nuestra política exterior goza de una larga tradición liberal, poniendo ejemplos como el asilo otorgado a personas desplazadas por distintos conflictos, principalmente en Sur y Centroamérica.

Aunque es posible afirmar que las posiciones estatistas de política exterior fueron la tendencia durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, estas posiciones se fueron haciendo cada vez más minoritarias entre los Estados conforme avanzó el siglo XX y, por lo mismo, más costosas de defender en el panorama internacional.⁹ A la par, internamente se experimentaron una serie de cambios políticos y económicos que repercutieron en el sistema político mexicano cada vez de

⁶ Saltalamacchia y Covarrubias, *op.cit.*, pp. 168-169.

⁷ Negrín, *op.cit.*, p. 2.

⁸ Para ver algunos ejemplos tempranos de esta narrativa, véanse: Antonio Carrillo Flores, "La política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. 6, núms. 2-3, octubre 1965-marzo 1966, pp. 233-246; y Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4, abril-junio 1984, pp. 407-414.

⁹ Saltalamacchia y Covarrubias, *op.cit.*, p. 173.

forma más evidente a partir de la década de 1980. Rafael Velázquez identifica dos grandes cambios que motivaron la transición hacia el periodo liberal de nuestra política exterior con respecto a los derechos humanos: al exterior, el fin de la guerra fría y el aparente triunfo del modelo liberal (con la Unión Europea y, de forma menos consistente, Estados Unidos a la cabeza); al interior, el desarrollo de un nuevo modelo de desarrollo económico traducido en la necesidad de mayor apertura global y la posterior apertura democrática. Todo lo anterior, enmarcado en un proceso de mayor globalización e interdependencia entre los Estados.¹⁰

Tales condiciones sentaron las bases para una transición que inició alrededor de 1994 y concluyó con el fin del gobierno de partido hegemónico en 2000. El principal símbolo de ese periodo fue la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como símbolo de la nueva apertura de México al escrutinio internacional. Aunque entre 1994 y 2000 hubo contradicciones, los avances impulsados por el gobierno en el sentido de la apertura democrática e internacional acercan a la política exterior mexicana más al paradigma liberal que al viejo paradigma estatista. Tal cambio fue, en palabras de Saltalamacchia y Covarrubias, “gradual, difícil y pareció estar orientado por reacciones defensivas más que por un diseño claro e intencional”.¹¹ Esto no es sorpresa. El inicio de una agenda de derechos humanos se había dado de forma tardía en comparación con el resto de la región. Al sur del continente, la experiencia de las dictaduras había generado respuestas más tempranas desde la sociedad civil, que habían pugnado por un mayor compromiso de sus Estados para con los derechos humanos. Por ejemplo, Óscar González asegura que el tema de los derechos

¹⁰ Rafael Velázquez Flores, “Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo XX y prioridades a inicios del XXI”, *Ius Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 11, núm. 40, 2017, pp. 142-145.

¹¹ Saltalamacchia y Covarrubias, *op.cit.*, p. 178.

humanos no existió en la opinión pública sino hasta después de la represión del movimiento de 1968. Y no fue sino hasta el final de la década siguiente que empezaron a surgir las primeras organizaciones civiles con un discurso de derechos fundamentales.¹²

Las dos grandes transformaciones (interna y externa) desencadenaron otros fenómenos que resultan vitales para comprender el viraje liberal. La apertura democrática permitió el surgimiento de nuevos grupos sociales con interés en intervenir en los procesos de política exterior, desde organizaciones no gubernamentales, hasta iglesias y partidos políticos. A la par, la apertura internacional motivada por la liberalización económica permitió que tales agrupaciones pudieran establecer redes de colaboración con actores externos gubernamentales, no gubernamentales y privados, interesados en el avance de la agenda liberal. Las políticas de avergonzamiento y señalización¹³ que surgieron a partir de tales redes de colaboración sin duda ayudaron a sentar las bases de la nueva posición mexicana frente al RIDH, y a formular nuevas dinámicas de toma de decisiones de política exterior.¹⁴ Con todo, el periodo de transición no dejó de caracterizarse por las tensiones existentes entre la vieja posición de política exterior y

¹² Óscar González, "Derechos Humanos en la administración Fox", en José Enrique González Ruiz (coord.), *Balance de los derechos humanos en el "sexenio del cambio"*, Ciudad de México, UACM, 2009, pp. 19-43.

¹³ De acuerdo con el trabajo de Margaret Keck y Kathryn Sikkink (*Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell, University Press, 1998, pp. 244), las redes transnacionales de defensoría, conformadas por actores nacionales e internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales) que comparten intereses en común en materia de derechos humanos, pueden implementar una serie de estrategias para presionar a los Estados con el fin de obligarnos a asumir responsabilidades y/o compromisos en la materia. Entre estas están las estrategias de *shaming* o avergonzamiento, que buscan generar presión internacional sobre el Estado en cuestión al exponer los casos de violaciones graves de derechos humanos, y de *namíng* o señalización, al generar información y datos sobre la situación de derechos humanos en un país específico. En el caso mexicano, podemos ver claramente como una serie de organizaciones de la sociedad civil y otros grupos interesados en la defensoría de los derechos humanos se valieron de estas estrategias, mediante la conformación de redes con actores en el exterior, para presionar al Estado mexicano a aceptar el escrutinio internacional y asumir cada vez más compromisos en materia de derechos humanos durante la década de 1990, conforme a otros trabajos mencionados en este mismo capítulo.

¹⁴ Alejandro Anaya y Natalia Saltalamacchia, "México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Pensamiento Propio*, vol. 38, 2013, pp. 65-66.

las presiones para una cada vez mayor apertura. En estas circunstancias, hechos específicos como el levantamiento zapatista en Chiapas, y su cobertura mediática internacional sin precedentes, resultaron fundamentales para que, en 1996, como acto anterior a la aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el gobierno mexicano invitara por primera vez a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a suelo mexicano.¹⁵

EL VIRAJE LIBERAL: HACIA EL PRESENTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Una vez establecidos los orígenes de la PEXDH en México, es momento de concentrarnos en el periodo más relevante para nuestro estudio de caso: el liberal. El largo proceso de transformación de los panoramas nacional e internacional llegó a un punto de no retorno con la elección del presidente Vicente Fox. El gran símbolo de ese viraje se dio el segundo día de gobierno del presidente electo, cuando firmó un convenio de cooperación con la entonces Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Ese instrumento jurídico planteaba la realización de un diagnóstico sin precedentes de la situación general de los derechos humanos en el país y el establecimiento de una oficina del ACNUDH en territorio mexicano.¹⁶ Aunque es innegable que el nuevo gobierno no construía su posición desde cero, las diferencias con el régimen anterior eran notorias. Muchos fueron los elementos internos y externos que confluyeron para la construcción del nuevo posicionamiento e identidad de México como actor comprometido con los derechos humanos.

Entre los factores internos de carácter político, destaca la voluntad del gobierno entrante, motivada por el deseo expreso de reformular la identidad internacional de México como la de un país democrático. Esta voluntad iba acompañada de la necesidad de crear una nueva relación entre sociedad y Estado, en parte motivada por la experiencia de haber sido oposición. Así, dar centralidad a los

¹⁵ Saltalamacchia y Covarrubias, *op.cit.*, p. 181.

¹⁶ Óscar González, *op.cit.*, p. 22.

derechos humanos en la política exterior permitía reafirmar todas las inquietudes anteriores: moldear la identidad democrática del país, transformar la relación del Estado con la ciudadanía y destacar las diferencias con el régimen anterior ante el público nacional e internacional.¹⁷ La nueva posición liberal de México en la agenda internacional de derechos humanos fue evidente, desde el primer momento, mediante la integración plena de México al SIDH,¹⁸ la apertura al escrutinio internacional y no sólo un mayor nivel de compromiso con el RIDH; es decir, la adopción de esfuerzos cada vez más activos para avanzar en el cumplimiento a nivel interno, y un interés mayor en las causas internacionales de derechos humanos, traducido en activismo multilateral.¹⁹

Empero, el nuevo carácter liberal de la PEXDH no se redujo al gobierno de Vicente Fox; al contrario, la transición de 2000 definió una serie de argumentos explicativos de la posición mexicana en el sistema internacional de derechos humanos que se han mantenido vigentes hasta hoy, con sus respectivos matices en contextos específicos. Entre los principales rasgos definitorios se encuentran: 1) la identidad de México como país alineado con la agenda liberal y comprometido con los derechos humanos; 2) la aceptación de un nuevo sistema de costos respecto a nuestro nivel de compromiso y cumplimiento con el sistema; y, 3) la llegada de nuevos actores al proceso de formulación de política exterior, dentro y fuera del gobierno.²⁰ Por otra parte, lo que mantiene la tendencia liberal de la PEXDH y la vigencia de estos elementos hasta hoy en día es la combinación de dos procesos distintos pero complementarios a partir de la transición de 2000: la presión desde

¹⁷ Saltalamacchia y Covarrubias, *op.cit.*, p. 188.

¹⁸ Negrín, *op.cit.*, p. 4.

¹⁹ Alejandro Anaya, "Política Exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón", *Foro Internacional*, vol. 52, núms. 3-4, 2013, pp. 777-779. (En adelante, PEXDH FCH).

²⁰ Anaya y Saltalamacchia, *Op.cit.*, pp. 65-70.

afuera (ejercida por las redes transnacionales ya mencionadas) y la adopción consciente de una estrategia que buscó establecer un candado externo.²¹

En los siguientes párrafos, daremos seguimiento al papel que tuvieron estos elementos en la definición de política exterior de los gobiernos que integraron el periodo liberal de política exterior hasta el estudio de caso de la resolución 32/2 en el año 2016. El breve análisis de la política exterior de derechos humanos de las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto se dividirá en el estudio del compromiso, el cumplimiento y el activismo multilateral en materia de derechos humanos de cada una, con énfasis en 1) su actividad dentro del Consejo de Derechos Humanos y 2) su posición frente a temas de derechos LGBT+ en el mismo Consejo. Posteriormente, a modo de conclusión, responderé a las preguntas guía de esta investigación sobre la política exterior del periodo liberal de manera general (para quién, para qué, quiénes definen y cómo se implementó la PEXDH).

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS DERECHOS HUMANOS DE VICENTE FOX: ENTRE EL INICIO DEL COMPROMISO, LOS INTENTOS DE CUMPLIMIENTO Y LAS ASPIRACIONES DE ACTIVISMO

En su análisis general de la política exterior durante el sexenio de Vicente Fox, Alejandro Anaya reconoce tres objetivos principales en la política exterior del primer presidente de oposición: el primero era convertir a México en un “buen miembro del club” de las democracias respetuosas de los derechos humanos; el segundo, estrechar las relaciones entre México y Estados Unidos; y, el tercero, proyectar una nueva imagen de México al exterior.²² Para él, el bono democrático de ser el primer presidente no priista electo en la historia del país permitió acelerar la membresía de México al grupo de los países considerados democráticos, pero el hecho de asumirse

²¹ PEXDH FCH, *op.cit.*, pp. 783-784.

²² Alejandro Anaya Muñoz, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del sexenio de Vicente Fox*, México, Universidad Iberoamericana, 2006, pp. 31-32. (En adelante PEXVF).

como un país que no sólo respetaba, sino que defendía y promovía los derechos humanos fue un proceso que implicó más de un cambio diplomático y de política interna.

Así, la administración de Fox dejó de negar, por primera vez, que el país tuviera problemas graves de derechos humanos, abandonando ya de lleno la vieja postura estatista de respeto a la soberanía y a la no intervención que había servido para evadir el monitoreo internacional en el pasado.²³ Con el nuevo discurso, se asumieron nuevas responsabilidades: México tuvo que reconocer el déficit de derechos humanos, para investigar tanto las violaciones del pasado, como permitir el escrutinio de actores internacionales (intergubernamentales y no gubernamentales) para investigar las condiciones y retos de los derechos humanos en ese momento. Empero, México también buscó asumir una posición proactiva en los foros internacionales de derechos humanos. Esto último contribuyó a avanzar en el cumplimiento del tercer objetivo, proyectándose ya no sólo como un país que no era más “parte del problema”, sino que era ahora “parte de la solución”.²⁴ Esto, sin embargo, conllevó sus propias contradicciones.

Una vez asumido su nuevo papel de “buen miembro del club”, México se apresuró a ponerse al corriente en términos de su compromiso con el RIDH, ratificando tratados con los que se tenía este adeudo. Entre los múltiples acuerdos de derechos humanos que el gobierno de Vicente Fox ratificó en los primeros años del sexenio se encontraron los protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, de la Convención sobre los Derechos de la Niñez relativo a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía. Se ratificó también la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa

²³ *Loc.cit.*

²⁴ PEXFV, *op.cit.*, pp. 32-33.

Humanidad, se aceptaron diversas enmiendas a la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, se retiraron de forma parcial las reservas al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y se aceptaron las competencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité contra la Tortura.²⁵ Además, empezó a involucrarse de forma importante en algunos temas de los que antes se había excluido. El caso paradigmático fue, sin duda, el cambio de postura sobre las resoluciones concernientes a la situación de derechos humanos en Cuba en la entonces Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Aunque, en este sentido, queda poco claro con cuál de los tres objetivos identificados por Anaya coincidió la nueva postura mexicana, siendo una muestra del nuevo compromiso de México con el sistema, una manifestación clara de las convicciones del nuevo gobierno o más bien una señal de amistad dirigida al gobierno de Washington.²⁶

Aunque el avance hacia el compromiso en materia de derechos humanos fue un paso importante en la construcción de la nueva identidad internacional de México, resulta interesante también la aspiración del nuevo gobierno, al menos aparente, de tomar los primeros pasos hacia el cumplimiento. Algunas señales de este interés fueron la creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de derechos humanos.²⁷ Están también la inclusión del eje de derechos humanos y democracia en el Plan Nacional de Desarrollo y el intento de presentar la primera reforma constitucional en materia de derechos humanos, resultado de los trabajos de la Comisión Intersecretarial. Empero, tanto el nuevo nivel de compromiso mostrado por el Estado mexicano hacia el exterior, como las primeras muestras de interés por avanzar en el cumplimiento,

²⁵ Arturo Resquens Galnares, “La administración del presidente Vicente Fox ante el sistema universal de protección de los derechos humanos”, en José Enrique González Ruiz (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, Ciudad de México, UACM, 2009, p. 70.

²⁶ PEXVF, *op.cit.*, p. 33.

²⁷ Resquens, *op.cit.*, p. 53.

chocaron con la realidad frente a sucesos como los casos de represión violenta y violaciones de derechos humanos en Guadalajara, Lázaro Cárdenas y Atenco.²⁸

Además, el inicial entusiasmo por comprometerse cada vez más con el RIDH y la vocación multilateral de México se desdibujaron con el cambio de Canciller en 2003 y la salida de Jorge Castañeda de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esto dejó a la vista que, aunque el presidente en efecto tenía un claro interés por avanzar en los tres grandes objetivos de política exterior, el de los derechos humanos dependió mucho más de su primer canciller que de él o el resto de su gabinete.²⁹ Deja también clara la importancia que cobra el liderazgo político como factor determinante no sólo del resultado final de la política exterior, sino en su ejercicio en términos de la autonomía que pueda tener la persona titular de la Cancillería y quienes la integran. Tal hecho representó nuevos retos para una élite emergente de personas funcionarias llegadas a la SRE con el cambio de gobierno que, sin embargo, permanecerían dentro del servicio público y el servicio exterior mexicano. Esto conllevó a la paulatina institucionalización de las nuevas líneas de apertura e interés en temas de derechos humanos inaugurados con la administración panista.

Podemos ver esta institucionalización en la creación de nuevas oficinas al interior de la Cancillería. En primer lugar, la creación de la entonces Subsecretaría Derechos Humanos y Democracia, cuya titularidad corrió a cargo de la activista y especialista de derechos humanos Mariclaire Acosta, de 2001 a 2003. Dicha oficina devino en la actual Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, que sigue siendo parte de la estructura de la Secretaría. El segundo fue la generación de un mecanismo para la inclusión de activistas y organizaciones en los procesos de toma de decisiones de la Cancillería mediante la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC). Esta oficina permitió la apertura de la política exterior a los intereses de los públicos generados a partir de la

²⁸ PEXVF, *op.cit.*, p. 35.

²⁹ Saltalamacchia y Covarrubias, *op.cit.*, p. 189.

transición democrática, disminuyendo las oportunidades para el conflicto y empoderando a actores emergentes en los procesos de diseño e implementación de política exterior.

Con todo lo anterior, el gobierno de Vicente Fox también asumió por primera vez posturas de activismo en la agenda internacional de derechos humanos que, de alguna forma, reafirmaron la nueva identidad liberal del Estado mexicano en el exterior. El más claro ejemplo de ello fue la participación proactiva de la reforma de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas que llevó a su transformación en el actual Consejo de Derechos Humanos. México fue de los principales países en apostar por la reconstitución de la Comisión en Consejo, la ampliación de sus facultades, y una actuación cada vez más autónoma y con mayores herramientas para el escrutinio de la situación de derechos humanos en los países miembros de las Naciones Unidas. Estos intereses se ven reflejados de forma clara en el discurso inaugural de Luis Alfonso de Alba como el primer presidente del CNUDH. En él, expresó que la protección y promoción de los derechos humanos debía ser vista como el tercer gran objetivo de Naciones Unidas. Además, aunque valoró los mecanismos existentes, también afirmó la necesidad de buscar nuevos instrumentos bajo la apuesta del multilateralismo.³⁰ Estas últimas nociones no sólo hablan de la propia vocación multilateral de México, sino de la nueva identidad internacional de México construida a partir de un nuevo compromiso con los derechos humanos como prioridad de su política exterior, pero también como tema angular en la agenda internacional, con todo y sus contradicciones.

Durante el primer año de trabajos, en el que el embajador De Alba se desempeñó como presidente, México se involucró activamente en la construcción de la agenda, mecanismos y funciones del recién creado Consejo, impulsando la constitución del Examen Periódico Universal. Entre otros temas, México formó parte

³⁰ Resquens, *op.cit.*, p. 72.

central de las discusiones sobre desaparición forzada, la situación en Palestina, los derechos de las personas y pueblos indígenas, el derecho al desarrollo y los derechos económicos, sociales y culturales. Con este claro activismo, México reafirmaba su nueva posición liberal en la agenda internacional de derechos humanos y, con ello, su nuevo lugar en las discusiones sobre derechos humanos en el panorama internacional.

EL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN: ENTRE LAS CONTINUIDADES EN EL COMPROMISO Y EL ACTIVISMO, Y LAS CONTRADICCIONES EN EL CUMPLIMIENTO

El gobierno de Felipe Calderón empezó mandando señales importantes sobre su intención de continuar con la política exterior de su antecesor en materia de derechos humanos. Una de las más claras fue la firma de un nuevo convenio de cooperación con la oficina del ACNUDH, haciendo eco del convenio firmado por el propio presidente Fox en el segundo día de su gobierno.³¹ Sin embargo, más allá de los signos que la administración de Calderón decidió adoptar para reafirmar la identidad democrática de México construida durante el sexenio anterior, existen una serie de tendencias y continuidades. La primera de ellas fue la persistente actualización de México en la ratificación de acuerdos con los que se tenía adeudo. Entre estos destacan la ratificación del Convenio Internacional para la Protección de todas las Personas de la Desaparición Forzada y el protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³²

La segunda gran continuidad fue la apertura al escrutinio internacional. Durante el periodo 2006-2012, México presentó y sustentó numerosos informes a una gran variedad de órganos de convención de las Naciones Unidas y, por primera vez, ante el Consejo de Derechos Humanos.³³ Finalmente, México también mantuvo la posición crítica sobre la situación de derechos humanos en otros países, aunque

³¹ PEXDH FCH, op.cit., p. 774.

³² *Ibid.*, p. 774-775.

³³ *Ibid.*, p. 777.

con matices en algunas de sus relaciones bilaterales. Tal es el caso de la relación con Cuba, en la que el tema de derechos humanos deja de ser parte central. Con todo, esta última tendencia se ve reflejada en sus sentidos de voto dentro del Consejo de Derechos Humanos y en su inscripción de recomendaciones a la mayoría de los 191 países evaluados mediante el Examen Periódico Universal, tan sólo en 2008. En total, México votó a favor de 33 de las 38 resoluciones relativas a la situación de derechos humanos en países concretos dentro del CNUDH y formuló más de seiscientas recomendaciones a casi todos los países evaluados a lo largo del sexenio.³⁴

Durante el mismo periodo, México tuvo también algunas muestras de activismo en la agenda internacional y regional de derechos humanos, durante su periodo como Estado miembro del CNUDH y de forma posterior, fuera de Naciones Unidas. Dentro del Consejo, México promovió catorce iniciativas sobre diversos temas entre 2007 y 2011.³⁵ Entre los temas que constituyeron la nueva agenda de la PEXDH mexicana se priorizaron los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas, personas migrantes y personas con discapacidad. A su vez, la Cancillería durante la titularidad de Patricia Espinosa Cantellano buscó fortalecer la presencia de México en foros multilaterales y comités de tratados promoviendo la candidatura de personas mexicanas expertas en órganos como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité asesor del CNUDH y el Subcomité para la prevención de la Tortura.³⁶ Un elemento interesante de estas nominaciones, y que apunta hacia la nueva identidad liberal de la política exterior de México, fue su apuesta por insertar expertos y expertas de sociedad civil, en lugar de personas diplomáticas de carrera, en tales espacios. Esto sin duda también constituía un mensaje para otros Estados miembros del club tanto como para la propia sociedad civil mexicana.

³⁴ *Ibid.*, p. 780.

³⁵ *Ibid.*, p. 779.

³⁶ *Loc.cit.*

Un segundo momento de claro activismo ocurrió a finales del sexenio, con el proceso de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a partir de una serie de críticas al funcionamiento de la Corte y Comisión Interamericanas, que podríamos identificar con argumentos y posiciones estatistas. Las discusiones sobre la reforma del Sistema, que abarcaron de 2011 a la Reforma encabezada por la propia Comisión en 2013, involucraron una serie de temas entre los que se encontraron el financiamiento y la supervisión de países de los órganos del SIDH.³⁷ Frente a los países críticos del sistema regional de derechos humanos, México adoptó una posición de clara defensa de los mecanismos y procedimientos ya existentes, adoptando una serie de argumentos principalmente legalistas. Con ello, México abanderaba una serie de posiciones liberales sobre cómo debían funcionar las instituciones multilaterales de derechos humanos.

Entre los aprendizajes más interesantes de la experiencia del papel de México en la reforma del SIDH, está la serie de causas identificadas por Anaya y Saltalamacchia de la posición mexicana. Entre éstas, mencionan por supuesto la nueva identidad de nuestro país como “buen miembro del club” liberal y de la apuesta por el compromiso con la agenda liberal de derechos humanos en órganos multilaterales. Empero, destacan también otros elementos enumerados hasta ahora por el análisis histórico aquí presentado: la constitución de la sociedad civil organizada como un público receptor de la PEXDH y la conformación de un núcleo de funcionarias y funcionarios públicos comprometidos con las normas e instituciones internacionales de derechos humanos.³⁸ Así, en su trabajo al respecto consideran que, no uno, sino varios de estos factores son los que permite comprender un caso paradigmático de activismo mexicano en la agenda multilateral de derechos humanos desde una posición liberal.

³⁷ Para más información sobre los temas discutidos alrededor de la reforma del SIDH, véase: Felipe González Morales, “El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 59, pp. 119-149.

³⁸ Anaya y Saltalamacchia, *op.cit.*, pp. 67-68.

Con todo lo anterior, también se mantuvo la brecha entre el compromiso y la observancia, destacando este último por sus contradicciones. Durante el gobierno de Calderón se adoptaron una serie de medidas de adaptación de las normativas y sentencias internacionales en materia de derechos humanos a la legislación nacional, incluyendo una Reforma Constitucional, que podrían interpretarse como pasos orientados hacia el cumplimiento. No obstante, los factores que llevaron a esta serie de cambios parecen indicar una realidad distinta. En 2011, el Congreso aprobó la Reforma Constitucional de derechos humanos (RCMDH) que, entre otras cosas, incluía la prohibición de la discriminación a nivel constitucional, equiparaba los tratados internacionales de derechos humanos al mismo rango que la Constitución e incluía la protección y promoción de los derechos humanos como uno de los ejes de la política exterior dentro de la Carta Magna.³⁹ En apariencia, la Reforma presentada por el Ejecutivo buscaba hacer realidad los esfuerzos acumulados desde la transición de 2000 que, desde el gobierno y sociedad civil, habían pugnado por la inclusión de los derechos humanos en la Constitución mexicana.

Sin embargo, la RCMDH seguía un largo proceso de discusión dentro de la Suprema Corte de Justicia, que entre otras cosas había introducido el principio pro persona, lo que igualaba ya el rango de los instrumentos internacionales firmados por México y la Constitución. Esto, a su vez, se había originado a partir de una serie de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, específicamente, el caso Rosendo Radilla Pacheco.⁴⁰ Así, aunque es innegable la presencia de voluntad política de parte de la administración de Felipe Calderón, la pregunta sobre si la Reforma Constitucional había sido producto de un interés auténtico del gobierno por avanzar en el cumplimiento, o más bien de uno de los pocos ejercicios coercitivos a

³⁹ Velázquez, *op.cit.*, p. 153.

⁴⁰ Para saber más sobre el caso Radilla Pacheco y la jurisprudencia de la Corte que impulsó las sentencias de la Suprema Corte de Justicia y la RCMDH, véase: Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Fernanda Silva García, “El ‘Caso Radilla’ y su impacto en el Orden Jurídico Nacional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 805-844.

los que nuestro país puede verse sujeto desde los órganos multilaterales y regionales de derechos humanos, resulta más que válida.

Por otro lado, mientras México mostraba su compromiso con el RIDH y reiteraba su nueva identidad crítica con la situación de derechos humanos en otros países, la llamada *guerra contra el narcotráfico* provocaba, a partir de 2008, una profunda crisis de derechos humanos resultado de la violencia generalizada en todo el país. Para cerrar el recuento de las contradicciones en el cumplimiento, está el hecho del poco avance en el seguimiento de las recomendaciones hechas por los Comités y personas expertas en sus informes sobre el país durante este mismo periodo.⁴¹

Finalmente, una vez descrita la política exterior de derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón a partir de los conceptos de compromiso, cumplimiento y activismo, sólo nos resta hablar de un último hecho que compete a nuestro estudio de caso. En 2011, siendo México parte del Consejo de Derechos Humanos, se votó y aprobó la primera resolución sobre derechos humanos, orientación sexual e identidad de género en la historia del Consejo de Derechos Humanos. La resolución 17/19, aprobada el 17 de junio de 2011 como parte del 17º periodo de sesiones, reconoció por primera vez los actos de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual y de género como objeto de preocupación del Consejo conforme a su mandato establecido en la resolución 60/251 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Además, solicitó por primera vez a la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos la realización de un estudio global sobre las leyes, prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos por motivos de orientación sexual e identidad de género en todas las regiones del planeta y la forma en que la normativa internacional de derechos humanos podía aplicarse para poner fin a tal situación de violencia. La resolución concluye asumiendo la responsabilidad del CNUDH de seguir conociendo del tema,

⁴¹ PEXDH FCH, *op.cit.*, pp. 786-788.

lo que representa un antecedente fundamental para las resoluciones futuras, entre ellas, la 32/2.⁴²

México formó parte del grupo de veintitrés naciones que votó a favor de la histórica resolución, permitiendo con ello su aprobación por una mayoría de apenas 4 votos.⁴³ Aunque en este primer momento nuestro país no asumió una posición de activismo, con su voto a favor sentó un precedente en la posición nacional sobre el tema de los derechos humanos de las personas LGBT+.

EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: CONTINUIDADES, CAMBIOS Y CONTRADICCIONES

A diferencia de los dos sexenios anteriores en los que en términos generales se mantuvieron una serie de tendencias hacia la apertura al escrutinio internacional, el avance en el compromiso y algunos intentos acotados tanto de activismo como de cumplimiento, el gobierno de Enrique Peña Nieto se caracterizó por una serie de continuidades al inicio y cambios hacia el final del sexenio. Entre las continuidades durante los primeros años del sexenio destacan la presencia y participación de México en foros multilaterales de derechos humanos, la postura crítica de México respecto a la situación interna de derechos humanos de países específicos y una inicial apertura al escrutinio internacional.

En cuanto al compromiso, México volvió a ser electo como miembro del Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2014-2016, repitiendo a finales del sexenio en 2018. Durante ese tiempo, México siguió promoviendo la discusión de una serie de temas dentro del Consejo, promoviendo 6 y copromoviendo 97 resoluciones en total, como parte de las sesiones de trabajo del Consejo. Además, en cuanto a sus tendencias de votación, México votó de forma favorable la mayoría de las

⁴² Para ver la Resolución 17/19 completa en español, véase ANEXO XIV.

⁴³ Resultados consultados en: Consejo de Derechos Humanos, *Resolución aprobada 17/19. Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género*, 14 de julio de 2011. Disponible en: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su página “Documentos”. (Consultada el 20 de noviembre de 2020; Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/17/19).

resoluciones presentadas en el CNUDH durante ese periodo.⁴⁴ Otro indicador importante del nivel de compromiso de México con el RIDH desde una perspectiva liberal fue su participación en la realización del Examen Periódico Universal, haciendo 624 recomendaciones a los 192 Estados evaluados entre 2013 y 2017.⁴⁵

Frente a los datos anteriores, que hablan de claras continuidades con las administraciones anteriores, hubo también una serie de cambios en la forma en que México expresaba su compromiso con el RIDH. Uno de los más importantes tuvo que ver con el tipo de acercamiento de nuestro país a los comités de tratados y órganos especializados de derechos humanos de Naciones Unidas. Y es que, aunque México mantuvo su interés por participar dentro de dichos espacios y foros, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto la tendencia por nominar a personas expertas de sociedad civil a ocupar cargos y asientos en comités y órganos especializados fue sustituida por una nueva estrategia de nominar a personas miembros del servicio exterior.⁴⁶ Esta nueva fórmula de participación puede ser interpretada como una ligera retracción de la postura abiertamente liberal adoptada por los gobiernos panistas anteriores. En este sentido, para muchas personas no fue una sorpresa que el regreso del otrora partido hegemónico en el poder trajera también el regreso de ciertas dinámicas de la política exterior del pasado. Empero, estas no fueron las únicas conductas que podrían leerse como retornos discretos a la vieja postura estatista.

Por otro lado, en cuanto al cumplimiento, los cambios en la postura de México hacia finales del sexenio podrían reforzar esta idea de retrocesos. Como ya hemos mencionado, Peña Nieto llegó a la presidencia en medio de una crisis de derechos humanos y una situación generalizada de violencia, herencias del sexenio anterior. Aunque en el discurso, el gobierno entrante promovía cambios en la estrategia de

⁴⁴ PEXDH EPN, *op.cit.*, pp. 1053-1054.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 1055.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 1067.

seguridad enfocados a atender las severas crisis que cruzaban el territorio nacional, pronto fue claro que la fórmula empleada por el gobierno peñanietista no era tan distante a la usada por su antecesor. El punto culmen de la crisis, sin embargo, no llegó sino hasta 2014, con la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa,⁴⁷ en lo que sería posteriormente conocido como el Caso Iguala o Caso Ayotzinapa. El hecho no sólo llamó la atención pública a nivel nacional e internacional, sino que abrió una ventana para la identificación de una serie de casos de tortura, desaparición forzada, violencia, opacidad e impunidad que permitían ver, por primera vez, la verdadera profundidad de la crisis por la que México atravesaba.⁴⁸ Este punto no sólo fue coyuntural para la situación interna de derechos humanos, sino que determinó uno de los cambios más importante en la política exterior de los derechos humanos desde la transición de 2000. De 2014 en adelante, México empezó a adoptar posturas y reacciones defensivas sobre los informes presentados por personas relatoras, expertas y otros organismos y comités internacionales de derechos humanos sobre la situación en México.⁴⁹

Lo anterior generó un nuevo panorama de tensiones entre el Estado mexicano y el sistema de escrutinio internacional al que el país se había abierto poco más de una década antes de los sucesos de Iguala. Entre los informes internacionales y regionales para con los que México mostró posturas de desconfianza o señalamiento destacan el Informe del Relator Especial contra la Tortura de 2014, el Informe de país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2015 y, de forma paradigmática, el abierto rechazo a la presencia y reportes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) nombrado para el estudio del Caso Iguala, inicialmente bajo

⁴⁷ Erika Guevara Rosas, “Enrique Peña Nieto, el recuento de los daños”, Amnistía Internacional en su página *Amnistía Internacional América*, 30 de noviembre de 2020. (Consultada el 20 de noviembre de 2020; Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/11/enrique-pena-nieto-el-recuento-de-los-danos/>).

⁴⁸ s/A, *México: Lecciones de un sexenio perdido*, Nueva York, Human Rights Watch, 2019, s/p. (Consultada el 20 de noviembre de 2020; Disponible en: <https://www.hrw.org/es/blog-feed/mexico-lecciones-de-un-sexenio-perdido>).

⁴⁹ PEXDH EPN, *op.cit.*, p. 1060.

invitación del propio Estado mexicano.⁵⁰ Esta aparente cerrazón al escrutinio internacional, empero, no es necesariamente un retroceso a la vieja postura estatista si consideramos que México, salvo en el caso del GIEI, siguió permitiendo la entrada de personas expertas, relatoras y comités de Naciones Unidas para evaluar distintos aspectos de la situación de derechos humanos en el país. Lo que sí podemos concluir, en cambio, es una clara contradicción entre la nueva postura liberal de México en el SIDH y conductas particulares de la administración de Peña Nieto.

En tercer lugar, en cuanto al cumplimiento, la otra gran tendencia que se mantiene es la brecha en el avance frente al compromiso. Aquí, sin embargo, también parece posible identificar señales de aún menor voluntad política para tomar medidas hacia la observancia, especialmente después de 2014. De acuerdo con señalamientos de Amnistía Internacional, la cada vez más directa impugnación de los informes internacionales y regionales presentados durante el periodo representó un claro desaprovechamiento de oportunidades para avanzar en el tema como parte de la agenda legislativa y de políticas públicas del gobierno.⁵¹ Con todo, aquí el fenómeno observado es más bien el de la existencia de contradicciones, no sólo con los gobiernos anteriores, sino con el primer periodo de la misma administración de Peña Nieto. Así como en 2012 el presidente entrante abanderaba discursos de reforma en la estrategia de seguridad, también hubo algunas señales tempranas de un aparente compromiso del nuevo gobierno priista por avanzar en el cumplimiento interno de la agenda internacional de derechos humanos.

La más destacable sería la inclusión de dos ejes que empataban con la identidad liberal de México en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018: el de inclusión, con la primacía de los derechos sociales como objetivo a alcanzar en la reducción de desigualdades,⁵² y el de responsabilidad global, que buscaba consolidar a México

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 1061-1068.

⁵¹ Guevara Rosas, *op.cit.*, s/p.

⁵² *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, pp.43-47.

como potencia emergente sustentado en los principios constitucionales de política exterior.⁵³ En este último punto, el PND proponía una mayor presencia de México en foros y espacios multilaterales para la promoción de temas de la agenda liberal, como el libre comercio y los derechos humanos. Además, el mismo plan establecía por primera vez ejes transversales de equidad de género y combate a las desigualdades⁵⁴ para todo el trabajo gubernamental de los siguientes años. Por supuesto, este interés tan claro nos lleva a pensar en el activismo de México durante la administración de Peña Nieto.

Con todo y las contradicciones ya dichas, el gobierno de Peña Nieto mantuvo una política exterior de derechos humanos activa en ciertos temas y casos internacionales, coincidiendo con los elementos que conforman la identidad liberal de México en el sistema que los gobiernos anteriores también. El más claro ejemplo fue el activismo mexicano sobre la situación de derechos humanos en Venezuela hacia el final del sexenio, el mismo periodo en el que México mostró cambios respecto al escrutinio internacional. En los últimos años, el tercer canciller que sirvió durante la presidencia de Peña Nieto, Luis Videgaray Caso, encabezó una política más abiertamente crítica sobre la situación de derechos humanos en Venezuela. Tal postura llevó a México a promover la discusión del caso en los foros de la Organización de Estados Americanos y a integrarse al Grupo de Lima, opositor al régimen venezolano. Sin embargo, los esfuerzos mexicanos por llegar a una resolución condenatoria del régimen de Nicolás Maduro en el país bolivariano, además de no rendir los frutos esperados por el secretario Videgaray, pusieron en evidencia las contradicciones entre el activismo de México y su propio déficit de cumplimiento en el país.

Sin duda, el discurso de México con responsabilidad global se enfrentó a un buen número de contradicciones que hacen pensarlo más como un elemento retórico que

⁵³ *Ibid.*, pp. 91-100.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 103.

correspondía sólo con las expectativas de inicios del sexenio. Pero tampoco podemos hablar de una posición mexicana carente de todo activismo global. Por el contrario, es posible identificar el activismo de México en ciertos temas de derechos humanos durante la administración de Peña Nieto, tendencia que comparte con los gobiernos de Fox y Calderón. Y aunque Venezuela es uno de los casos más visibles, están también los temas promovidos por México en el CNUDH y otros foros multilaterales, identificados por Alejandro Anaya en su estudio de la PEXDH durante el sexenio.

Por último, está el tema de los derechos humanos de las personas de la diversidad sexual y de género. México fue de nueva cuenta parte del CNUDH cuando ocurrió la votación de la segunda resolución del consejo sobre violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, en septiembre de 2014. En ella, el Consejo reconocía de nueva cuenta la urgencia del tema, daba seguimiento al informe solicitado por la resolución 17/19 y solicitaba a la oficina del ACNUDH la actualización del Informe.⁵⁵ Considerando que la resolución 27/32, aprobada por el Consejo tres años después de la resolución anterior se enfocaba principalmente en atender el Informe solicitado unos años antes, no es de sorprender que México vuelva a votar a favor de ésta. Sin embargo, ambos votos constituyen en conjunto la posición de México en el tema de los derechos de las personas LGBT+ dentro del CNUDH previo a la resolución 32/2. Aunado a esto, está también el desarrollo del tema a nivel interno durante este periodo.

El 17 de mayo del mismo año en que fue votada la resolución 32/2, el presidente Peña Nieto presentó una serie de iniciativas enfocadas a garantizar algunos derechos civiles y políticos a las personas de la diversidad sexual y de género sin discriminación en todo el país.⁵⁶ El conjunto de propuestas introducidas por el Ejecutivo incluía la reforma al artículo 4º constitucional y al Código Civil Federal para

⁵⁵ Para consultar la Resolución 27/32 completa en español, véase: ANEXO XV.

⁵⁶ Jafet Tirado, “Peña Nieto propone legalizar matrimonio gay en todo el país”, *El Financiero*, 18 de mayo de 2016, en su página: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pena-nieto-propone-legalizar-matrimonio-gay-en-todo-el-pais>. Consultado por última vez el 22 de noviembre de 2020.

evitar el lenguaje discriminatorio y garantizar el matrimonio igualitario y el derecho al cambio de identidad de género en los documentos oficiales en todo el país, una revisión integral de las normas a nivel federal para la derogación o modificación de contenidos discriminatorios y el impulso del tema a nivel internacional.⁵⁷ El conjunto de iniciativas fue presentado en un evento en Los Pinos, anterior residencia presidencial, con la presencia de activistas y organizaciones LGBT+. No obstante, las iniciativas presentadas por el presidente jamás llegaron a ser votadas en el Congreso. De hecho, en el momento en que el paquete llegó a la Cámara de Diputados (cámara receptora) el mismo grupo parlamentario del PRI congeló su avance en comisiones.

¿Qué fue del interés expuesto por el presidente sobre impulsar el tema internacionalmente? ¿Es posible que mientras las iniciativas eran detenidas en lo interno iniciara el activismo internacional de México en el tema? ¿Son estas señales de un interés individual del presidente y/o de su administración en el tema de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género? Frente al escenario de contradicciones que hemos descrito ya, brindar respuestas a estas preguntas sería adelantado. Empero, muchos de los planteamientos nos serán útiles al momento de analizar el activismo multilateral de nuestro país en pro de la resolución 32/2 más adelante.

En conclusión, aunque el gobierno de Peña Nieto mantuvo una serie de continuidades en cuanto a la identidad de México construida a partir del proceso de apertura democrática, su sexenio estuvo caracterizado por las contradicciones. El activismo de México en el Consejo de Derechos Humanos en favor del tema de la diversidad sexual y de género, así como los otros casos de activismo, pueden ser vistos como un ejemplo de los intentos del gobierno de apegarse a sus aspiraciones iniciales de liderazgo y responsabilidad globales. Estas, a su vez, coinciden con la

⁵⁷ Estefanía Vela Barba, “Las reformas de EPN: más allá de los LGBT”, *El Universal*, 20 de mayo de 2016, en su página: <https://www.eluniversal.com.mx/blogs/estefania-vela-barba/2016/05/20/las-reformas-de-epn-mas-alla-de-lo-lgbt>. Consultado por última vez el 22 de noviembre de 2020.

imagen de México como buen miembro del club liberal. Sin embargo, la denuncia activa de los Informes internacionales sobre la situación interna de derechos humanos contrasta profundamente con este discurso y los momentos de activismo que puedan enmarcarse en él.

MÉXICO A TRES SEXENIOS DEL VIRAJE LIBERAL

Como hemos podido ver a lo largo de este capítulo, con la apertura democrática México desarrolló una nueva identidad internacional que le llevó a involucrarse, como nunca antes, en las discusiones, foros y acuerdos multilaterales en materia de derechos humanos. Aunque los niveles de compromiso, cumplimiento y activismo han variado con el tiempo, es posible identificar tendencias que se han mantenido en los tres sexenios que ha abarcado el periodo liberal de la política exterior mexicana. La más clara es, sin duda, la brecha entre un compromiso activo y avances claros en el cumplimiento de los acuerdos internacionales en el nivel interno. Hasta el final del sexenio peñanietista, esto puede ser claramente explicado a partir de lo expuesto por Anaya y Saltalamacchia respecto a los bajos costos y la alta reutilización de comprometerse con el RIDH para mantenerse como “buen miembro del club”. Con todo y los cambios y contradicciones que caracterizaron la PEXDH durante el sexenio de Peña Nieto, lo cierto es que también se ha mantenido la apertura de México al monitoreo internacional y su interés por ganar incidencia en cada vez más temas y espacios de la agenda regional y multilateral de derechos humanos.

¿Qué factores explican la continuidad de esta identidad liberal de apertura, participación y activismo? Podemos identificar dos procesos distintos pero complementarios a partir de 2000: el primero, la presión desde afuera que conlleva pertenecer a una red de países comprometidos con el RIDH y, el segundo, la adopción consciente de una estrategia que buscó establecer un candado externo.⁵⁸ Está además la llegada de nuevas élites y actores con intereses creados, dentro y fuera

⁵⁸ PEXDH FCH, *op.cit.*, pp. 783-784.

de la Secretaría de Relaciones Exteriores.⁵⁹ Al interior pesa mucho la llegada de un nuevo grupo de personas funcionarias comprometidas con el avance de la agenda de derechos humanos, el multilateralismo y la apertura de México al escrutinio internacional. Y, al exterior, la constitución de grupos de interés como públicos de los procesos de política exterior en temas de derechos humanos, que ejercen su propio escrutinio y buscan formas de hacer valer su influencia.

Así, respondiendo la pregunta de a quién va dirigida la política exterior de derechos humanos, la respuesta parece abarcar a una serie de grupos a nivel nacional empoderados por los procesos de apertura política y económica iniciados en la década de 1990,⁶⁰ que paulatinamente fueron incluidos mediante distintos mecanismos a los procesos de toma de decisión. A estos grupos nacionales se suman los grandes actores internacionales como Amnistía Internacional, Human Rights Watch o ILGALAC que, mediante alianzas con organizaciones locales y nacionales, pero también de forma internacional, generan e implementan sus propias estrategias de escrutinio, presión e influencia. Tales grupos pueden tener cierto peso en la definición de las expectativas de política exterior, aunque dependen enteramente del actor que las formula. Finalmente, están también los países del club liberal, compuesto principalmente por los países de Europa Occidental y, en momentos, Estados Unidos, frente a quienes queríamos defender nuestra nueva identidad y reafirmar nuestra pertenencia al club. Resulta interesante que, tal como vimos en el caso de la defensa del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, nuestra posición de cara al resto de América Latina y, en especial, a sus otros liderazgos emergentes es de diferenciación, adoptando una postura más cercana al Norte global que a la propia región.

⁵⁹ Josué Emiliano Palau Rodríguez, entrevista con Natalia Saltalamacchia, 17 de septiembre de 2020. (En adelante, Entrevista Saltalamacchia).

⁶⁰ Anaya y Saltalamacchia, *op.cit.*, p. 68.

Justamente para definir cuáles son las expectativas de la PEXDH en México es necesario reconocer que hay expectativas generales, pero también particulares, determinados por las personas, oficinas y grupos involucrados en la agenda. A nivel genérico es posible decir que el gran objetivo de la política exterior de derechos humanos ha sido la de mantener la identidad de México como un Estado democrático y liberal.⁶¹ En lo político, esta identidad ha desarrollado una serie de valores liberales occidentales sobre la relación de los individuos y la sociedad con el Estado, que a su vez influye en la definición de expectativas de cada tema de la agenda de derechos humanos. Hasta hace poco, defender tal identidad era también un objetivo valioso dado que permitía generar relaciones bilaterales y multilaterales con países afines de mayor capacidad material.⁶²

Finalmente, las expectativas y objetivos generales a nivel estatal tienen que ver con mantener la relación establecida entre gobierno y ciudadanía a partir de los valores liberales adoptados con la apertura democrática. De ahí que se busque de forma consciente crear un efecto candado en temas considerados clave. Pero también están las expectativas de que con el mantenimiento de tales posiciones se atraigan al país las mejores prácticas, el conocimiento experto y recursos que fortalezcan las capacidades institucionales que lleven al cumplimiento de los compromisos contraídos. Un punto importante es que todos los objetivos y expectativas anteriormente enumerados corresponden directamente a la consolidación de las nuevas élites de personas funcionarias y públicos de la política exterior. Esto nos lleva a la siguiente pregunta, sobre quiénes deciden la política exterior.

Responder esta pregunta implica abrir la caja del Estado para definir quiénes son los actores primordiales en la toma de decisiones sobre PEXDH. Y aquí, aunque no negamos la existencia de grupos de interés que buscan involucrarse en la toma de decisiones, la formulación de política exterior es una competencia primordialmente

⁶¹ Entrevista Saltalamacchia, *op.cit.*

⁶² *Loc.cit.*

concentrada en actores estatales. Durante el periodo liberal hemos visto que la política exterior de derechos humanos es definida por distintos actores según el tema específico que se esté tratando. Para los temas inerciales, Saltalamacchia considera que Cancillería es el actor primordial que toma las decisiones dado su grado de especialización. En este sentido, la Secretaría de Relaciones Exteriores sí cuenta con mucha autonomía y goza de un buen número de áreas en las que tal autonomía se amplía. Pese a ello, hay otros en los que la decisión final sí depende de la presidencia o la oficina de la cancillería. A partir de un análisis histórico, esto parece depender de dos factores: 1) el interés de presidencia u oficina de cancillería en el tema particular o 2) su magnitud en términos de que pueda afectar otros asuntos prioritarios. Relacionado con este segundo punto, están los grandes temas que tradicionalmente pasan por las oficinas de presidencia o la persona titular de la SRE, tales como Cuba o Venezuela. Esto suelen definirse en relación con otros de igual importancia.

Así, Saltalamacchia propone una división entre los temas técnicos, en los que la Secretaría suele tener mayor autonomía, y los políticos, en los que las decisiones son sujetas a mayor escrutinio presidencial o secretarial.⁶³ A partir de esta clasificación podemos decir que a mayor grado de tecnicidad que tenga una decisión de PEXDH, mayores áreas de oportunidad para la autonomía existirán. Esto permite que, en muchos casos, frente a decisiones altamente técnicas la decisión final la pueda tomar la persona que ocupa una subsecretaría o la titularidad de una embajada o delegación.

Por último, está la pregunta sobre el proceso de toma de decisiones en sí mismo. Y aquí, brindar una respuesta se vuelve mucho más complicado. Igual que en el caso anterior, en el nivel más general sí es posible hablar de la existencia de patrones que se han seguido durante buena parte del periodo liberal. Tales patrones de política exterior han mantenido políticas de escrutinio abierto y participación más

⁶³ *Loc.cit.*

activa, coincidiendo con los valores liberales de la PEXDH.⁶⁴ Sin embargo, cuando se trata de decisiones más específicas, el proceso puede variar caso por caso. Esto tiene que ver también con la mayor autonomía con la que cuentan los actores de Cancillería para decidir y actuar a partir de su grado de tecnicidad. En estos casos, el proceso puede ser único, diseñado en consideración del tema específico, y delegándolo a la persona que se encuentra en la primera línea de acción, es decir, el embajador o embajadora. Lo anterior ha llevado a que, de manera general, se busque contar con buenos perfiles para representar a México en los organismos de derechos humanos que importan para nuestra política exterior. Por supuesto, todos estos procesos se encuentran matizados por elementos contextuales. Podemos destacar el programa de gobierno, las amenazas de seguridad y las propias dinámicas institucionales ya establecidas.

El caso de estudio planteado en la presente tesis puede ser visto como un tema específico dentro de la agenda de derechos humanos. A partir de las generalizaciones hechas podríamos asumir un escenario de amplia autonomía, que permitiría que un actor u oficina específicos sean responsables del resultado final, en este caso, la posición de activismo de México para la aprobación de la resolución 32/2. Sin embargo, hay elementos que también podrían sugerir un interés particular del presidente, lo que cambia completamente el esquema en que se definiría la posición mexicana. Todo lo anterior justifica el interés que genera el estudio del activismo mexicano para la aprobación de esta resolución particular, como un ejemplo ilustrativo de los procesos de formulación de política exterior de los derechos humanos, pero en el que es posible evaluar qué factores fueron fundamentales para la obtención del resultado final. Esta discusión será el objeto central del tercer y último capítulo de la presente investigación.

⁶⁴ *Loc.cit.*

II. DESCRIBIENDO EL CASO

LA RESOLUCIÓN 32/2 DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

El 17 de junio de 2016, un grupo nuclear conformado por siete Estados latinoamericanos presentó el borrador de una resolución titulada “Protección contra la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género”, para su revisión previa y como parte de los trabajos del 32º periodo de sesiones del Consejo de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.¹ Las representantes de Brasil y Chile, junto con el de Uruguay, fueron los responsables de introducir el borrador de documento ante el pleno del Consejo el 30 de junio, una vez iniciada la sesión de trabajo. En el documento, los países que integraban el grupo nuclear establecían que “la violencia y discriminación por razones de orientación sexual e identidad de género se han dado en todo el mundo” y que estaban “convencidos de que la escala, gravedad y extendida naturaleza de este tipo de violencia y discriminación requerían una responsabilidad específica del Consejo, mediante mecanismos especializados”.² Los tres representantes hablaron de manera general del texto, poniendo énfasis en la creación de un nuevo mecanismo que permitiría al CNUDH, y a otros órganos del sistema de Naciones Unidas, la observación y evaluación directa de las condiciones de discriminación, violencia y rezago por motivos de orientación sexual e identidad de género. Tal mecanismo consistía en la creación de un nuevo mandato y el nombramiento de una persona

¹ Para consultar el borrador presentado por el grupo nuclear (A/HRC/32/L.2/Rev.1) en su idioma original, véase Anexo I.

² Avinaba Dutta (comp.), *Compilation of the Adoption of the 2016 SOGI Resolution. 30 June 2016*, ILGA-ARC International, ILGA/ARC, 2016, pp. 7-8.

independiente experta en la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (EIOSIG, por sus siglas en inglés).

El borrador se componía de cinco frases introductorias y ocho frases operativas. Las primeras dos frases operativas aludían a las causas de la resolución y, a partir de la tercera, establecían la creación de la EIOSIG, describiendo su mandato y las responsabilidades de los Estados y el resto de los organismos de Naciones Unidas para con ésta. Entre las capacidades con que cuenta el experto en el primer borrador están: evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos relacionados con el tema, identificar las mejores prácticas, cooperar con los Estados, organizar y facilitar la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica y, quizá lo más importante, presentar un informe anual al Consejo de Derechos Humanos a partir del 35º periodo de sesiones. El término del mandato planteado es de tres años y, según la resolución presentada, se llama a los Estados a cooperar con el experto, y al secretario general a proveerlo de todas las herramientas necesarias para su labor.³ Aunque la creación del nuevo mecanismo era el punto medular del borrador presentado por el grupo nuclear, la discusión en lo subsecuente versaría sobre la utilización de términos como “orientación sexual e identidad de género”.⁴

EL GRUPO NUCLEAR Y EL PROCESO DE DISCUSIÓN EN EL CNUDH

El grupo nuclear responsable del borrador propuesto se constituyó exclusivamente por países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Los siete Estados habían promovido ya la resolución para obtener nueve firmas más de otros miembros del CNUDH. Inmediatamente después de ser introducido el documento, Arabia Saudí, Bangladesh y Nigeria mostraron su descontento con él, y conformaron, con otros quince países, el grupo opositor. La oposición a la resolución

³ Consejo de Naciones Unidas de Derechos Humanos, *A/HRC/32/L.2/Rev.1*, arts. 3-7.

⁴ Avinaba Dutta, *op. cit.*, pp. 17.

propuesta fue principalmente dirigida por países miembros de la Organización para la Cooperación Islámica, exceptuando a Albania. Durante el 32º periodo de sesiones del Consejo, los países miembros eran,⁵ en orden alfabético: Albania, Argelia, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Botsuana, Burundi, China, Congo, Costa de Marfil, Cuba, Ecuador, El Salvador, Etiopía, Francia, Georgia, Alemania, Ghana, India, Indonesia, Kenia, Kirguistán, Letonia, Maldivas, México, Mongolia, Marruecos, Namibia, Países Bajos, Nigeria, Panamá, Paraguay, Filipinas, Portugal, Qatar, República de Corea, Federación Rusa, Arabia Saudí, Eslovenia, Sudáfrica, Suiza, Macedonia, Togo, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña, Venezuela y Vietnam. Por su parte, la presidencia del Consejo en su 10º Ciclo, de enero a diciembre de 2016 recayó en el Embajador Choi Kyonglim, representante de la República de Corea.⁶

El documento fue el segundo tema en la agenda del Consejo. La discusión dentro del foro conllevó cinco procesos: una moción de inacción, la presentación y votación de once enmiendas, el voto por separado de retención de cuatro párrafos no enmendados y la votación final de la resolución ya con enmiendas.⁷ Se realizaron otras dieciséis rondas de votación, con intenciones de voto mayoritariamente fijas y sólo algunos Estados con voto fluctuante. Inmediatamente después de la introducción del documento, el proceso que se siguió fue una moción de inacción presentada por el representante saudí, aludiendo al artículo 116 de las Reglas de Procedimiento de la Asamblea General. Tal artículo establece que la representación de un país puede solicitar el aplazamiento de la discusión de algún tema contemplado en la agenda, contando con el respaldo de al menos otra representación a favor de la

⁵ Bertrand de Crombrughe, “Anexo I”, *Report of the Human Rights Council con its thirty-second session*, Consejo de Naciones Unidas de Derechos Humanos, 2016, p. 175.

⁶ *Presidencias Anteriores*, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su página: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/presidency10th-cycle>.

⁷ Avinaba Dutta, op. cit., p. 3.

moción.⁸ Para la presentación de la moción, la representación saudí aseguró que ese era el último llamado para “hacer ver al promotor principal las implicaciones fatales que resultarían de tomar en consideración una propuesta polarizante y profundamente divisiva”.⁹ Además, argumentó que la iniciativa presentada podría “incurrir en un daño irreversible al futuro del Consejo de Derechos Humanos”, amenazando la cooperación y entendimiento logrados para la protección de los derechos humanos en los diez años de vida del Consejo.

La moción, de ser aprobada, implicaba retirar el documento de la agenda y pasar al siguiente tema. Los representantes de México y Panamá se opusieron a la moción, mientras que los de Nigeria y Bangladesh estuvieron a favor. Después de explicar sus posiciones cada uno, se llevó a cabo la primera votación sobre la moción.¹⁰ Con quince votos a favor, 22 en contra y nueve abstenciones, fue rechazada. Una vez asegurado el debate del tema como parte de la agenda del ACNUDH, la discusión se centró en la serie de enmiendas propuestas por el grupo de Estados miembro de la Organización para la Cooperación Islámica, con excepción de Albania, presentadas por la representación de Pakistán.¹¹ La contrapropuesta de este grupo opositor se componía de once enmiendas al documento,¹² desde la modificación del título hasta la eliminación de los artículos que creaban el mandato del EIOSIG.

⁸ “Durante la discusión de cualquier tema, una representación puede solicitar aplazar el debate del asunto a discutir. Para proceder con la moción, dos representantes deben hablar a favor, y dos en contra, de la moción, después de la cual la moción deberá ser sometida a votación. La Mesa podrá limitar el tiempo para hablar de las personas oradoras bajo esta regla”. (Regla 116, *Reglas de Procedimiento de la Asamblea General de Naciones Unidas*. Consultado en: <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/ctees.shtml>, consultado el 08 de diciembre de 2021).

⁹ Avinaba Dutta, *op. cit.*, p. 10

¹⁰ *Ibid.*, pp. 10-15.

¹¹ Aunque la representación de Pakistán fue la encargada de presentar el conjunto de enmiendas al foro, al no ser miembro del Consejo de Derechos Humanos para el 32º periodo, su participación se limitó a expresar sus opiniones, sin la posibilidad de ejercer el derecho a voto.

¹² Para ver las enmiendas tal cual fueron propuestas dentro del Consejo de Derechos Humanos en su idioma original véanse Anexos II (A/HRC/32/L.71, sobre la modificación del título), III (A/HRC/32/L.72, sobre la remoción de referencias a resoluciones del CNUDH previas en la misma materia), IV, V, VI, VII, VIII, IX, X (A/HRC/32/L.73, A/HRC/32/L.74, A/HRC/32/L.75, A/HRC/32/L.76, A/HRC/32/L.77, A/HRC/32/L.78, A/HRC/32/L.79, sobre la adición de nuevas preámbulatorias), XI (A/HRC/32/L.80, sobre la remoción del concepto de orientación sexual e

Los argumentos centrales de los que partía el grupo opositor pueden condensarse en cuatro grandes líneas: 1) que el tema generaba polarización y podía poner en riesgo la estabilidad dentro del Consejo; 2) que el borrador presentado no tomaba en consideración las diferencias culturales y religiosas de los países presentes; 3) que los conceptos de “orientación sexual” e “identidad de género” no estaban reconocidos en un marco vinculante de derecho internacional de los derechos humanos, lo que ponía en duda la legalidad de cualquier nuevo mandato originado a partir de dicha resolución; y, 4) que el borrador en los términos propuestos representaba una imposición ideológica de un grupo minoritario de países dentro de las Naciones Unidas que, a su vez, podía resultar en una amenaza contra las libertades de expresión, opinión y religión.

Tales argumentos parten, a su vez, de la difícil posición interna respecto a los derechos de las personas LGBT+ en los países que integraban la coalición opositora que, como ya dijimos, eran también, principalmente países miembros de la Organización para la Cooperación Islámica. De hecho, de los países que conformaban la oposición a la resolución¹³ la gran mayoría cuenta, hasta la fecha, con algún tipo de criminalización formal o de facto en contra de la homosexualidad.¹⁴ Lo anterior, exceptuando los casos de Kirguistán, Rusia y China, que no ofrecen ningún tipo de protección, pero tampoco criminalizan activamente de los actos, encuentros o relaciones entre personas del mismo sexo, aunque sí imponen límites a la difusión de materiales relacionados con la diversidad sexual y de género en medios de comunicación. De hecho, algunas de las representaciones promoventes más vocales de la moción de inacción y las enmiendas posteriores, tales como Arabia Saudita,

identidad de género), y XII (A/HRC/32/L.81, sobre la remoción de los artículos operativos que crean el mandato del EIOSIG).

¹³ Argelia, Bangladesh, Burundi, Congo, Costa de Marfil, Indonesia, Kenya, Kirguistán, Maldivas, Marruecos, Nigeria, Qatar, Federación Rusa, Emiratos Árabes Unidos y, de forma menos activa, pero igual con posiciones generalizadamente en contra, la República Popular China, Togo y Etiopía

¹⁴ Lucas Ramón Mendos, Kellyn Botha et al., *Homofobia de Estado 2020: Actualización del Panorama Global de la Legislación*, Ginebra, ILGA, 2020, p. 340-346.

Nigeria o Pakistán se encuentran dentro de la lista de países que aún penan la homosexualidad con la muerte, de acuerdo con el informe anual Homofobia de Estado,¹⁵ realizado por la Asociación Internacional de Gays, Lesbianas, Bisexuales y Trans (ILGA).

El grupo opositor propuso votar las once enmiendas divididas en cuatro bloques. El primero de estos bloques, compuesto por las enmiendas L.71, L.72 y L.80 (primera, segunda y décima enmiendas) se enfocaba en modificar el lenguaje contenido en el título, y dos de las frases introductorias, para excluir los conceptos de “orientación sexual” e “identidad de género”, y sustituirlos por otros más amplios y ambiguos referentes a la discriminación “en todas sus formas”, así como excluir referencias a resoluciones previas del CNUDH en el tema.¹⁶ El argumento central para presentar este primer bloque de enmiendas, y votarlas en conjunto, era la necesidad de alinear el lenguaje de la resolución con el lenguaje generalmente aceptado y reconocido dentro del marco internacional de los derechos humanos y la Declaración Universal, sin introducir nuevos conceptos que no estuvieran presentes en convenciones internacionales.

El segundo bloque de enmiendas se conformaba por las enmiendas de la L.73 a la L.79, con excepción de la enmienda L.78; es decir, de la tercera a la séptima y la novena enmiendas contenidas en el documento. Dicho bloque se enfocaba a añadir nuevos párrafos al preámbulo de la resolución, para dejar de mencionar la protección contra la discriminación por motivos de orientación sexual y de género y pasar a considerar protección contra todas las formas de discriminación, así como incluir las cuatro grandes líneas argumentativas del grupo opositor, identificadas con anterioridad.¹⁷ En el caso de la enmienda L.78, la propuesta era añadir una nueva frase introductoria para expresar “los riesgos” que podía representar la introducción

¹⁵ *Loc. cit.*

¹⁶ Avinaba Dutta, *op. cit.*, p. 18.

¹⁷ *Ibid.*, p. 19.

de conceptos relativos a la conducta individual que no fueran reconocidos internacionalmente en resoluciones del Consejo, dentro del derecho internacional de los derechos humanos.¹⁸ Y, finalmente, la décimo primera enmienda o enmienda L.81, vista como un cuarto bloque, que buscaba reemplazar los resolutivos 3, 4, 5, 6 y 7 del borrador presentado para anular el mandato de la EIOSIG y sustituirlo con una solicitud a la Alta persona Comisionada de los Derechos Humanos para realizar un informe sobre la discriminación a nivel global en todas sus formas.¹⁹

Para facilitar la identificación de las enmiendas presentadas, sus nomenclaturas y contenidos respectivos son presentados a continuación:

Cuadro 1. Contenido de las enmiendas presentadas por el grupo opositor según sus nomenclaturas.

Nomenclatura de la enmienda	Contenido
L.71	Modificación del Título de la Resolución.
L.72	Modificación de la cuarta frase introductoria.
L.73	Inclusión de una nueva frase introductoria sobre la importancia de mantener la propiedad compartida de la agenda internacional de derechos humanos.
L.74	Inclusión de una nueva frase introductoria sobre el compromiso de apoyar una agenda y equilibrada agenda y fortalecer los mecanismos para combatir todas las formas de discriminación racial y xenófoba.
L.75	Inclusión de una nueva frase introductoria sobre la importancia de respetar los sistemas de valores regionales, culturales y religiosos, así como sus particularidades.

¹⁸ *Ibid.*, p. 50.

¹⁹ *Ibid.*, p. 63.

L.76	Inclusión de una nueva frase introductoria que subraya la importancia de respetar los debates importantes al interior de los países en temas relacionados con sensibilidades históricas, culturales, sociales y religiosas.
L.77	Inclusión de una nueva frase introductoria deplorando el uso de presiones externas y medidas coercitivas en contra de países en desarrollo para influencias los debates y procesos de toma de decisión internos de los países.
L.78	Inclusión de una nueva frase introductoria para expresar preocupación sobre cualquier intento de atentar contra el sistema internacional de derechos humanos con la imposición de conceptos concernientes a la conducta individual privada de las personas.
L.79	Inclusión de una nueva frase introductoria subrayando que la resolución en cuestión debía ser implementada respetando la soberanía de los países.
L.80	Modificación del segundo resolutivo.
L.81	Eliminación de los resolutivos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 para sustituir la creación del mandato de la EIOSIG por una solicitud general a la ACNUDH.

Pese a la primera solicitud de votar el conjunto de once enmiendas en bloques, al final cada una de ellas fue discutida y votada por separado.²⁰ En la primera y segunda enmiendas, los sentidos de la votación fueron los mismos, con diecisiete votos a favor, dieciocho en contra y nueve abstenciones, por lo que se rechazaron; en las votaciones sobre la décima y decimoprimer, los resultados fueron más determinantes, con dieciséis votos a favor, 20 en contra y ocho abstenciones, y esta última corrió el mismo destino con una votación de diecisiete a favor, diecinueve en contra y ocho abstenciones. Las enmiendas L.73, L.74, L.75, L.76, L.77, L.78 y L.79 fueron aprobadas en procesos con votos cambiantes. De las representaciones con posiciones fluctuantes, destacaron Sudáfrica, Etiopía, Namibia, Mongolia, Ghana,

²⁰ Avinaba Dutta, *op. cit.*, 18-20.

Filipinas y Ecuador. En promedio, dichos Estados mostraron una tendencia más hacia la abstención, aunque dependiendo de la enmienda, variaban su voto.

Aunque muchos aspectos de forma cambiaron en el borrador final, los cuatro párrafos y frases que se mantuvieron inalterados (incluido el título) contenían, en estricto sentido, el fondo del documento y la creación de la IEOSIG propuesta por el grupo nuclear.²¹ Hubo un segundo intento para desechar esos fragmentos de la resolución final presentado por Qatar y las Maldivas, mediante la votación individual sobre su retención en la resolución final. En estos cuatro procesos de votación, los resultados fueron los siguientes: para retener el título de la resolución, 22 votos a favor, quince en contra y ocho abstenciones; la cuarta introductoria: 21 a favor, catorce en contra y nueve abstenciones; el párrafo operativo 2, 23 votos a favor, catorce votos en contra y ocho abstenciones; y, finalmente, y los párrafos operativos del tres al siete, 21 votos a favor, 17 en contra y siete abstenciones. Así, ninguno de los párrafos cuya retención en la resolución fue sometida a votación fue eliminado del texto. La resolución 32/2 fue finalmente aprobada con 23 votos a favor, dieciocho en contra y seis abstenciones, siendo estas últimas las de Botsuana, India, Ghana, Namibia y Sudáfrica.

Una vez que el grupo presentó su borrador ante el Consejo, su principal promotor durante las discusiones *intramuros* del foro fue Jorge Lomónaco, el representante de México y principal promotor de la resolución. Lomónaco realizó, en total, veinte intervenciones a lo largo del debate, incluyendo el discurso inicial en cada una de las rondas de votación; fue, a su vez, quien tuvo número de interpelaciones públicas dentro del foro. En todas ellas, así como en las rondas de votación, la representación mexicana mantuvo congruencia en un solo sentido: la defensa del borrador original y de las medidas propuestas. Otras delegaciones que mostraron un apoyo constante , sin ser parte del grupo nuclear responsable del

²¹ Para ver la resolución final en su idioma original (A/HRC/RES/32/2), véase anexo XIII.

borrador presentado, fueron Reino Unido, Suiza y Panamá. Del otro lado de la discusión, al grupo opositor conformado por los Estados de la OCI lo acompañó de forma constante de la Federación Rusa.

Ya descrito en términos generales el proceso por el cual fue discutida y aprobada la resolución 32/2 del CNUDH, profundizaré en el análisis de las discusiones generadas dentro del Consejo de Naciones Unidas de Derechos Humanos previas a la votación final de la resolución 32/2. Para ello recorreré cada una de las etapas del proceso de discusión y votación del documento, a partir del borrador inicial. Siguiendo el orden del proceso de votaciones identificaré, primero, del objeto de discusión y votación en cada paso y, después, esbozaré a grandes rasgos cuáles fueron los argumentos presentados por el representante mexicano respecto de cada uno de estos. Finalmente, a modo de conclusión, mencionaré brevemente las innovaciones que implicó la resolución 32/2 y el papel de México, a grandes rasgos, en su proceso de aprobación. El siguiente resumen de los debates, procesos y votaciones dentro del CNUDH se escribió a partir de la compilación hecha por Avinaba Dutta, relatora de la ILGA en el Consejo de Derechos Humanos.

LA MOCIÓN DE INACCIÓN

Tras presentarse el primer borrador de la resolución, el representante de Arabia Saudí, Faisal Bin Hassan, presentó una moción de inacción a nombre de la coalición opositora que, como ya vimos, implicaba postergar la discusión del tema dentro de la agenda de la sesión. Tal como la regla establece, el presidente del Consejo abrió el foro para que dos oradores u oradoras hablaran primero en contra, y después dos a favor, de la moción. Las dos representaciones que hablaron en contra fueron las de México y Panamá. Con ello, Jorge Lomónaco, representante mexicano, hizo el primero de una serie de posicionamientos en la defensa del borrador inicial que le llevarían a ser, no solamente el principal promovente, sino el más activo defensor del documento.

Por su parte, las dos representaciones que hablaron a favor de la moción fueron Bangladesh y Nigeria, respectivamente. El primero en tomar la palabra fue el representante mexicano. En su discurso, Lomónaco deploró que un grupo de países buscará “refugiarse” bajo las normas de procedimiento para evitar la discusión de la resolución. Y aunque reconocía que se pueden tener distintos puntos de vista sobre el tema sustantivo, rechazaba el hecho de que se buscara ignorar un problema que “socaba los derechos humanos alrededor del mundo”. Finalmente, acusó el uso del mecanismo de inacción como un recurso regresivo que evitaba el avance de la agenda, y que el sentido del voto respecto a la moción determinaría el grado de compromiso que los Estados miembros del Consejo para con el sistema internacional de derechos humanos.

El discurso de Lomónaco fue secundado por la representante de Panamá, Griselle del Carmen Rodríguez Ramírez, quien también consideró que la moción presentada por el representante saudí no era otra cosa que una vía de escape a la discusión del tema. Por su parte, en apoyo a la moción, el representante de Nigeria, Peters Omologbe Emuze, replicó los argumentos del representante saudí al considerar el borrador presentado como “divisivo” y expresó su preocupación sobre “la falta de claridad” en el uso de los conceptos de “orientación sexual” e “identidad de género”. Además, acusó que la aprobación de una resolución como la propuesta podía “tener implicaciones preocupantes y eventuales limitaciones para la libertad de expresión, opinión, religión y ciertas responsabilidades en la relación entre la sociedad y el Estado bajo el derecho internacional”. Finalmente, una vez establecidos los posicionamientos a favor y en contra de la moción, el presidente del Consejo llamó a su votación, siendo los resultados los siguientes:

Cuadro 1. Resultados de la votación sobre la moción de inacción en contra del
borrador L.2./Rev.1.

A favor de la moción	En contra de la moción	Abstenciones
Argelia	Albania	Botsuana
Bangladesh	Alemania	Etiopía
Burundi	Bélgica	Ghana
China	Bolivia	India
Congo	Ecuador	Kenia
Costa de Marfil	El Salvador	Namibia
Indonesia	Francia	Sudáfrica
Kirguistán	Georgia	Togo
Maldivas	Letonia	Vietnam
Marruecos	México	
Nigeria	Mongolia	
Qatar	Países Bajos	
Federación Rusa	Panamá	
Arabia Saudí	Paraguay	
Emiratos Árabes Unidos	Filipinas	
	Portugal	
	República de Corea	
	Eslovenia	
	Suiza	
	Macedonia	
	Reino Unido	
	Venezuela	
Total de votos por cada sentido de voto		
15	22	9

Conforme a los sentidos de votación arriba expuestos, la moción de inacción fue rechazada por una ventaja de siete votos en contra. Con ello, el borrador pasó a ser objeto de discusión dentro del foro. El grupo opositor presentó entonces una serie de once enmiendas al documento que serían discutidas y votadas de forma individual, en un tercer momento del debate dentro del CNUDH.

LAS ENMIENDAS

Una vez admitida la discusión del borrador presentado por el grupo nuclear, la representante de Pakistán, Tehmina Janjua, presentó las once enmiendas a nombre del grupo opositor.²² La principal justificación expuesta por Janjua para la introducción de tales enmiendas fue que, desde la perspectiva del grupo opositor, la resolución final debería aspirar a la protección de todas las personas de la violencia y discriminación, más que de un solo grupo definido por su orientación sexual o identidad de género. En este sentido, las enmiendas buscaban transformar el documento a votar en uno de carácter más general, que buscaría combatir no sólo la discriminación por orientación sexual o identidad de género, sino que también, en palabras de la representante, “del racismo, la xenofobia, la esclavitud y el colonialismo”. A la par, la representante pakistaní propuso la votación de las enmiendas en los cuatro paquetes ya presentados, siguiendo las lógicas de agrupar el cambio de título, la adhesión de párrafos generales y específicos sobre la controversia al preámbulo original, y la eliminación del mandato de la EIOSIG.

En respuesta, el representante mexicano adelantó la oposición a las enmiendas de varias de las representaciones y pidió que cada una de ellas fuera discutida y votada de forma individual. Para ello, justificó que la votación en paquetes, como proponía el grupo opositor, podía “generar confusiones adicionales” y llevar a “resultados engañosos”. Atendiendo a tal solicitud, el presidente del

²² Las once enmiendas presentadas, así como los sentidos de votación en la ronda emitida por cada enmienda, pueden ser encontradas al final de este trabajo en los Anexos del II al XII.

Consejo preguntó si había alguna oposición a que las enmiendas fueran votadas una por una. Ante la negativa de los representantes presentes, incluyendo a las y los miembros del grupo opositor, el presidente concedió que cada enmienda fuera discutida y votada de forma individual.

Una vez aclarado tal punto, se procedió a escuchar los posicionamientos generales sobre el borrador L.2./Rev.1. y las enmiendas introducidas por el grupo opositor. A lo largo de dicho procedimiento inicial, los representantes de Países Bajos, Roderick Van Schreven, y de Reino Unido, Julian Braithwaite, mostraron su apoyo al borrador inicial, reconociendo su importancia en la lucha contra la discriminación y la violencia, y en favor de la ampliación de la protección de los derechos humanos. Por su parte, las representaciones de Maldivas, Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí defendieron la necesidad de aceptar las enmiendas propuestas bajo argumentos similares a los ya expuestos. Desde este momento, es mucho más fácil ver las diferencias entre el grupo nuclear y las representaciones aliadas con el grupo opositor. Las lógicas que agrupan a ambas coaliciones responden, como ya hemos empezado a esbozar, a afinidades políticas e ideológicas internas. Aunque en este caso conceptos como estatistas o liberales nos serán de una enorme utilidad, tampoco podemos dejar a un lado la afinidad en sí a los temas relacionados con los derechos de las personas LGBT+. Aunque esta lógica será mayormente estudiada en el tercer capítulo del presente trabajo, considero de relevancia analítica empezar a incluirlos desde la descripción del caso.

Así, en lo subsecuente exploraremos el contenido de cada una de las once enmiendas con los principales argumentos presentados durante su discusión (con énfasis en los posicionamientos del representante mexicano) y veremos los sentidos de votación para cada una. El objetivo de ello será reconstruir la sucesión de hechos que llevó a la aprobación del contenido final de la resolución 32/2.

1. Primera enmienda (L.71), sobre el cambio de título de la resolución.

La primera enmienda presentada por el grupo opositor versaba sobre el cambio del título propuesto en el borrador inicial. Buscaban sustituir el título original, “Sobre la protección en contra de la violencia y la discriminación basadas en la orientación sexual e identidad de género”, por una versión más ambigua que dijera:

Sobre la protección en contra de la violencia y la discriminación con base en la raza, sexo, lengua, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, propiedad, nacimiento o cualquier otro motivo.²³

Durante la discusión de la primera enmienda presentada participaron las delegaciones de México y Eslovenia, ambas rechazando la modificación. El representante de Eslovenia, Vojislav Suc, defendió la necesidad de mantener el título original con el fin de reconocer y atender la violencia y discriminación específicas que sufren las personas sexo y genérico diversas. Por su parte, el discurso del representante mexicano argumentó que la modificación del título propuesto en el borrador original modificaba el sentido completo de la resolución.

Lomónaco arguyó que borrar los términos orientación sexual e identidad de género del título de una resolución sobre ese tema específico era como borrar la palabra “racismo” de una resolución en contra del racismo. Y, finalmente, dijo que aceptar un título tan vago y amplio era también ignorar todos los avances que el Consejo había hecho sobre esa materia en el pasado. Tras la participación de ambas representaciones, el embajador Lomónaco solicitó la votación de la enmienda, proceso que fue dirigido a continuación por el presidente del Consejo con los siguientes resultados:

Cuadro 2. Resultados de la votación sobre la enmienda L.71.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
------------------------	--------------------------	--------------

²³ Véase: Anexo II. Traducción propia.

Argelia	Albania	Botsuana
Bangladesh	Bélgica	Ecuador
Burundi	Francia	El Salvador
China	Georgia	Etiopía
Congo	Alemania	Ghana
Costa de Marfil	Lituania	India
Indonesia	México	Namibia
Kenia	Mongolia	Sudáfrica
Kirguistán	Países Bajos	Vietnam
Maldivas	Nigeria	
Marruecos	Panamá	
Nigeria	Paraguay	
Qatar	Filipinas	
Federación Rusa	Portugal	
Arabia Saudí	República de Corea	
Togo	Eslovenia	
Emiratos Árabes Unidos	Suiza	
	Macedonia	
	Reino Unido	
Total de votos por cada sentido de voto		
17	18	9

Conforme a la votación, la primera enmienda fue rechazada por tan sólo un voto de diferencia. A partir de este momento, la ausencia de representaciones como la de Venezuela resultan cruciales para entender los resultados cerrados obtenidos en esta y otras votaciones subsecuentes, dado que el grupo que vota en abstención se mantiene inalterable comparado con el de la primera votación, respecto a la moción

de inacción. En este sentido, el tercer grupo mencionado, separado de los grupos promotor y opositor, resulta fundamental para la aprobación de algunas enmiendas, mientras que también resulta clave para entender el rechazo de aquellas que implicaban cambios más substanciales al borrador inicial.

2. Segunda enmienda (L.72), sobre la modificación de la cuarta frase introductoria.

La segunda enmienda propuesta por el grupo opositor versaba sobre modificar la cuarta frase introductoria del borrador, “Recordando las resoluciones previas del Consejo de Derechos Humanos 17/19. del 17 de junio de 2011, y 27/32 del 26 de septiembre de 2014”, por:

Recordando todas las resoluciones previas del Consejo de Derechos Humanos relevantes para la protección en contra de la violencia y discriminación por cualquier motivo, tales como raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otro motivo.²⁴

El motivo de la enmienda propuesta era retirar de la resolución final la referencia a dos resoluciones (las mencionadas 17/19 y 27/32) que atendían de forma previa la discriminación y violencia específicas por motivos de orientación sexual y de género dentro del CNUDH. En la discusión sobre la enmienda, participaron las representaciones de Suiza y México, ambas en contra de ésta. La representante suiza, Barbara Fontana, aclaró que su delegación no estaba en posición de aceptar la enmienda L.72 dado que se oponía a todo tipo de discriminación, e implicaba el desconocimiento de las decisiones previas en la materia. Para ella, retirar la referencia a las resoluciones previas sobre orientación sexual e identidad de género borraba el marco de la nueva resolución presentada e ignoraba los avances previos del mismo Consejo en el tema.

²⁴ Véase: Anexo III. Traducción propia.

En un sentido muy similar, el representante mexicano acusó que la enmienda L.72 buscaba cambiar el objetivo y enfoque de la resolución propuesta. No obstante, llevaba el argumento de la representante suiza un paso más allá al asegurar que la propuesta negaba el reconocimiento previo que se había dado ya dentro de los trabajos del CNUDH a la situación generalizada y sistemática de violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Así, en defensa de la introductoria original, Lomónaco arguyó que la resolución en discusión se basaba en la experiencia de resoluciones previas, en un sentido constructivo y recordando que también éstas habían sido redactadas bajo argumentos y puntos de vista distintos. Así, llamó a votar en contra de la enmienda L.72. Tras concluirse las dos intervenciones, el presidente preguntó si existía alguna otra delegación que buscara hacer uso de la palabra; en vista de la negativa, llamó a la votación de la enmienda con los resultados siguientes:

Cuadro 3. Resultados de la votación sobre la enmienda L.72.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Botsuana
Bangladesh	Bélgica	Ecuador
Burundi	Francia	El Salvador
China	Georgia	Etiopía
Congo	Alemania	Ghana
Costa de Marfil	Lituania	India
Indonesia	México	Namibia
Kenia	Mongolia	Sudáfrica
Kirguistán	Países Bajos	Vietnam
Maldivas	Nigeria	
Marruecos	Panamá	

Nigeria	Paraguay	
Qatar	Filipinas	
Federación Rusa	Portugal	
Arabia Saudí	República de Corea	
Togo	Eslovenia	
Emiratos Árabes Unidos	Suiza	
	Macedonia	
	Reino Unido	
Total de votos por cada sentido de voto		
17	18	9

Los resultados, idénticos en número y sentidos del voto a la ronda de votación, conllevaron el rechazo de la enmienda L.72.

3. Tercera enmienda (L.73), sobre la primera adición de una frase introductoria.

La tercera enmienda proponía la adición de una frase equivalente a la quinta frase introductoria de la resolución, dictando lo siguiente:

Enfatizando la necesidad de mantener la propiedad conjunta de la agenda internacional de derechos humanos y de considerar los asuntos relativos a los derechos humanos de forma objetiva y no confrontativa.²⁵

Durante la discusión de la enmienda, participaron las representaciones de México y Alemania en contra de la aprobación de la enmienda. Ambos pusieron en duda el calificativo de “confrontativo” que parecían querer imponer al documento, asegurando que la construcción del documento había sido transparente, y se buscaba que su discusión fuera constructiva. Tras ambas intervenciones, el presidente llamó a votar la enmienda, con resultados (esta vez sí) dispares a los anteriores:

²⁵ Véase: Anexo IV. Traducción propia.

Cuadro 4. Resultados de la votación sobre la enmienda L.73.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	El Salvador
Bangladesh	Bélgica	Etiopía
Botsuana	Francia	Ghana
Burundi	Georgia	Namibia
China	Alemania	
Congo	Lituania	
Costa de Marfil	México	
Ecuador	Mongolia	
India	Países Bajos	
Indonesia	Panamá	
Kenia	Paraguay	
Kirguistán	Portugal	
Maldivas	República de Corea	
Marruecos	Eslovenia	
Nigeria	Suiza	
Filipinas	Macedonia	
Qatar	Reino Unido	
Federación Rusa		
Arabia Saudí		
Sudáfrica		
Togo		
Emiratos Árabes Unidos		
Venezuela		
Vietnam		

Total de votos por cada sentido de voto		
24	17	4

El resultado fue la aprobación de la enmienda L.73, lo que implicó su incorporación al borrador inicial. En este caso vemos, por primera vez, un movimiento importante de los países que previamente se habían abstenido de votar, así como de algunos países de la misma región del grupo nuclear. En este caso, votos como el de Venezuela o Filipinas resultan fundamentales. Y, en este sentido, una de las aseveraciones del representante filipino, Choy Kyonglim, resulta sumamente ilustrativa al decir que, aunque su país apoyaba los derechos de las personas LGBT+, su delegación “no estaba lista para apoyar el establecimiento de un nuevo mandato, especialmente cuando la persona titular del mandato a ser creado podría, por su propia naturaleza, seguir estándares aplicados a un grupo específico cuando aún no había consenso en un conjunto de estándares de derechos humanos universales aplicables al caso”.²⁶

A su vez, resulta interesante el comportamiento del representante nigeriano, que vota por mantener el título y las referencias a resoluciones anteriores, rechazando las enmiendas anteriores, pero vota a favor de esta enmienda. Tales comportamientos hablan de las contradicciones existentes con la realidad interna de ambos países, para quienes hay un interés en seguir avanzando en el reconocimiento y protección de derechos humanos, pero que a su vez mantienen una posición estatista dada su realidad interna que les dificulta pasar del compromiso al cumplimiento.

4. Cuarta enmienda (L.74), sobre la segunda adición de una frase introductoria.

²⁶ Avinaba Dutta, *op. cit.*, pp. 4-5.

La cuarta enmienda proponía la adición de una frase equivalente a la sexta introductoria, rezando lo siguiente:

Comprometiéndose a apoyar su agenda amplia y balanceada, y fortalecer sus mecanismos atendiendo asuntos de importancia, incluyendo la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia en todas sus formas.²⁷

La discusión de la enmienda incluyó las intervenciones del representante mexicano y la representante de Panamá, Siurania Elizabeth Mirones Castillo, ambas en contra de la enmienda. Por un lado, la Mirones Castillo argumentó que los puntos de la discriminación racial y la xenofobia ya habían sido cubiertos por la enmienda anterior. Por el otro, Lomónaco sostuvo que, aunque no había duda sobre el compromiso del sistema para con la discriminación racial y la xenofobia, esto no quitaba además la necesidad de generar compromisos sobre la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Además, consideró que el objetivo de la enmienda era generar confusión sobre el objeto central del documento, por lo que debía ser rechazada.

Tras las dos intervenciones, el presidente del Consejo llamó a la votación de la enmienda, con resultados casi idénticos a los de la votación anterior:

Cuadro 5. Resultados de la votación sobre la enmienda L.74.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Botsuana
Bangladesh	Bélgica	El Salvador
Burundi	Francia	Etiopía
China	Georgia	Ghana
Congo	Alemania	Namibia

²⁷ Véase: Anexo V. Traducción propia.

Costa de Marfil	Lituania	
Ecuador	México	
India	Mongolia	
Indonesia	Países Bajos	
Kenia	Panamá	
Kirguistán	Paraguay	
Maldivas	Portugal	
Marruecos	República de Corea	
Nigeria	Eslovenia	
Filipinas	Suiza	
Qatar	Macedonia	
Federación Rusa	Reino Unido	
Arabia Saudí		
Sudáfrica		
Togo		
Emiratos Árabes Unidos		
Venezuela		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
23	17	5

Conforme a lo anterior, la enmienda L.74 fue la segunda enmienda en ser incluida en la resolución, destacando únicamente el voto de la representación de Botsuana en abstención.

5. Quinta enmienda (L.75), sobre la tercera adición de una frase introductoria.

La quinta enmienda proponía añadir una frase equivalente a la séptima frase introductoris, siendo ésta la siguiente:

Reiterando la importancia de respetar los sistemas de valores regionales, culturales y religiosos, así como las particularidades en la consideración de temas relacionados con los derechos humanos.²⁸

Para la discusión de la enmienda se posicionaron nuevamente sólo dos países en contra, siendo éstos México y Países Bajos. En su discurso, el embajador Lomónaco citó el artículo 5° de la Declaración y Programa de Acción de Viena, argumentando que rechazar la enmienda propuesta era reforzar el concepto de universalidad de los derechos humanos. El representante neerlandés, Paul Peters, coincidió con Lomónaco y continuó con la cita del artículo 5° de la Declaración de Viena aclarando que, a pesar de sus diferentes sistemas políticos, económicos y culturales, todos los Estados tenían una obligación con la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Y, dijo, de ésta también se desprendía la obligación de actuar.

Tras las dos intervenciones, el presidente llamó a la votación, que arrojó los resultados siguientes:

Cuadro 6. Resultados de la votación sobre la enmienda L.75.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Etiopía
Bangladesh	Bélgica	Ghana
Botsuana	El Salvador	Mongolia
Burundi	Francia	Namibia
China	Georgia	Ecuador
Congo	Alemania	Sudáfrica
Costa de Marfil	Lituania	
India	México	

²⁸ Véase: ANEXO VII. Traducción propia.

Indonesia	Países Bajos	
Kenia	Panamá	
Kirguistán	Paraguay	
Maldivas	Filipinas	
Marruecos	Portugal	
Nigeria	República de Corea	
Qatar	Eslovenia	
Federación Rusa	Suiza	
Arabia Saudí	Macedonia	
Togo	Reino Unido	
Emiratos Árabes Unidos		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
20	18	6

En este proceso de votación podemos ver de forma muy clara la tendencia oscilatoria en los sentidos del voto de algunas delegaciones como Sudáfrica (que hasta este momento había oscilado entre sus votos a favor de las enmiendas y en abstención) o el ya mencionado caso de Filipinas (que ejerció su voto en los tres sentidos, en distintos puntos del proceso de enmiendas). El de Sudáfrica es, a su vez, un caso interesante dado que suele considerársele como el oasis de derechos LGBT+ en el continente africano lo que, no obstante, no lo libra de una serie de presiones tanto externas como locales. Aunque de acuerdo con el informe “Homofobia de Estado” Sudáfrica es uno de los países con la legislación más permisiva para las personas de la diversidad sexual y de género, a su vez presenta grandes retos por ser uno de los países receptores de migrantes LGBT+ en África. Es, a su vez, un importante líder regional y voz del panafricanismo, lo que podría explicar su apoyo a esta enmienda en específico dada la posición crítica que la configuración regional ha

presentado en numerosas ocasiones frente a la agenda liberal de derechos humanos, al asegurar que su visión individualista no necesariamente coincide con la cosmovisión de una gran mayoría de pueblos y comunidades africanas, con una comprensión mucho más colectivista del individuo y la realidad social.²⁹

6. Sexta enmienda (L.76), sobre la cuarta adición de una frase introductoria.

La cuarta introductoria que el grupo opositor buscaba añadir al documento fue la siguiente:

Enfatizando la importancia fundamental de respetar los debates internos relevantes en el nivel nacional sobre temas asociados con las sensibilidades histórica, cultural, social y religiosa.³⁰

Conforme a la tendencia hasta ese momento del debate, solamente dos representaciones hicieron uso de la palabra, ambas en oposición a la enmienda: México y Eslovenia. Ambos representantes volvieron a argumentar sobre la universalidad de los derechos humanos, así como la obligación de los Estados de reconocer la igualdad de derechos entre todas las personas desde su nacimiento. El representante eslovaco añadió, además, que el lenguaje utilizado para la frase introductoria claramente restringía la universalidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que iba en contra del sentido de equidad del borrador original.

Tras los posicionamientos, la votación fue la siguiente:

Cuadro 7. Resultados de la votación sobre la enmienda L.76.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
------------------------	--------------------------	--------------

²⁹ Bonny Ibhawoh, “Restraining Universalism: Africanist Perspectives on Cultural Relativism in the Human Rights Discourse”, en Rhonda Callaway y Julie Herrelson-Stephens, *Exploring International Human Rights. Essential Readings*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2007, pp. 132-138.

³⁰ Véase: Anexo VII. Traducción propia.

Argelia	Albania	Ecuador
Bangladesh	Bélgica	Etiopía
Botsuana	El Salvador	Ghana
Burundi	Francia	Mongolia
China	Georgia	Namibia
Congo	Alemania	Filipinas
Costa de Marfil	Lituania	Sudáfrica
India	México	
Indonesia	Países Bajos	
Kenia	Panamá	
Kirguistán	Paraguay	
Maldivas	Portugal	
Marruecos	República de Corea	
Nigeria	Eslovenia	
Qatar	Suiza	
Federación Rusa	Macedonia	
Arabia Saudí	Reino Unido	
Togo		
Emiratos Árabes Unidos		
Venezuela		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
21	17	7

La enmienda fue aprobada, teniendo un papel muy importante los votos en abstención de representaciones oscilatorias como Etiopía, Filipinas y Sudáfrica, pero

además con un cambio de postura de la representación de Mongolia desde la ronda de votación anterior.

7. Séptima enmienda (L.77), sobre la quinta adición de una frase preámbulatoria.

La quinta frase preámbulatoria que el grupo opositor buscaba añadir al documento fue la siguiente:

Deplorando el uso de presiones externas y medidas coercitivas en contra de los Estados, particularmente, de los países en desarrollo, incluyendo mediante el uso y amenaza del uso de sanciones económicas y/o la aplicación de condicionalidades de la asistencia oficial para el desarrollo, con el objetivo de influir en debates internos relevantes y procesos de toma de decisión en el nivel nacional.³¹

En este caso, por primera vez desde el inicio del proceso de enmiendas, hicieron uso de la palabra tres representaciones para ofrecer un posicionamiento sobre la enmienda L.77. No obstante, las tres, de nueva cuenta, lo hicieron para rechazarla y llamar al voto hacia la negativa. La representante suiza, Barbara Fontana, argumentó que la preámbulatoria propuesta planteaba un falso dilema sobre la soberanía de los Estados y su capacidad de tomar decisiones, especificando que en ningún momento el borrador buscaba limitar la capacidad de debate interno sobre ciertos temas, pero que sí representaba un avance en tanto que el respeto a los derechos humanos iba más allá de la soberanía nacional. Por su parte, el representante británico, Julian Braithwaite, coincidió con la Fontana. Lomónaco también acusó que la enmienda daba la impresión errónea de que el documento planteaba medidas coercitivas y sanciones económicas, en contra de la soberanía de los Estados para tomar sus propias decisiones. Finalmente, aclaró que nada en el documento buscaba, en forma alguna, cuestionar la soberanía de los Estados, sino generar un diálogo abierto y constructivo.

³¹ Veáse: Anexo VIII. Traducción propia.

Tras la participación de las tres representaciones, la votación arrojó los siguientes resultados.

Cuadro 8. Resultados de la votación sobre la enmienda L.77.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Etiopía
Bangladesh	Bélgica	Ghana
Botsuana	El Salvador	Mongolia
Burundi	Francia	Namibia
China	Georgia	
Congo	Alemania	
Costa de Marfil	Lituania	
Ecuador	México	
India	Países Bajos	
Indonesia	Panamá	
Kenia	Paraguay	
Kirguistán	Filipinas	
Maldivas	Portugal	
Marruecos	República de Corea	
Nigeria	Eslovenia	
Qatar	Suiza	
Federación Rusa	Macedonia	
Arabia Saudí	Reino Unido	
Sudáfrica		
Togo		
Emiratos Árabes Unidos		
Venezuela		

Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
23	18	4

La enmienda L.77 también fue aprobada.

8. Octava enmienda (L.78), sobre la sexta adición de una frase introductoria.

La octava enmienda contemplaba la adición del siguiente párrafo a modo de décima frase introductora:

Preocupados por cualquier intento que busque socavar el sistema internacional de los derechos humanos mediante la imposición de conceptos o nociones pertenecientes a cuestiones sociales, incluyendo las conductas individuales privadas, que no se encuentren dentro del marco legal de los derechos humanos acordado, y tomando en cuenta que tales intentos constituyen una expresión de indiferencia de la universalidad de los derechos humanos.³²

Para la discusión de la enmienda intervinieron de nuevo los representantes de México, Países Bajos y Reino Unido. Con tres participaciones más largas, los puntos principales expuestos por los tres representantes en oposición a la enmienda fueron: que la enmienda en cuestión sugería que con la resolución se buscaba imponer conceptos o nociones de carácter social, cuando lo que intentaba era abrir el diálogo para nuevos conceptos; que la no definición de una causa específica de discriminación o ejercicio de la violencia en ningún momento excluía de la obligatoriedad nacional e internacional de identificarla y combatirla; y, finalmente, que en la enmienda propuesta se tergiversaba el concepto de universalidad, dado que la universalidad apelaba a la necesidad de proteger a todas las personas sin importar

³² Véase: Anexo IX. Traducción propia.

sus diferencias y no al consenso entre Estados sobre los conceptos que enmarcan el derecho internacional de los derechos humanos.

Tras las exposiciones, la enmienda L.78 fue finalmente aprobada por un margen de votación mucho menos amplio, con las abstenciones de Sudáfrica, India, Namibia y Filipinas, con los siguientes resultados.

Cuadro 9. Resultados de la votación sobre la enmienda L.78.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Etiopía
Bangladesh	Bélgica	Ghana
Botsuana	El Salvador	India
Burundi	Francia	Mongolia
China	Georgia	Namibia
Congo	Alemania	Filipinas
Costa de Marfil	Lituania	Sudáfrica
Indonesia	México	Vietnam
Kenia	Países Bajos	
Kirguistán	Panamá	
Maldivas	Paraguay	
Marruecos	Portugal	
Nigeria	República de Corea	
Qatar	Eslovenia	
Federación Rusa	Suiza	
Arabia Saudí	Macedonia	
Togo	Reino Unido	
Emiratos Árabes Unidos		

Total de votos por cada sentido de voto		
18	17	9

9. Novena enmienda (L.79), sobre la séptima adición de una frase introductoria.

La enmienda L.79 presentaba la última adición de una frase introductoria al borrador inicial. La propuesta de modificación era la siguiente:

Subrayando que la presente resolución debe implementarse de forma tal que se asegure el respeto a la soberanía de cada país, así como de sus leyes nacionales, prioridades de desarrollo, formas religiosas, valores éticos y trasfondos culturales de sus pueblos, y deberá hacerlo también en conformidad con los derechos humanos universalmente reconocidos.

Su discusión convocó la participación de cuatro representaciones, todas en contra de la enmienda. El representante mexicano y la representante panameña coincidieron en que la enmienda buscaba situar valores específicos, relativismo cultural y soberanía nacional sobre el derecho internacional de los derechos humanos y su concepto de universalidad. Lomónaco, en este sentido, señalaba que ningún gobierno debería ser capaz de evadir sus responsabilidades para con la protección de los derechos humanos de todas las personas bajo ninguna de estas excusas. Por su parte, el representante británico también indicó la inaceptabilidad de querer subordinar las garantías internacionales a la no discriminación y la protección de la violencia a valores éticos, religiosos y/o culturales. Finalmente, el representante neerlandés concluyó asegurando que los derechos humanos están por encima de cualquier legislación nacional, lo que abarca todos los derechos y garantías, desde el derecho a la no discriminación, hasta la libertad de culto.

Finalmente, la votación arrojó resultados similares a los de la sexta y la séptima enmiendas:

Cuadro 10. Resultados de la votación sobre la enmienda L.79.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Ecuador
Bangladesh	Bélgica	Etiopía
Botsuana	El Salvador	Namibia
Burundi	Francia	Filipinas
China	Georgia	Sudáfrica
Congo	Alemania	
Costa de Marfil	Lituania	
Ghana	México	
India	Países Bajos	
Indonesia	Panamá	
Kenia	Paraguay	
Kirguistán	Portugal	
Maldivas	República de Corea	
Mongolia	Eslovenia	
Marruecos	Suiza	
Nigeria	Macedonia	
Qatar	Reino Unido	
Federación Rusa		
Arabia Saudí		
Togo		
Emiratos Árabes Unidos		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
22	17	5

Con la novena votación del proceso de enmiendas, quedaron finalmente añadidos siete párrafos o frases al preámbulo del documento, correspondiendo, respectivamente, a las frases quinta, sexta, séptima, octava, novena y décima. La votación fija de una buena parte de las delegaciones, así como la participación más bien acotada de los países miembros del grupo opositor hasta este punto del debate parecen indicar un consenso previo respecto a los sentidos de los votos de sus miembros y aliados. No obstante, un breve análisis de las intervenciones de las otras representaciones también nos permite ver la clara confluencia de posiciones entre los países del grupo nuclear y las representaciones partidarias de la resolución. En este sentido, es claro que tanto el grupo opositor, el grupo nuclear, las representaciones aliadas de ambos e incluso, posiblemente, el grupo de naciones oscilatorias, trazaron rutas previas para cada ronda de votación. El análisis más detallado de la ruta diseñada por México, el grupo nuclear y sus alianzas, será objeto de discusión del siguiente capítulo.

10. Décima enmienda (L.80), sobre la modificación del segundo párrafo operativo para remover las referencias a la violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.

La décima y décimo primera enmiendas, a diferencia de las enmiendas anteriores, fueron planteadas para modificar el fondo del borrador presentado por el grupo nuclear, en este sentido, la enmienda L.80 proponía modificar el segundo resolutive de:

Deplora firmemente los actos de violencia y discriminación, en todas las regiones del mundo, cometida en contra de individuos a causa de su orientación sexual o identidad de género.

a:

Deplora los actos de violencia y discriminación en todas las regiones del mundo, cometidas en contra de cualquier individuo a causa de su raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen social o nacional, propiedad, nacimiento o cualquier otra condición.

A la enmienda reaccionaron tres representaciones en contra. El representante mexicano habló en nombre del grupo nuclear, asegurando que la modificación de la segunda frase resolutive original, por una mucho más amplia, quitaba todo énfasis en la problemática específica vivida por las personas LGBT+. Consideró que, además, incluir una frase operativa tan general como lo proponía la enmienda L.80 era ignorar que la cobertura de los derechos humanos en toda su amplitud ya prevista en la Declaración Universal de los derechos humanos. La representante suiza y el representante británico coincidieron en esto, añadiendo, la primera, que la enmienda debilitaba los efectos de la resolución así como el reconocimiento de la problemática, que era resultado de la violencia y discriminación *por motivos de orientación sexual e identidad de género*. Concluyó asegurando que no se trataba, de ninguna forma, de un intento por dar derechos especiales a una comunidad, sino más bien de reconocer los tipos de violencia específicos que se ejercían sobre ésta.

Al concluir las tres intervenciones, el presidente llamó a votar la enmienda, obteniendo los siguientes resultados:

Cuadro 11. Resultados de la votación sobre la enmienda L.80

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Botsuana
Bangladesh	Bélgica	Ecuador
Burundi	El Salvador	Etiopía
China	Francia	Ghana

Congo	Georgia	India
Costa de Marfil	Alemania	Namibia
Indonesia	Lituania	Sudáfrica
Kenia	México	Vietnam
Kirguistán	Mongolia	
Maldivas	Países Bajos	
Marruecos	Panamá	
Nigeria	Paraguay	
Qatar	Filipinas	
Arabia Saudí	Portugal	
Togo	República de Corea	
Emiratos Árabes Unidos	Federación Rusa ³³	
	Eslovenia	
	Suiza	
	Macedonia	
	Reino Unido	
Total de votos por cada sentido de voto		
16	20	8

Conforme a lo anterior, la segunda frase operativa se mantuvo con su redacción original. Como lo hemos visto a lo largo de este análisis, el voto oscilatorio es lo que define el resultado final. En este sentido, las naciones que no forman parte de ninguno de los dos grupos (opositor o promotor) siguen una ruta de voto diferenciado según el tema a votar. Aquí, aunque naciones como Filipinas, India o Sudáfrica permiten o incluso acompañan la inclusión de nuevas frases introductorias

³³ Aunque el voto de la Federación Rusa se dio oficialmente en contra de la enmienda, tras el recuento de los votos, el representante aclaró que su voto era a favor y había sido erróneamente emitido por un problema técnico. Aunque el presidente tomó nota de lo ocurrido, la enmienda fue de cualquier forma rechazada por margen de tres votos.

que plasman las principales líneas argumentativas de las representaciones opositoras, impiden, a su vez, que los resolutivos del documento sufran alteraciones que cambien su substancia. Este es un juego interesante de muchas de las naciones del Sur global, lo que seguramente se prestaría para un análisis más amplio pero que, sin embargo, por motivos de recursos y tiempo, no se hará dentro del presente trabajo.

11. Décimo primera enmienda (L.81), sobre la sustitución de los párrafos operativos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 por un nuevo párrafo, removiendo los artículos que daban creación al mecanismo del EIOSIG.

La última enmienda presentada por el grupo opositor planteaba, de forma definitiva, modificar el contenido de la resolución sustituyendo los párrafos que daban creación y forma al mandato del EIOSIG. En su lugar, los opositores de la resolución planteaban la incorporación del siguiente párrafo operativo:

Solicita al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que presente un reporte al Consejo de Derechos Humanos, en su trigésima segunda sesión, sobre la protección de todas las personas en contra de la violencia y discriminación cometidas por motivo de raza, color, sexo, lengua, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen social o nacional, propiedad, nacimiento o cualquier otro motivo, enfocado en los grandes retos y las mejores prácticas en este aspecto.

El párrafo, como se puede ver, sigue la misma estrategia del anterior de modificar una resolución específica por una general, cuya validez y alcance se vieran claramente afectados. Dadas las circunstancias, la discusión sobre la enmienda fue mucho más amplia que las anteriores, y provocó el posicionamiento a favor del representante ruso.

Por un lado, Lomónaco enumeró los principales puntos para oponerse a la enmienda, que serían después secundados por la representante suiza y los representantes británico y neerlandés. Lomónaco empezó aclarando que la enmienda en sí reescribía por completo la resolución pues retiraba la creación del EIOSIG, mecanismo propuesto a partir del diagnóstico de los reportes previamente presentados por el ACNUDH. Tales, dijo, señalaban la ausencia de mecanismos internacionales adecuados para el acercamiento sistemático y comprensivo de la realidad global de las personas LGBT+, situación que la resolución propuesta buscaba atender. Argumentó que el informe general que solicitaba la enmienda L.81 ya se hacía, lo que implicaba una duplicación de tareas dentro del SIDH y distraía de la necesidad de atender formas específicas de violencia y discriminación. Por el otro, el representante ruso defendió la enmienda argumentando que ésta permitía apegarse a los temas y conceptos ya considerados de forma explícita por el SIDH. Reiteró la postura del grupo opositor de que la inclusión de nuevos conceptos como objetos de discriminación generaba confusión en el sistema y enfrentamiento en el Consejo, y no contribuía en forma alguna al combate contra las violaciones a los derechos humanos.

Al término de las cuatro intervenciones, el presidente del Consejo llamó a la votación de la última (y, posiblemente, la más importante) enmienda presentada por el grupo opositor. La enmienda fue finalmente rechazada, siendo los resultados finales los siguientes:

Cuadro 12. Resultados de la votación sobre la enmienda L.81.

A favor de la enmienda	En contra de la enmienda	Abstenciones
Argelia	Albania	Botsuana
Bangladesh	Bélgica	Ecuador

Burundi	El Salvador	Etiopía
China	Francia	Ghana
Congo	Georgia	India
Costa de Marfil	Alemania	Namibia
Indonesia	Lituania	Sudáfrica
Kenia	México	Vietnam
Kirguistán	Mongolia	
Maldivas	Países Bajos	
Marruecos	Panamá	
Nigeria	Paraguay	
Qatar	Filipinas	
Federación Rusa	Portugal	
Arabia Saudí	República de Corea	
Togo	Eslovenia	
Emiratos Árabes Unidos	Suiza	
	Macedonia	
	Reino Unido	
Total de votos por cada sentido de voto		
17	19	8

Con el rechazo de la décimo primera enmienda, el resultado final fue la aprobación e incorporación de siete de las once enmiendas propuestas por el grupo opositor. No obstante, aunque numerosas frases introductorias fueron añadidas a la resolución, modificando sus supuestos y orientación, los puntos centrales del borrador inicial se mantuvieron sin modificaciones: el título, la referencia a las resoluciones previas en materia de OSIG, y las frases operativas que reconocían la problemática y creaban el mecanismo del EIOSIG para atenderla. Con el documento enmendado, sólo quedaba su votación final. Empero, el grupo opositor introdujo

cuatro distintos procesos sobre la retención de puntos específicos de la resolución. Ello concentró la mayor parte de debate entre las y los representantes dentro del Consejo, discusiones de las que haremos un breve recuento en lo subsecuente.

MOCIONES DE ACCIÓN PARA LA VOTACIÓN DEL DOCUMENTO POR PARTES

Como un último intento por dejar fuera de la resolución los puntos no enmendados, el grupo opositor solicitó la votación separada de los párrafos no enmendados. En total se hicieron cuatro votaciones correspondientes a: la retención del título, la cuarta frase introductoria y los párrafos operativos, que reconocían la problemática de la violencia y discriminación por motivo de la orientación sexual e identidad de género, y la creación del mecanismo para atenderla. De ganar alguna de las mociones de acción, la sección del documento a discusión podía ser completamente removida, previa a la votación final.

1. Acción sobre la resolución enmendada (L.2.Rev1) sobre la retención del título.

La primera votación versó sobre la retención del título de la resolución. Las principales participaciones fueron, a favor, de México, Suiza y Reino Unido, y en contra, Nigeria. Por un lado, Lomónaco y la representante suiza mostraron que había una clara confusión respecto al hecho mismo de que se buscara aprobar una resolución sin título, mientras que el representante británico argumentó que el título era la esencia misma de la resolución, por lo que debía retenerse. Por el otro, el representante nigeriano calificó el título de engañoso, dado que no coincidía con la propuesta central de la creación del EIOSIG. Tras los posicionamientos de las y los representantes, y algunas aclaraciones de la Mesa del Consejo, se procedió con la votación, que arrojó los siguientes resultados:

Cuadro 13. Resultados de la votación sobre la retención del título de la resolución.

A favor de la retención	En contra de la retención	Abstenciones
-------------------------	---------------------------	--------------

Albania	Argelia	Botsuana
Bélgica	Bangladesh	China
Bolivia	Burundi	Congo
El Salvador	Costa de Marfil	Ecuador
Francia	Indonesia	Etiopía
Georgia	Kenia	India
Alemania	Kirguistán	Namibia
Ghana	Maldivas	Sudáfrica
Lituania	Marruecos	
México	Nigeria	
Mongolia	Qatar	
Países Bajos	Federación Rusa	
Panamá	Arabia Saudí	
Paraguay	Togo	
Filipinas	Emiratos Árabes Unidos	
Portugal		
República de Corea		
Eslovenia		
Suiza		
Macedonia		
Reino Unido		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
22	15	8

Conforme a lo anterior, se decidió retener el título de la resolución.

2. Acción sobre la resolución enmendada (L2.Rev1) sobre la retención del cuarto párrafo introductorio.

La siguiente votación fue sobre la retención de la cuarta frase introductoria que hacía referencia a resoluciones anteriores del Consejo de Derechos Humanos sobre el mismo tema. Para su discusión, las intervenciones fueron las mismas del proceso anterior, salvo por Nigeria, todas en favor de la retención del párrafo. Tras una muy breve exposición de motivos sobre su posición, el presidente convocó a la votación, con los siguientes resultados:

Cuadro 15. Resultados de la votación sobre la retención de la cuarta frase introductoria.

A favor de la retención	En contra de la retención	Abstenciones
Albania	Argelia	Botsuana
Bélgica	Bangladesh	Burundi
Bolivia	Costa de Marfil	China
El Salvador	Indonesia	Congo
Francia	Kenia	Ecuador
Georgia	Kirguistán	Etiopía
Alemania	Maldivas	Ghana
Lituania	Marruecos	India
México	Nigeria	Namibia
Mongolia	Qatar	Sudáfrica
Países Bajos	Federación Rusa	
Panamá	Arabia Saudí	
Paraguay	Togo	
Filipinas	Emiratos Árabes Unidos	

Portugal		
República de Corea		
Eslovenia		
Suiza		
Macedonia		
Reino Unido		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
21	14	9

3. Acción sobre la resolución enmendada (L.2.Rev.1) sobre la retención del segundo párrafo operativo.

El segundo párrafo operativo servía de reconocimiento al problema global de la violencia y discriminación por motivo de orientación sexual e identidad de género. Con la breve intervención de la y los representantes de Suiza, México y Reino Unido se procedió a la votación, que avaló la retención del párrafo con los resultados siguientes:

Cuadro 16. Resultados de la votación sobre la retención de la segunda frase operativa.

A favor de la retención	En contra de la retención	Abstenciones
Albania	Argelia	Botsuana
Bélgica	Bangladesh	Burundi
Bolivia	Costa de Marfil	China
El Salvador	Indonesia	Congo
Francia	Kenia	Ecuador

Georgia	Kirguistán	Etiopía
Alemania	Maldivas	India
Ghana	Marruecos	Namibia
Lituania	Nigeria	
México	Qatar	
Mongolia	Federación Rusa	
Países Bajos	Arabia Saudí	
Panamá	Togo	
Paraguay	Emiratos Árabes Unidos	
Filipinas		
Portugal		
República de Corea		
Eslovenia		
Sudáfrica		
Suiza		
Macedonia		
Reino Unido		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
23	14	9

4. Acción sobre la resolución enmendada (L.2Rev.1) para la retención de los resolutivos 3, 4, 5, 6 y 7.

En la cuarta y última ronda de las mociones de acción, se puso en discusión el cuerpo operativo de la resolución, sometiéndose a votación la retención de los párrafos que daban forma a la creación y mandato de la oficina del EIOSIG. De no retenerse los párrafos, la constitución de la IEOSIG sería completamente excluida de

la resolución, por lo que el diálogo respecto a este último punto fue mucho más abundante que la de los puntos anteriores. En primer lugar, intervinieron los representantes de México y Reino Unido en defensa de la retención de los párrafos en cuestión. En ese sentido, el representante británico aseguró que votar en contra de la retención de los párrafos era bloquear la acción de Naciones Unidas para combatir la violencia y discriminación en sus formas específicas.

En segundo término, intervinieron las representaciones de Rusia y Arabia Saudí, en contra de la retención de los párrafos operativos. Por un lado, el representante ruso, Alexey Goltyaev, acusó que el tema a discusión tenía que ver con cambios en la dimensión institucional en que el CNUDH trabajaba. Además, argumentaba que el mecanismo propuesto por el grupo nuclear carecía de claridad en cuanto a sus poderes y capacidades, lo que conllevaba un riesgo para el Consejo y un mal uso de los recursos de Naciones Unidas. Por otro, el representante saudí mantuvo la línea argumentativa de la vaguedad de los conceptos “orientación sexual” e “identidad de género”, partiendo de la falta de un consenso internacional sobre su significado. Y concluyó diciendo que la creación del mecanismo significaría la interferencia de Naciones Unidas en temas sensibles que sólo competían al ámbito interno. A ambos discursos respondió Barbara Fontana, de Suiza, quien aseguró que no era la primera vez que se creaba un mecanismo de relatoría o monitoreo especial sobre un tema específico de derechos humanos y aseguró que la creación del mecanismo iluminaría el trabajo del Consejo sobre ese tema en el futuro.

Para este punto, la discusión se centra en mantener o romper el consenso que parece haber para aprobar la resolución enmendada sin cambio en los resolutivos, dados los resultados de votación en las dos rondas anteriores. Por un lado, México y el grupo nuclear buscaban que los votos oscilatorios no cambiaran de cara a una eliminación de los resolutivos que contenían el mandato de la EIOSIG, mientras que

el grupo opositor procuraba que algunos de las representaciones que optaron por abstenerse en las últimas rondas se decidieran a votar en contra.

En medio de un ambiente polarizado, el presidente del Consejo dirigió la última ronda de votación, previa a la votación final, con los resultados siguientes:

Cuadro 16. Resultados de la votación sobre la retención de la segunda frase operativa.

A favor de la retención	En contra de la retención	Abstenciones
Albania	Argelia	Botsuana
Bélgica	Bangladesh	Ecuador
Bolivia	Burundi	Ghana
El Salvador	China	India
Francia	Congo	Namibia
Georgia	Costa de Marfil	Filipinas
Alemania	Indonesia	Sudáfrica
Lituania	Kenia	
México	Kirguistán	
Mongolia	Maldivas	
Países Bajos	Marruecos	
Panamá	Nigeria	
Paraguay	Qatar	
Portugal	Federación Rusa	
República de Corea	Arabia Saudí	
Eslovenia	Togo	
Suiza	Emiratos Árabes Unidos	
Macedonia		

Reino Unido		
Venezuela		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
21	17	7

Con esta última votación, la resolución enmendada pasó sin cambios a la ronda de votación final.

VOTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL

Con las enmiendas aceptadas y ninguna modificación en los puntos centrales de la resolución propuesta por el grupo nuclear, el Consejo en pleno avanzó hacia el proceso de votación de la resolución final L.2./Rev.1. Previo a ésta, se vivió el momento más intenso de debate entre el grupo promotor, principalmente México y algunos países europeos, y el grupo opositor. Aunque no se habían alcanzado los votos para pasar las principales enmiendas ni retirar los puntos más controversiales del documento, la amplia oscilación de votos entre algunas representaciones generaba temores de parte de ambos bandos sobre la votación de la resolución final, que podría ser aprobada o rechazada por apenas unos votos de diferencia. Tan sólo las discusiones previas a la votación se prolongó por casi cincuenta minutos, con la participación de la mayoría de las representaciones ya mencionadas, pero también de algunas representaciones que no habían intervenido hasta ese momento.

Las tres primeras intervenciones fueron sumamente ilustrativas de la división de opiniones en el foro, tras una ardua discusión y varias rondas de votación. Jorge Lomónaco, principal promotor de la resolución original abrió el debate aplaudiendo que, pese a los esfuerzos por modificar de forma substancial el contenido de la resolución, esta había llegado “sin cambios significativos” a la última ronda de

votación. Aseguró además que, con todo y las enmiendas, la creación del mecanismo propuesto cumplía con el objetivo central de avanzar con la protección contra la violencia y discriminación de las personas LGBT+. La segunda intervención la tuvo la representante filipina, Cecilia R. Rebong, que había ejercido uno de los votos oscilantes. Rebong aseguró que Filipinas tenía un fuerte compromiso con el combate a la discriminación por cualquier motivo, incluidos la orientación sexual e identidad de género. Tal cosa, expresó, quedaba demostrada por la votación a favor de las dos resoluciones del CNUDH en la materia y el apoyo a la retención de los puntos centrales de la resolución. No obstante, aseveró que no le era posible votar por la creación de un nuevo mecanismo dentro del SIDH, especialmente uno con un mandato enfocado a una población específica cuyo reconocimiento como objeto de protección desde los estándares de derechos humanos no estaba consensuado internacionalmente. Así, adelantó, se abstendría al momento de llegar la votación final.

La tercera participación fue la de la representante rusa, Natalia Zolotova. Pese a que, como ya hemos dicho, Rusia no formaba parte integral del grupo opositor responsable de la introducción de las once enmiendas, su postura en contra de la resolución había sido reafirmada por discursos y sentidos de voto previos, lo que tenía que ver directamente con la compleja posición que defendía a nivel estatal en temas relativos a la diversidad sexual y de género. Zolotova empezó afirmando que las leyes rusas protegían de forma integral de todas las formas de discriminación. No obstante, aseguró que el caso de la orientación sexual era específico pues correspondía directamente al ámbito de la vida privada, y se trataba de una “decisión individual”. Como tal, acusó que un mecanismo internacional planteado para la protección de un grupo de personas cuyo rasgo en común era haber tomado una decisión privada no tenía cabida en el sistema internacional de derechos humanos. La representante añadió una serie de comentarios ambiguos sobre la posición rusa con

respecto a las personas LGBT+. Y concluyó diciendo que el mecanismo propuesto no era más que un intento de imposición de patrones de conducta dentro del Consejo, asegurando que de crearse no brindaría ningún tipo de apoyo o reconocimiento.

El tono del discurso es un claro ejemplo de la división de opiniones dentro del Consejo. Tenemos, pues, dos posturas completamente opuestas con respecto a la creación del mecanismo del EOSIG, con sentidos de voto ya definidos. No obstante, estaba también el grupo de países o potencias menores que habían votado de manera oscilatoria. Tales países buscaban, por un lado, mostrar su compromiso (muchas veces reciente) para con el sistema internacional de derechos humanos y, por el otro, mostrar renuencia a la creación del nuevo mecanismo, o a algunos puntos del lenguaje usado en la resolución. Al final, era claro que el sentido de voto de esas representaciones era determinante, ya fuera en favor de alguna de las posturas, o en abstención para permitir que los dos grupos más involucrados decidieran el destino de la resolución por su cuenta y con sus números. Tal era el caso de Sudáfrica, cuyo representante expresó que, aunque coincidía plenamente en la necesidad de acabar con la violencia y discriminación en contra de las personas LGBT+, el tono confrontativo que las discusiones habían tomado había impedido que se avanzara en la construcción de una resolución más incluyente. Conforme a lo anterior, justificó que su país apoyaría los esfuerzos que se hicieran en la materia, pero no así la resolución en cuestión.

Otras representaciones que habían mostrado distintos sentidos de voto en los procesos anteriores, no obstante, también fueron aclarando una posición a favor de la resolución, aunque con reservas. El representante vietnamita, por ejemplo, aseguró que, aunque votaría a favor de la resolución, también habría de exigir que la persona que fuera finalmente nombrada titular de la oficina EOSIG debería apegarse al Código de Conducta del Consejo, establecido en su resolución 5/2, e insistió en que la misión de la nueva figura dentro del sistema fuera la de promover el diálogo,

respetando las diferencias sociales entre los países. La discusión continuó con argumentos similares, refirmando o denegando la importancia al nuevo mecanismo propuesto. Un aspecto interesante es la constante crítica de los países opositores sobre la división que el tema causaba en el Consejo. En muchos casos se argumentaba, la introducción del documento marcaba un antes y un después de los trabajos del CNUDH, considerando que cambiaba la forma en que los temas habían sido tratados hasta ese momento.

Finalmente, tras diecisiete intervenciones, divididas entre las distintas posturas, el representante de Nigeria solicitó la votación de la resolución 1.2/Rev.1 con enmiendas. El presidente del Consejo, Choy Kyong Lim, condujo la votación final que aprobó el documento, adoptándolo como Resolución 32/2, con los siguientes resultados:

Cuadro 17. Resultados de la votación final de la resolución ya enmendada.

A favor	En contra	Abstenciones
Albania	Argelia	Botsuana
Bélgica	Bangladesh	Ghana
Bolivia	Burundi	India
Cuba	China	Namibia
Ecuador	Congo	Filipinas
El Salvador	Costa de Marfil	Sudáfrica
Francia	Etiopía	
Georgia	Indonesia	
Alemania	Kenia	
Lituania	Kirguistán	
México	Maldivas	

Mongolia	Marruecos	
Países Bajos	Nigeria	
Panamá	Qatar	
Paraguay	Federación Rusa	
Portugal	Arabia Saudí	
República de Corea	Togo	
Eslovenia	Emiratos Árabes Unidos	
Suiza		
Macedonia		
Reino Unido		
Venezuela		
Vietnam		
Total de votos por cada sentido de voto		
23	18	6

Los resultados finales, como era previsible, fueron determinados por los votos oscilatorios, con algunos casos especialmente interesantes. Dos de ellos son los de Cuba y Venezuela, ambas naciones de la misma región del grupo nuclear, pero con dinámicas internacionales particulares que les acercaban a países aliados del grupo opositor. La representación cubana estuvo ausente la mayor parte de la sesión, por lo que en el grueso de las rondas de votación simplemente no emitió voto en ninguno de los sentidos. Aunque me es imposible hacer un análisis más profundo para entender si esto fue parte de una estrategia de política exterior para evitar el conflicto o si simplemente se debió a factores ajenos al Consejo, no puedo dejar de señalar que, pese a su ausencia en las discusiones previas, finalmente emitió un voto a favor de la resolución. Algo similar pasa con Venezuela, que en muchas de las rondas de votación previas acompañaba a uno de sus grandes países aliados, Rusia,

oponiéndose a la resolución. Empero, ya en la ronda decisiva para la aprobación, el sentido de su voto es similar al de Cuba.

Aquí surgen algunas preguntas interesantes, en especial sobre si en la participación de un país del Sur global en la agenda de derechos humanos pesan más las afinidades internacionales o la pertenencia a determinadas configuraciones regionales. También entra el hecho de los valores que defienden los países. Tanto Venezuela como Cuba podrían ser descritas, a grandes rasgos, como países de identidad más bien estatista, en parte por sus propias experiencias históricas y la situación interna de los derechos humanos desde la óptica de los órganos internacionales. Esto, por supuesto, genera alineaciones con otros países de identidades más estatistas. Pero también pesa el hecho de ser países en regiones con tendencias distintas. Como dijimos, no sólo América Latina estaba pasando por un momento de especial apertura al tema de los derechos LGBT+, sino que era un momento de confluencia en una postura liberal frente a la agenda internacional y las configuraciones regionales de derechos humanos.

¿Qué pesa más, entonces? Pese a que, por cuestiones de extensión y tiempo tendré que explorar estas preguntas en un trabajo distinto a este, los sentidos de voto de Venezuela, la ausencia de Cuba, y su papel final en favor de la aprobación del documento, parecen indicar que ambas, aunque la respuesta puede ser mucho más compleja. Ahora, hay otros elementos a considerar, como los costos de asumir una postura más estatista en un orden liberal internacional, sobre todo en lo referente a los derechos humanos, particularmente siendo un país del Sur global. Así, esta breve reflexión da pautas para otros trabajos enfocados a estudiar y entender las estrategias y dinámicas de otros países como Cuba o Venezuela cuando se trata de votar resoluciones que, como esta, resultan profundamente divisivas entre países con identidades liberales y países con identidades estatistas.

LA ACTUACIÓN DEL REPRESENTANTE MEXICANO: EL COMPROMISO Y EL ACTIVISMO

Con un total de veinte intervenciones repartidas a lo largo de la sesión, Jorge Lomónaco, representante mexicano en el Consejo, fue quien mayor número de participaciones tuvo en el debate que llevó a la aprobación de la resolución 32/2. De estas, una fue para hablar en contra de la moción de inacción, once durante las rondas de votación de cada enmienda y el resto en los momentos más álgidos de la votación en que la consideración del nuevo mandato y la aprobación de la resolución misma estaban en juego. Esto tiene que ver, claramente, con que era el único país del grupo nuclear presente en el Consejo durante ese periodo. Sin embargo, como el propio Lomónaco asegura, que un país tenga tantas participaciones en una sola sesión del Consejo es algo extraordinario.³⁴ Tanto como el que un país o grupo de países presenten once enmiendas a un solo borrador de resolución. En este sentido, es cierto que la resolución 32/2 es una especie de hito en la historia del Consejo de Derechos Humanos.

Ahora bien, conforme a lo anterior, la actuación de la representación mexicana con Lomónaco a la cabeza puede ser vista desde la perspectiva del compromiso, pero también del activismo. Por un lado, tanto la propuesta como los argumentos presentados por el embajador en sus distintas intervenciones muestran un claro compromiso con el sistema liberal de derechos humanos. Tal afinidad al sector liberal se vio reafirmada por los argumentos de otros países con la misma inclinación, como Reino Unido o Suiza. También reafirma las tendencias ya mencionadas por la literatura previa sobre la argumentación de las y los representantes mexicanos en discusiones y foros de derechos humanos.³⁵ Por ejemplo, coincide con la observación sobre el discurso legalista sostenido por la

³⁴ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista con el Emb. Jorge Lomónaco Tonda, 7 de diciembre de 2020

³⁵ Alejandro Anaya y Natalia Saltalamacchia, "México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos", *Pensamiento Propio*, vol. 38, 2013, pp. 65-66.

representación mexicana en las discusiones sobre la reforma al sistema interamericano de derechos humanos entre 2011 y 2013.³⁶

En este caso, podemos identificar tal tendencia en argumentos sobre el concepto de universalismo de los derechos humanos, así como la normativa de derecho internacional al respecto. No obstante, aunque la conducta del representante mexicano coincide con la posición liberal del Estado mexicano en materia de derechos humanos, distintos elementos indican también un interés cercano al activismo, ya sea individual o de Estado. En consecuencia, cobran relevancia los conceptos de agencia y agente. ¿Existe en el caso mexicano afinidad de Estado hacia la protección de los derechos de las personas LGBT+? En caso de ser así ¿está determinada por afinidades individuales de las personas agentes responsables de la política exterior? ¿Se ata la agenda del Estado mexicano a las preferencias de sus agentes? Y, finalmente, ¿puede ser el activismo de una persona o grupo de personas agentes activismo de Estado?

Pese a que muchos de los elementos mencionados del discurso y participación de la representación mexicana en el ACNUDH para la aprobación de la resolución 32/2 coinciden con las características de la identidad liberal emergente del Estado mexicano descrita en el capítulo anterior, todas estas preguntas nos demandan un análisis mucho más profundo que no sólo considere el activismo del Estado mexicano en el caso, sino que entre en la discusión sobre quién ejerce la agencia de la política exterior, por qué, para qué y a quiénes va dirigida.

LA RESOLUCIÓN 32/2: UN PARTEAGUAS EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGBT+ DENTRO DE NACIONES UNIDAS

Como hemos visto a lo largo del presente capítulo, la aprobación de la resolución 32/2 del Consejo de Derechos Humanos conllevó una serie de discusiones

³⁶ Para ver una breve descripción del activismo mexicano en la Reforma del Sistema Interamericano de derechos humanos, véase *supra* p. 32.

que no sólo tenían que ver con el tema de la EIOSIG, sino con la naturaleza misma del Consejo, sus limitaciones para la introducción de nuevos conceptos en el sistema internacional de los derechos humanos, y la posición de los Estados frente a las resoluciones aprobadas por éste. La polémica despertada entre naciones con identidades mayoritariamente estatistas y con un discurso relativista de la universalidad de los derechos humanos de larga trayectoria no es menor. Sin hacer demasiado eco a una de las líneas argumentativas centrales del grupo opositor, es necesario conceder que los conceptos de orientación sexual e identidad de género eran relativamente nuevos para el trabajo del Consejo y, hasta ese momento, no se encontraban presentes de forma explícita en ningún documento vinculante del SIDH. Con todo, tampoco es posible afirmar que no existían ya intentos previos, no sólo de introducir conceptualmente el tema de la discriminación y violencia por motivos de diversidad y de género, sino de proveer líneas de acción para atenderlo. El más claro ejemplo de ello son los *Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género*.³⁷

Dicho documento, conocido simplemente como los Principios de Yogyakarta, fue resultado de un encuentro entre personas expertas en derecho internacional procedentes de todo el mundo, en la Ciudad de Yogyakarta, Indonesia, en 2006. Allí, un grupo de dieciséis especialistas convocado por la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas presentó un documento conformado por 29 principios interpretativos para la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos en la protección de las personas LGBT+.³⁸ A partir de ellos, los derechos humanos reconocidos en la Carta Universal

³⁷ Para consultar los Principios de Yogyakarta en Español véase “Principios de Yogyakarta” disponible en <https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/>.

³⁸ Human Rights Watch, “Los principios de Yogyakarta, un hito para derechos de lesbianas, homosexuales, bisexuales y personas transgénero”, 25 de marzo de 2007,

cobran sentido hacia la aplicación de estrategias y perspectivas orientadas a las personas de la diversidad sexual y de género. Los Principios de Yogyakarta fueron presentados ante el CNUDH en marzo de 2007, y aunque se trataba de un documento no vinculante, sí fue un antecedente directo para la presentación y aprobación de la Resolución 17/19 en verano de 2011, y su sucesora, la resolución 27/32 de 2014, ambas solicitando informes especiales en la materia sobre violencia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género a la ACNUDH.

Tales documentos sientan el precedente conceptual de la resolución 32/2. Con todo, ninguno de ellos conlleva acciones concretas directas desde el entramado institucional de Naciones Unidas. Así, aunque la resolución aquí analizada no puede ser vista como un esfuerzo aislado, sí es, en muchos sentidos, un parteaguas en el combate a la discriminación y violencia por motivos de orientación sexual y de género, ya reconocida en los Principios de Yogyakarta y las resoluciones previas del propio Consejo. Se podría decir, incluso, que la creación del nuevo mandato busca, a su vez, abrir camino para dar pasos cada vez más decididos en la consolidación de órganos o documentos internacionales con mayores capacidades enfocados a atender el tema.

En conclusión, es imposible negar la trascendencia de la resolución 32/2 para los derechos humanos. El mandato en cuestión permite que la persona titular de la EIOSIG realice visitas *in situ* para la elaboración de informes sobre la situación de las personas LGBT+ en un país determinado, así como la realización de informes temáticos sobre problemáticas de alcance global que afecten a las personas a causa de su orientación sexual, su identidad o su expresión de género. Lo anterior, parte a su vez del reconocimiento de que dicha población sufre dimensiones pronunciadas de vulnerabilidad en la violación de sus derechos a la luz de los preceptos establecidos

<https://www.hrw.org/es/news/2007/03/25/los-principios-de-yogyakarta-son-un-hito-para-los-derechos-de-lesbianas-homosexuales>. Consultado el 10 de diciembre de 2021.

por la Declaración Universal y los propios Principios de Yogyakarta, como herramienta interpretativa, dadas las distintas realidades que enfrentan personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersex alrededor del globo. De ahí que entender las motivaciones del grupo nuclear responsable de la propuesta y, en particular de México como su gran defensor en las discusiones, sea un tema de relevancia general en el estudio tanto de la política exterior de México, como del desarrollo normativo de los derechos humanos.

III. ENTENDIENDO EL CASO

The one and only purpose of this resolution is to address the violence and discrimination that millions of persons around the world suffer on a daily basis. Let us give hope and dignity to millions.

(Jorge Lomónaco, 2016).

EL ACTIVISMO MEXICANO PARA LA APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 32/2

En entrevista con el embajador Jorge Lomónaco, una de las frases que usó para introducir su recuento de lo ocurrido alrededor de la aprobación de la resolución 32/2 fue que México, al hacerse miembro de órganos multilaterales de composición cerrada (como el Consejo de Derechos Humanos) tenía la obligación de adoptar causas como propias, y no solamente ser reactivo a los temas de otros Estados.¹ Esta frase que bien podría ser una buena introducción a un curso sobre la relación entre la política exterior mexicana y el multilateralismo en realidad encierra una convicción profunda que nos ayuda a comprender, en primer lugar, cómo es que México se concibe a sí mismo frente al mundo. Y, mediante un análisis más detallado, de qué forma esa identidad auto percibida determina la actuación de México en la agenda multilateral.

Como ya hemos visto, para 2016 México llevaba casi dos décadas de política exterior liberal en materia de derechos humanos, y casi tres décadas desde el inicio de la transición a la apertura. En ese tiempo, México no solamente se había abierto al escrutinio internacional y había participado en ciertos temas del régimen internacional de derechos humanos (RIDH) sino que, además, había empezado a

¹ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista con Jorge Lomónaco Tonda, 7 de diciembre de 2020. (En adelante, Entrevista Lomónaco).

adoptar otros como propios. Claude Heller señala que, desde el inicio de la apertura, México se inscribió en una agenda amplia de protección y promoción de los derechos de grupos vulnerables.² Pasando por los derechos de las personas migrantes, las mujeres y las personas con discapacidad, el recuento hecho en el Capítulo I de esta investigación da cuenta de la forma en que la política exterior mexicana se fue abriendo al escrutinio internacional a la par de que participó en cada vez más temas dentro de los foros multilaterales. Al respecto, Miguel Ruíz Cabañas refiere que, desde la década de 1980, existía ya la convicción de avanzar en la protección de cada vez más grupos y poblaciones.³ |

Con todo, entender las causas que llevaron a México a inscribirse en la protección y defensa de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género no puede reducirse a trazar una ruta lineal inevitable, que conecta los años de transición en la década de 1980 con los de clara vocación liberal en la actualidad. Se trata, pues, de ver una serie de factores que dan contexto a los actores o agentes responsables de su política exterior. En este sentido, antes de pasar a responder las preguntas de quién, por qué, para qué y de qué forma se definió nuestro caso específico de política exterior, haré, en primer lugar, un análisis más detallado del contexto en el que se dio la resolución y, en segundo, de la forma en que México ejerció su activismo.

1. EL CONTEXTO

Un análisis sobre la agenda del Estado mexicano nos demanda tener en cuenta dos contextos: el internacional (o externo) y el nacional (o interno). Además de esto, será necesario voltear a ver algunos de los elementos del funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CNUDH) para comprender cómo

² Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista con Claude Heller, 7 de diciembre de 2020. (En adelante, Entrevista Heller).

³ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista a Miguel Ruíz Cabañas, 10 de diciembre de 2020. (En adelante, Entrevista Ruíz Cabañas).

es que el ámbito internacional y las determinaciones de los países a partir de su situación interno determinan, o no, avances en la agenda internacional de derechos humanos. El tema de la discriminación y violencia por motivos de orientación sexual e identidad de género (OSIG), aunque con una trayectoria relativamente corta, no era nuevo dentro de la agenda del Consejo. De hecho, Claude Heller refiere que fue a principios de la década de 1990 que Estados Unidos introdujo la cuestión de los derechos de las personas de la diversidad sexo genérica en la entonces Comisión de Derechos Humanos, para enorme sorpresa internacional. Sin embargo, los impulsos y posterior seguimiento al tema dependieron de distintos factores de los contextos internacional e interno de los países.

La primera resolución en la materia dentro del CNUDH fue adoptada en 2011 solicitando un informe especial a la oficina de la Alta persona Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). La adopción de esa resolución tenía que ver con la conformación de dos grupos de Estados abiertos a establecer una agenda de discusiones y trabajo sobre los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género: uno en la sede de Naciones Unidas en Nueva York y otro en la sede en Ginebra. Durante la década de 2010, el grupo que denominaremos como *Pro OSIG* había servido para conjugar a países con interés en avanzar en el conocimiento y ampliación de los derechos de la comunidad LGBT+ (lesbianas, gay, bisexuales, trans, y demás identidades sexo y genérico diversas) y consensuar acciones sobre este tenor. Aunque México había votado en favor de las dos resoluciones previas en la materia (la 17/19 de 2011 y la 27/32 de 2014), hasta este momento no formaba parte del grupo Pro OSIG. No fue sino hasta poco antes de la discusión de la Resolución 32/2 cuando México recibió una invitación formal para integrarse, primero al grupo que trabajaba en la sede de Nueva York, y después a su

homónimo en Ginebra,⁴ en parte a causa de una serie de factores relevantes en la política interna.

Jorge Lomónaco, Ernesto Lara y Guillaume Michel concuerdan en que el funcionamiento del Consejo de Derechos Humanos se da alrededor de dos tipos de temas: los recurrentes y los nuevos. Con la resolución aprobada en 2011, la discriminación y violencia por OSIG pasó de ser un tema nuevo a uno recurrente, que volvía a discutirse periódicamente con el análisis de cada informe realizado por la ACNUDH y su renovación. De esta forma, se esperaba que fuera tratado en el 32º periodo de sesiones del Consejo. Esto implicaba que el informe anterior, solicitado en 2014, fuera puesto bajo revisión y se renovará la solicitud a la ACNUDH para su realización. Empero, lo que determinó que se tomara un paso más allá, tiene también mucho que ver con el contexto en que se presentó y aprobó la resolución.

Un elemento central fue quiénes fueron los países interesados en avanzar con la agenda de OSIG, más allá de los líderes tradicionales del Régimen Internacional de los Derechos Humanos. El primero de estos factores decisivos fue la posición de mayor activismo de Estados Unidos en la agenda internacional de derechos humanos en ese momento. Lomónaco refiere que, en 2016, Estados Unidos tenía cuatro embajadores permanentes en Ginebra, con uno dedicado exclusivamente al Consejo de Derechos Humanos. Algo relativamente inusual entre las representaciones de los países en Ginebra. Tal hecho reflejaba el interés que tenía la administración del presidente Barack Obama en los derechos humanos dentro de los organismos multilaterales, y que se expresaba mediante los asuntos en los que el embajador estadounidense se inscribía. El segundo, sin embargo, tiene que ver más con una configuración regional de los países de América Latina. Al momento de la 32º Sesión del CNUDH, el interés estadounidense en la agenda coincidió con la presencia de

⁴ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista a Guillaume Michel Blim, 8 de enero de 2021. (En adelante, Entrevista Michel).

distintos gobiernos con posturas progresistas y de apertura en la agenda internacional de derechos humanos, destacando los gobiernos de Brasil (bajo el liderazgo de la aún presidenta Dilma Rousseff) y Uruguay (bajo el liderazgo de Tabaré Vázquez). La coincidencia de ambos elementos llevó a que existiera una coyuntura de intereses favorables para avanzar en la construcción de un entramado institucional orientado a la atención de los derechos de las personas LGBT+, pero también a que la estrategia recayera de forma central en los Estados latinoamericanos.

De hecho, tanto Lomónaco como Michel refieren que desde el momento en que el grupo Pro OSIG en Ginebra decidió presentar la resolución, surgió la noción de que el grupo nuclear que la presentara fuera conformado únicamente por Estados latinoamericanos, secundado por los países europeos del Pro OSIG. La idea era evitar una polarización interregional en un tema que, por sí mismo, ya generaba divisiones dentro del Consejo. De esta manera, la primera redacción del borrador recayó en las delegaciones de Brasil y Uruguay, quienes luego invitaron a la delegación mexicana a sumarse. En este momento, México era el único de los estados latinoamericanos del grupo nuclear que era parte del CNUDH, por lo que la responsabilidad de defender el borrador recayó de forma primordial en el delegado mexicano, Jorge Lomónaco. Con todo, el liderazgo mexicano se vio definido por otros factores y circunstancias, que exploraremos más adelante.

Por último, está el contexto interno de México. Miguel Ruiz Cabañas, entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores para Organismos Multilaterales y Derechos Humanos, defiende que había un interés legítimo del gobierno de Enrique Peña Nieto por avanzar en el tema. Tal interés no puede ser entendido como una posición unificada entre todas las ramas del ejecutivo durante el sexenio peñanietista, pero sí como un consenso entre una multiplicidad de actores que ocupaban oficinas importantes en distintas secretarías dentro del Gabinete. Así, aunque miembros de la

Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el servicio exterior mexicano (SEM) refieren que la administración de Peña Nieto estuvo marcada por los contrastes y la diferencia de posiciones entre distintas secretarías y oficinas respecto a la apertura de México dentro del RIDH, Ruiz Cabañas indica una coincidencia de intereses entre la SRE (con la apertura de la entonces titular, Claudia Ruiz Massieu), la Secretaría de Gobernación, la oficina de la Presidencia y otros órganos de gobierno, como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), entonces encabezado por Alexandra Haas. De hecho, tanto Ruiz Cabañas, como el entonces director general de Derechos Humanos de Cancillería Erasmo Lara,⁵ coinciden en la importancia de este último órgano para la movilización del tema mediante dos acciones: 1) la interpelación entre sociedad civil organizada y gobierno sobre la agenda de derechos LGBT+ y 2) el acompañamiento en el desarrollo de las estrategias de cada secretaría, incluyendo la de Relaciones Exteriores. Así, el panorama interno del Estado mexicano también favorecía la adopción de una posición activista para su avance en Naciones Unidas.

Dos elementos más resultan relevantes para comprender el contexto interno de México: 1) la pretensión de liderazgo con responsabilidad global con la que inició la administración de Enrique Peña Nieto y 2) los cambios dentro de la estructura de Cancillería previos al activismo por la aprobación de la Resolución 32/2. Sobre lo primero, el nuevo gobierno había llegado al poder con un interés auténtico de globalizar la presencia de México, mediante el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales. Al respecto, el ex secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade, habla de una estrategia de acercamiento a los trabajos y discusiones en foros multilaterales que reconocía cuatro tipos distintos de temas: aquellos en los que México debía secundar o apoyar (dado que identificaba una causa justificada, pero que no le interpelaban de forma directa), aquellos en los que se debía

⁵ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista a Erasmo Lara Cabrera, 3 de febrero de 2021. (En adelante, Entrevista Lara).

dar seguimiento (es decir, en los que el país tenía interés de tener presencia activa), aquellos en los que México debía liderar (dada la posición de México para generar consensos internacionales y regionales) y aquellos en los que México debía construir posiciones a partir de la identificación de áreas de oportunidad.⁶ Así, en lo referente al combate contra la discriminación y violencia por motivos de SOGI, empata como un tema dentro de la tercera categoría; es decir, uno en el que podíamos liderar por nuestra posición como intermediador, pero también en el que se podía construir una posición a partir de un área de oportunidad.

El último elemento de este contexto nacional se refiere a la llegada de personas afines a la agenda a oficinas clave. En primer lugar, el nombramiento de Claudia Ruiz Massieu, en sustitución de Meade, brindó áreas de oportunidad dada la importancia que la nueva Canciller concedió a la agenda de género. Por su parte, el cambio de titular en la Subsecretaría de Organismos Multilaterales y Derechos Humanos, la Dirección General de Derechos Humanos y el propio delegado de México ante el CNUDH entre 2013 y 2016 favoreció la participación de México en nuevos temas de la agenda internacional de derechos humanos. En este sentido, la llegada de nuevas personas a oficinas clave, en conjunto con las líneas de acción dibujadas al inicio del sexenio para la política exterior, dieron pie al ingreso de México en el grupo Pro SOGI dentro de Naciones Unidas, y su posterior liderazgo para la aprobación de la Resolución 32/2. Un ejemplo claro de esto es que, por un lado, las directrices de política exterior delimitadas al inicio del sexenio coinciden con la decisión expresa de Lomónaco de no abstenerse de ningún asunto y buscar participar en todas las discusiones de la agenda del Consejo con una posición propia. Esto, aunado a otros elementos como la relativa autonomía de los miembros del SEM para tomar la batuta sobre las áreas bajo su responsabilidad, resulta decisivo para comprender el activismo mexicano en materia de derechos humanos.

⁶ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista a José Antonio Meade Kuribreña, 26 de enero de 2021. (En adelante, Entrevista Meade).

Aunque es cierto que la vocación expresada por el gobierno de Peña Nieto de constituirse como líder con responsabilidad global cambió con las transformaciones del panorama internacional, lo cierto es que sí resulta fundamental para entender este primer momento de participación activa en los órganos multilaterales y, especialmente, en los foros de derechos humanos. El fin de este periodo de ambiciones globales, condicionado en gran medida a los cambios en el contexto interno y externo, serán producto de un análisis más detallado hacia el final de este capítulo.

2. LA FORMA

Este último elemento del ámbito interno de México plantea la necesidad de analizar la forma en que México ejerce su política exterior en materia de derechos humanos. Lomónaco y Lara refieren que una posición clara durante este periodo en que fuimos parte del Consejo de Derechos Humanos fue promover solamente resoluciones que tuvieran en su composición alguna aportación de la delegación mexicana. Lo anterior llevaba a que México pusiera en marcha las directrices de la pretendida vocación global de nuestra política exterior durante la administración peñanietista. El activismo mexicano, como ya hemos dicho, se sentó sobre una serie de decisiones y elementos contextuales del grupo Pro OSIG en Ginebra y de los ánimos dentro del Consejo de Derechos Humanos: el primero, fue el hecho de que México era el único país del grupo nuclear que en ese momento formaba parte del Consejo de Derechos Humanos; el segundo, que el tema generaba aún más división de la ya existente entre los países miembros del CNUDH. Heller menciona que México ha tenido, históricamente, una posición de enorme prestigio dentro del Consejo de Derechos Humanos, relacionada con nuestro activismo para la conformación del Consejo mismo, pero también con el precedente sentado por el embajador mexicano Luis Alfonso de Alba, primer presidente del CNUDH.

Tal hecho ayuda a que: 1) el contenido de la resolución no fuera catalogado de forma inmediata exclusivo del Norte Global y 2) que existiera una mediación entre los países del grupo Pro OSIG y los del grupo opositor (también llamado *likeminded*). Este último, como ya vimos en el capítulo anterior, conformado por Estados que, aunque con diferencias políticas, preferían votar en conjunto ciertas resoluciones con el fin de mantener una posición común frente al avance de determinadas materias dentro del RIDH. Aunque ambos grupos podrían dividirse desde una visión más simple entre el grupo liberal y el grupo estatista, lo cierto es que en el caso de los Estados latinoamericanos existía una serie de tenores distintos que llevaban a la variación en las posiciones más generales de cada país frente al avance del RIDH. De hecho, la participación de los países latinoamericanos se veía más bien determinada por cada asunto de la agenda, como puede verse más claramente en el caso de Brasil, un país que muchas veces ostentaba posiciones más estatistas.

Así pues, aunque la redacción de la Resolución estuvo, en un primer momento, a cargo de Brasil y Uruguay, una vez que México se sumó a los trabajos el borrador pronto recibió la impronta mexicana. Por si fuera poco, Guillaume Michel menciona que una vez que empieza el trazo de estrategias para la defensa del borrador, surgieron una serie de dudas entre los Estados del grupo nuclear sobre la viabilidad de avanzar con la resolución. Cabe mencionar que el perder una votación en el CNUDH puede ser visto como un error grave de política exterior. En este sentido, la idea de presentar un borrador que fuese después rechazado resultaba especialmente atemorizante para países como Brasil, quien, además, tenía nexos importantes con algunos de los Estados miembro del grupo *likeminded*.⁷ Una vez que surgen estas dudas, se abre un área de oportunidad para el liderazgo mexicano. Para este momento, la delegación permanente de México en Ginebra (en adelante, la Delegación) ya había acordado una ruta de trabajo con la Dirección General de

⁷ Entrevista Lomónaco, *op. cit.*

Derechos Humanos de Cancillería en México, en la que se había decidido que el objetivo era avanzar para la creación de un mandato nuevo (el de la Oficina del Experto Independiente, EIOSIG) o nada.⁸ Así, México asume la coordinación de los trabajos bajo tres objetivos: 1) la creación del mandato del EIOSIG, 2) defender los puntos clave de la resolución para la creación del mandato, y 3) negociar puntos secundarios de la resolución para asegurar el mínimo de votos que permitieran su aprobación.⁹

Una vez que México asume el liderazgo del grupo, con esos objetivos en mente, toca a su delegación trazar las rutas para la negociación y aprobación de la resolución. Guillaume Michel refiere que, con el borrador en mano, iniciaron las consultas sobre el documento, primero con los países del grupo Pro OSIG y sólo hasta después con los países cuya oposición era previsible.¹⁰ Con aquellos países dudosos, los países del Pro OSIG que podían generar influencia tuvieron algún tipo de acercamiento, y finalmente, se diseñaron rutas para cada paso de la negociación, con distintos escenarios posibles. Fue en este momento cuando se tomó la decisión en la delegación de que, contrario a lo acostumbrado, el embajador Lomónaco, como representante del grupo nuclear, tuviera participación en cada ronda de votación. Sus intervenciones serían acompañadas por otros discursos de los países del grupo Pro OSIG previamente determinados, más los que naciones proclives pudieran dar de último momento. En este sentido, la participación más activa de delegaciones como la de Reino Unido y Países Bajos enunciadas en el capítulo anterior no fueron fortuitas, sino parte de una estrategia previamente establecida, encabezada por la delegación mexicana.

Además de todos los factores ya mencionados en favor de un activismo mexicano para la aprobación de la resolución, un elemento más puede ser tomado en

⁸ Entrevista Lara, *op. cit.*

⁹ Entrevista Lomónaco, *op. cit.*

¹⁰ Entrevista Michel, *op. cit.*

consideración: la personalidad del representante mexicano, Jorge Lomónaco. Al respecto, un miembro del servicio exterior que prefirió no identificarse menciona, por un lado, el estilo del embajador y, por el otro, su formación tanto fuera como dentro del SEM. Ambos elementos, apunta, influyen en un estilo de liderazgo, debate y negociación de Lomónaco al ser, sí, un miembro del servicio exterior de carrera, pero tener formación profesional como arquitecto. Esto, según dice, permite en momentos un diálogo más directo y fluido del que lo haría la diplomacia tradicional, algo que también es visible en las transcripciones de los debates. En este sentido, por ejemplo, Claude Heller y Miguel Ruiz Cabañas coinciden al decir que siempre se han buscado perfiles con enorme experiencia en los temas, pero también con buenas habilidades de negociación para espacios como Ginebra. Sobre este tenor, por ejemplo, resultan interesantes algunas de las reflexiones ya realizadas en el capítulo anterior sobre el tono discursivo del embajador Lomónaco, cuya formalidad llega a ser laxa, abriendo posibilidades a discursos más emotivos y a una negociación más directa y sincera. Así, según lo dicho por este miembro del servicio exterior, la personalidad misma del embajador tuvo un papel importante para la definición del activismo mexicano.

Por último, está la autonomía de la que goza la delegación de México en Ginebra para la definición definitiva de nuestra política exterior. Todas las personas entrevistadas que forman parte de los procesos de formulación de política exterior refieren que, tal como mencionó Natalia Saltalamacchia,¹¹ los representantes de México en el exterior gozan de una autonomía relativa determinada por el tema en cuestión. De manera puntual, en la agenda de género y derechos humanos, salvo que se tratara del caso de un país específico con el que se tuviera una relación cercana, la delegación mexicana tenía la última palabra. Esto tenía que ver, a su vez, con una serie de elementos: 1) el conocimiento técnico, 2) la capacidad de medir los ánimos y áreas de oportunidad que surgieran, 3) su capacidad de negociación al momento y 4)

¹¹ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista con Natalia Saltalamacchia, 17 de agosto de 2020. (En adelante, Entrevista Saltalamacchia).

las limitaciones de comunicación que pudieran existir entre la Delegación y las oficinas responsables de Cancillería en México. Así, la autonomía de la delegación mexicana en el Consejo resulta fundamental para entender tanto su actuación, como el proceso de definición que se siguió y que describiremos a continuación.

Aunque México fue integrado al grupo por circunstancias contextuales, su activismo se definió por una serie de factores que tenían que ver con los intereses mexicanos y con las expectativas formuladas alrededor de la resolución. Esto nos da pie para pasar a hablar de nuestras preguntas clave:

1. ¿Para quién es la política exterior?
2. ¿Para qué es la política exterior?
3. ¿Quiénes definen la política exterior?
4. ¿Cómo se decide e implementa la política exterior?

Estas preguntas serán nuestra guía a lo largo del presente capítulo, aunque las iremos contestando en un orden distinto al que las presentamos en el marco teórico-conceptual de nuestra investigación. En primer lugar, trataremos el proceso (¿cómo se decide e implementa la política exterior?) después, los actores o agentes (¿quiénes gobiernan?), las expectativas y objetivos del activismo mexicano en nuestro caso específico (¿para qué?) y, finalmente, los públicos (¿para quién?). Con ello, mi objetivo será pintar el panorama completo que nos ayude a entender las causas y motivaciones detrás del activismo mexicano para la aprobación de la Resolución 32/2. Finalmente, a modo de conclusión de este capítulo, haré una síntesis acompañada de mis propias reflexiones.

EL PROCESO DE ACTUAR: TOMA DE DECISIONES E IMPLEMENTACIÓN

Desde una perspectiva general, la política exterior mexicana se decide e implementa a partir de una serie de principios enumerados por la Constitución Política, conocidos

como *principios de política exterior*. A su vez, a nivel constitucional se reconoce a tres agentes principales responsables de la política exterior: la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, la persona titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Senado de la República, cada uno de ellos con facultades particulares. Por ejemplo, a la persona titular de la Presidencia de la República, la Constitución concede la facultad exclusiva de la conducción de la política exterior en su Artículo 89, Fracción X. Para tal fin, así como aspectos específicos, la Constitución reconoce a la Secretaría de Relaciones Exteriores y, finalmente, concede al Senado la facultad exclusiva de ratificar los Tratados Internacionales celebrados por la Presidencia, en el Artículo 76.

Por su parte, los ocho principios de política exterior, contenidos en el texto constitucional, son: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.¹² Tales principios no deben ser vistos únicamente como una declaración de principios, valores y lineamientos a seguir en la delimitación de la política exterior, sino también como un bosquejo de la identidad de México en el sistema internacional o la forma en la que nos concebimos dentro y frente a éste. Aunque tal declaración de principios no está exenta de contradicciones, tal como señala Heller, sí representa un marco de actuación que, no obstante, está sujeto a la interpretación de cada administración.

En este sentido, la interpretación de los principios generales que determinan nuestra actuación al exterior durante el gobierno de Enrique Peña Nieto debe ser vista desde la óptica de su aspiración por construir un liderazgo global. Así, la forma en que la Cancillería peñanietista tradujo estos principios generales se encuentra en los lineamientos planteados al principio del sexenio. Estos lineamientos, cuyo

¹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 89, Numeral X.

objetivo final puede ser resumido en la aspiración de aumentar la presencia y participación de México en el mundo,¹³ es a su vez el marco o la estructura dentro del cual se deciden los procesos de implementación y rutas de acción que llevan los ideales de política exterior a la práctica. Empero, tampoco podemos hablar de que la interpretación que cada administración pueda hacer del marco general dado por la constitución sea del todo autónomo o se ejerza de forma aislada sexenio tras sexenio. Así, la aspiración de “aumentar la presencia de México en el mundo”, puede y debe ser vista como resultado de un proceso de apertura mucho más profundo y cuyas raíces hemos trazado en la presente tesis desde el periodo de transición entre el periodo estatista y el liberal, iniciado en la década de 1980.

Con todo, las líneas de acción definidas al inicio del sexenio peñanietista, como marco de acción particular para este periodo, permitieron la apertura de nuestra política exterior y, más específicamente, de nuestra política exterior de derechos humanos (PEXDH) a: 1) tratar más temas; y 2) fortalecer nuestra presencia como país activo del bloque liberal. Esta es la estructura¹⁴ que enmarca el ejercicio de la agencia por parte de las personas que la ostentan y las configuraciones institucionales que determinan cómo es que la ponen en práctica.¹⁵ Desde esta perspectiva, importa la autonomía de la que gozan las delegaciones mexicanas en organismos multilaterales para tratar asuntos que no nos afectan directamente o a nuestros países aliados. Así estructura y agentes son los dos grandes determinantes en el proceso por el que se definió el activismo mexicano para la aprobación de la

¹³ Entrevista Meade, *op. cit.*

¹⁴ Walter Carlsnaes, “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis”, *International Studies Quarterly*, Vol. 36, Num. 3, Septiembre de 1992, pp. 249-251.

¹⁵ Margaret G. Hermann, “How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework”, *International Studies Review, Leaders, Groups and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*, Oxford, University Press, Vol. 3, Num. 2, 2001, p. 48.

Resolución 32/2. Por su puesto, el último punto encierra una serie de dinámicas institucionales dentro de la delegación mexicana en Ginebra y Cancillería, así como en las comunicaciones e intercambios entre ambas. No obstante, estas dinámicas serán más fácilmente identificables conforme vayamos exponiendo el proceso en sí mismo, a continuación.

Ahora bien, tal como ya hemos visto, el Consejo de Derechos Humanos tiene a su vez sus dinámicas propias, que de alguna forma marcan los procesos de decisión que los Estados miembro puedan tener respecto a su participación en la agenda del Consejo, operando como otra forma de estructura institucional. El CNUDH opera con tres sesiones ordinarias al año, más las de análisis de los Exámenes Periódicos Universales (EPU) en las que se tratan dos tipos de temas: 1) los casos particulares y 2) los generales. A su vez, estos pueden ser recurrentes o nuevos. Los recurrentes dependen, primordialmente, de los informes de país y los informes temáticos que emite la oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los nuevos, en cambio, pueden depender de situaciones emergentes (como lo pueden ser la situación de derechos humanos en un país particular) así como de la acción consciente de un Estado o grupo de Estados de introducir o ampliar materias o elementos nuevos a la agenda. Con todo, los temas generales recurrentes y una buena parte de los particulares ocupan la agenda de las sesiones ordinarias del Consejo, lo que permite a los países anticipar sus posturas.

En el caso mexicano, la línea de actuación frente a la agenda del CNUDH la determinan, en conjunto, la Dirección General de Derechos Humanos de Cancillería (DGDH) y la delegación de México en Ginebra. Y, mientras que la Subsecretaría de Organismos Multilaterales y Derechos Humanos (en adelante, la Subsecretaría) puede participar en el diseño de la ruta a seguir en algunos de los asuntos previstos en la agenda, sólo un número limitado de aquellos que son más específicos llegan a subir a la Oficina de la persona titular de la Cancillería y, sólo en el último caso, a la

Oficina de Presidencia. Así, el proceso de toma de decisiones sobre las rutas a seguir en el CNUDH involucran de forma nuclear a estos tres actores: la DGDH, la Delegación y la Subsecretaría. Son estas oficinas las que determinan qué otras u otros actores deben incluirse, según su consideración de cada temática, así como las dinámicas institucionales y las líneas de actuación respecto a estos.

Tal planeación se da de forma anual, conforme a los asuntos recurrentes (tanto de casos específicos como generales) y ya sobre la marcha, frente al surgimiento de temas nuevos. Aunque la planeación anual y de cada sesión se hacía sobre la agenda del Consejo, la postura mexicana se veía influida también por los lineamientos de Cancillería en ese momento, como por la postura adoptada de manera general en otros organismos multilaterales. Así, por ejemplo, en 2016 México definió su postura sobre derechos LGBT+ de forma coordinada en Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, por lo que las líneas de actuación en cada órgano específico debían de ir, de alguna forma, alineados.

Previo a cada sesión ordinaria, la DGDH y la Delegación revisan en conjunto las resoluciones contempladas dentro de la agenda y cuáles tocaban de forma directa los intereses de México. Una vez identificados todos los temas, las personas titulares de ambas oficinas y sus equipos trazan las líneas de ruta a partir de la consideración de los retos existentes para cada uno de estos, con especial atención a aquellos referentes a la situación de un país específico. Ya con un mapeo hecho de los puntos de mayor complejidad política, la siguiente decisión a tomar era cuáles de estos debían ser consultados con la persona titular de la Subsecretaría, quien a su vez determinaba cuáles debían subir para consulta con el o la Canciller. De este proceso de consultas se generan recomendaciones y lineamientos generales, que activan el engranaje de regreso a la DGDH y la Delegación. Y, durante la sesión, la Delegación mandaba las resoluciones que se fueran presentando con sus propios apuntes a la DGDH, y ésta lo hacía de regreso. Por su puesto, esta dinámica cambia cuando México

es quien presenta o introduce la resolución, tal como es el caso de la Resolución 32/2. Respecto a este caso específico, Michel y Lara refieren que la propuesta de borrador fue resultado de una negociación entre países del grupo nuclear, por lo que la comunicación sobre ésta involucró a tales actores: el grupo nuclear (de forma central a Brasil y Uruguay), a la Delegación y la DGDH para su respectivo rebote.

Así, cuando un país o grupo de países presentan un nuevo tema a la agenda mediante la introducción de un borrador de resolución, tiene o tienen que seguir los tiempos determinados por el Consejo. En primer lugar, la resolución propuesta, una vez consensuada en el grupo nuclear que la propone, se presenta en una reunión informal con otros Estados para recibir comentarios. Tal reunión sirve para dos objetivos: el primero, identificar los ánimos y posturas alrededor del asunto en cuestión, para ir trazando una ruta de defensa y voto del borrador, y para ganar apoyos de países fuera del grupo nuclear. Después de la sesión informal se pasa a la discusión del tema en la sesión formal del Consejo. Con todo, es necesario recordar que hay conversaciones y negociaciones intramuros y extramuros, es decir, dentro de la sesión, pero también de manera más informal, privada y directa, lo que también abre la pauta para el cabildeo.

En el caso específico de la Resolución 32/2, la redacción inicial del borrador fue encabezada por Brasil y Uruguay, quienes después incluyeron a México en la mesa de negociación del grupo nuclear. Consensuada entre las delegaciones integrantes, y previo a la sesión informal para la recepción de comentarios, la propuesta fue difundida entre el resto de los países para hacer una primera medición de los retos que enfrentaría. Desde este momento fue posible hacer un diagnóstico sobre la oposición que enfrentarían dentro de la sesión del Consejo. Ante un escenario de fracaso, Brasil propuso buscar un plan alternativo que no incluyera la creación de un nuevo mandato. Fue en este momento que, mediante el consenso entre la Delegación y la DGDH, se decidió asumir un liderazgo más activo para

promover la creación de un nuevo mandato, con un activismo mucho más abierto de parte de México en representación del grupo nuclear para lograrlo. Michel, en ese momento coordinador de derechos humanos de la Delegación, refiere que incluso se buscó mantener la secrecía sobre las intenciones de Brasil de buscar un plan alternativo, para evitar que eso debilitara la posición del grupo nuclear para negociar con el grupo opositor.¹⁶ Ya con esto en mente se llega a la sesión informal, en la que se ganaron algunos apoyos y se recibieron los primeros insumos para el diseño de la estrategia de conteo de votos.

A partir de esto es que los países miembros del Pro OSIG, fuera del grupo nuclear de naciones latinoamericanas, desplegaron su maquinaria de influencia. En el caso de los países indecisos, distintos países europeos buscaron usar sus viejos nexos coloniales con distintos países del Sur global para asegurar votos a favor de la resolución o que, en todo caso, no impidieran la aprobación del mandato. El que la resolución fuera presentada por un grupo de países latinoamericanos también tuvo su propia influencia en naciones como Cuba, tal como veremos en lo subsecuente. Empero, la estrategia tuvo que tomar en consideración que habría delegaciones con una postura de oposición dura. En palabras de Michel, dentro del grupo nuclear y de la Delegación mexicana se sabía que sería una sesión complicada, y que el grupo opositor haría uso de todas las mociones existentes en el del CNUDH para intentar evitar la creación de un mandato y el avance de la resolución. Y, con todo y que diversos países europeos del Pro OSIG buscaron ejercer su influencia sobre países indecisos, se mantuvo la decisión de mantener la resolución propuesta como un producto latinoamericano, con dos objetivos: 1) preservar su esencia como iniciativa del Sur global y de América Latina, y 2) evitar la

¹⁶ Entrevista Michel, *op. cit.*

contaminación política que generaría la percepción del asunto como uno de Occidente contra Oriente y de Norte contra Sur.¹⁷

Con estos elementos en mente fue que se diseñó la estrategia de defensa y voto para la sesión formal en el CNUDH. Mucho de esta estrategia recayó en los propios Lomónaco y Michel, en conjunto con el resto de las y los integrantes de la representación mexicana en Ginebra. La estrategia consideraba distintos escenarios, planteando el objetivo final por cada ronda de votación y los pasos para conseguirlo. Los trabajos de la Delegación fueron plasmados en un documento de consumo interno para las delegaciones defensoras de la resolución, bajo el título *Coreografía SOGI 2016 Procedimiento de Voto*, que se encuentra resumido en el siguiente cuadro:

Cuadro 18. Coreografía diseñada por la delegación mexicana en Ginebra para la defensa del voto de la Resolución 32/2 en la sesión del Consejo de Derechos Humanos.¹⁸

1. INTRODUCCIÓN		
1	Introducción de la resolución.	3 países del grupo nuclear (Brasil, Chile y Uruguay).
2. MOCIÓN DE INACCIÓN		
1 Bis. (sic)	Se presenta acción de inacción.	X país presenta moción de inacción.
1 Ter. (sic)	Dos países hablan en contra de la moción.	México y Panamá/Reino Unido hablan en contra de la moción.
1 Quarter.	Votación	Se vota en contra de la moción.
2	Presentación de las enmiendas	Países de la Organización para la Cooperación Islámica (OCI)
3	Posicionarse sobre las enmiendas	México informa que patrocinadores y copatrocinadores rechazan las enmiendas.
3. COMENTARIOS GENERALES		
4	Debate general a favor y en contra de la resolución y las enmiendas + Procedimiento de voto.	Abierto a todo el foro. Se buscará tener apoyo de países de todas las regiones. Habla Albania (más si es necesario).
5	Enmiendas orales (en caso de haber).	México en representación del grupo nuclear rechaza las enmiendas orales.

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ Cuadro elaborado a partir del documento “Coreografía SOGI 2016 Procedimiento de Voto”, provisto por Guillaume Michel Blim, coordinador de Derechos Humanos de la Delegación Permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra en 2016.

III	COMENTARIOS GENERALES Y ENMIENDAS ORALES	En caso de ocurrir, mismo procedimiento que en el paso 4.
V ENMIENDAS		
Enmiendas de la 1 a la 11.	Lectura y votación de las once enmiendas por separado.	México y al menos otro país del grupo nuclear se posiciona en contra de la enmienda y pide su voto en contra. Repetir en cada enmienda.
5 bis	Votación.	Se vota en contra de cada enmienda.
VI MOCIÓN PARA LA REMOCIÓN DE FRAGMENTOS DE LA RESOLUCIÓN ENMENDADA/no enmendada.		
6	Se presenta moción para retirar fragmentos de la resolución enmendada.	X país solicita una votación por separado por cada párrafo o párrafos específicos de la resolución.
6 bis.	Votación.	Votar a favor de la retención del párrafo.
6 ter.	Resultado de la votación.	Esperar resultados de la votación, buscando mantener la creación del mandato.
VII VOTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN ENMENDADA/no enmendada		
7	Razonamiento del voto.	En caso de que la resolución NO haya sido enmendada, ninguno de los países patrocinadores hace uso de la palabra. En caso de que la resolución SÍ haya sido enmendada, la mayor cantidad de países posible haya en contra de las enmiendas. En ese caso hablan cuando menos México, Reino Unido y Suiza.
7 bis	Solicitud para votar la resolución.	Los países opositores llaman al voto. No intervenimos.
7 ter	Votación.	Votar A FAVOR de nuestra resolución. En caso de haberse enmendado manteniendo la creación del mandato, votar A FAVOR. En caso de haberse enmendado retirando la creación del mandato DECIDIR VOTO en el momento.
VIII RAZONAMIENTO POSTERIOR DEL VOTO		
8		Una vez desahogado el tema, México agradece la adopción de la resolución y (si es necesario) lamenta las enmiendas.

Tal como podemos ver en la coreografía realizada por la delegación mexicana, México decidió adoptar un papel protagónico a lo largo de todas las rondas de discusión de la votación. No obstante, también se encargó de orquestar las participaciones de otras delegaciones del grupo Pro OSIG, bajo la lógica de mantener

un balance en las participaciones entre Latinoamérica (siendo él el único representante del grupo núcleo dentro del Consejo) y los países aliados del Norte Global. Conforme a estos elementos es posible decir que, aunque México entró a un proceso de negociación ya iniciado, rápidamente adoptó el liderazgo del proceso, lo que puede a su vez ser descrito como activismo. Y, aunque este activismo fue, inevitablemente, constreñido por factores internos e internacionales, el análisis de los elementos descritos hasta ahora hace imposible decir que se tratara de un activismo fortuito o incidental. Se trata, pues, de un activismo consciente y deliberado.

Con todo y que el análisis del proceso de toma de decisiones nos permite entender un poco más el activismo por sí mismo, es necesario pasar a ver otros elementos dentro de la agencia mexicana para comprender las razones de que fuera consciente. En este sentido, uno de ellos que resulta de mayor importancia es la persona agente o actora. Si regresamos a nuestra definición de lo que es la política exterior, aunque es un producto único al exterior, está condicionado por la interacción de y con factores internos. La agencia, entonces, depende en gran medida de las y los agentes, dado que los procesos de toma de decisiones no es aislada, ni se dan en un marco racional ajeno a las y los agentes. Por eso, la segunda pregunta que debemos responder tiene que ver con las personas detrás de las decisiones.

AGENCIA Y LAS PERSONAS AGENTES

La política exterior, como cualquier otra política pública se formula, implementa y evalúa, todo esto inscrito en una agenda de actuación que la enmarca. Sin embargo, existe un elemento de complejidad en el ciclo de la política exterior, y es que según el proceso o etapa en que se encuentre, este puede ocurrir dentro o fuera de un Estado. Lo anterior es cierto toda vez que el campo de implementación de la política exterior no esté dado de manera interna y requiera un despliegue de recursos al exterior. El Estado mexicano ejerce su agencia cuando diseña e implementa su política exterior sin intervención directa de otros Estados, aunque para ello requiere recibir una serie

de insumos, de los cuáles, muchos provienen del escenario internacional y regional. No obstante, es imposible hablar del Estado mexicano como un ente unitario. Y, a su vez, lo es también hablar de la agencia de política exterior de México sin mencionar a las personas que la ejercen, es decir, las personas agentes.

En este sentido importan dos cosas: las oficinas o posiciones en el proceso de toma de decisiones, y quiénes las ocupan. Una vez dicho esto, sin embargo, el elemento de complejización que ya hemos mencionado para el análisis del ciclo de la política exterior radica en que parte de la agencia se ejerce adentro y parte se ejerce afuera. La pregunta, sin embargo, es en dónde podemos marcar la línea entre la agencia ejercida afuera y la agencia ejercida adentro. Claude Heller empieza reconociendo que existe un cierto grado de autonomía de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el proceso de formulación e implementación de la política exterior en organismos multilaterales, especialmente en lo referente a la agenda de derechos humanos. Esta autonomía se encuentra sujeta a los temas, y en particular, a sus grados de politización. Así, los asuntos más estrictamente políticos deben pasar por un proceso de consulta con otras Secretarías, tales como Gobernación o Defensa Nacional, e incluso, con la Oficina de la Presidencia. No obstante, con respecto a la agenda de derechos humanos y la situación de países específicos sin coste político, la Cancillería tiene un mayor margen para decidir por su cuenta. Lo anterior, asegura Heller, tiene que ver con cómo México, históricamente, ha encontrado en el multilateralismo el espacio para tratar asuntos sensibles de forma bilateral, por lo que hay temas que tienen coste político (al poder implicar un conflicto bilateral) y aquellos que no.

Ahora bien, como ya habíamos adelantado también en capítulos previos, el grado de autonomía para la formulación de la política exterior, una vez definida la prioridad política de cada tema, depende entonces de la oficina y la persona que lo ocupa. Lara, Ruiz Cabañas y Lomónaco coinciden en que, cuando los asuntos no son

inherentemente políticos, la autonomía se amplía entre más cerca están las personas agentes al campo de aplicación; es decir, el exterior. Por lo tanto, en aquellos asuntos relativos a derechos humanos las delegaciones de México en órganos multilaterales suelen tener mayor independencia, lo que se traduce en mayor agencia para actuar en nombre del Estado de México; es decir, formular la política exterior. Lo anterior no sólo depende de una necesidad práctica de desplegar y ampliar al máximo el grado de actuación de México en el mundo, sino que influye, además, el grado de especialización que cada oficina y persona agente puede llegar a tener al momento de tomar decisiones sobre temas específicos.

Y, finalmente, está el hecho de que son ellas o ellos quienes cuentan con un mejor diagnóstico de la situación en cada foro de discusión. Con todo, dice Lara, esta agencia también se encuentra determinada por la disciplina del Servicio Exterior, la confianza entre las y los agentes, y el compañerismo de quienes integran el Servicio Exterior. Para ellas, dice Lara, la Institución debe ser primero. Así, dados estos acuerdos entre las personas funcionarias de Cancillería, una delegación de México en Ginebra es, en sí misma, bastante autónoma.

Ahora bien, dado este contexto, es posible y necesario afirmar que importan las personas que ocupan estas oficinas y espacios porque son ellas y ellos quienes, en última instancia, ejercen la agencia de la política exterior en los organismos multilaterales. Lo que piensan, su forma de ver el multilateralismo y su posición en la agenda de derechos humanos importa. No obstante, también es cierto que hay consensos. No sólo el ya mencionado con respecto a mantener la imagen de la institución, sino también a los valores que se defienden y la identidad de México en el mundo. Así, aunque las personas tienen un papel relevante, a la par es posible decir que quienes llegan a estas oficinas han asumido parte de estos consensos por tres motivos principales: su trayectoria como personas servidoras públicas de carrera, 2)

sus experiencias internacionales y 3) los consensos institucionales construidos de forma previa.¹⁹

¿Quiénes tomaron las decisiones de política exterior que definieron el activismo mexicano en pro de la aprobación de la Resolución 32/2 del CNUDH? A partir de las entrevistas es posible hacer una división de las personas actoras primarias, secundarias y terciarias en dicho proceso, siendo las primarias quienes tomaron decisiones de primera mano que devinieron en el activismo mexicano en el Consejo de Derechos Humanos, las secundarias quienes apoyaron los esfuerzos de forma indirecta, y las terciarias quienes aportaron insumos que dieron marco a las acciones adoptadas en el verano de 2016.

Sin lugar a duda, Jorge Lomónaco y Guillaume Michel, cabeza y encargado de derechos humanos de la Delegación, respectivamente, son actores primarios de lo ocurrido, junto con el resto de las personas integrantes de la representación de México en Ginebra. Lo anterior, como ya hemos dejado en claro, se debió tanto a factores institucionales como a factores más de nivel individual. Por un lado, siendo que el tema era recurrente dentro del Consejo (puesto que se relacionaba con la revisión de los informes solicitados en 2011 y 2014) y cobraba dimensiones de muy poca politización como para convertirse en un asunto bilateral, la Delegación contaba con una enorme autonomía para definir la ruta de acción. También influyó que la redacción del borrador de la resolución se dio *in situ*.²⁰ Pero no sólo eso, es posible decir que tanto Lara como Lomónaco son dos personas convencidas de la necesidad de avanzar en la agenda de derechos humanos y con una convicción liberal definida en mayor o menor medida. Esto hace que no sólo defiendan la necesidad de ser parte activa en una agenda que, de acuerdo con sus entrevistas, era uno de los grandes pendientes en el activismo de México con respecto a los derechos humanos y la no

¹⁹ Entrevista Heller, *Op. cit.*

²⁰ Entrevista Lomónaco, *op. cit.*

discriminación de grupos de atención prioritaria. Sino que la participación de México debía ser en pro de la creación de un nuevo mandato que pudiera ejercer algún tipo de supervisión de la situación de las personas LGBT+ alrededor del planeta.

Los otros dos actores secundarios, que generan la apertura para la posición de México, dan marco y brindan recomendaciones a la actuación de la Delegación de México en Ginebra, son Erasmo Lara, Director General de Derechos Humanos, y Miguel Ruiz Cabañas, Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos. Ambos, en sus entrevistas se expresan en los mismos términos sobre la agenda internacional de derechos humanos y el papel de México en esta, defendiendo su identidad liberal. A la par, sin embargo, reconocen que es un tema en el que el embajador Lomónaco y su equipo tuvieron el papel central, mientras que ellos, desde Cancillería, generaron el marco de acción y mantuvieron un rebote permanente de ideas, sin que esto implicara dar instrucciones fijas. Finalmente, mientras que el primero mantiene una comunicación más fluida con la Delegación, el segundo sirve de interlocutor con la Canciller y otras áreas de gobierno, lo que permite saber que, aunque no de forma directa, existía también una confluencia sobre la posición que México debía tomar. De esta entrevista surgen otras personas actoras que tienen un papel terciario, con la aportación de insumos y parte de las negociaciones previas a nivel interno que dan pauta a una mayor apertura de México.

Estas personas actoras consideradas como terciarias incluyen a Alexandra Haas, presidenta del CONAPRED, y Claudia Ruiz Massieu, Secretaria de Relaciones Exteriores. Sobre la participación de la primera, Ruiz Cabañas asegura en su entrevista que la primera en introducir el tema de la diversidad sexual y de género fue ella al inicio de su periodo al frente de CONAPRED, en 2015. Lo anterior, a raíz de una serie de encuentros entre organizaciones de la sociedad civil, personas activistas y distintas áreas y órganos de la Administración Pública Federal. Este intercambio, entre las experiencias de sociedad civil organizada y gobierno, fue uno de los

elementos que influyó en la definición de la estrategia de diversidad sexual y de género presentada por el presidente Peña Nieto unos meses antes de la sesión del CNUDH en la que se discutió la resolución 32/2. Aunque, tal como asegura la extitular del órgano de gobierno, la estrategia final seguida por el presidente para la aprobación del matrimonio igualitario se alejó de la estrategia recomendada por CONAPRED, las mesas de trabajo previas sirvieron para que la SRE pudiese introducir la agenda de trabajo en conjunto con los Grupos Pro OSIG en Ginebra y Nueva York.

Por otro lado, está la titular de la Cancillería en ese momento, Claudia Ruiz Massieu. Aunque pese a diversos intentos fue imposible conseguir una entrevista con la ex canciller, existen múltiples testimonios en las entrevistas realizadas que nos permiten esbozar, a grandes rasgos, su papel. Por ejemplo, Ruiz Cabañas da cuenta de la apertura que tenía respecto al posicionamiento de México con la resolución 32/2 y la importancia que tuvo para posicionar el activismo de México en cuestiones LGBT+, la existencia de una agenda interna de género inaugurada por la titular de la Secretaría. Esto, sin embargo, contrasta con su aparente cerrazón para tratar el asunto después de dejar dicho encargo, como Presidenta de su partido y como Senadora de la República. Al respecto, la ex canciller no pudo ser contactada para incluir su perspectiva en el presente trabajo.

¿Cómo se enlazaban los trabajos de estas distintas personas actoras? La línea de acción parece venir en dos direcciones: con un marco de trabajo desde lo interno y una agenda concreta desde el exterior. Erasmo Lara menciona que lo que desencadena la subsecuente sucesión de hechos fue la integración de México en los grupos Pro OSIG. Es ahí en donde, en interacción con las representaciones de otros países, se empieza a formular la agenda de trabajo que luego es sociabilizada internamente por la oficina a su cargo y la Subsecretaría. Finalmente, son estas instancias quienes proponen que en la agenda de diversidad sexual y de género que

estaban elaborando Gobernación y Presidencia se incluyera una presentación de la agenda de trabajo internacional, a cargo de la propia Secretaría.

En este sentido, como precursores de los marcos de acción, es imposible negar también la importancia que tienen personas como Alejandro Alday, predecesor de Erasmo Lara en la Dirección General de Derechos Humanos, Juan Manuel Gómez Robledo, predecesor de Miguel Ruiz Cabañas al frente de la Subsecretaría, y el primer canciller del sexenio peñanietista, José Antonio Meade. Finalmente, está el presidente que, aunque por las características del tema no influye de forma directa en esta política exterior específica, sí genera las condiciones internas para un ejercicio de la agencia en favor de los avances que fueron plasmados en la Resolución. No obstante, ¿qué hay de otros actores? Uno de los primeros escenarios planteados como hipótesis posible del presente trabajo tenía que ver con la participación de la sociedad civil organizada en la definición de la agenda. Lo anterior, encuentra fundamento en una serie de hechos, empezando porque, históricamente, la SRE era una de las secretarías del Gobierno Federal que había construido una de las relaciones de diálogo más fluidas con organizaciones de la sociedad civil.

También estaba el hecho de la presencia de organizaciones mexicanas integrando redes o plataformas internacionales, en colaboración con otras organizaciones al exterior. En ese momento, una de las cosecretarias regionales de la Asociación Internacional de Gays, Lesbianas, Bisexuales, Trans e Intersex para América Latina y el Caribe (ILGA-LAC) era la histórica activista mexicana Josefina Valencia Toledano, de El Clóset de Sor Juana A.C.²¹ A su vez, en 2014, la misma Organización había realizado su XXVII Conferencia Internacional en la Ciudad de México.²² Tales hechos podrían indicar la existencia de una estrategia para presionar

²¹ ILGA LAC, “Consejo Regional”, en su página <https://www.ilga-lac.org/consejoregional/>, consultado el 03 de enero de 2022.

²² ILGA, “World Conferences. Mexico 2014: Decolonizing Our Bodies”, en su página <https://ilga.org/world-conferences>, consultado el 03 de enero de 2022.

al gobierno de México a ponerse en el centro de la agenda de los derechos humanos de las personas LGBT+. Sin embargo, según las entrevistas realizadas, aunque dichas organizaciones y redes tenían presencia y trabajo relevantes en el país, no hubo en ningún momento algún tipo de acercamiento con la Cancillería a fin de influir en la agenda internacional. Esto llama la atención debido a que, como indican Heller y Lomónaco, es común la participación de las grandes organizaciones de derechos humanos en los órganos principales de Naciones Unidas. Empero, tal como mencionan, muchas veces no hay recursos para que las organizaciones o redes internacionales que enfocadas a la defensa de una agenda específica tengan presencia permanente en dichos espacios, como sí lo pueden hacer los Estados.

Ahora bien, esto no quiere decir que el trabajo de la sociedad civil organizada o redes transnacionales no haya influido en la generación del marco dentro del cual se definió la Resolución 32/2. De hecho, muestra de ello es la presencia de una relatora especial durante la sesión del Consejo en la que se aprobó la resolución.²³ Las aportaciones de asociaciones como ILGA Internacional pudieron haber sido de corte conceptual, mientras que mucho del contenido plasmado en el texto de la Resolución puede devenir de demandas y reportes realizados por grandes organizaciones de la sociedad civil. Empero, hasta donde los límites de esta investigación nos permiten ver, no es posible determinar la influencia directa de organizaciones o redes de activistas en la formulación específica del activismo mexicano para la aprobación de la 32/2.

Una vez dicho que las personas importan, toca entonces reconocer que sus expectativas de la política exterior también lo hacen. Pero, para ello, es necesario identificar las expectativas institucionales, las expectativas de las personas agentes,

²³ Avinaba Dutta, relatora de ILGA Internacional, presente en la 32ª sesión del Consejo de Naciones Unidas de Derechos Humanos en 2016.

los públicos a los que va dirigida una decisión específica de política exterior y la conjugación de las tres.

LOS PÚBLICOS Y LAS EXPECTATIVAS

En la literatura estadounidense existe una serie de profundos debates sobre la relación real entre la opinión pública y la política exterior en los regímenes democráticos y, de forma más concreta, en Estados Unidos. Desde esta tradición, muchos textos clásicos de análisis de política exterior asumen que, así como al resto de las esferas políticas, a esta en particular las preferencias de política exterior son moldeadas por la opinión pública.²⁴ Sin embargo, las discusiones son mucho más intensas y contrastantes que esta generalización. Desde antes del estallido de la I Guerra Mundial había dos posiciones predominantes: la liberal y la estatista. Por un lado, desde la tradición liberal se considera a la opinión pública como un freno y un molde en la toma de decisiones de política exterior, que depende en mayor o menor medida, del grado de apertura y democratización. Así, para las y los autores liberales, la constricción que la opinión pública ejerce sobre la política exterior en un régimen como el norteamericano no sólo es real, sino deseable. De este primer consenso es que surgen ideas como la de la paz democrática, que propone que las democracias tienden menos a ir a la guerra debido al rechazo que esta pueda generar en la opinión pública y, por lo tanto, el conflicto entre dos Estados democráticos era menos probable que aquel entre un Estado democrático y uno que no lo es.²⁵

Por otro lado, está la tradición realista, para quienes, aunque la opinión pública puede tener cierta influencia, esta representa una barrera para la efectividad y la eficiencia de la política exterior.²⁶ Así, la efectividad y las expectativas son colocadas

²⁴ Joshua D. Kertzer, “Public Opinion and Foreign Policy”, *International Relations*, Oxford, University Press, 2020, p. 1.

²⁵ Ole R. Holsti, “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Merston Series: Research Programs and Debates”, *International Studies Quarterly*, Vol. 36/4, diciembre de 1992, p. 439-440.

²⁶ *Loc. cit.*

en polos opuestos, a la par que la opinión pública como factor moldeador de la política exterior no es ni útil ni deseable, aunque se reconoce su existencia. Ambas tradiciones entraron en conflicto frente a la realidad de la Segunda Guerra Mundial, resultando en lo que Ole Holsti describe como el consenso de la post Guerra, conformado por tres puntos centrales:²⁷

1. La opinión pública es extremadamente volátil;
2. la opinión pública carece de estructura y coherencia; y
3. la opinión pública tiene un impacto limitado en la política exterior.

Muchos investigadores, sin embargo, rechazaron este consenso como resultado de las preguntas generadas a partir de la Guerra de Vietnam, arrojando nuevas perspectivas respecto al papel real de la opinión pública en la política exterior. Sobre el primero de los puntos del consenso, Holsti concluye que quizá la opinión pública no es tan volátil como se cree, aunque tampoco es necesariamente racional y esto se debe a que los públicos de la política exterior suelen tener límites en el acceso a la información sobre lo que está pasando de cara a la toma de decisiones.²⁸ Por otro lado, cuestiona que la opinión pública carezca de estructura y, de hecho, considera que hay múltiples estructuras que organizan el pensamiento público sobre la política exterior, aunque pueden ser muy complejas.²⁹ Esto se relaciona con un tercer cuestionamiento sobre si, en verdad, la opinión pública no influye en los procesos de toma de decisión de la política exterior.

Respecto a esto último, Holsti concluye que esto depende de qué tanto las personas tomadoras de decisiones piensan en la opinión pública al momento de forjar la política exterior. Para Holsti, en el caso estadounidense esto depende casi enteramente del impacto que tienen las decisiones de política exterior en los procesos

²⁷ *Idem.*, pp. 442-444.

²⁸ *Idem.*, pp. 446-448.

²⁹ *Idem.*, pp. 450.

electorales.³⁰ Empero, resulta difícil medir esta influencia de manera uniforme, pues el escrutinio público sobre la política exterior varía según los temas. Esto se vuelve relevante en casos como el mexicano, en el que el grado de escrutinio varía según estos. Así, la autonomía de quienes toman las decisiones de política exterior vuelve a variar conforme al asunto y el grado de escrutinio público al que es sometida en cada asunto de política exterior. Con todo, esto también varía según la cantidad de información disponible, producida de manera oficial u obtenida por medios propios, sobre lo que está ocurriendo en cada momento y caso específico.

Cristopher Hill señala que ni la opinión pública es siempre un elemento clave para definir la política exterior, ni la ciudadanía es necesariamente el gran público al que va dirigida. De hecho, para él existen casos de países cuya política exterior se hace de manera autónoma a los intereses y preferencias de la mayor parte de la ciudadanía.³¹ E, incluso en los casos prototípicos en donde se asume que la opinión pública tiene un papel predominante esto no necesariamente es así y es más bien la acción de determinados grupos de interés.³² ¿Cómo podríamos definir el caso de México en lo que respecta a públicos y opinión pública? De cara al proceso de apertura democrática, resulta difícil decir que no haya intereses de parte de la ciudadanía respecto a las posiciones que adopta México en el exterior. Lo que sí es posible afirmar es que estos intereses están determinados por tema y por grupo: es decir, tal como afirma Hill, existen grupos de interés de la política exterior cuyas preferencias pueden llegar a moldear decisiones de política exterior, pero estos intereses son, más bien, temáticos. Así pues, estos grupos de interés constituyen los públicos internos de la política exterior en México. Derivado de ello, dos preguntas surgen como centrales: ¿quiénes son esos públicos internos? y ¿de qué forma moldean las preferencias de política exterior?

³⁰ *Idem.*, pp. 450-455.

³¹ Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave-Macmillan, 2003, p. 40.

³² *Idem.*, p. 41.

Estos públicos pueden ser agrupados de distintas maneras. Cuatro de ellos son medios de comunicación especializados, academia, personas activistas y actores privados con intereses en el exterior. El caso de los terceros es especialmente ilustrativo, tal como da testimonio Heller. Con el proceso de apertura al escrutinio de derechos humanos, una sociedad civil organizada naciente aprovechó la entrada de actoras internacionales, lo que a su vez provocó su acercamiento a la política exterior. A su vez, como queda claro en la sección previa de este capítulo, por esta misma dinámica la Cancillería adquirió de manera temprana experiencia en el diálogo con la sociedad civil. Así, las organizaciones dedicadas al activismo de derechos humanos encontraron en la SRE un canal para movilizar demandas y ver resultados. Los tres son públicos que generan algún tipo de escrutinio sobre los avances y resultados de la política exterior de forma más exhaustiva, aunque este escrutinio sigue dividiéndose por temas de interés.

Ahora bien ¿quiénes son los públicos internos específicos de la política exterior en favor de los derechos LGBT+ plasmada en la resolución 32/2 y de qué forma sus intereses la constriñen? En México, desde la década de 1980, existe un activismo dinámico en favor de las personas de la diversidad sexual y de género. En su relatoría histórica, Claude Heller recuerda el surgimiento de un movimiento de personas intelectuales entre las que se encontraban Nancy Cárdenas, Luis Gonzáles de Alba, Carlos Prieto y Carlos Monsiváis. Tras la creación del primer Frente de Liberación Homosexual, en 1971, otra serie de colectivos fueron surgiendo, primero movilizandoreivindicaciones políticas y, después, demandas de corte legislativo y jurídico. Entre los grandes avances logrados por la sociedad civil organizada en materia de derechos de las personas LGBT+, previos a 2016, se encuentran el reconocimiento al cambio de identidad de género en la Ciudad de México en 2008, la

legalización del matrimonio igualitario, el reconocimiento constitucional del derecho matrimonio igualitario por la Suprema Corte de Justicia en 2015.³³

Con todo, aunque existe una probada integración de organizaciones LGBT+ en redes internacionales, Alexandra Haas considera que para la fecha de aprobación de la resolución 32/2, la mayoría de las organizaciones que tenían algún tipo de relación o interacción con la agenda del gobierno peñanietista no tenía demandas internacionales específicas. Lo anterior se ve reafirmado por Lomónaco y Lara, quienes no recuerdan la presencia de alguna organización mexicana en la formulación de la resolución 32/2. Esto habla de la falta de intereses expuestos de uno de los potenciales públicos intentando moldear las preferencias de política exterior conforme a sus intereses. Sin embargo, no excluye del todo la presencia de organizaciones de la sociedad civil en la formulación del marco de acción en la administración de Peña Nieto. Por ejemplo, Ruiz Cabañas menciona una serie de reuniones a las que fue invitado junto con la Secretaría de Gobernación en las que se estableció una agenda de trabajo con la sociedad civil organizada en temas y pendientes LGBT+, con la intermediación del CONAPRED. Tales reuniones dan testimonio de una relación indirecta que, sin embargo, da pauta a la participación del gobierno mexicano.

¿Qué hay de los otros públicos internos? Como ya hemos mencionado en capítulos anteriores, la apertura en la política exterior de derechos humanos, de manera particular, abrió la caja de la política exterior y generó nuevos públicos interesados en las estrategias y resultados de la actuación mexicana en el panorama internacional. Fue tal la correlación de ambos fenómenos que, a la par de la apertura, la Cancillería tuvo que implementar los mecanismos para la vinculación con una sociedad civil cada vez más involucrada en los procesos de definición de la política

³³ Sofía Jiménez Poiré et al., *La larga marcha. Memoria política y legislativa por la lucha de los derechos de la comunidad LGTBTTTI*, México, Congreso de la Ciudad de México, 2019, pp. 34-38.

exterior. Con todo y que tanto la ex presidenta de CONAPRED y el actual director de vinculación de la Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil de SRE, Edmundo Montes de Oca, señalan la cercanía de la Secretaría con organizaciones y activismos de la diversidad sexual y de género, en este caso en particular nada indica un acercamiento previo definitorio para el activismo de México en la aprobación de la Resolución 32/2, ni con organizaciones internacionales, ni con organizaciones internacionales.

¿Cuáles son entonces las expectativas de política exterior de cara a la resolución 32/2 del CNUDH y quién las define? Jorge Lomónaco parece hacer un buen resumen de esas expectativas en su entrevista. Para él, si México decide ser miembro de un órgano de composición cerrada eso conlleva el imperativo de adoptar causas como propias, y no sólo reaccionar a las líneas que se van insertando en la agenda. Esto coincide con los intereses de ver a México como un actor con responsabilidad global y los objetivos planteados al inicio del sexenio por el excanciller Meade. Esta noción lleva a que México no se abstenga en ninguna de las votaciones realizadas en el Consejo de Derechos Humanos durante el periodo de Lomónaco como cabeza de la Delegación. A su vez, propició que sólo copatrocinara resoluciones en las que hubiera sido partícipe del proceso de redacción. Está también una noción sobre la actuación de México en el RIDH que, como dice el propio Lomónaco, lo antecede: si lo que se ha logrado debe preservarse o si deben asumirse riesgos para ampliar los avances previos, aunque eso pueda dividir o romper consensos. Este cuestionamiento se da de cara asuntos específicos de derechos humanos, y se comparte con otras naciones liberales. Finalmente, en el caso de la 32/2 México apuesta a lograr un avance substancial en la materia.

Para Lomónaco, el avance del multilateralismo cuestiona, por sí mismo, los consensos previos. Y esta, de hecho, debía hacer la aspiración: avanzar en la construcción de mecanismos multilaterales que obliguen a la continua reformulación

de los consensos para el avance de los temas clave. Por eso, se debía dar un paso más, con la creación de un mecanismo de supervisión y condena moral, que expusiera y visibilizara casos vergonzosos. Y, finalmente, buscar nuevos consensos con la creación de la EIOSIG no era visto más que un paso intermedio para, eventualmente, llegar a la creación de una persona relatora especial. Finalmente, hay una tercera noción relevante: que frente al consenso latinoamericano y su capacidad como región para ser intermediaria en un mundo dividido regionalmente entre Oriente y Occidente, México debía asumirse como un actor central en esa tarea.

Así, las expectativas de política exterior con el activismo mexicano para la aprobación de la 32/2 pueden resumirse en tres:

1. La adopción y defensa de más causas dentro de la agenda internacional de derechos humanos como propias, bajo la aspiración de la responsabilidad global;
2. La búsqueda de un nuevo consenso más amplio para avanzar en el tema de los derechos de las personas de la diversidad sexual y de género, asumida como una causa propia de México; y
3. La búsqueda de constituirse como un interlocutor internacional.

A partir de lo anterior, para entender estos tres grandes objetivos de la posición mexicana, vale la pena preguntarnos entonces a qué públicos se orienta esta política exterior. Y, para responder, hay que voltear a ver a los públicos externos. Tal como vimos en el primer capítulo del presente trabajo, con la apertura de la política exterior de los derechos humanos, se generó una serie de intereses respecto al compromiso y cumplimiento de México dentro de dicha agenda. Estos públicos se constituyen por actores privados, como grandes organizaciones y redes de la sociedad civil, pero también por otros Estados y por los propios órganos internacionales. De hecho, para Hill el desarrollo del discurso internacional de derechos humanos incluso ha permitido que las ciudadanías de otros países se conviertan en públicos de ciertas

políticas exteriores específicas.³⁴ Tales públicos perciben los resultados de la política exterior de México en la materia y, a partir de ahí, buscan influir en su lugar en el mundo. Así, México ha tenido que responder a esas expectativas, bajo la noción de que abandonar su posición liberal internacional sería sumamente costoso en términos de reputación e identidad³⁵

¿Esto significa, entonces, que la política exterior de derechos humanos de México se determina pensando solamente en los públicos externos? La respuesta es no, aunque para entenderlo no basta con ver los grandes objetivos de política exterior planteados para nuestro caso, sino que es necesario ver una fotografía más amplia. Y es que el consenso liberal trajo también acuerdos entre las personas funcionarias públicas que conforman la SRE y el SEM. Y es aquí en donde las personas vuelven a ser importantes. De las personas entrevistadas, la gran mayoría considera que la apertura internacional en materia de derechos humanos era necesaria para empezar a consolidar cambios en lo nacional. Esto nos habla de un consenso generalizado que se compagina con una posición liberal de apertura. Por lo anterior, las personas funcionarias que forman parte del proceso de toma de decisiones que se sienten personalmente comprometidas con defender y avanzar en la agenda internacional de los derechos humanos y asumir más compromisos en ese sentido, lo hacen también convencidas de que esto representará cambios positivos en la política interna, a partir del cumplimiento. Es decir, el activismo de dichas personas actoras se hace bajo la convicción de que el compromiso llevará, eventualmente, al cumplimiento, materializando así los acuerdos de derechos humanos en los que el Estado Mexicano sea parte como realidades más tangibles para su población. Así pues, la ciudadanía en su conjunto se constituye en un público objetivo de la política exterior, más que en un público activo que constriñe las expectativas de política exterior.

³⁴ Hill, *op. cit.*, p. 42.

³⁵ Entrevista Lomónaco, *op. cit.*

CONCLUSIONES: LOS ELEMENTOS DETRÁS DEL ACTIVISMO

En la definición de la política exterior en México las personas actoras cuentan, y mucho. No obstante, quiénes son las personas actoras y las oficinas que más influyen en una posición de política exterior específica dependen del contexto y el tema en cuestión. Así, entendiendo a las personas actoras como las agentes de la política exterior, su grado de agencia varía según la configuración institucional en la que se encuentren constreñidas. A su vez, aunque en el diseño e implementación de la política exterior constantemente se piensa en los efectos internos, el verdadero papel de los públicos de la política exterior es variable y limitado. Así, muchas veces las expectativas que más importan son las de las personas funcionarias públicas responsables de la toma de decisiones de cara a un asunto de la agenda internacional. Con todo, y como ya hemos dicho desde las lecturas de Carlsnaes³⁶ y Hermann,³⁷ estas expectativas no son libres, y se encuentran determinadas por estructuras institucionales que incluyen el marco de actuación institucional y los consensos hechos de forma previa.

Lo ocurrido en 2016 es un ejemplo de ello. Al final, el activismo mexicano para la aprobación de la resolución 32/2 se debió, en gran medida, al interés de Jorge Lomónaco y su equipo en Ginebra por insertar a México en un nuevo tema de la agenda de derechos humanos y combate a la discriminación. No obstante, esto se vio a su vez determinado tanto por el contexto de la política exterior de ese momento, como por consensos establecidos a partir del inicio de la apertura, dado de forma paulatina desde finales de la década de 1980. Muestras de ellos son las reglas de operación dictadas al inicio del sexenio de Peña Nieto, en sus aspiraciones de ser visto como un actor con responsabilidad global y el hecho de que sumarse a la agenda de derechos LGBT+ parecía un paso natural tras haber sido partícipes de otras

³⁶ Carlsnaes, *op.cit.*, pp. 248-249.

³⁷ Hermann, *op.cit.*, pp. 49-52.

agendas relativas a grupos de atención prioritaria. Al final, las personas agentes importan tanto como los consensos institucionales que les preceden y llegan a ellas mediante procesos de socialización organizacional, generando ciclos de retroalimentación continua entre agentes y estructura leída desde los consensos institucionales.

Así, cuando México se sumó a la invitación de formar parte del grupo nuclear, lo hace con la noción de que tendrá una participación e involucramiento activos en la redacción de la propuesta de discusión y su defensa. No obstante, para dar el paso al activismo tienen también un papel central los valores y las convicciones con los que las personas se suman a la defensa de un asunto específico. Tanto Lomónaco como Michel se muestran convencidos de la necesidad de involucrar a México en más temas de la agenda de derechos humanos, así como de lograr avances relevantes que tengan resultados positivos en ambos escenarios, el interno y el exterior. Con todo, tanto el interés por convertir a México en un actor con mayor presencia internacional, dictado por el primer Canciller del sexenio peñanietista, como las convicciones personales que mueven a personas actoras clave como Lomónaco o Michel tienen que ver también con el proceso de apertura y la transformación de la identidad de México como un miembro del club liberal. A partir de este viraje en nuestra forma de entendernos frente al Mundo es que asumimos un mayor compromiso con los derechos humanos a la vez que internalizamos los costos de dar pasos hacia atrás en los compromisos adquiridos.

Finalmente, conlleva también la noción aceptada por muchas personas funcionarias públicas herederas de este cambio, para quienes el compromiso y el activismo en el exterior no sólo sirve para aliviar el peso del escrutinio, sino que son, en verdad, los primeros pasos para el cumplimiento interno. Así, actores clave como los ya mencionados, el Subsecretario Ruiz Cabañas o el exdirector Erasmo Lara expresan estar convencidos de la necesidad de seguir avanzando,

comprometiéndonos y ampliando nuestras capacidades e injerencia en cada vez más temas. Todos ellos son miembros activos del Servicio Exterior, lo que les hace herederos de una tradición liberal en mayor o menor medida consolidada, mientras que se inscriben en una dinámica institucional que corresponde con dicha tradición e identidad. Esto resulta relevante porque, aunque otras personas actoras de la política exterior podrían diferir de esta noción, el consenso suele ser mucho más sólido entre personas diplomáticas de carrera. Esto, a su vez, influye en el consenso que los cuatro muestran de cara al proceso vivido en el verano de 2016 en el Consejo de Derechos Humanos y la apuesta que se hace por el activismo del Estado mexicano. Así, aunque podríamos esperar resultados similares de otras diplomáticas de carrera, lo que estos cuatro actores piensan importa en este caso específico, por su grado de agencia y por la autonomía característica de la delegación mexicana en Ginebra durante el proceso de toma de decisiones, dado el tema.

Esto de ninguna manera significa que ni los públicos ni el contexto político interno no importen como parte de la estructura social. Pero su nivel de influencia es limitado y, al menos este caso, aporta más insumos al contexto y marco de actuación, que al proceso mismo de toma de decisiones. Finalmente, aunque es imposible hacer generalizaciones para otros casos similares, el caso aquí estudiado arroja luz respecto a los procesos que definen las decisiones y posiciones de política exterior de México. Y, sobre todo, en lo que respecta a las decisiones de política exterior dentro de la agenda internacional de derechos humanos. Así, aunque este estudio no alcanza a medir de forma completa todos los escenarios propuestos en la introducción de la presente tesis, tal como veremos en las conclusiones, sí contamos con elementos suficientes para definir a cuál o cuáles de los escenarios nuestro caso se parece más.

IV. REFLEXIONES FINALES SOBRE EL ACTIVISMO MEXICANO EN LA APROBACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 32/2 COMO UN CASO DE POLÍTICA EXTERIOR.

En los últimos treinta años, México ha vivido un viraje radical en la forma de conducir su política exterior en materia de derechos humanos. Aunque su consolidación se relaciona íntimamente con la transición democrática del año 2000 y la elección de un gobierno de alternancia tras las seis décadas de hegemonía priísta, en esta tesis, uno de mis argumentos es que el cambio de actitudes hacia el régimen internacional de derechos humanos empezó con cambios paulatinos algunos años antes. Este periodo, al que llamo de transición, se definió por la llegada de una nueva generación de personas servidoras públicas e integrantes del Servicio Exterior Mexicano (SEM) convencidas de que México debía asumir un cada vez mayor compromiso con la agenda internacional de los derechos humanos. Esto se vio plasmado en la participación de México en una serie de convenciones que buscaban aliviar la crítica situación de derechos humanos y combatir la discriminación en contra de determinados grupos y poblaciones históricamente vulnerados, como era el caso de las mujeres y niñas y las personas con discapacidad. La línea de política exterior marcada en este periodo por personas embajadoras como Antonio González de León¹ definió a su vez las agendas a las que México se sumaría dentro del Sistema Internacional de Derechos Humanos.

¹ Josué Emiliano Palau Rodríguez, Entrevista a Claude Heller, 7 de diciembre de 2020.

Lo anterior determinó la participación de México en la adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la defensa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos durante el proceso de reforma, ya durante las administraciones posteriores a la elección del año 2000. Este viraje también encontró impulso en la agenda de diversas personas actoras, sobre todo, al inicio de la administración del presidente Vicente Fox. De hecho, muchos de los avances para la institucionalización de la agenda de derechos humanos en la Secretaría de Relaciones Exteriores resultan fundamentales para entender el cambio gradual de actitudes y son, en sí mismos, los antecedentes de consensos institucionales que perdurarían y se asentarían en los siguientes sexenios.

La proclividad de los gobiernos en turno, sumada a los nuevos consensos de política exterior en materia de derechos humanos llevó a que la defensa y promoción de los derechos humanos se incluyeran como principio de política exterior a nivel constitucional. Como respuesta a ello, surgieron nuevos públicos de la política exterior de derechos humanos, entre organizaciones de sociedad civil, periodistas, personas académicas e, incluso, redes y organizaciones a nivel internacional. Sin embargo, y pese al incremento de su presencia en los procesos de toma de decisiones y las capacidades adquiridas por la Secretaría de Relaciones Exteriores para la canalización de sus demandas, las personas integrantes del SEM y la Cancillería siguieron teniendo el papel protagónico en la definición de la mayoría de las decisiones de política exterior.

A la par de la formulación de nuevos consensos de política exterior entre las personas funcionarias responsables de ésta, la identidad de México frente al exterior también tuvo su propio viraje hacia una identidad más cercana al grupo de países liberales. Así pues, la suma de todos estos factores (la identidad de México, la nueva aproximación a la agenda internacional de derechos humanos, el surgimiento de nuevos consensos institucionales y la llegada de nuevas personas funcionarias

convencidas de dichos consensos) generaron el contexto en el que se formuló el activismo mexicano para la aprobación de la resolución 32/2 del Consejo de Derechos Humanos. Ahora bien, así como las personas agentes importan, las oficinas que ocupan y las configuraciones institucionales en que se encuentran enmarcadas también lo hacen, pues definen su grado de agencia en la definición final de una posición o acción de México en el exterior.

En este caso, la agencia va de la mano con la autonomía para tomar decisiones de forma directa. A la par, como pudimos concluir en este trabajo, la autonomía de cada oficina en la definición de la política exterior de los derechos humanos depende del tema en cuestión. Entre más implicaciones políticas tenga, menor autonomía tiene la persona representante de México en el exterior para tomar decisiones, lo que conlleva la necesidad de transmitir esta decisión en una cadena de actoras que involucran a las personas titulares de la Dirección General de Derechos Humanos, la Subsecretaría de Derechos Humanos y Asuntos Multilaterales, la Cancillería y, en algunos casos, la Presidencia de la República. Los más específicos y sin grandes implicaciones políticas, en cambio, pueden definirse al nivel de la delegación mexicana, en un diálogo más circular que involucra a las oficinas más cercanas; es decir, la Dirección General y la Subsecretaría responsables. Tal fue el caso de lo ocurrido en 2016.

En nuestro caso de estudio, las personas actoras clave son determinadas por la intersección de los factores antes mencionados: la oficina, el grado de autonomía del que goza en el proceso de toma de decisión y las personas que la conforman. De esta manera, al centro del proceso que definió el activismo de México frente a la resolución 32/2, están el embajador de México en Ginebra, Jorge Lomónaco Tonda, y el equipo responsable de la actividad de la delegación mexicana en el Consejo de Derechos Humanos. Esto no deja de lado, sin embargo, que el proceso de toma de decisiones no implique, en sí mismo, la comunicación con otras áreas de la

Cancillería. De manera particular, la delegación en Ginebra requiere mantener comunicación permanente con la Dirección General y la Subsecretaría responsables. Este proceso, a su vez, se encuentra enmarcado y contextualizado por la gran política exterior, que no es otra cosa que la interpretación y orientación que determina la persona titular de la Secretaría a partir de los principios constitucionales de política exterior. Importan también los objetivos de política exterior definidos por la persona titular de la Presidencia, que son punto de partida de lo que puede, o no, hacer la Delegación. Finalmente, influye también la identidad internacional de México como un Estado liberal, expresada en la reforma a los principios constitucionales de política exterior. De esta manera, la identidad de México definido como un *buen miembro del club liberal*, y entendido como un actor con responsabilidad global durante el sexenio peñanietista, permite la generación de activismos en la agenda internacional de derechos humanos. Paralelamente, la estructura de toma de decisiones permite a la Delegación ser quien defina los términos de dicho activismo, en el terreno.

¿Qué tanto se relaciona la política interna durante el sexenio de Enrique Peña Nieto con el activismo mexicano en favor del combate a la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género al exterior? Aunque la aprobación de la 32/2 se dio meses después de la presentación de una iniciativa federal por el presidente en materia de matrimonio igualitario y reconocimiento a la identidad de género de personas trans, no es posible decir que la política exterior adoptada sea consecuencia directa de la política interior. Eso, no obstante, no quita que exista cierta relación, aunque esta no sea causal. Así, el aparente interés del presidente en promover dichos asuntos a nivel nacional sí es signo de un clima de cooperación interinstitucional dentro del gobierno federal para tratar puntos de la agenda de diversidad sexual y de género. El contexto permite que no exista un veto presidencial, ni algún tipo de oposición interinstitucional entre Secretarías. Este

clima de cooperación y diálogo permitió la suma de actores como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la misma Secretaría de Relaciones Exteriores. Es así como, con la presentación de la iniciativa presidencial en mayo de 2016, también se da el anuncio público de la integración de México al grupo nuclear para la promoción de los derechos LGBT+ en Naciones Unidas. Este es un proceso paralelo, que suma a un contexto de apertura y cooperación con la sociedad civil y otras ramas del gobierno, pero que se suma a los procesos internos, sin ser resultado de ellos o ser una demanda específica de la sociedad civil con la que estaba dando la aproximación. Lo anterior, no es consecuencia más que de la autonomía ya descrita de la que goza una delegación mexicana en el exterior en ciertos temas no políticos, en un clima de consenso internacional y regional, y a los propios procesos de construcción de agenda de trabajo del Consejo de Derechos Humanos.

Una vez descrito el proceso por el que se definió el activismo mexicano para la aprobación de la resolución 32/2 dos cuestiones quedan pendientes: cómo se enmarca esto bajo los conceptos de compromiso y cumplimiento, y cuál de los escenarios iniciales planteados puede describir de mejor manera lo sucedido en el CNUDH en 2016. En el marco del compromiso y el cumplimiento como conceptos para explicar el comportamiento de México en el sistema internacional de derechos humanos, podemos ver el activismo como un paso más allá del compromiso, pero en aras de avanzar en mayor o menor medida hacia el cumplimiento interno. Así, México no sólo se compromete con una agenda porque sería costoso no hacerlo o porque corresponde a sus intereses definidos a partir de su identidad como miembro del club liberal de naciones, sino que, más bien, implica un interés real de quién o quiénes definen la política exterior porque, mediante el compromiso puedan darse cambios importantes en materia de derechos humanos en México. Se trata, pues, de un consenso consolidado a raíz de los años de transición y el proceso de apertura

democrática de 2000, relacionado con la idea de candado externo de Moravscick.² Pero, a su vez, al ser un consenso compartido por muchas de las personas agentes de la política exterior, se materializa con la participación de México en agendas específicas, volviéndose parte de la estructura institucional. Y, particularmente, en aquellas relativas a la protección y combate a la discriminación en contra de grupos de atención prioritaria o grupos históricamente vulnerados.

Bajo esta óptica, lo ocurrido alrededor de la resolución 32/2 se aproxima en algunos rasgos a dos de los escenarios posibles planteados de manera inicial: el del liderazgo individual y el de la línea burocrática. Ambas cosas importan porque, de un lado, tenemos un interés muy activo de algunas personas clave por insertar a México como un promotor de la resolución. Y, por el otro, este entusiasmo se ve contextualizado en una serie de consensos que definen la actuación de México en la agenda internacional de derechos humanos. Otros de los escenarios planteados nos permiten analizar y tener en consideración elementos contextuales o que influyen de alguna forma en el activismo mexicano, pero ninguno de estos es definitorio para explicar las motivaciones detrás de la postura de México de cara a la aprobación de la resolución en cuestión. Por supuesto, el proceso interno para definir la estrategia en el Consejo de Derechos Humanos del grupo nuclear también influye en el activismo de México como uno de los líderes en la defensa de la resolución. No obstante, la participación de la delegación mexicana va más allá de los objetivos y términos de dicha estrategia mediante el desarrollo de una estrategia propia que muestra el interés auténtico de 1) participar en la redacción de la resolución para que tenga elementos específicos aportados por la delegación mexicana y 2) encabezar la defensa del mandato y el borrador inicial durante las discusiones en el Consejo.

Con todo, existen algunas conclusiones complementarias interesantes. La primera de ellas es que, con la apertura al escrutinio internacional y el viraje de

² Para revisar la definición, véase p. 17.

nuestra política exterior, más elementos vinieron a desempeñar un papel en la formulación de procesos y decisiones de política exterior. Algunos de ellos son el surgimiento de públicos específicos que buscan influir en el proceso de toma de decisiones, la creación de mecanismos para inducir al cumplimiento de los compromisos internacionales, la presión externa y la legitimidad a partir de la defensa de la nueva identidad auto percibida del Estado Mexicano como liberal. Aunque es posible decir, a raíz de las entrevistas realizadas, que la política exterior de México gozó de cierta autonomía desde antes del fin de la hegemonía priísta, lo que cambiaron fueron los consensos respecto a qué nos define como nación de cara al exterior. Además, la diversificación de temas generó estructuras de autonomía diferenciada en la toma de decisiones en asuntos internacionales. También conllevó la diversificación de actores y públicos. Por un lado, como mencionaron los diplomáticos que entrevisté, un cada vez mayor número de secretarías, órganos y niveles de gobierno buscaron influir en la política exterior, aunque su capacidad de hacerlo no fue, ni es, uniforme. Lo mismo pasaba con los públicos, entre los que empezó a importar la presencia de organizaciones de la sociedad civil. Esto se vio reflejado en el diseño de mecanismos para la canalización de sus demandas dentro de la Cancillería.

Pese a que estos son elementos que no podemos dar por sentado, y cuya relevancia es innegable en determinadas decisiones de política exterior, en nuestro caso particular las decisiones finales fueron definidas por la estructura de autonomía diferenciada. Así, el proceso de toma de decisiones inmediato se redujo a las personas actoras más cercanas a la resolución en cuestión, sin que públicos o intereses de otros actores entraran en contradicción con las decisiones adoptadas de manera tal que influyeran en estas. Estos resultados, si bien no son ni pretenden ser una generalización, arrojan luz sobre cuáles son algunos de los elementos centrales a considerar en el análisis de toma de decisiones de política exterior de los derechos

humanos en México. Así, los conceptos de autonomía y autonomía diferenciada, agencia y persona agente, activismo y la necesidad de hacer una diferenciación según los temas en cuestión, constituyen aportes al estudio de la política exterior mexicana y a las relaciones internacionales.

Finalmente, resalto también la relevancia de tomar en cuenta a las personas actoras como quienes, en determinados casos, ejercen la agencia de la política exterior. Conforme a esta noción, tanto sus valores, como sus creencias, importan. En todo caso, estas deben tener un punto de comparación con los consensos institucionales que existen y dan pauta a la actuación de México en el escenario internacional. En todo caso, se vuelve necesario reconocer las características del Servicio Exterior Mexicano como uno de los pocos servicios profesionales de carrera que existe a nivel gubernamental y las consecuencias que tiene en la interiorización de conceptos y valores. Lo anterior conlleva la valoración del proceso de conformación de consensos de manera histórica, para identificar los puntos de continuidad, transformación y cambio.

No me queda más que esperar que el presente trabajo sirva, además, al conocimiento de un caso de activismo de México en materia de protección y defensa de las personas LGBTTTTI+ como parte de su tradicional activismo en la agenda de reconocimiento y protección de grupos históricamente vulnerados. Se trata de un caso poco estudiado que, sin embargo, constituye una ventana de oportunidad para entender por qué México (y, posiblemente, otros países con características similares a México) adoptan posturas de activismo en la agenda internacional de derechos humanos cuando internamente existen enormes rezagos en su protección y garantía. Y, sobre todo, para entender por qué esta brecha no es necesariamente una contradicción si partimos de la idea del Estado mexicano, no como un ente unitario, sino como un conjunto de instituciones y oficinas que ejercen distintos niveles de agencia en la defensa de intereses que, si bien no son particulares, tampoco son

uniformes. Espero, así, que dejemos de ver al Estado mexicano como un ente contradictorio entre su actuación al exterior y su situación interna, y podamos entender los razonamientos detrás del activismo en materia de derechos humanos como un tema conectado, de hecho, con el reconocimiento y atención de la realidad interna, liderado por personas convencidas de que el activismo es un paso más para el cumplimiento y con consensos institucionales que definen y mantienen dicha forma de actuar.

MÉXICO Y EL ACTIVISMO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS LGBTTTI+ TRAS 2016

En septiembre de 2022, en la Cuarta Conferencia Internacional de la Coalición (ERC, por sus siglas en inglés) para la Igualdad de Derechos, México asumió la copresidencia de dicha red interestatal junto con Alemania. La ERC, conformada el mismo año en que se aprobó la Resolución 32/2, fue una iniciativa para conectar a los países del Sur y Norte globales comprometidos con el avance de la agenda de derechos de las personas de la diversidad sexual y de género en los niveles internacional, regional y nacional. De esta manera, ha sido también una plataforma para la actuación de los Estados aliados en las organizaciones internacionales y ha servido para dialogar sobre los pendientes y avances a lograr. A ocho años de la histórica decisión en el Consejo de Derechos Humanos que creó la figura de la Persona Experta Independiente de Naciones Unidas sobre la Protección contra la Violencia y la Discriminación por motivos de Orientación Sexual o Identidad de Género (EIOSIG), y habiendo tenido dos personas titulares, México se ha consolidado como uno de los líderes de la agenda en la región.

El nombramiento del Estado mexicano como uno de los dos copresidentes de la ERC da cuenta de la legitimidad ganada por éste como interlocutor válido en el debate internacional sobre los derechos de las personas LGBTTTI+. Con todo, representa también un reto de continuar el activismo, pero apostando de forma más

clara por el cumplimiento. Hoy, México se encuentra en un momento clave para fortalecer los vínculos con los Estados aliados en el tema, profundizar la cooperación con la EIOSIG y las redes interestatales que promueven la agenda y, a su vez, avanzar con el mejoramiento de la situación de las personas de la diversidad sexual y de género que viven y transitan por su territorio nacional. Aunque es imposible negar que lo ocurrido en 2016 representó un parteaguas en el liderazgo de México en la promoción de los derechos de poblaciones de atención prioritaria, abonó a nuestra reafirmación como un actor liberal con compromiso internacional y permitió la inserción de actores internos (personas legisladoras y activistas, personas en la política y expertas desde la academia) en redes internacionales de activismo en favor de los derechos LGBTTI+. Potencialmente, esto ha generado nuevos consensos y convocado a nuevos públicos interesados en nuestra política exterior sobre el tema. Pero eso será objeto de otro estudio.

BIBLIOGRAFIA

- Anaya Muñoz, Alejandro y Natalia Saltalamacchia Ziccardi, “México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Pensamiento Propio*, Vol. 38, 2013, p. 49-88.
- Anaya Muñoz, Alejandro y Natalia Saltalamacchia, “México y la reforma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Pensamiento Propio*, vol. 38, 2013, pp. 49-88.
- Anaya Muñoz, Alejandro, “Bringing Willingness Back in: State Capacities and the Human Rights Compliance Deficit in Mexico”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 41, Num. 2, Mayo 2019, pp. 441-464.
- Anaya Muñoz, Alejandro, “Capacidades y voluntad para cumplir con las normas de Derechos Humanos”, *Boletín Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos*, CMPDH, 2019, s/p.
- Anaya Muñoz, Alejandro, “La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”, *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del sexenio de Vicente Fox*, México, Universidad Iberoamericana, 2006, pp. 31-36.
- Anaya Muñoz, Alejandro, “Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento”, *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, Vol. 11, Núm. 40, 2017, pp. 160-181.
- Anaya Muñoz, Alejandro, “Política Exterior y Derechos Humanos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto”, *Foro Internacional*, vol. 59, núm. 3-4, 2019, pp. 1049-1075.

- Anaya Muñoz, Alejandro, “Política Exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón”, *Foro Internacional*, vol. 52, núms. 3-4, 2013, pp. 771-793.
- Carlsnaes, Walter, “The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis”, *International Studies Quarterly*, Vol. 36, Num. 3, Septiembre de 1992, pp. 245-270.
- Carrillo Flores, Antonio, “La política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. 6, núms. 2-3, octubre 1965-marzo 1966, pp. 233-246.
- Consejo de Derechos Humanos, Resolución aprobada 17/19. *Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género*, 14 de julio de 2011.
- Consejo de Naciones Unidas de Derechos Humanos, A/HRC/32/L.2/Rev.1, arts. 3-7. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 89, Numeral X.
- De Crombrugghe, Bertrand, “Anexo I”, Report of the Human Rights Council con its thirty-second session, Consejo de Naciones Unidas de Derechos Humanos, 2016.
- De Grazia, Martín, *Crímenes de odio contra personas LGBTI en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, ILGALAC, 2020, p. 166.
- Dutta, Avinaba (comp.), *Compilation of the Adoption of the 2016 SOGI Resolution*, *ILGA-ARC International*, ILGA/ARC, 2016.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Fernanda Silva García, “El ‘Caso Radilla’ y su impacto en el Orden Jurídico Nacional”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pp. 805-844.
- González Morales, Felipe, “El proceso de reformas recientes al Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 59, pp. 119-149

- González, Óscar, "Derechos Humanos en la administración Fox", en José Enrique González Ruiz (coord.), *Balance de los derechos humanos en el "sexenio del cambio"*, Ciudad de México, UACM, 2009, pp. 19-43.
- Guevara Rosas, Erika, "Enrique Peña Nieto, el recuento de los daños", Amnistía Internacional en su página *Amnistía Internacional América*, 30 de noviembre de 2020.
- Hermann, Margaret G., "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", *International Studies Review, Leaders, Groups and Coalitions: Understanding the People and Processes in Foreign Policymaking*, Oxford, University Press, Vol. 3, Num. 2, 2001, pp. 47-81.
- Hill, Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2003, p. 398.
- Holsti, Ole R., "Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Mershon Series: Research Programs and Debates", *International Studies Quarterly*, Vol. 36/4, diciembre de 1992, p. 439-440.
- Ibhawoh, Bonny, "Restraining Universalism: Africanist Perspectives on Cultural Relativism in the Human Rights Discourse", en Paul Tiyambe Zeleza and Philip J. McConnaughay (eds.), *Human Rights, the Rule of Law, and Development in Africa*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2011, pp. 21-39.
- Jímenez Poiré, Sofía et al., *La larga marcha. Memoria política y legislativa por la lucha de los derechos de la comunidad LGTBTTI*, México, Congreso de la Ciudad de México, 2019, pp. 96.
- Joshua D. Kertzer, "Public Opinion and Foreign Policy", *International Relations*, Oxford, University Press, 2020, pp. 1-54.

- Kahler, Miles, "Introduction: Liberalization and Foreign Policy", en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997, pp. 1-23.
- Keck, Margaret y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell, University Press, 1998, pp. 244.
- López, Jairo Antonio, "Los derechos LGBT en México: Acción colectiva a nivel subnacional", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 104, 2018, pp. 69-88.
- Mendos, Lucas Ramón, Kellyn Botha et al., *Homofobia de Estado 2020: Actualización del Panorama Global de la Legislación*, Ginebra, ILGA, 2020, pp. 346.
- Moravcsik, Andrew, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 513-553.
- Moravcsik, Andrew, "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, pp. 217-252.
- Negrín, Alejandro, "Una política exterior de derechos humanos para la democracia", *Derechos Humanos: Agenda internacional de México*, México, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, Secretaría de Relaciones Exteriores, 10 de septiembre de 2008, pp. 8.
- Nieto, Jorge, *El peso de una flota. Capacidades materiales e influencia de la República Popular China en la negociación del Convenio sobre trabajo marítimo, 2000-2016*, (tesis de licenciatura), El Colegio de México, 2016, pp. 163.
- Nowicka, Wanda, "Sexual and reproductive rights and the human rights agenda: controversial and contested", *Reproductive Health*, 19 (38), 2011, pp. 119-128.

- Resquens Galnares, Arturo, “La administración del presidente Vicente Fox ante el sistema universal de protección de los derechos humanos”, en José Enrique González Ruiz (coord.), *Balance de los derechos humanos en el “sexenio del cambio”*, Ciudad de México, UACM, 2009, p. 70.
- s/a, *Informe 2016-2017 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el Mundo*, Londres, Amnistía Internacional, 2017, pp, 477.
- s/A, México: *Lecciones de un sexenio perdido*, Nueva York, Human Rights Watch, 2019, s/p. (Consultada el 20 de noviembre de 2020).
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Ana Covarrubias, “La trayectoria de los derechos humanos en la política exterior de México (1945-2006)”, en Natalia Saltalamacchia y Ana Covarrubias (coords.), *Derechos Humanos en Política Exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM/Miguel Ángel Porrúa, pp. 163.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, “Entre liberales y estatistas: México en la Gobernanza Global de derechos humanos”, en Guadalupe González, Olga Pellicer y Natalia Saltalamachia (coords.), *México y el multilateralismo del siglo XXI*, México, ITAM/Siglo XXI/Senado de la República, 2015, pp. 210-211.
- Sepúlveda, Bernardo, “Reflexiones sobre la política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4, abril-junio 1984, pp. 407-414.
- Sikkink, Kathryn, “El papel protagonista de América Latina en los Derechos Humanos”, *SUR Revista Internacional de Derechos Humanos*, 22, 2015, pp. 215-228.
- Tirado, Jafet, “Peña Nieto propone legalizar matrimonio gay en todo el país”, *El Financiero*, 18 de mayo de 2016.
- Vela Barba, Estefanía, “Las reformas de EPN: más allá de los LGBT”, *El Universal*, 20 de mayo de 2016.

Velázquez Flores, Rafael, “Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo XX y prioridades a inicios del XXI”, *Ius Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 11, núm. 40, 2017, pp. 137-157.

ENTREVISTAS

Josué Emiliano Palau Rodríguez, *Entrevista a José Antonio Meade Kuribreña*, 26 de enero de 2021.

Palau Rodríguez, Josué Emiliano, *Entrevista a Erasmo Lara Cabrera*, 3 de febrero de 2021.

Palau Rodríguez, Josué Emiliano, *Entrevista a Guillaume Michel Blim*, 8 de enero de 2021.

Palau Rodríguez, Josué Emiliano, *Entrevista a Miguel Ruíz Cabañas*, 10 de diciembre de 2020.

Palau Rodríguez, Josué Emiliano, *Entrevista a Natalia Saltalamacchia*, 17 de agosto de 2020.

Palau Rodríguez, Josué Emiliano, *Entrevista con Claude Heller*, 7 de diciembre de 2020.

Palau Rodríguez, Josué Emiliano, *Entrevista con Jorge Lomónaco Tonda*, 7 de diciembre de 2020.

Palau Rodríguez, Josué Emiliano, entrevista con Natalia Saltalamacchia, 17 de septiembre de 2020



**Human Rights Council
Thirty-second session**

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Albania, Angola,* Argentina,* Australia,* Austria,* Belgium, Bolivia (Plurinational State of), Brazil,* Bulgaria,* Canada,* Chile,* Colombia,* Costa Rica,* Croatia,* Cyprus,* Czech Republic,* Denmark,* El Salvador, Finland,* France, Germany, Greece,* Honduras,* Iceland,* Ireland,* Israel,* Liechtenstein,* Luxembourg,* Malta,* Mexico, Montenegro,* Netherlands, New Zealand,* Norway,* Paraguay, Portugal, Slovenia, Spain,* Sweden,* Ukraine,* United States of America,* Uruguay,* draft resolution

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

The Human Rights Council,

Reaffirming the Universal Declaration of Human Rights,

Recalling that the Vienna Declaration and Programme of Action affirms that all human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated, that the international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis, and that while the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms,

Recalling also General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006, in which the Assembly stated that the Human Rights Council should be responsible for promoting universal respect for the protection of all human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind and in a fair and equal manner,

Recalling further Human Rights Council resolutions 17/19 of 17 June 2011 and 27/32 of 26 September 2014,

Recalling Human Rights Council resolutions 5/1 and 5/2 of 18 June 2007,

1. *Reaffirms* that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in the

* State not a member of the Human Rights Council.

Universal Declaration of Human Rights, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status;

2. *Strongly depl*ores acts of violence and discrimination, in all regions of the world, committed against individuals because of their sexual orientation or gender identity;

3. *Decides* to appoint, for a period of three years, an Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity, with the following mandate:

(a) To assess the implementation of existing international human rights instruments with regard to ways to overcome violence and discrimination against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity, while identifying both best practices and gaps;

(b) To raise awareness of violence and discrimination against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity, and to identify and address the root causes of violence and discrimination;

(c) To engage in dialogue and to consult with States and other relevant stakeholders, including United Nations agencies, programmes and funds, regional human rights mechanisms, national human rights institutions, civil society organizations and academic institutions;

(d) To work in cooperation with States in order to foster the implementation of measures that contribute to the protection of all persons against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity;

(e) To address the multiple, intersecting and aggravated forms of violence and discrimination faced by persons on the basis of their sexual orientation and gender identity;

(f) To conduct, facilitate and support the provision of advisory services, technical assistance, capacity-building and international cooperation in support of national efforts to combat violence and discrimination against persons on the basis of their sexual orientation or gender identity;

4. *Requests* the Independent Expert to report annually to the Human Rights Council, starting from its thirty-fifth session, and to the General Assembly, starting from its seventy-second session;

5. *Calls upon* all States to cooperate with the Independent Expert in the discharge of the mandate, including by providing all information requested, to give serious consideration to responding favourably to the requests of the Independent Expert to visit their countries and to consider implementing the recommendations made in the mandate holder's reports;

6. *Encourages* all relevant stakeholders, including United Nations agencies, programmes and funds, human rights mechanisms, national human rights institutions, national independent monitoring frameworks, civil society, the private sector, donors and development agencies to cooperate fully with the Independent Expert to enable the mandate holder to fulfil his or her mandate;

7. *Requests* the Secretary-General and the United Nations High Commissioner for Human Rights to provide the Independent Expert with all the human, technical and financial resources necessary for the effective fulfilment of his or her mandate;

8. *Decides* to remain seized of this issue.

United Nations

A/HRC/32/L.71



General Assembly

Distr.: Limited
29 June 2016

Original: English

**Human Rights Council
Thirty-second session**

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan: ¹ amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

The title of the draft resolution *should read*

**Protection against violence and discrimination on any basis
such as race, colour, sex, language, religion, political or other
opinion, national or social origin, property, birth or other status**



Human Rights Council
Thirty-second session
Agenda item 3
**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan:¹ amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

The fourth preambular paragraph *should read*

Recalling further all Human Rights Council resolutions relevant to protection against violence and discrimination on any basis such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

¹ State not a member of the Human Rights Council.

[†] On behalf of the States Members of the United Nations that are members of the Organization of Islamic Cooperation, with the exception of Albania.



**Human Rights Council
Thirty-second session
Agenda item 3
Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan^{*}: amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/ ... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

After the fourth preambular paragraph, insert a new paragraph *reading*

Stressing the need to maintain joint ownership of the international human rights agenda and to consider human rights issues in an objective and non-confrontational manner,

^{*} State not a member of the Human Rights Council.

[†] On behalf of the States Members of the United Nations that are members of the Organization of Islamic Cooperation, with the exception of Albania.



Human Rights Council

Thirty-second session

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan:^a amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

After the fourth preambular paragraph, insert a new paragraph *reading*

Undertaking to support its broad and balanced agenda, and to strengthen the mechanisms addressing issues of importance, including fighting racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in all their forms,

^a State not a member of the Human Rights Council.

[†] On behalf of the States Members of the United Nations that are members of the Organization of Islamic Cooperation, with the exception of Albania.

United Nations

A/HRC/32/L.75



General Assembly

Distr.: Limited

29 June 2016

Original: English

Human Rights Council

Thirty-second session

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan*, † amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

After the fourth preambular paragraph Insert a new paragraph which *should read*

Reiterating the importance of respecting regional, cultural and religious value systems as well as particularities in considering human rights issues,



**Human Rights Council
Thirty-second session
Agenda item 3
Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan^{*}, [†] amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

After the fourth preambular paragraph, insert a new paragraph *reading*

Underlining the fundamental importance of respecting relevant domestic debates at the national level on matters associated with historical, cultural, social and religious sensitivities,

^{*} State not a member of the Human Rights Council.

[†] On behalf of the States Members of the United Nations that are members of the Organization of Islamic Cooperation, with the exception of Albania.



**Human Rights Council
Thirty-second session
Agenda item 3
Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan:[†] amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

After the fourth preambular paragraph, insert a new paragraph *reading*

Deploring the use of external pressures and coercive measures against States, particularly developing countries, including through the use and threat of use of economic sanctions and/or application of conditionality on official development assistance, with the aim of influencing the relevant domestic debates and decision-making processes at the national level,

^{*} State not a member of the Human Rights Council.

[†] On behalf of the States Members of the United Nations that are members of the Organization of Islamic Cooperation, with the exception of Albania.

ANEXO IX

United Nations

A/HRC/32/L.78



General Assembly

Distr.: Limited
29 June 2016

Original: English

Human Rights Council

Thirty-second session

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan: ¹ amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

After the fourth preambular paragraph, insert a new paragraph reading

Concerned by any attempt to undermine the international human rights system by seeking to impose concepts or notions pertaining to social matters, including private individual conduct, that fall outside the internationally agreed human rights legal framework, and taking into account that such attempts constitute an expression of disregard for the universality of human rights,

ANEXO X

United Nations

A/HRC/32/L.79



General Assembly

Distr.: Limited
29 June 2016

Original: English

Human Rights Council
Thirty-second session
Agenda item 3
**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan: *Request for an amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1*

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

After the fourth preambular paragraph, insert a new paragraph *reading*

Underlining that the present resolution should be implemented while ensuring respect for the sovereign right of each country as well as its national laws, development priorities, the various religious and ethical values and cultural backgrounds of its people, and should also be in full conformity with universally recognized international human rights,



Human Rights Council
Thirty-second session
Agenda item 3
**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan's amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

Paragraph 2 should read

2. *Deplores acts of violence and discrimination, in all regions of the world, committed against individuals because of their race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status;*



**Human Rights Council
Thirty-second session**

Agenda item 3

**Promotion and protection of all human rights, civil,
political, economic, social and cultural rights,
including the right to development**

Pakistan:^a amendment to draft resolution A/HRC/32/L.2/Rev.1

**32/... Protection against violence and discrimination based on
sexual orientation and gender identity**

Replace paragraphs 3, 4, 5, 6, 7 and 8 with a new paragraph *reading*

Requests the United Nations High Commissioner for Human Rights to present a report to the to the Human Rights Council, at its thirty-fifth session, on the protection of all individuals against violence and discrimination committed because of their race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status with a focus on major challenges and best practices in this regard;



Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 30 de junio de 2016

32/2. Protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género

El Consejo de Derechos Humanos,

Reafirmando la Declaración Universal de Derechos Humanos,

Recordando que la Declaración y Programa de Acción de Viena afirma que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí; que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso; y que, si bien debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales,

Recordando también la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, en la que la Asamblea dispuso que el Consejo de Derechos Humanos sería responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa,

Recordando además las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 17/19, de 17 de junio de 2011 y 27/32, de 26 de septiembre de 2014,

Destacando la necesidad de seguir considerando conjuntamente como propia la agenda internacional en materia de derechos humanos y de examinar las cuestiones de derechos humanos de manera objetiva y sin enfrentamientos,

Comprometiéndose a respaldar su amplia y equilibrada agenda y a fortalecer los mecanismos que se ocupan de cuestiones de importancia, como la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia en todas sus formas,

Reiterando la importancia de respetar los sistemas de valores culturales y religiosos regionales, así como las particularidades en la manera de considerar las cuestiones de derechos humanos,

Subrayando la importancia fundamental de respetar los debates pertinentes a nivel nacional sobre cuestiones relacionadas con la sensibilidad histórica, cultural, social y religiosa,

Deplorando el uso desde el exterior de medidas de presión y coercitivas contra algunos Estados, en particular países en desarrollo, tales como el uso o la amenaza de uso de sanciones económicas o la aplicación de condicionalidad a la asistencia oficial para el desarrollo, con el fin de influir en los debates y los procesos de decisión pertinentes a nivel nacional,

Preocupado por todo intento de socavar el sistema internacional de derechos humanos tratando de imponer conceptos o nociones relativas a cuestiones sociales, incluida la conducta individual privada, que quedan al margen del marco jurídico de los derechos humanos convenido internacionalmente, y teniendo en cuenta que dichos intentos reflejan un desconocimiento del carácter universal de los derechos humanos,

Subrayando que la presente resolución debería aplicarse, garantizando al mismo tiempo el respeto del derecho soberano de los países y sus leyes nacionales, las prioridades de desarrollo, los distintos valores religiosos y éticos y los patrimonios culturales de su población, y que debería ser plenamente conforme con los derechos humanos internacionales reconocidos universalmente,

Recordando las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 5/1 y 5/2, de 18 de junio de 2007,

1. *Reafirma* que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición;

2. *Deplora* profundamente los actos de violencia y discriminación que, en todas las regiones del mundo, se cometen contra personas por su orientación sexual o identidad de género;

3. *Decide* nombrar, por un período de tres años, a un Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, y encomendarle el siguiente mandato:

a) Evaluar la aplicación de los instrumentos internacionales vigentes de derechos humanos relacionados con los medios de superar la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género, e identificar las mejores prácticas y las deficiencias;

b) Concienciar a la población acerca de la violencia y la discriminación contra las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género, y determinar y abordar las causas fundamentales de la violencia y la discriminación;

c) Establecer un diálogo con los Estados y otros interesados pertinentes, incluidos los organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, los mecanismos regionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones académicas, y celebrar consultas con ellos;

d) Trabajar, en cooperación con los Estados, para promover la aplicación de medidas que contribuyan a la protección de todas las personas contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género;

e) Hacer frente a las formas múltiples, interrelacionadas y agravadas de violencia y discriminación con que se enfrentan las personas por causa de su orientación sexual o identidad de género;

f) Organizar, facilitar y apoyar la prestación de servicios de asesoramiento, asistencia técnica, fomento de la capacidad y cooperación internacional en apoyo de las iniciativas nacionales de lucha contra la violencia y la discriminación de las personas por motivos de orientación sexual o identidad de género;

4. *Pide* al Experto Independiente que presente un informe anual al Consejo de Derechos Humanos a partir de su 35º periodo de sesiones, y a la Asamblea General a partir de su septuagésimo segundo periodo de sesiones;

5. *Exhorta* a todos los Estados a que colaboren con el Experto Independiente en el cumplimiento de su mandato, entre otros medios, facilitándole toda la información que solicite, y a que consideren seriamente la posibilidad de dar una respuesta favorable a las solicitudes que les dirija para visitar sus países y de aplicar las recomendaciones formuladas por el titular del mandato en sus informes;

6. *Alienta* a todos los interesados pertinentes, incluidos los organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas, los mecanismos de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos, los marcos nacionales independientes de supervisión, la sociedad civil, el sector privado, los donantes y los organismos de desarrollo a que colaboren plenamente con el Experto Independiente de modo que este pueda cumplir su mandato;

7. *Solicita* al Secretario General y al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que faciliten al Experto Independiente todos los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para el cumplimiento efectivo de su mandato;

8. *Decide* seguir ocupándose de esta cuestión.

41ª sesión
30 de junio de 2016

[Aprobada en votación registrada por 23 votos contra 18 y 6 abstenciones. El resultado de la votación es el siguiente:

Votos a favor:

Albania, Alemania, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia, Francia, Georgia, Letonia, México, Mongolia, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Suiza, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam

Votos en contra:

Arabia Saudita, Argelia, Bangladesh, Burundi, China, Congo, Côte d'Ivoire, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Federación de Rusia, Indonesia, Kenya, Kirguistán, Maldivas, Marruecos, Nigeria, Qatar, Togo

Abstenciones:

Botswana, Filipinas, Ghana, India, Namibia, Sudáfrica.]



Consejo de Derechos Humanos
17º período de sesiones
Tema 8 de la agenda
**Seguimiento y aplicación de la Declaración
y el Programa de Acción de Viena**

Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos*

17/19. Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género

El Consejo de Derechos Humanos,

Recordando la universalidad, interdependencia, indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y definidos ulteriormente en otros instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos fundamentales pertinentes de derechos humanos,

Recordando también que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Recordando además la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, en que la Asamblea dispuso que el Consejo de Derechos Humanos sería responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa,

Expresando su grave preocupación por los actos de violencia y discriminación, en todas las regiones del mundo, que se cometen contra personas por su orientación sexual e identidad de género,

1. *Pide* a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que encargue la realización de un estudio, que se ultime para diciembre de 2011, a fin de documentar las leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género, en todas las regiones del mundo, y la forma en que la normativa internacional de derechos humanos puede aplicarse

* Las resoluciones y decisiones aprobadas por el Consejo de Derechos Humanos se publicarán en el informe del Consejo sobre su 17º período de sesiones (A/HRC/17/2), cap. I.

para poner fin a la violencia y a las violaciones conexas de los derechos humanos motivadas por la orientación sexual y la identidad de género;

2. *Decide* organizar durante el 19º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos una mesa redonda, sobre la base de los datos del estudio encargado por la Alta Comisionada, para celebrar un diálogo constructivo, informado y transparente sobre la cuestión de las leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género;

3. *Decide también* que en la mesa redonda también se estudie el seguimiento adecuado de las recomendaciones formuladas en el estudio encargado por la Alta Comisionada;

4. *Decide además* seguir ocupándose de esta cuestión prioritaria.

34ª sesión
17 de junio de 2011

[Aprobada en votación registrada por 23 votos contra 19 y 3 abstenciones. El resultado de la votación fue el siguiente:

Votos a favor:

Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Hungría, Japón, Mauricio, México, Noruega, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República de Corea, Suiza, Tailandia, Ucrania, Uruguay.

Votos en contra:

Angola, Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, Camerún, Djibouti, Federación de Rusia, Gabón, Ghana, Jordania, Malasia, Maldivas, Mauritania, Nigeria, Pakistán, Qatar, República de Moldova, Senegal, Uganda.

Abstenciones:

Burkina Faso, China, Zambia.]

Naciones Unidas

A/HRC/RES/27/32



Asamblea General

Distr. general
2 de octubre de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

27º período de sesiones

Tema 8 de la agenda

Seguimiento y aplicación de la Declaración
y el Programa de Acción de Viena

Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos

27/32

Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género

El Consejo de Derechos Humanos,

Recordando la universalidad, interdependencia, indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y especificadas ulteriormente en otros instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos fundamentales relevantes de derechos humanos,

Recordando también que la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Recordando además que en la Declaración y el Programa de Acción de Viena se afirma que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso, y que, si bien debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales,

Recordando la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, en la que la Asamblea dispuso que el Consejo de Derechos Humanos sería responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción de ningún tipo y de una manera justa y equitativa,

Recordando también todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Derechos Humanos y de la Asamblea General relativas a la lucha contra todas las formas de discriminación y de violencia ejercida por motivos de discriminación de cualquier tipo, y en particular la resolución 17/19 del Consejo, de 17 de junio de 2011,

Expresando gran preocupación por los actos de violencia y discriminación que, en todas las regiones del mundo, se cometen contra personas por su orientación sexual e identidad de género,

Acogiendo con beneplácito los positivos avances a nivel internacional, regional y nacional en la lucha contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género,

Acogiendo con beneplácito también los esfuerzos realizados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para combatir la violencia y la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

1. *Toma nota con aprecio* del informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado "Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género" (A/HRC/19/41), así como de la mesa redonda celebrada durante el 19º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos;

2. *Solicita* al Alto Comisionado que actualice el informe (A/HRC/19/41) con miras a compartir buenas prácticas y formas para superar la violencia y la discriminación, en aplicación de las normas y el derecho internacional de los derechos humanos en vigor, y que se lo presente en su 29º periodo de sesiones;

3. *Decide seguir ocupándose* de la cuestión.

42ª sesión

26 de septiembre de 2014

[Aprobada en votación registrada por 25 votos contra 14, y 7 abstenciones*. El resultado de la votación fue el siguiente:

Votos a favor:

Alemania, Argentina, Austria, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos de América, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Francia, Irlanda, Italia, Japón, México, Montenegro, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, República de Corea, Rumanía, Sudáfrica, Venezuela (República Bolivariana de), Viet Nam.

Votos en contra:

Arabia Saudita, Argelia, Botswana, Côte d'Ivoire, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía, Federación de Rusia, Gabón, Indonesia, Kenya, Kuwait, Maldivas, Marruecos, Pakistán.

Abstenciones:

Burkina Faso, China, Congo, India, Kazajstán, Namibia, Sierra Leona.]
