



México, a dos años del Examen Periódico Universal

Balance del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el
Consejo de Derechos Humanos de la ONU

Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para
todas y todos”

Junio de 2011

Resumen ejecutivo

En 2009, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU emitió una lista de recomendaciones al Estado mexicano en el marco del Examen Periódico Universal (EPU). Dos años después, y con miras a la próxima revisión del EPU que tendrá lugar en 2013, la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” realiza un balance de la respuesta del Estado a dichas recomendaciones para medir los avances y retrocesos en materia de derechos humanos del país.

La recién aprobada reforma que eleva a rango constitucional los derechos humanos constituye un avance decisivo hacia la plena armonización del marco normativo interno con los más altos estándares internacionales en derechos humanos, lo que favorece el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México ante la comunidad internacional. En general, hay avances significativos en el ámbito legislativo, pero observamos que esto aún no se traduce en políticas públicas que incidan directamente en revertir el contexto de impunidad y de discriminación en contra de grupos vulnerables (como mujeres, pueblos indígenas y migrantes) y en generar un ambiente de seguridad que permita la plena participación de la ciudadanía en procesos democráticos y el pleno disfrute de sus derechos económicos, sociales culturales y ambientales. Tampoco hay espacios adecuados que involucren de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de estas políticas.

A pesar de las múltiples recomendaciones de instancias internacionales de protección a los derechos humanos o las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado mexicano sigue siendo reticente a reformar el Código de Justicia Militar, a eliminar la figura del arraigo o a atender las demandas de justicia, verdad y reparación para los casos de la llamada “Guerra Sucia”. Tampoco ha tomado las medidas oportunas para generar un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión y proteger a defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas.

México, junio de 2011.

Informe elaborado por la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para todas y todos” con las aportaciones específicas de las siguientes organizaciones: Católicas por el Derecho a Decidir, Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdoba”, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, Centro de Derechos Humanos “Victoria Díez”, Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Colectivo Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI), Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia y Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC). También se han utilizado informes y análisis de otras organizaciones no gubernamentales que han sido convenientemente citadas a lo largo del documento.

Secretaría Ejecutiva

Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos
“Todos los derechos para todas y todas”

Patricio Sanz, 449 · Colonia del Valle · 03100 México D.F

contacto@redtdt.org.mx · www.redtdt.org.mx

Índice

- I. Introducción [4]
- II. Contexto [5]
- III. Recomendaciones aceptadas [12]
 - A. Armonización legislativa
 - B. Programa Nacional de Derechos Humanos
 - C. Mujeres
 - D. Desaparición forzada, tortura y sistema penitenciario
 - E. Trata de personas
 - F. Seguridad pública y reforma judicial
 - G. Defensores y defensoras, periodistas y libertad de expresión
 - H. Pobreza y Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)
 - I. Pueblos indígenas
 - J. Derechos de las personas migrantes
- IV. Recomendaciones rechazadas [50]
 - A. Definición de delincuencia organizada
 - B. Reforma del Código de Justicia militar
 - C. Erradicar la figura del arraigo
 - D. Restablecer la Fiscalía Especial

I. Introducción

El Examen Periódico Universal (EPU) es un novedoso mecanismo adoptado por la Organización de las Naciones Unidas que evalúa periódicamente a cada país en materia de derechos humanos. Cada cuatro años, el Consejo de Derechos Humanos revisa el grado de cumplimiento de los compromisos internacionales de los estados miembros tomando como criterios de análisis el respeto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y los tratados y acuerdos internacionales suscritos.

México fue sometido por primera vez al EPU en 2009¹. Para las organizaciones de la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” este fue un ejercicio que permitió constatar los retos que enfrenta el país y que sirve de guía para impulsar cambios legislativos y diseñar políticas públicas.

El EPU permite la participación activa de la sociedad civil. Las organizaciones que conforman la Red TDTT aprovecharon ese espacio para proveer de insumos a los estados participantes en el examen de México, con la finalidad de que éstos contaran con un panorama amplio de la situación de los derechos humanos en el país. Fruto de ello fueron las recomendaciones finales incluidas en el informe aprobado por el Consejo de Derechos Humanos.

En este documento presentamos un balance del cumplimiento de las recomendaciones por parte del Estado mexicano, en un contexto cada vez más adverso para la vigencia de los derechos humanos. Dos años después de la primera revisión y con miras a nuestra participación en el próximo Examen Periódico Universal de México, en 2013, con este diagnóstico pretendemos sensibilizar sobre la necesidad de impulsar el pleno cumplimiento de las recomendaciones para promover transformaciones de fondo que mejoren la situación de los derechos humanos en México.

¹ Los documentos relativos al proceso del EPU pueden consultarse en el sitio web dedicado al Mecanismo del Examen Periódico Universal de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM (México, 2009): <http://catedradh.unesco.unam.mx/webEpu/>.

II. Contexto

México atraviesa por una difícil situación en materia de seguridad pública. De facto, hay una ausencia del estado en varias regiones del país y la situación de los derechos humanos se ha degradado considerablemente. La estrategia de combate al narcotráfico iniciada con el gobierno de Felipe Calderón está basada en el despliegue de las fuerzas armadas para realizar tareas de seguridad pública y la reforma del sistema nacional de seguridad pública. Esta estrategia no está dando resultados y tiene al país sumido en una espiral de violencia.

La decisión de desplegar a soldados mexicanos como una fuerza dominante en operaciones antidrogas (casi 50.000 en los últimos cuatro años y medio) no ha mejorado la seguridad en México. Al contrario, hasta mayo de 2011 aproximadamente 40,000 personas han sido asesinadas a causa de la violencia relacionada con el narcotráfico y el crimen organizado. El gobierno considera como principales responsables de la violencia a los grupos delincuenciales, eludiendo la responsabilidad de las policías locales y los militares en el número creciente de violaciones a los derechos humanos.

Las Fuerzas armadas no se han limitado a actuar como apoyo a las autoridades civiles sino que han asumido tareas que corresponden a las policías y autoridades civiles. El Ejército patrulla las calles e instaura retenes y controles de revisión, se encarga de desmantelar centros de distribución de drogas y de realizar arrestos y cateos sin que necesariamente se cuente con la orden de aprehensión correspondiente. En varias ciudades y estados del país han asumido tareas de investigación de crímenes y la custodia de individuos detenidos así como el control de unidades policíacas. En este proceso de militarización se observa de manera creciente la presencia de militares como titulares de las secretarías de seguridad pública estatales o de las diferentes corporaciones policíacas.

La militarización de la seguridad pública ha provocado numerosos abusos a los derechos humanos en la población civil. La ausencia de un mecanismo efectivo para los operativos y responsabilizar a las fuerzas de seguridad por sus acciones cuando éstas violan derechos humanos perpetúa mayores abusos y mina la capacidad civil para confiar y colaborar con las instituciones de seguridad en la guerra contra cualquier tipo de crimen.

Como indicador del aumento de los abusos cometidos por militares tenemos el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA. Éste aumentó casi 1000% en los primeros tres años del gobierno de Calderón y en lo que va de su administración, se han recibido 4,772 quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos cometidas por personal militar, de las cuales 74 han derivado en recomendaciones². Las violaciones a los derechos humanos a las que se hace referencia en las quejas incluyen actos frecuentes

² Datos del primero de diciembre de 2006 al 25 de marzo de 2011. Secretaría de la Defensa Nacional, *Cifras de los militares procesados y sentenciados vinculados con violaciones a los derechos humanos durante la presente administración*, marzo de 2011
[http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/derechos_humanos/quejasyrecom/D.-_PNAL_MIL_PROCESADOS_Y_SENTENCIADOS.doc_Modo_de_compatibilidad.pdf].

de tortura, detenciones arbitrarias, cateos ilegales, abuso sexual, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.

Este panorama de inseguridad descrito se da en un contexto donde persiste la impunidad, que afecta en especial a las violaciones a los derechos humanos y que se ha acrecentado en los últimos años. La población, especialmente los grupos vulnerables y quienes viven en zonas marginales, percibe generalmente el sistema de justicia como algo distante y ve en sus operadores a figuras alejadas a las que no se puede acceder con facilidad; mujeres, pueblos indígenas, migrantes, jóvenes, defensores y defensoras de los derechos humanos y periodistas son víctimas constantes de un sistema que los discrimina sistemáticamente.

El sistema de justicia en México ha sido señalado como deficiente en numerosas ocasiones, tanto por organizaciones no gubernamentales como por organismos de Naciones Unidas o el Sistema Interamericano. Muchas de esas deficiencias no son atribuibles a factores económicos, ni siquiera a los problemas de seguridad que vive el país; por el contrario, podemos asegurar que estas deficiencias son derivadas de falta de voluntad política y vicios históricos que han dado como resultado una cultura de impunidad. Prueba de ello es la aplicación del nuevo sistema de justicia, que no se está llevando a cabo de manera efectiva. Falta voluntad política para combatir el alto nivel de corrupción que caracteriza a las instancias de procuración y administración de justicia e impulsar cambios necesarios para revertir esta situación.

▪ Las recomendaciones del EPU y su aplicación

Las recomendaciones hechas a México en el marco del EPU durante la sesión de trabajo del 10 de febrero de 2009 fueron recogidas en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal correspondiente a México. Posteriormente, el 11 de junio ese mismo año, el Estado mexicano presentó ante el Consejo de Derechos Humanos su informe final donde da una respuesta complementaria a las recomendaciones formuladas en el informe anterior³.

El Estado mexicano recibió 91 recomendaciones de las cuales aceptó 83 y 8 quedaron en espera de respuesta. En el informe final rechazó 3 recomendaciones y no dio una respuesta clara sobre 5 de ellas, aunque durante el plenario consideró que encuentran superadas o resueltas⁴. Las recomendaciones aceptadas constituyen nuevos compromisos del Estado mexicano ante la comunidad internacional y el Estado debe llevar a cabo las reformas y políticas pertinentes para cumplirlos. Desde el punto de vista de las organizaciones de la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todas” (Red TDTH), las recomendaciones rechazadas

³ Las recomendaciones se han retomado, respetando su redacción y numeración, del documento A/HRC/11/27 elaborado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (párrafos §93 y §94) y publicado el 5 de octubre de 2009 [<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/11/27&Lang=S>].

⁴ Informe final del Estado mexicano, junio de 2009. Disponible en: <http://catedradh.unesco.unam.mx/webEpu/Documentos/InformeFinalMexicoEpu.pdf>

constituyen trabas que impiden garantizar plenamente los derechos humanos en consonancia con los estándares internacionales.

Uno de los retos que tiene México en cuanto a la aplicación de las recomendaciones recibidas es la coordinación de acciones entre las autoridades federales y los gobiernos locales, tanto estatales como municipales. A lo largo de los años, las organizaciones de la Red TDTT hemos hecho una labor amplia de difusión de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los tres ámbitos de gobierno, así como de la importancia de que se adopten las recomendaciones emitidas por la Organización de las Naciones Unidas o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La misma labor se ha hecho con las recomendaciones del Examen Periódico Universal. Después de que se emitiera el documento final, la Red TDTT lo envió para el conocimiento de las autoridades de los gobiernos estatales. La importancia de esta acción no es menor dado que la práctica nos ha enseñado que, en los últimos diez años, rara vez este tipo de recomendaciones se difunden a través de canales accesibles para los funcionarios estatales y pocas veces llegan a manos de quienes se encargan del diseño y evaluación de las políticas públicas. El envío del documento con una solicitud de información se hizo tanto a los ejecutivos locales como a las comisiones de derechos humanos de los Congresos locales, a los Tribunales Superiores de Justicia y a las comisiones estatales de derechos humanos.

Las respuestas a la petición de información fue muy escasa, lo cual es un indicador de la poca importancia que aún tienen este tipo de insumos en el diseño de acciones en los estados y municipios. Tampoco se conocieron mecanismos de comunicación por parte del gobierno federal que facilitaran el acceso a las recomendaciones emitidas después del EPU. En general, la difusión de las recomendaciones que recibe México en materia de derechos humanos es sumamente escasa en el país, dejando esta labor a las organizaciones de derechos humanos.

- **Las recomendaciones no aceptadas: consecuencias y retos.**

Las recomendaciones que el Estado mexicano no aceptó o consideró superadas tienen que ver con temas vitales para acabar con la impunidad y prevenir violaciones graves a los derechos humanos: la persistencia del fuero militar y de la figura del arraigo, la falta de una definición de crimen organizado apegada a los estándares internacionales y el cierre de la Fiscalía Especial dedicada a investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la llamada “Guerra Sucia”.

En lo relativo a la revisión del fuero militar, a la investigación de las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares y al combate contra la impunidad, el Estado no ha mostrado la voluntad política necesaria para cumplir cabalmente con las recomendaciones, tanto las que aceptó como las que no aceptó. Las propuestas de reforma del Código de Justicia Militar analizadas hasta el momento son incompletas, no cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos y permiten preservar el ambiente de impunidad.

La demanda de acotar la jurisdicción militar es una medida imprescindible para reforzar los controles civiles sobre las fuerzas armadas, componente necesario en cualquier

democracia. Lo que se debate no es la existencia de la jurisdicción militar sino sus límites, con énfasis en los tipos de asuntos que deben de ser excluidos del alcance de la disciplina militar: el Ejército debe de ser responsable ante las autoridades civiles por los abusos tales como tortura, violación, homicidio, desaparición forzada y toda violación a los derechos humanos cometida en contra de civiles.

El derecho internacional de los derechos humanos es unánime en considerar inaceptable que las víctimas de abusos militares deban dirigirse ante órganos militares para acceder a la justicia. En la sentencia del caso *Radilla Pacheco vs. México* en 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ordenó al Estado mexicano llevar a cabo cambios legislativos para asegurar que los abusos a los derechos humanos sean investigados y juzgados en el fuero civil. Hasta la fecha, México no ha cumplido con esta orden vinculante aun cuando la Corte IDH la ha reiterado en tres casos más⁵.

El Estado mexicano tampoco aceptó la recomendación relativa a la eliminación de la figura del arraigo del ordenamiento jurídico. Su persistencia supone el aumento de los casos de tortura y de tratos inhumanos o degradantes, así como la violaciones al debido proceso y al principio de legalidad. Su aplicación, según el es Estado mexicano, se estaría restringiendo al ámbito del combate a la delincuencia organizada. Pese a esos argumentos esta práctica contraviene los estándares internacionales en materia de derechos humanos que México se ha comprometido a respetar. En este sentido, la falta de una definición de crimen organizado apegada a la Convención de Palermo en la Constitución ha abierto la puerta a que personas inocentes o vinculadas con movimientos sociales sean acusadas de pertenecer al crimen organizado, utilizando argumentos más políticos que jurídicos.

Por último, el tema de la Fiscalía Especial, encargada de investigar los crímenes cometidos durante los años sesenta y setenta, muestra la falta de voluntad política para investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante esos años, reparar a las víctimas y acabar con la impunidad. Actualmente no existe ningún tipo de avances en las investigaciones ni una política integral que asegure el acceso a la justicia, la verdad y la reparación para las familias de la víctimas.

⁵ Son los casos de *Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y los campesinos ecologistas Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores vs. México* (ver recuadro).

Recomendaciones y sentencias de organismos internacionales (2009 – 2011)

A las recomendaciones del EPU se añaden las que han formulado otras instancias internacionales a lo largo de estos dos últimos años. Entre ellas encontramos las derivadas de la revisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o las emitidas por relatores especializados. También es necesario considerar las 5 primeras sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en contra del Estado mexicano y que son resoluciones judiciales vinculantes.

Revisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Comité de Derechos Humanos examinó en marzo de 2010 el quinto informe periódico de México en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Comité observó “la falta de progresos significativos en la aplicación de las recomendaciones anteriores”, en especial las relativas a “la violencia contra las mujeres, el despliegue de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad pública y la falta de protección de los defensores de derechos humanos y periodistas”.

Las disposiciones tanto del Comité como de otros instrumentos internacionales son aplicables a todas las partes del territorio componentes de un estado federal por los que, a juicio del Comité, el Estado mexicano “debe adoptar medidas para garantizar que las autoridades, incluidos los tribunales, en todos los estados, sean conscientes de los derechos enunciados en el Pacto y de su deber de garantizar su aplicación efectiva, y que la legislación tanto a nivel federal como estatal sea armonizada con el Pacto”.

- *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/MEX/CO/5*, 7 de abril de 2010 [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.MEX.CO.5_S.pdf].

Visita conjunta de los relatores sobre libertad de expresión

Los relatores sobre libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Catalina Botero y Frank La Rue, respectivamente, realizaron por primera vez una visita oficial conjunta, a México, entre el 9 y el 24 de agosto de 2010. Tras la visita difundieron un informe de observaciones preliminares, donde señalaron la gravedad de las agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación y la impunidad que las rodeas así como serias limitaciones que existen en términos de pluralidad y diversidad informativa en el país. Posteriormente la relatoría de la CIDH publicó en marzo de 2011 su informe anual con un reporte especial sobre México mientras que el relator de la ONU presentó el suyo ante el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2011.

- Relatoría Especial Sobre Libertad de Expresión, *Informe Anual 2010. Vol. II Informe Anual de la CIDH*, marzo de 2011 [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/RELATORIA_2010_ESP_P_abril.pdf].

- *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Adición: Misión a México*, A/HRC/17/27/Add.3, 19 de mayo de 2011 [http://www.hchr.org.mx/files/informes/2011/Informe_final_Mision_Frank_La_Rue.pdf].

Visita de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados

Gabriela Knaul, Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la ONU, visitó México entre el 1 y el 15 de octubre de 2010. Aunque reconoció los esfuerzos de México en los años recientes con los mecanismos de protección de derechos humanos, Knaul citó una lista de aspectos en los que el país está faltando a sus obligaciones en procuración e impartición de justicia, a pesar de las reformas de 1994 y 2008. El informe de la visita fue presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en mayo de 2011.

- *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011 [<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/17/30/Add.3&Lang=S>].

Visita del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias

El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI) de la ONU visitó México del 18 al 31 de marzo de 2011. El GTDFI presentó un informe preliminar y anunció que la información recibida durante y con posterioridad a la visita, así como la valoración relativa a los lugares visitados, serían considerados en la elaboración del informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 2012.

El GTDFI constató que no existe una política pública integral que se ocupe de los diferentes aspectos de prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas y que “pareciera no existir una coordinación vertical y horizontal entre las autoridades federales, locales y municipales, así como tampoco entre las autoridades del mismo nivel del Gobierno”.

- *El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI) concluye su visita a México*, 31 de marzo de 2011

[[http://www.hchr.org.mx/Documentos/Preliminar/Observaciones_preliminares_GTDFI_\(31.03.2011\).pdf](http://www.hchr.org.mx/Documentos/Preliminar/Observaciones_preliminares_GTDFI_(31.03.2011).pdf)].

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios

El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares examinó el segundo informe periódico de México durante su 14º período de sesiones, celebrado del 4 al 8 de abril de 2011, y aprobó una serie de observaciones y recomendaciones. Entre los motivos de preocupación destaca que aún no se haya instituido en la práctica una coordinación eficaz tanto entre entidades federales que se encargan del tema migratorio, como entre éstas y las autoridades estatales y municipales.

- *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. México*, CMW/C/MEX/CO/2, 3 de mayo de 2011

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/co/CMW.C.MEX.CO.2_sp.pdf].

Visita del Relator Especial sobre el derecho a la educación

Vernor Muñoz Villalobos, en su calidad de Relator Especial sobre el derecho a la educación, realizó una visita oficial a México entre el 8 y el 18 de febrero de 2010. Su informe final fue presentado ante el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2010. El Relator consideró necesario “alcanzar un consenso nacional respecto de la educación, que vaya más allá de los cambios de gobierno y en el que participen diversos actores de la sociedad civil, tales como: padres y madres de familia, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, estudiantes, maestras y maestros y las autoridades de los niveles federal y estatal”.

- *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Adición: Misión a México*,

A/HRC/14/25/Add.4, 2 de junio de 2010 [<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c07607c2.html>].

Visita del Subcomité para la prevención de la tortura

El 7 de mayo de 2010 el Estado mexicano comunicó su decisión de hacer público el informe de la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que tuvo lugar del 27 de agosto al 12 de septiembre de 2008. El Subcomité fue establecido tras la entrada en vigor en junio de 2006 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes e inició sus funciones en febrero de 2007.

- *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010

[http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico_sp.pdf].

Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

• **Caso Campo Algodonero.** En noviembre del 2009 la Corte IDH condenó al Estado mexicano por violar derechos humanos en los casos de feminicidio sucedidos en Ciudad Juárez en contra de Esmeralda

Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez y Claudia Ivette González, dos de ellas menores de edad, y por la violencia estatal ejercida en contra de sus familiares. La sentencia detalla la responsabilidad internacional de México.

- Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez y Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM), *Campo Algodonero: análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la CoIDH en contra del Estado mexicano*, febrero de 2010

[http://www.campoalgodonero.org.mx/sites/default/files/documentos/Caso_Campo_algodonero_ES.pdf].

• **Caso Radilla Pacheco.** El 15 de diciembre de 2009, la Corte IDH notificó la sentencia en la que condenó al Estado mexicano por la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco por parte de militares en 1974. La Corte IDH halló al Estado mexicano responsable de la violación de los derechos a la libertad, a la integridad personal, a la vida y al reconocimiento a la personalidad jurídica del señor Radilla Pacheco, así como los derechos a la integridad física y mental, a las garantías judiciales y a la protección judicial de sus familiares. Igualmente, la Corte consideró que el proceso llevado ante la jurisdicción militar no respetó los estándares en materia de debido proceso en el derecho internacional.

- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), *La sentencia de la Corte IDH. Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, noviembre de 2010

[http://www.cmdpdh.org/docs/La_Sentencia_de_la_Corte_IDH_vs._Estados_Unidos_Mexicanos_Caso_Radilla_Pacheco_AFADEM_CMDPDH.pdf].

• **Casos Fernández Ortega y Rosendo Cantú.** El 1º de octubre del 2010, la Corte IDH publicó dos sentencias en contra del Estado mexicano los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú. En dichos fallos la CorIDH determinó que -en diferentes circunstancias durante el año 2002, a la edad de 25 y 17 años respectivamente- ambas mujeres habían sido violadas sexualmente y torturadas por elementos del Ejército mexicano en el estado de Guerrero, México, en un contexto marcado por la pobreza, la discriminación y lo que denominó “violencia institucional castrense”.

- Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Organización del Pueblo Indígena Mephaa y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), *Rompe el muro de la impunidad. El cumplimiento de las sentencias dictadas por la corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú*, abril de 2011

[http://www.tlachinollan.org/Descargas/110429_Dossier_Ines_y_Valentina_ES.pdf].

• **Caso Cabrera García y Montiel Flores.** Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, defensores de los bosques del estado de Guerrero, fueron víctimas de detención arbitraria y tortura en 1999 a manos de miembros del Ejército por su activismo ambiental. El 7 de noviembre de 2001, el Presidente de las República ordenó su liberación por razones humanitarias pero no reconoció la inocencia de ambos ni la existencia de violaciones a sus derechos humanos. En diciembre de 2010, la Corte IDH hizo pública la sentencia en la que condena al Estado mexicano por las violaciones a los derechos humanos a la libertad personal, integridad personal, garantías judiciales y protección judicial.

- Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, *Nuestra lucha es por la vida de todos. El caso y la Sentencia emitida a favor de los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera*, 2011

[http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/nuestra_lucha_WEB.pdf].

Todas estas sentencias, observaciones y nuevas recomendaciones refuerzan y amplían las recomendaciones del Examen Periódico Universal y sirven para tener nuevos indicadores de los avances en cambios legislativos y políticas públicas que permitan revertir las actuales condiciones de indefensión en las que viven un gran número de mexicanos.

III. Recomendaciones aceptadas

A. Armonización legislativa

Recomendaciones aceptadas:

1. Seguir promoviendo la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Marruecos).
2. Considerar la posibilidad de retirar paulatinamente sus reservas a los instrumentos internacionales de derechos humanos (Brasil).
3. Proseguir las reformas emprendidas para que todos sus ciudadanos disfruten plenamente de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la armonización de la legislación interna con sus compromisos internacionales (Marruecos).
4. Completar sus esfuerzos institucionales para que las normas internacionales de derechos humanos adoptadas por México tengan rango constitucional y se apliquen como ley suprema en los procesos judiciales (España).
5. Incorporar efectivamente a la legislación nacional las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos (Azerbaiyán).
6. Armonizar la legislación federal y estatal con los instrumentos internacionales de derechos humanos (Bolivia, España, Guatemala, Turquía, Uruguay), a fin de garantizar la aplicación efectiva de esos instrumentos (Turquía), y la igualdad de protección y garantías (España), a nivel federal y estatal (España, Turquía).
7. Velar por la aplicación concreta de las normas internacionales de derechos humanos a todos los niveles (Canadá, Suiza), mediante la adopción de políticas, leyes y otras medidas a nivel federal y estatal y la celebración de consultas periódicas con los principales interesados, en particular los Estados, las organizaciones de la sociedad civil y otros interesados (Canadá).
8. Armonizar las legislaciones nacional y regional a fin de evitar las prácticas discriminatorias contra la mujer y los pueblos indígenas (Brasil) y eliminar todos los aspectos discriminatorios subsistentes en algunas leyes estatales (Chile).

El primer bloque de recomendaciones corresponde a temas de armonización legislativa, lo que incluye principalmente la armonización de las legislaciones federales y estatales con las normas internacionales de derechos humanos, retirar las reservas a ciertos instrumentos internacionales y la aplicación efectiva de estas normas por parte de las autoridades administrativas y judiciales en los diferentes ámbitos de gobierno.

El 8 de marzo de 2011, después de ocho años de haberse planteado la recomendación por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en México⁶, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional en materia de derechos humanos. La aprobación de esta reforma constituye un avance decisivo hacia la plena

⁶ La reforma fue una de las recomendaciones incluidas en el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, elaborado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en 2003: "Reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma, y reconocer a los tratados de derechos humanos una jerarquía superior a los órdenes normativos federal y locales, con el señalamiento expreso de que todos los poderes públicos se someterán a dicho orden internacional cuando éste confiera mayor protección a las personas que la Constitución o los ordenamientos derivados de ella"

armonización del marco normativo interno con los más altos estándares internacionales en derechos humanos, lo que favorece el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México ante la comunidad internacional.

El Sistema de las Naciones Unidas en México (ONU México) reconoció la importancia de dicha reforma⁷. Entre los avances destaca: la elevación a rango constitucional de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales; la aplicación prevalente de la norma más favorable a la persona (principio pro persona); la consagración de las obligaciones de las autoridades, tanto administrativas como judiciales, de no interpretar restrictivamente las normas que contemplan derechos humanos (principio de progresividad); la enunciación de los derechos humanos en el eje de la educación, el sistema penitenciario y la política exterior; el más estricto ámbito de la figura del estado de excepción; la modificación del artículo 33 para reconocer el derecho de audiencia de las personas extranjeras a quienes se pretenda expulsar del territorio nacional; el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos; y el mejoramiento del sistema de control abstracto de la constitucionalidad.

El 18 de mayo de 2011 se alcanzó el mínimo necesario para cumplir con la aprobación, en los términos del artículo 135 constitucional: 22 estados habían aprobado la reforma en los Congresos locales y solamente Guanajuato había votado en contra. El 9 de junio se promulgó el Decreto Presidencial que dio vida al contenido de la reforma⁸.

Ahora los retos consisten en la implementación de los artículos transitorios de la reforma referentes a la ley de reparación de daño, el estado de excepción, el derecho de asilo y la expulsión de extranjeros, así como las leyes secundarias que permitan su implementación. Por su parte, la Cámara de Diputados deberá aprobar presupuesto para la implementación de algunos aspectos de la reforma, como el que modifica la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las legislaturas locales deberán iniciar los procesos de armonización de las constituciones locales con el contenido de la reforma. Todo este proceso deberá asegurar la plena participación de la sociedad civil.

Otro avance importante es la promulgación de las reformas a los artículos 94, 100, 103, 107 y 112 de la Constitución, vinculados con el juicio de amparo. Los ciudadanos podrán a partir de ahora, interponer amparos cuando consideren que han sido violentados, no sólo los derechos garantizados en las leyes, sino en los tratados internacionales ratificados por México⁹.

⁷ La ONU México congratula a la Nación por la aprobación de la reforma constitucional que fortalece el respeto a los derechos humanos, 8 de marzo de 2011 [<http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2011/03/CDP090311.pdf>].

⁸ Reforma constitucional en derechos humanos, 9 de junio de 2011 [<http://www.presidencia.gob.mx/2011/06/promulgacion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-de-derechos-humanos/>].

⁹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 2011 [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5193266&fecha=06/06/2011].

B. Programa Nacional de Derechos Humanos

9. Seguir fortaleciendo los mecanismos para la aplicación efectiva del Programa nacional de derechos humanos a todos los niveles de gobierno (Austria), en particular reforzando la divulgación, aplicación y supervisión del programa, e intensificar el diálogo con la sociedad civil a este respecto (Alemania).

En la administración del presidente Felipe Calderón se elaboró un nuevo Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) para el período 2008-2012, dirigido específicamente a la Administración Pública Federal. En diciembre de 2008 se creó la Subcomisión de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos, cuya Secretaría Técnica quedó a cargo de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación. Dicha Subcomisión forma parte de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, instancia que busca coordinar las distintas acciones en materia de derechos humanos del gobierno federal y que mantiene diálogo con sociedad civil.

Hasta ahora no existe información sistematizada que permita observar el avance en el cumplimiento del PNDH. Los trabajos han sido lentos y no se han podido concretar ni metodologías ni indicadores adecuados para el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en materia de derechos humanos, pese a las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil que participan y los aportes de la Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Además, la Unidad ha sufrido cambios constantes de sus titulares y, desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, no ha tenido un papel activo, eficaz y eficiente para articular esfuerzos. En 2010 la Unidad presentó el primer informe de seguimiento sin haberlo consultado ni construido con las organizaciones civiles e instituciones académicas más críticas presentes durante el proceso.

Aunado a esto, el Gobierno federal decidió de manera unilateral que la Subcomisión asumiera el seguimiento de las recomendaciones del EPU. Posteriormente, la Subcomisión asumió también el seguimiento del cumplimiento de las Metas del Milenio. Estas decisiones se tomaron sin una claridad metodológica y con pocos recursos económicos y humanos. No se consideró, por ejemplo, que el PNDH y las recomendaciones del EPU requieren distintos niveles de análisis, acciones, acuerdos y metodologías de seguimiento y evaluación.

Las organizaciones de la sociedad civil que participan dentro de la Subcomisión se encuentran en la actualidad sin actividad y en proceso de decidir la salida de dicho espacio. La situación descrita ha generado distanciamiento y desconfianza hacia la propia Subcomisión y la Unidad, además del desgaste provocado por la falta de resultados y de continuidad de un proceso que data al menos desde 2004. Aunado a esto, muchas organizaciones han dejado de participar en procesos de articulación y diálogo con el Gobierno Federal debido al incremento de las violaciones a los derechos humanos y a la postura de las autoridades frente a temas como la militarización de la seguridad pública, el feminicidio, los derechos de las mujeres, la tortura, las desapariciones forzadas o la situación de los migrantes.

C. Mujeres

11. Adoptar nuevas medidas para combatir la discriminación contra la mujer y los grupos vulnerables, entre ellos los niños, las minorías y los pueblos indígenas, y para protegerlos y prestarles asistencia (Reino Unido).
12. Hacer frente a la discriminación y la violencia contra la mujer en los sectores público y privado mediante la educación y una legislación específica, y elaborar programas de acción afirmativa para elevar el nivel de vida de la mujer y garantizar su presencia en los puestos ejecutivos (Pakistán).
13. Realizar un examen de la legislación a nivel estatal que sea discriminatoria para la mujer, en un plazo determinado; comprometerse a derogar sin demora esta legislación, prestando atención prioritaria a las leyes sobre la familia que den lugar a discriminación real o de facto contra las mujeres y las niñas y a las leyes que impidan el acceso de la mujer a la justicia, en particular por lo que se refiere a las denuncias de violencia familiar y a su enjuiciamiento; y, a nivel federal, proporcionar orientaciones a todos los Estados sobre la adopción de medidas prácticas para garantizar la aplicación de esos cambios legislativos a nivel local (Nueva Zelandia).
14. Aplicar efectivamente en todo el país (Turquía), y a la mayor brevedad posible (Japón), el Programa general para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Japón, Turquía).
15. Armonizar la legislación estatal y federal con el marco establecido por la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (Países Bajos); empezar a aplicar esta ley por conducto de todas las autoridades competentes a nivel federal, estatal y municipal, incluidas las disposiciones relativas a la prevención y la erradicación de la violencia contra la mujer y la atención de las víctimas (Chile), e instar a las autoridades del Estado federal a que apliquen con urgencia de dicha ley y prestarles asistencia al respecto y, cuando la ley haya sido incorporada a la legislación de los Estados, velar por que se elabore la reglamentación apropiada para su aplicación efectiva (Irlanda).
16. Proseguir los esfuerzos por resolver y erradicar los casos de violencia contra la mujer (Indonesia, Suecia), violencia doméstica (Argelia) y maltrato infantil (Argelia, Indonesia).
17. Adoptar medidas efectivas para combatir la violencia y la discriminación contra la mujer, con inclusión de los casos de asesinatos y desapariciones (Azerbaiyán).
18. Seguir teniendo como prioridad el final de la impunidad de los autores de toda forma de actos de violencia contra la mujer, sea cual fuere su condición social; proporcionar más información sobre los progresos logrados en la prevención de esas violaciones (Panamá), y reforzar la Fiscalía Especial Federal encargada de los actos de violencia contra la mujer para que pueda investigar mejor los casos, y para que los casos que pertenezcan a la jurisdicción local se investiguen con la debida diligencia (Finlandia).
19. Hacer que los delitos de asesinato de mujeres, sean investigados y sancionados efectivamente, adoptar nuevas medidas para combatir este fenómeno y concienciar a la población acerca de esta amenaza (Ucrania).
20. Procurar que se esclarezcan plenamente los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, que se someta a la justicia a sus autores y cómplices, incluidos los funcionarios públicos que no hubieran realizado las investigaciones debidas, y que se adopten medidas efectivas para prevenir tales crímenes en esta población (Italia).
21. Hacer frente a los casos de violencia doméstica mediante un enfoque múltiple que incluya medidas legales efectivas y programas de sensibilización social (Bangladesh).
22. Proporcionar financiación suficiente para la investigación de la violencia contra la mujer, los programas de apoyo a las víctimas y la formación especial de los agentes de policía para sensibilizarlos sobre el problema de la violencia contra la mujer (Austria).

23. Arbitrar medidas estructurales para combatir sistemáticamente la violencia y la violación de los derechos fundamentales que sufren las mujeres y los defensores de los derechos humanos (Bélgica).

Las preocupaciones y recomendaciones vertidas sobre los derechos de las mujeres fueron reafirmadas un año más tarde por el Comité de Derechos Humanos durante la revisión del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en 2010. El Comité consideró que el Estado mexicano debe intensificar aún más sus esfuerzos para combatir la violencia contra la mujer y abordar las causas profundas de este problema¹⁰.

▪ **Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**

La Ley General de Acceso a la Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) es la legislación federal que establece los principios bajo los cuales debe garantizarse una vida libre de violencia para las mujeres. En el ámbito estatal, las leyes locales aprobadas han omitido diversas disposiciones de la Ley General como la violencia feminicida o bien han eliminado la figura de las ordenes de protección. Por lo tanto, no basta con señalar cuantitativamente la promulgación de dichas leyes sino que es necesario analizar su contenido para determinar si están o no armonizadas con la Ley General¹¹.

El Comité de Derechos Humanos se reafirmó en la necesidad de tomar “medidas para garantizar que la legislación de todos los estados está en plena consonancia con la Ley General, en particular las disposiciones relativas al establecimiento de una base de datos con información sobre casos de violencia contra la mujer, la creación de un mecanismo de alerta sobre la violencia por motivos de género y la prohibición del acoso sexual”.

Una de las disposiciones de la LGAMVLV es la creación de un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres (BANAVIM)¹². La Secretaría de Seguridad Pública, responsable del BANAVIM, justificó su falta de operación debido a que las entidades federativas no integran datos o no cuentan con la información completa sobre las variables que se contemplan¹³. Hasta el momento dicho sistema no ha servido para hacer aportes en la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres. El Estado mexicano no cuenta con información precisa al respecto pese a que hace más de 17 años que se reconoce la problemática.

▪ **Mecanismos de protección a las mujeres**

Dentro del marco de protección legal a las mujeres se establecen dos tipos de mecanismos de protección contemplados en la LGAMVLV y en sus leyes correlativas estatales: las ordenes de protección y la declaratoria de Alerta de Género. El

¹⁰ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010.

¹¹ En el estado de Guanajuato, por ejemplo, la ley no fue promulgada hasta el 25 de noviembre del 2010 y no contiene el mecanismo de la alerta de género.

¹² Artículo 7º transitorio de la LGMVLM, publicada en 2007.

¹³ La Cámara de Diputados destinó 15.3 millones de pesos para su ejecución: CIMAC, *Incumple SSP proyecto contra violencia por el que recibió 15.3 mdp*, México D.F., 22 de septiembre de 2010 [<http://www.cimacnoticias.com.mx/site/10092211-Incumple-SSP-proyec.44329.0.html>].

Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF) ha identificado una serie de obstáculos que han dificultado e impedido su aplicación.

*Ordenes de protección*¹⁴

Desde su creación, las órdenes de protección contempladas en las leyes estatales de acceso a la justicia para las mujeres tienen deficiencias, toda vez que no se establece quien es la autoridad encargada de emitir las lo que ocasiona que entre las autoridades de procuración y administración de justicia no se hagan responsables de aplicarlas. El mecanismo no es difundido por las autoridades y no existe una forma de valorar el riesgo inminente por lo cual queda a consideración de cada funcionario si la vida de la mujer corre riesgo o no. Las órdenes de protección sólo son emitidas en casos de violencia familiar por lo que, en casos de violencia laboral, docente o en la comunidad, no se aplica ninguna medida especial¹⁵.

En entidades como Chihuahua y Coahuila no se contempla esta figura mientras que en Campeche se hace mención a las órdenes pero no las divide en órdenes de emergencia, preventivas y civiles, ni aporta mayor especificación al respecto; aun cuando se señala que serán otorgadas por la autoridad competente, la violencia contra las mujeres no está tipificada en el Código Penal y mucho menos las órdenes de protección.

Declaratoria de Alerta de Género

La Declaratoria de Alerta de Género ha sido considerada uno de los mecanismos más novedosos de protección a los derechos de las mujeres. Se define como un “conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado”¹⁶. La sociedad civil ha solicitado de manera formal en tres ocasiones la aplicación de este mecanismo:

- El 30 de abril de 2008 se denunció la violencia feminicida en la región triqui del estado de Oaxaca debido a los conflictos políticos existentes entre las comunidades indígenas de la región, en los cuales las mujeres han sido tomadas como botín de guerra y se han registrado asesinatos y desapariciones. Las autoridades encargadas de admitir la Declaratoria de Alerta ni siquiera dieron trámite a la solicitud y argumentaron que ésta no cumplía con los requisitos y pruebas suficientes (expedientes y testimonios, entre otras) que demostraran la violencia sistemática referida.

¹⁴ Las órdenes de protección son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres. Artículo 27 de la LGAMVLV.

¹⁵ A nivel nacional, 39.7% de las mujeres de 15 y más años han sufrido alguna agresión pública de carácter sexual, que pueden ir desde insultos hasta violaciones. De estas mujeres, 92.4% sufrieron intimidaciones y 41.9% abuso sexual, agresiones que tuvieron lugar en cualquier espacio comunitario. Panorama de la Violencia contra las Mujeres en los Estados Unidos Mexicanos, 2006, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, p. 13, INEGI, [http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/mujeresrural/2007/ENDIREH_bc.pdf].

¹⁶ Artículo 22 de la LGAMVLV. El artículo 21 define la violencia feminicida como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”.

- En mayo de 2009 se presentó en la modalidad de agravio comparado¹⁷ en el estado de Guanajuato. La solicitud denunciaba la vulnerabilidad de las mujeres víctimas de violencia sexual porque el cuerpo normativo transgrede sus derechos humanos. A pesar de que el Código Penal permite el aborto por violación, el estado no proporciona servicios de interrupción legal del embarazo y procuración de justicia a las víctimas. Es de mencionar que esta solicitud fue rechazada por la autoridad competente y fuera del procedimiento establecido por la ley y su reglamento.
- La presentada el 8 de diciembre de 2010 pretendía salvaguardar la vida y la seguridad de las mujeres del Estado de México. De enero de 2005 a agosto de 2010 se contabilizaron 922 feminicidios; de ellos se desconoce la identidad de los asesinos en 526 casos. Con la alerta se pretendía también identificar las irregularidades en las que ha incurrido el sistema de justicia para detectar el patrón de impunidad y violencia sistemática que imposibilita y obstaculiza el avance en las investigaciones para el acceso a la justicia a víctimas de violencia y feminicidio. Esta solicitud fue admitida a trámite por la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM al cumplir con los requisitos legales establecidos en la LGAMVLV. Sin embargo, el día 11 de enero de 2011, en sesión extraordinaria, el SNPASEVM decidió de manera infundada negar la procedencia de dicha solicitud esgrimiendo argumentos irrelevantes al propio sentido de la alerta, en donde no se valoraron los hechos y pruebas que acompañaban la solicitud.

▪ **Violencia sexual**

El OCNF ha dado seguimiento a la aplicación de la NOM 046, en vigor desde 2009, con la que el Estado mexicano se comprometió a modificar su sistema de atención a mujeres víctimas de violencia sexual. Es preocupante que las secretarías de salud en los estados no cuenten con una sistematización de la información sobre la atención integral de acuerdo a los criterios de la NOM 046, por lo que no se puede conocer la magnitud del problema ni la atención que brindan.

Por otra parte, la falta de coordinación entre las secretarías de salud y los ministerios públicos en los estados se convierte en un obstáculo para que las mujeres víctimas de violación accedan a la atención integral, así como a una interrupción legal del embarazo producto de la violación. Los Centros Especializados de Atención a la Violencia no están al alcance de todas las mujeres, pues muchas viven en comunidades marginadas o de difícil acceso, alejadas de estos centros.

¹⁷ De acuerdo al artículo 31 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia existe un agravio comparado cuando un cuerpo normativo contenga alguno de los siguientes supuestos que trasgredan los derechos humanos de las mujeres: I. Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio; II. No se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o III. Se genere una aplicación inequitativa de la ley, lesionándose los derechos de las mujeres.

El caso de los operativos del 3 y 4 de mayo de 2006 en San Salvador Atenco es representativo de la impunidad por la falta de investigaciones en los casos de violencia contra las mujeres, en este caso por tortura sexual: 26 de las 47 mujeres detenidas denunciaron violencia sexual, física y psicológica por parte de los policías que las custodiaban mientras eran trasladadas a un penal del Estado de México.

La Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) ha sido incapaz de fungir como un verdadero órgano comprometido con los derechos de las mujeres y ha puesto de manifiesto que no es sensible a las afectaciones de la violencia de género: no investigó de manera diligente como muestra la falta de pericia para recabar los exámenes médicos de manera pronta, adecuada y a través de personal médico femenino y especializado; la denuncia por tortura sexual se reclasificó y minimizó; las víctimas han tenido dificultad en diversos momentos para acceder a las investigaciones. La Fevimtra, dependiente de la Procuraduría General de la República acabó declinando su competencia en favor de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México en julio de 2009. Casi dos años después, las investigaciones siguen sin consignación alguna.

- **Feminicidio¹⁸**

El OCNF documentó que de enero de 2009 a junio de 2010 fueron reportados 1728 homicidios dolosos de mujeres en 18 estados país; 11 de estos estados¹⁹ proporcionaron información parcial sobre los casos. Se presume que 890 de los casos son feminicidios. En 576 ocasiones (64% de los casos de feminicidio) las víctimas fueron asesinadas a consecuencia de actos violentos que implican el uso excesivo de la fuerza física –traumatismo craneoencefálico, heridas punzo-cortantes, golpes, quemaduras y fracturas. En cuanto a la edad de las víctimas en su mayoría tenían entre 11 y 30 años de edad (41%). El dato sobre la relación víctima-victimario nos revela que en 20% de los casos el victimario fue la pareja, un familiar o conocido de la víctima, mientras que en 40% se desconoce al victimario. Es importante mencionar que en la mitad de los casos documentados la autoridad correspondiente no proporciona el motivo del asesinato.

El OCNF afirma que las muertes violentas contra las mujeres en México reflejan un fenómeno generalizado y tolerado por el Estado, creando un ambiente de permisividad por parte de las autoridades ante dichos crímenes. Esta situación denota la falta de debida diligencia en la prevención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres.

En los procesos de administración de justicia de casos de asesinatos de mujeres, las autoridades siguen realizando un trabajo deficiente o no han empleado estrategias integrales fuera de los procesos relacionados con el nivel judicial. La situación sigue

18 Feminicidio se refiere a los asesinatos de mujeres que resultan de la violencia ejercida contra ellas por su condición de género. Es decir, se trata de asesinatos violentos de mujeres cometidos por la misoginia, la discriminación y el odio hacia este género, donde familiares o desconocidos realizan actos de extrema brutalidad sobre los cuerpos de las víctimas, en un contexto de permisibilidad del Estado quien, por acción u omisión, no cumple con su responsabilidad de garantizar la vida y la seguridad de las mujeres.

19 Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas, San Luís Potosí, Aguascalientes, Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Jalisco y Morelos, Querétaro.

colocando al Estado como parte de la cadena de violencia que viven las mujeres, cometiendo violencia institucional desde el momento en que dilata, obstaculiza o impide el goce y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, fundamentalmente su derecho a la vida y la seguridad.

Prueba de ello es que después de un año y medio de haber sentenciado al Estado Mexicano en el caso Campo Algodonero, el resolutivo 12 que mandata las investigaciones y sanciones a los responsables de los asesinatos de las jóvenes González Herrera y Ramos, hasta la fecha los avances son nulos, según los representantes de las víctimas señalan, que no se desprende ninguna actuación nueva en los expedientes por parte de las autoridades desde el 2009²⁰.

En cuanto al resolutivo 13 sobre el proceso de los funcionarios que incurrieron en graves faltas en las investigaciones²¹, la Procuraduría General Justicia de Chihuahua informó que en junio de 2010 se inició un procedimiento de responsabilidad administrativa ante la Contraloría contra 6 servidores públicos, involucrados en las fallidas investigaciones, de los cuales en un caso prescribió el tiempo para que las autoridades estatales ejercieran su facultad para exigir responsabilidad. En dos casos más se exoneró a las funcionarias, y en otros dos casos, se inhabilitó a los funcionarios por un año y en unos más la funcionaria fue inhabilitada por 2 años. Sin embargo la gravedad reside en que las autoridades del estado de Chihuahua han señalado que existe dificultades para llevar a cabo este resolutivo, debido a que la legislación establece la prescripción a dos años de haberse ocurrido los hechos.

En Guanajuato por ejemplo, a pesar de contarse como “esclarecidos”, los feminicidios están lejos de ser resueltos: los funcionarios y operadores de justicia así como la policía no han podido desarraigar los estereotipos de género desde los cuales ejercen su función y han realizado las investigaciones con prejuicios hacia las mujeres asesinadas sometiendo a los familiares a cuestionamientos discriminatorios y ofensivos²².

²⁰ Informe del Cumplimiento de la Sentencia “Campo Algodonero” presentado por la Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Empezado las Autoridades Competentes en Relación a los Feminicidios Registrados en México, el 14 de abril del 2011.

²¹ Los representantes de las víctimas señalan que en el año 2006 se presentó una denuncia contra 26 servidores públicos (fiscales, peritos y un juez), misma que no ha sido determinada por la autoridad.

²² Entrevistas realizadas con familiares de víctimas de feminicidio en Guanajuato por el Centro de Derechos Humanos “Victoria Díez”, de agosto a octubre de 2010.

D. Desapariciones forzadas, tortura y sistema penitenciario

24. Hacer que prospere el proyecto de ley sobre desapariciones forzadas (Colombia).
25. Hacer extensiva a otras entidades federales la tipificación del delito de "desaparición forzada" y el mecanismo de resarcimiento integral de las víctimas y sus familiares (Uruguay).
26. Adoptar todas las medidas necesarias a fin de garantizar la aplicación efectiva de la Ley federal para prevenir y sancionar la tortura (Argelia, Portugal).
27. Adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y prohibir la práctica de la tortura y los malos tratos (Japón, Uzbekistán), en particular por las fuerzas de seguridad de las prisiones, como han señalado varios relatores especiales (Francia).
28. Hacer que se realicen investigaciones prontas, efectivas e imparciales de todas las denuncias de tortura (Uzbekistán) y combatir la impunidad a este respecto (Francia, Japón).
29. Mejorar las condiciones de vida en las prisiones (Francia) y seguir arbitrando medidas para mejorar la situación en las prisiones y la formación del personal penitenciario (Portugal).

El aumento de violaciones graves a los derechos humanos como desapariciones forzadas, torturas o detenciones arbitrarias se vincula directamente con el despliegue de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia organizada. En este contexto, no se han registrado avances en la aplicación de las recomendaciones del EPU tendientes a acabar con estas prácticas y con la impunidad que las rodea.

▪ Desapariciones forzadas

Tras su visita a México, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias volvió a recomendar al Estado mexicano "garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias"²³.

En su diagnóstico, el GTDFI observó que no existe una política pública integral que se ocupe de los diferentes aspectos de prevención, investigación, sanción y reparación de las víctimas de desapariciones forzadas. Las víctimas "no confían en el sistema de justicia, ni en los Ministerios Públicos, la policía y las fuerzas armadas. La impunidad es un patrón crónico y presente en los casos de desapariciones forzadas y no se han realizado los esfuerzos suficientes para determinar la suerte o el paradero de las personas desaparecidas, para sancionar a los responsables, ni tampoco para brindar reparaciones".

²³ La Ley General debería definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; y establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tengan pleno acceso a este registro. Dicha Ley General debería permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada. Finalmente, la Ley General debería ser una herramienta jurídica para la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral. GTDFI, *Observaciones preliminares*, 31 de marzo de 2011.

Incluso en estados como Guerrero, uno de los 8 estados que sí dispone de una ley específica²⁴, las investigaciones de hechos donde puede presumirse la comisión de una desaparición forzada no son formalmente iniciadas por este delito y en su desarrollo no adoptan los parámetros aplicables para indagar eventos con esas particulares características²⁵. Por lo tanto, no se agotan las líneas de investigación que podrían derivar en el deslinde de la responsabilidad penal de servidores públicos²⁶.

Esta situación es de especial preocupación ya que, si bien la desaparición forzada de personas no es un fenómeno nuevo, ha aumentado en los últimos años. La CNDH registró un aumento sostenido en el número de quejas, pasando de 4 en el año 2006 a 77 en el año 2010. En estados como Chihuahua, las organizaciones de la sociedad civil han documentado una serie de casos que ejemplifican el fenómeno²⁷. Pese a ello, no existen estadísticas confiables al respecto, debido a la falta de investigaciones independientes, imparciales y efectivas.

▪ Tortura

La tortura en México se aplica de manera sistemática, a pesar de la existencia de una base legal desde 1991 para prevenirla y sancionarla²⁸. Por eso, las recomendaciones sobre tortura se enfocan en la necesidad de disponer de medidas efectivas y eficaces para prevenir y castigar la tortura y luchar contra la impunidad. En su informe final, sin embargo, el gobierno mexicano se limitó a afirmar que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enero de 2009 prohíbe el uso de tortura para personal de instituciones de seguridad.

²⁴ La Ley para prevenir y sancionar la desaparición forzada de personas en el estado de Guerrero, número 569, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, el 14 de octubre de 2005.

²⁵ Destaca el caso de los defensores Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas, líderes de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco, detenidos por tres personas que se identificaron como policías el 13 de febrero de 2009. Permanecieron desaparecidos hasta que sus cuerpos sin vida fueron encontrados siete días después con visibles huellas de tortura. Las autoridades competentes hicieron caso omiso a la solicitud de intervención por parte de sus familiares para investigar los hechos y dar con su paradero. Hasta la fecha no se ha castigado a ningún responsable.

²⁶ En el estado de Guerrero, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehum) registró, en los años 2009 y 2010, 15 y 16 quejas por desaparición forzada respectivamente. De 2008 a 2010, 11 de las quejas por desaparición forzada recibidas responsabilizaban a la Secretaría de la Defensa Nacional, así como 108 por detenciones arbitrarias. Los reportes del propio sistema ombudsman muestran que la militarización de la seguridad pública en Guerrero es una causa del incremento de las violaciones a derechos humanos.

²⁷ Las organizaciones de la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez tienen reportes unas cien mujeres desaparecidas entre 1993 y 2007. El aumento de las desapariciones se dispara en los últimos años, a raíz del Operativo Conjunto Chihuahua. Comunicación e Información para la Mujer (CIMAC) informa que los reportes de “desaparecidas en riesgo” han evolucionado en los últimos cuatro años: 4 en 2007, 34 en 2008, 73 en 2009 y 29 en 2010, 29. Víctor M. Quintana S., *Contexto y proceso de las desapariciones forzadas en el estado de Chihuahua*, 8 de marzo de 2011.

²⁸ Desde el año de 1991 en México está vigente la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. También existen leyes estatales que definen el delito de tortura y establecen la sanción para los responsables. México ha firmado y ratificado tanto la Convención como el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.

De 2009 a la fecha el Comité Contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) ha registrado 204 casos de alegatos de tortura, de los cuales 71 son mujeres y 133 hombres. El aumento de estos casos se ha vinculado principalmente a las políticas de seguridad emprendidas para el combate al crimen organizado y a la vigencia del arraigo. En los hechos, el arraigo limita gravemente las posibilidades de defensa legal debido a que es común que se use para fabricar delitos y que durante éste se cometan otras series de violaciones a derechos humanos entre ellas la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes²⁹. A pesar de ser un acto reprobable, el arraigo se legisló solo para casos de delincuencia organizada aunque la autoridad la aplica de en casos donde no necesariamente existe una vinculación con grupos del crimen organizado.

En este contexto, no se está garantizando aplicación de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura. Uno de los graves problemas es la falta de imparcialidad en las investigaciones, debido a que es la misma instancia que supuestamente cometió el delito la que está a cargo de la investigación. El mismo problema existe en la aplicación del Protocolo de Estambul, elemento de prueba indispensable para comprobar supuestos hechos de tortura, porque son los peritos adscritos a las Procuradurías quienes llevan a cabo los exámenes. La mayoría de las denuncias por tortura no proceden por falta de eficacia y voluntad de parte de los Ministerios Públicos y procuradurías. A la fecha existe un muy reducido número de sentencias por tortura en el país.

La visita del Subcomité para la Prevención de la Tortura en 2008 permitió un análisis pormenorizado de la situación de las personas privadas de libertad en lo relativo a la tortura y los malos tratos. Entre las recomendaciones de su informe final se incluye la de fortalecer el marco legal y los recursos humanos y materiales necesarios del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). También, asegurar su autonomía, independencia e institucionalidad. Una de las facultades del Subcomité es la prestación de asistencia para el desarrollo y funcionamiento de los órganos designados por los Estados partes para realizar visitas periódicas a los centros de detención, denominados mecanismos nacionales de prevención de la tortura, y que en el caso de México recae en la comisión Nacional de los Derechos Humanos después de un discutido proceso³⁰.

- **Sistema penitenciario**

²⁹ Varios casos han sido documentados en este sentido por el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, mencionados en el *Documento preparado para la visita de la Relatora de Independencia de Jueces y Magistrados*, de octubre de 2010, preparado por la en el Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”. Otro ejemplo paradigmático fue la detención y tortura de 25 agentes municipales de Tijuana por parte del Ejército en marzo de 2009, quienes permanecieron en detención preventiva sin cargos (bajo arraigo) en una cuartel militar, acusados presuntamente de vínculos con el crimen organizado. Un año y medio después, 13 de ellos fueron liberados por falta de pruebas, sin que se aplicase sanción alguna a los responsables. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos presentó este caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: CMDPDH, *Liberan a 13 exagentes municipales de Tijuana acusados de supuestos vínculos con el crimen organizado*, agosto de 2010.

³⁰ *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*, CAT/OP/MEX/1, 31 de mayo de 2010.

Persiste en México una tasa elevada de encarcelamientos y de hacinamiento en los centros de reclusión. El Comité de Derechos Humanos recomendó en 2010 que, para mejorar las condiciones de vida en las prisiones, el Estado mexicano debe “armonizar la legislación penitenciaria de los estados y acelerar la creación de una base de datos única para todos los centros penitenciarios en todo su territorio con miras a una mejor distribución de la población penitenciaria. Además, debe asegurarse de que los tribunales recurran a formas alternativas de castigo”³¹.

Esta situación afecta especialmente a las mujeres que enfrentan, tanto en su proceso jurídico como en sus condiciones carcelarias, serios obstáculos que obedecen directa y reiteradamente a su condición de género, que generan violencia hacia ellas y vulneran sus derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil han señalado que se debe asegurar la separación efectiva de mujeres y hombres reclusos y de disponer reglamentos para el tratamiento de los reclusos, con normas específicas para proteger los derechos de las mujeres detenidas, víctimas de discriminación y malos tratos.

Destaca particularmente que el número de personas encarceladas que aún no han sido sentenciadas representa el 41.5% de la población penitenciaria. Por tanto, la prisión preventiva no solo constituye una medida que contradice a la Constitución sino que el abuso de ésta por parte de los jueces representa el despliegue ineficiente de recursos humanos, económicos y materiales dentro del sistema penal mexicano y el régimen penitenciario³².

³¹ *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos, CCPR/C/MEX/CO/5, 7 de abril de 2010, párrafo 16.*

³² Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”, *Documento preparado para la visita de la Relatora de Independencia de Jueces y Magistrados*, octubre de 2010 [http://www.redtdt.org.mx/media/descargables/documento_Relatora_Final.pdf].

E. Trata de personas

32. Adoptar disposiciones para incorporar el delito de la trata de personas a la legislación de todas las partes constitutivas de la federación y fortalecer la base de recursos para la protección de las víctimas (Belarús), y reforzar las medidas para proteger y prestar asistencia a las víctimas, en especial los niños (Filipinas).

33. Proseguir los esfuerzos de erradicación de la explotación sexual de los niños (Belarús), y luchar contra la prostitución, la pornografía y la trata de niños y adolescentes con fines de explotación sexual (República Árabe Siria).

La Ley General para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas entró en vigor en el año 2007. Actualmente 28 entidades del país han incluido en sus códigos penales esos delitos y 11 cuentan con legislaciones locales en la materia. Como parte de las actividades de difusión, el gobierno federal hizo pública la “Campaña Corazón Azul” contra la trata de personas.

Uno de los estados donde aún no se ha dado el proceso legislativo es el estado de Guanajuato, donde no se cuenta con una ley en la materia a pesar de que las organizaciones no gubernamentales han documentado el delito en la entidad, no se ha consignado a nadie por ese delito.

El caso del estado de Tlaxcala es muy ilustrativo en cuanto a los desafíos que presenta el tema y la necesidad de abordar la problemática de una forma integral. De enero de 2009 a febrero de 2011, en diversos medios de comunicación impresos tanto estatales como nacionales, fuentes electrónicas y comunicados oficiales emitidos en las páginas web de las procuradurías de los estados de Chiapas, Distrito Federal, Michoacán y Puebla, se reportaron un total de 34 casos de trata de personas, principalmente de niñas, adolescentes y mujeres con fines de explotación sexual. En todos ellos se ubica al estado de Tlaxcala como lugar de origen de las víctimas y tratantes, lugar de resguardo temporal de las víctimas o de residencia de los hijos o hijas de éstas y como un lugar de explotación y consumo³³.

En febrero de 2010 fue instalado el Consejo Estatal contra la Trata de Personas de Tlaxcala con la participación de organizaciones de la sociedad civil quienes, entre otros puntos, han señalado la necesidad de la capacitación de funcionarios públicos encargados de la atención de casos de víctimas de trata. Asimismo, han señalado la necesidad de llevar a cabo acciones enfocadas a la erradicación de la problemática en municipios concretos del estado. En este sentido, las acciones de combate deben prever estrategias y programas específicos para desalentar la demanda, en los términos que establece la Convención de Palermo³⁴.

³³ Centro de Derechos Humanos Fray Julián Garcés, *Noveno informe Centro Fray Julián Garcés*, Tlaxcala, abril de 2011, p. 26.

³⁴ Artículo 9 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) [<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>].

F. Seguridad Pública y reforma judicial

34. Promover la aplicación de reformas en los servicios de policía y en el sistema judicial (Canadá).
35. Seguir reformando la seguridad pública y el sistema de justicia penal (Turquía) y procurar que las reformas se apliquen con celeridad a fin de que se investiguen sistemáticamente las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad, se someta a la justicia a sus autores y se indemnice a las víctimas (Austria).
36. Revisar el Código de Justicia Militar para armonizarlo más con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos (Irlanda).
37. Reconocer que la mejora de la seguridad pública debe girar en torno a los derechos humanos y el estado de derecho (Nueva Zelanda).
38. Garantizar que se respeten los derechos de los detenidos (Nueva Zelanda).
39. Evaluar la utilización del "arraigo" (detención breve) (Irlanda).
40. Aplicar con prontitud la reforma judicial para que se investiguen exhaustivamente las denuncias de tortura, detención arbitraria y desaparición forzada (Perú), en estricta conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, y que la sociedad civil tenga una participación adecuada en el proceso (Italia).
41. Seguir obrando en pro de la profesionalización y la modernización del sistema judicial en todos sus aspectos, entre ellos el orden público y la administración de la justicia (Palestina).
42. Asignar recursos financieros y humanos suficientes para la aplicación del nuevo sistema de seguridad pública y justicia penal, incluida la difusión adecuada de información entre los usuarios y la formación de jueces y abogados (Chile). asignar recursos suficientes a los sistemas penitenciario y de justicia penal con miras a reducir el atraso acumulado en la imposición de las penas (Irlanda).
43. Investigar exhaustivamente todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por elementos de las fuerzas militares y de seguridad, y adoptar las recomendaciones formuladas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de México (Canadá).
44. Investigar exhaustivamente los abusos y violaciones de los derechos humanos cometidos por agentes del orden público en las prisiones y velar por que se sancione debidamente a sus autores (Portugal); investigar todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos, en particular las relativas a personas detenidas durante operaciones policiales, y hacer que se enjuicie y se sancione debidamente a los autores (Uzbekistán).
45. Hacer de la lucha contra la impunidad una de las prioridades del Gobierno (Bélgica) y realizar un esfuerzo concertado para combatirla a nivel nacional (Reino Unido).
46. Prevenir la impunidad de las violaciones de los derechos humanos e investigar, en todo el territorio nacional, los casos en que estén involucradas autoridades policiales y judiciales (Cuba); ocuparse seriamente de las denuncias de torturas y de uso sistemático y excesivo de la fuerza por los organismos del orden público, para poner fin a la cultura de la impunidad (Bangladesh); investigar las denuncias de tortura y otros abusos de los derechos humanos cometidos por el personal policial, militar y de seguridad, y acabar con el clima de impunidad (Azerbaián); intensificar los esfuerzos para poner fin a la tortura y los malos tratos, erradicar la impunidad de tales hechos y asegurar que se someta a la justicia a los presuntos responsables (Dinamarca).
47. Adoptar medidas firmes para eliminar la corrupción y la impunidad en las ramas judicial, ejecutiva y de seguridad (Pakistán); redoblar los esfuerzos para combatir la corrupción a todos los niveles (Cuba); fortalecer las medidas contra la corrupción y los excesos de la policía (Italia), y seguir desarrollando y garantizando una política eficaz de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (Belarús).

48. Adoptar las medidas necesarias para erradicar la impunidad de las violaciones de los derechos humanos, en particular las cometidas contra las mujeres y los pueblos indígenas (Bolivia), y contra los periodistas (Suecia).

49. Dar prioridad a los derechos humanos de los pueblos indígenas cuando se aborden las cuestiones relativas a la impunidad, y mejorar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas fortaleciendo la defensa pública de los pueblos indígenas y proporcionando mejores servicios de traducción, entre otras medidas (Finlandia).

50. Luchar contra la delincuencia organizada mediante la adopción de políticas eficaces (Turquía); fortalecer las políticas y estrategias gubernamentales de lucha contra la delincuencia organizada a nivel regional y darlas a conocer a los países de la región, y seguir celebrando cursos prácticos regionales para intercambiar experiencias y transmitir conocimientos sobre sistemas de seguridad pública y justicia penal (Honduras).

51. Incluir aspectos relacionados con los derechos humanos en todos los programas de formación y aplicar estos programas en todas las dependencias policiales (Italia); velar por que los miembros de las fuerzas armadas, de la policía y del personal penitenciario y judicial reciban una formación adecuada en derechos humanos (Suiza).

Ante el problema del crimen organizado que enfrenta el país, el Gobierno de Felipe Calderón adoptó una estrategia principalmente policial que ha conllevado la militarización de la seguridad pública y el despliegue de las fuerzas armadas en grandes regiones del país. Las recomendaciones sobre seguridad pública y militarización están enfocadas en prevenir los abusos y violaciones cometidos por policías y militares así como impulsar la reforma del sistema de justicia penal, para combatir la impunidad.

▪ Seguridad pública y militarización

En su respuesta a las recomendaciones relativas a seguridad pública, el gobierno mexicano mencionó que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009 establece las bases para la profesionalización de policías de los tres niveles de gobierno. Sin embargo, los procesos de capacitación no consideran ni la participación ni el monitoreo externo, sobre todo de organizaciones civiles especializadas.

El gobierno federal también aseguró en su respuestas a las recomendaciones que la Ley de la Policía Federal “reconoce las capacidades de investigación de la policía...” Sin embargo, la Ley ha sido cuestionada, por ejemplo, porque faculta a la policía a realizar operaciones encubiertas sin que para ello existan los controles necesarios. Ha dado lugar también a posibles afectaciones en las garantías individuales de intimidad, inviolabilidad del domicilio y comunicaciones privadas o en el derecho de los procesados a conocer el nombre de sus acusadores. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de esta Ley.

Además, en México continúa³⁵ vigente la figura de la denominada “cuasi flagrancia” o “flagrancia equiparada”, la cual es contraria a las normas internacionales que protegen

³⁵ Varios organismos internacionales se han pronunciado sobre la inconformidad de la figura de la casi flagrancia con el derecho internacional de los derechos humanos. A este respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que la ampliación del concepto de flagrancia, es responsable de aumentar las circunstancias en las cuales se pueden efectuar arrestos sin orden judicial, “implica una

los derechos humanos, visto que permite el perpetuarse de detenciones arbitrarias considerado que otorga una suerte de "cheque en blanco" para detener a las personas".

Actualmente, las preocupaciones principales se centran en la reforma a la Ley de Seguridad Nacional. En abril de 2011 diversas organizaciones mostraron su preocupación sobre tres aspectos fundamentales relativos a la discusión sobre esta reforma: 1) la regularización de la participación de la Fuerza Armada Permanente (FAP) en labores que constitucionalmente no le corresponden; 2) la criminalización de la protesta social pacífica, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión; y 3) la ausencia de controles democráticos sobre la actuación de la FAP en la atención a supuestas "afectaciones a la seguridad interior", lo que se refleja en la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos de civiles, y la ausencia de mecanismos de monitoreo y fiscalización por parte del Congreso, el Poder Judicial y los organismos públicos autónomos³⁶.

El Estado mexicano debe incorporar los estándares y recomendaciones internacionales en materia de seguridad ciudadana a fin de que la seguridad que provea responda a un enfoque integral, comprensivo de las dimensiones sociales, políticas y económicas de la innegable problemática de seguridad que hoy atraviesa el país, y no sólo ni privilegiadamente al uso de la fuerza.

Esto incluye el retiro progresivo de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública, como ha sido recomendado en reiteradas ocasiones. Como apunta el GTDFI, "la lógica del ejército y la policía son diferentes y por lo tanto los operativos militares desplegados en el contexto de la seguridad pública deberían ser estrictamente restringidos y adecuadamente supervisados. El personal militar está entrenado para enfrentar fuerzas extranjeras enemigas y no para realizar actividades propias de la policía o interactuar con civiles".

▪ Reforma judicial

La reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad entró en vigor el 19 de junio de 2008 y ahí empezó el plazo de 8 años para implementarla por completo. A la fecha, casi tres años después, el avance es el siguiente:

Ámbito federal	Aún no se legisla el Código de Procedimientos Penales
7 estados donde ya operan el sistema acusatorio	Chihuahua, Oaxaca, Durango, Zacatecas, Estado de México, Morelos y Baja California
4 estados que iniciarán su funcionamiento en 2011	Hidalgo, Guanajuato, Yucatán y Puebla
14 entidades que están	Campeche, Chiapas, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán,

amenaza seria a la seguridad de las personas". Observaciones del Comité de Derechos Humanos. México, CCPR/C/79/Add. 109, 27 julio de 1999, párrafo 10.

³⁶ Carta conjunta sobre la Ley de Seguridad Nacional, 25 de abril de 2011 [http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=507&descargable=110422_LSN.pdf].

planeando el proceso de implementación	Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y el Distrito Federal
7 estados donde aún no ningún avance	Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz

En el ámbito federal el nuevo sistema no existe. Menos de una cuarta parte de los estados tienen ya el sistema operando aunque algunos sólo de manera parcial mientras que dos terceras partes están en el inicio o bien no han hecho nada al respecto. Parece que se va configurando un escenario en donde la mayoría de los estados quieren hacer todo en el último momento o bien acaben presionando para que se les dé una prórroga y postergar aún más el acceso efectivo a la justicia para los ciudadanos.

Otro aspecto de la reforma se refiere a la figura del Juez de ejecución de sanciones. De acuerdo con el quinto transitorio del decreto de reforma, éstos deben estar funcionando a más tardar en 20 de junio de 2011. En el ámbito federal no se ha aprobado la ley respectiva y, por tanto, no se cuenta con el marco jurídico adecuado. El Consejo de la Judicatura Federal ha informado que lo resolverá con un acuerdo general y prevén la entrada en función de 16 jueces federales en la materia. Además de la falta de ley hay que considerar que no se ha previsto presupuesto para esta etapa.

En el caso del Distrito Federal, a principios del mes de mayo de 2011 se aprobó la ley de ejecución de sentencias pero la selección de estos funcionarios está sumamente retrasada de tal manera que posiblemente sólo se inicie con 2 ó 3 jueces y no con los 25 que se necesitan. Además, tampoco está previsto el presupuesto para la infraestructura indispensable ni para salarios.

Hasta la fecha no existe ninguna propuesta para hacer efectivo lo establecido en el artículo 18, que prescribe lo siguiente: “El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad”.

Este proceso de aplicación está teniendo resistencias y oposiciones. En meses anteriores, a consecuencia de la sentencia absolutoria que emitieron los jueces del caso de Rubí Marisol Frayre en el estado de Chihuahua, iniciaron una serie de críticas hacia los juicios orales, lanzadas tanto por el Presidente Felipe Calderón como por el Gobernador del estado, acusando al sistema de ser una puerta giratoria para los delincuentes así como de ser hipergarantista. Este tipo de cuestionamientos mantiene vigente la posibilidad de contrarreformas y también actualiza el riesgo de la intervención de los ejecutivos en las tareas del poder judicial. En este caso el gobernador del estado de Chihuahua influyó para que los jueces fueran sometidos a procesos de investigación y a que el tribunal de casación cambiara el sentido de la sentencia para satisfacer la presión social.

En cuanto a la participación social, casi no existe. En el ámbito federal sólo un integrante de las organizaciones de víctimas de delito forma parte del Consejo de la SETEC³⁷ y en los estados las Comisiones de Implementación están integradas exclusivamente por funcionarios públicos. No se cuenta con una plan general y avanza a trompicones, con

³⁷ Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal: <http://www.setec.gob.mx/>

medidas en muchos casos improvisadas y no existe tampoco una expectativa social de poder contar con una nueva justicia. A tres años de iniciado el proceso no existe ninguna estrategia de difusión lo que provoca que la sociedad esté al margen.

La Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados concluyó en su informe después de su visita a México que “la implementación exitosa de la reforma del sistema de justicia penal dependerá del liderazgo político y de un renovado impulso por parte de todas las instituciones y actores relevantes, así como de inversiones económicas y otras acciones que deberían llevarse a cabo en lo inmediato”³⁸.

³⁸ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011 [<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/17/30/Add.3&Lang=S>].

G. Defensores y defensoras, periodistas y libertad de expresión

52. Reconocer públicamente el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos y las ONG en la protección de los derechos humanos en México (Reino Unido).

53. Invitar a las ONG dedicadas a la promoción de la libertad de prensa a participar en un diálogo constructivo sobre los medios por los que México puede poner coto a la violencia contra los periodistas y garantizar la libertad de prensa (Noruega).

54. Fortalecer los derechos de los periodistas y la libertad de los medios de comunicación; hacer que los gobiernos, a nivel tanto estatal como municipal cumplan su responsabilidad de proteger la libertad de los medios de comunicación (Alemania).

55. Introducir reformas legislativas para garantizar la apertura y la transparencia de los medios de comunicación del país (Federación de Rusia); revisar la legislación que rige la radio, la televisión y la comunicación, y dar seguimiento al fallo de la Suprema Corte de Justicia sobre un nuevo marco jurídico que permita la diversidad en los medios de comunicación (Países Bajos).

56. Adoptar medidas más eficaces para combatir la violencia contra los periodistas y el personal de los medios de comunicación (Reino Unido); proporcionar a estas personas mayores garantías (Perú), y velar por su seguridad (Bangladesh, Dinamarca, Perú) en el desempeño de sus deberes profesionales (Bangladesh), en particular de los que investigan y denuncian casos de tráfico de drogas y corrupción (Perú).

57. Crear el marco jurídico adecuado a fin de que la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra periodistas tenga la competencia necesaria para investigar y enjuiciar a los autores con mayor independencia (Países Bajos).

58. Investigar los casos de agresiones y actos de violencia y amenazas contra periodistas y defensores de los derechos humanos (Alemania, Azerbaián), a fin de someter a la justicia a los autores (Alemania), e intensificar los esfuerzos para garantizar que la investigación de las agresiones contra los defensores de la libertad de expresión se haga a nivel federal (Dinamarca).

59. Velar por que se investiguen y enjuicien de forma efectiva los delitos y violaciones cometidos contra periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, que se castigue a los responsables y que se dé una respuesta pronta a las denuncias de amenazas, acosos e intimidación de periodistas, abogados y defensores de los derechos humanos, y se adopten medidas adecuadas para su seguridad (Noruega).

60. Mejorar la eficacia de las "medidas cautelares" para proteger a los defensores de los derechos humanos (Alemania), en particular adoptando estrategias eficaces e integrales de prevención a nivel central y local, a fin de prevenir las agresiones y proteger la vida y la integridad física de los periodistas y defensores de los derechos humanos, y hacer de modo que los programas correspondientes se sustenten en un compromiso político firme y reciban los recursos adecuados (Noruega).

61. Adoptar medidas para garantizar la libertad de manifestación y asegurar la protección de los manifestantes (Francia).

El contexto para la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión ha empeorado en los dos últimos años. La documentación de los casos de agresiones muestra la gravedad de la situación y que no hay avances tangibles en la investigación y sanción a los responsables. El Estado no ha llevado a cabo estrategias integrales para prevenir las agresiones y proteger a defensoras y defensores, a periodistas y a medios de comunicación en situación de riesgo. Tampoco se ha avanzado en reformas del marco legal que aseguren la diversidad y la pluralidad informativa en el país como marcan las recomendaciones.

- **Personas defensoras de los derechos humanos**

La Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) publicó en 2009 un informe sobre la situación de los y las defensoras de derechos humanos en México. En su estudio documentó 128 casos de ataques y presuntos actos de agresión contra personas defensoras ocurridos entre 2006 y agosto de 2009, incluyendo 10 homicidios, y constató que la impunidad y la falta de sanción rigen en más del 98% de los casos³⁹.

El informe fue ampliado y actualizado en 2010, reportando que de septiembre de 2009 a octubre de 2010 se registraron un total de 37 presuntas agresiones más⁴⁰. La OACNUDH constató un incremento del hostigamiento, las amenazas y las agresiones y reafirmó el alto grado de impunidad, que constituye “el factor que en mayor medida aumenta el riesgo de las y los defensores, pues los deja en una situación de indefensión y desprotección”. También, el aumento respecto al año anterior de las medidas cautelares de protección otorgadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴¹ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a defensores y defensoras en riesgo.

En estos diagnósticos se recoge que la mayoría de las y los defensores víctimas de los casos analizados trabajaba en zonas aisladas, marginadas o de alto riesgo debido a la falta de condiciones de seguridad. Los temas que trataban estaban relacionados principalmente con los derechos de pueblos indígenas, la defensa de recursos naturales y las denuncias por abusos cometidos por elementos militares. Las entidades en las que se registra el mayor número de denuncias son Chihuahua, Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

El origen de las agresiones es incierto en la mayoría de casos ya que no existen investigaciones prontas y eficientes. Sin embargo, algunos indicios permiten apuntar hacia tres tipos de presuntos responsables: funcionarios gubernamentales cuyos intereses son afectados por la actividad de los y las defensoras, delincuentes que ven en esta actividad un obstáculo a sus intereses y personeros de empresas transnacionales que guiadas por el afán de lucro minan la resistencia de colectivos afectados por sus actividades.

Por su parte, la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para toas y todos” ha registrado 15 casos de agresiones a defensores y defensoras entre los años 2009 y 2010 emitidas por las organizaciones de la propia Red. Todos ellos permanecen en la impunidad. En el estado de Guerrero, por ejemplo, se ha

³⁹ *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México*, 2009, disponible en [www.hchr.org.mx/documentos/libros/informepdf.pdf].

⁴⁰ La actualización fue presentada el 24 de noviembre de 2010: OACNUDH, *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*, 2010 [<http://www.hchr.org.mx/files/doctos/Libros/2010/L241110b.pdf>].

⁴¹ El Programa de Atención de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a 17 de noviembre de 2010 había iniciado 38 expedientes de queja para investigar probables hechos violatorios a derechos humanos en perjuicio de defensores, de los cuales 6 se abrieron de oficio. En 2010 la CNDH emitió 18 medidas cautelares a favor de defensoras y defensores de derechos humanos.

documentado como los agentes del ministerio público frecuentemente emplean un doble rasero en las actuaciones relacionadas con los y las defensoras. Por un lado, las investigaciones encaminadas a indagar amenazas, hostigamientos u otros crímenes en contra de activistas demoran considerablemente en presentar avances y a menudo permanecen sin progreso. Por otro, las investigaciones en que falsamente se acusa a los activistas para criminalizarlos suelen atenderse con inusitada diligencia⁴².

Este estado constituye también un ejemplo de la ausencia total de procesos de investigación y de acceso a la justicia así como de la falta de una política clara, coordinada y eficaz para la implementación integral de medidas de protección a favor de las y los defensores. Comúnmente son las autoridades, sobre todo locales, quienes ante la falta de responsabilidades claras no implementan tales medidas de manera eficaz, una situación grave tanto por la urgencia de proteger a estos grupos y personas como por el número inédito de defensores que se han visto obligados a obtener medidas de protección⁴³.

El informe de la OACNUDH incluía recomendaciones que, en consonancia con las del EPU, promovían el reconocimiento del trabajo de los y las defensoras, instaban a investigar las agresiones y acabar con la impunidad y solicitaban la creación de mecanismos específicos de protección en concertación con las organizaciones de la sociedad civil, que incluyesen a defensores y a otros grupos de población en especial situación de vulnerabilidad, en particular periodistas.

Para el caso del mecanismo de protección, la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la OACNUDH impulsaron un foro realizado los días 11 y 12 de febrero de 2010 con participación de la sociedad civil. Entre los acuerdos se acordó impulsar la creación de un mecanismo integral de prevención, protección e investigación subsidiario y complementario a las obligaciones del Estado ya existentes, que asegurase la participación de la sociedad civil y que considerase tanto a defensores como a periodistas, atendiendo las respectivas especificidades.

Sin embargo, la Secretaría de Gobernación no ha mantenido el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo dicho mecanismo como se comprometió. Por su parte, un grupo de organizaciones, elaboró una propuesta de mecanismo que pueda implementar medidas de prevención, protección e investigación eficientes⁴⁴. El proyecto retoma experiencias de diversos países para proponer un

⁴² El Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" ha documentado en los últimos años los casos de las agresiones en contra de la Organización del Pueblo Indígena Me'phaa, de la Organización para el Futuro del Pueblo Mixteco o de Radio Ñomndaa, entre otros.

⁴³ Tras una misión de expertos a Guerrero, la Fundación del Consejo General de la Abogacía Española (FCGA) expuso que existe "una mala praxis en el desempeño de las actuaciones de investigación, así como la pasividad o inactividad del Estado no sólo en la protección de la víctima sino en la disposición de los medios para llevar a cabo de manera efectiva dicha protección y ser el garante del amparo de estas personas". FCGA, *Impunidad e indefensión: caso Fernández Ortega y otros vs. México*, octubre de 2010.

⁴⁴ Esta propuesta es pública y fue presentada en audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 2010 durante el 140° período de sesiones.

mecanismo integral, capaz de responder a las diversas problemáticas detectadas y dar respuesta así a las recomendaciones del EPU. A la fecha, las autoridades del gobierno federal han sido renuentes a reestablecer un espacio de diálogo para poder implementar dicho proyecto.

- **Libertad de expresión**

Durante los años 2009 y 2010 al menos 19 periodistas más han sido asesinados y 2 más permanecen desaparecidos. La situación de violencia hacia la prensa en algunos estados del país se agudiza, especialmente contra el periodismo local que cubre temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico, y seguridad pública. Al mismo tiempo la denuncia pública de las agresiones disminuye como consecuencia del nivel de las amenazas y de la falta de investigación por parte del Estado⁴⁵.

En aras de fortalecer la investigación de los casos de agresiones, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) sustituyó en 2010 a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas (FEADP), creada en 2006. El nuevo acuerdo de creación mantiene algunas carencias y limitantes: la discrecionalidad en la facultad para atraer casos; la ambigüedad en la definición del sujeto pasivo de la agresión (víctima), y limitantes para el conocimiento de delitos, tales como el requisito de que sean delitos federales o conexos, que prevean pena de prisión y que no se consideren cometidos por motivo de la delincuencia organizada⁴⁶.

Sólo en 2010, la FEADLE consignó 7 casos (que implican a 17 presuntos responsables, aunque no hay ninguna sentencia condenatoria) lo que supone un aumento frente a los 4 casos consignados entre 2006 y 2009 (de los cuales 1 acabó en sentencia condenatoria). Estas cifras siguen siendo insuficientes respecto al volumen total de agresiones descritas. Además, como recogen las recomendaciones del EPU, no se han concretado las iniciativas para federalizar los delitos cometidos contra la libertad de expresión, lo que sigue limitando el trabajo de la FEADLE⁴⁷. Sin embargo, la lucha contra la impunidad exige también un esfuerzo de las entidades federativas en la tarea de dotar a sus órganos de procuración de justicia y a sus jueces de mayores y mejores garantías de funcionamiento, incluyendo mayor autonomía, recursos y fortalecimiento técnico.

⁴⁵ En 2009 se registraron 244 agresiones y en 2010, 155. Si bien parte de estas agresiones son responsabilidad de actores ligados al crimen organizado, el 65% de los casos en 2009 y el 49% en 2010 se atribuyen a funcionarios públicos y fuerzas de seguridad. En lo que va de sexenio suman ya un total de 44 asesinatos y 8 periodistas desaparecidos. Estos datos mencionados corresponden a ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y al Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos: *Violencia en México y el acceso a la información. Análisis de cifras*, México D.F., abril de 2011.

⁴⁶ ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y al Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos, *op. cit.*, pág. 45.

⁴⁷ Con la federalización se busca que la PGR y los jueces federales penales sean competentes para investigar y juzgar estos crímenes. La Cámara de Diputados aprobó en abril de 2009 una reforma insuficiente al Código Penal Federal ya que protege de forma parcial el derecho a la libertad de expresión, ya que “no faculta a la federación para investigar y sancionar estos delitos ni por la vía de la federalización, ni por vía de la atracción, porque no contempla las reformas procesales adecuadas, pudiendo las autoridades federales intervenir únicamente bajo los mismos supuestos en los que hoy en día actúa”. Relatoría Especial Sobre Libertad de Expresión, *Informe Anual 2010. Vol. II Informe Anual de la CIDH*, marzo de 2011 [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/RELATORIA_2010_ESP_P_abril.pdf].

En relación a avances sobre mecanismos de protección, la Secretaría de gobernación dio a conocer en noviembre de 2010 el “Convenio de coordinación para la implementación de acciones de prevención y protección a periodistas”, un acuerdo interinstitucional que contemplaba la creación de un Comité Consultivo y unos Lineamientos de Operación y Funcionamiento con “los criterios para la adopción, implementación, preservación, modificación o terminación de medidas de prevención y protección de periodistas”. El Comité se instaló el 3 de diciembre. Sin embargo, los lineamientos, que debían haber sido elaborados antes del 3 de enero de 2011, no han sido todavía publicados⁴⁸.

En relación a asegurar la diversidad y la pluralidad de medios en el país, las relatorías de libertad de expresión de la ONU y la OEA consideraron tras su visita a México que persiste una “inseguridad jurídica respecto a la regulación de la radiodifusión en el país”⁴⁹. Para las relatorías es necesario, en aras de promover la diversidad y pluralidad de medios adoptar “medidas estructurales como el establecimiento de un órgano regulador de la radiodifusión que tenga independencia del gobierno” y “asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del gobierno con el objetivo de fomentar la diversidad y garantizar a la sociedad, entre otros, ciertos servicios educativos y culturales”. Además, insistieron en la necesidad urgente de “aprobar una legislación que responda a la sentencia de la Suprema Corte y los estándares internacionales, de manera tal que las emisoras comunitarias obtengan autorización para operar, así como que se establezca un marco jurídico claro sobre su funcionamiento”⁵⁰.

⁴⁸ Organizaciones como ARTICLE 19 y el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) han señalado la falta de claridad sobre la participación de la sociedad civil y la necesidad de que la OACNUDH sea un integrante permanente en este mecanismo. No se determinan las atribuciones del Subcomité de Evaluación, los procedimientos de trabajo y lineamientos que garanticen atención integral, oportuna, eficiente, digna, con perspectiva de género y confidencialidad. El Comité no será tampoco efectivo si, entre otras cosas, no se disponen también de mecanismos para la atención, prevención y protección en los ámbitos estatal y municipal. ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y al Centro Nacional de Comunicación Social, Cencos, *op. cit.*, pp. 54-56.

⁴⁹ Tras la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en junio de 2007, la cual declaró inconstitucional varias disposiciones de las Leyes Federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal no han creado el marco normativo apropiado para cubrir los vacíos generados y señalados por la sentencia de la Suprema Corte. *Visita oficial conjunta. Observaciones preliminares*, ONU, OEA, 24 de agosto de 2010.

⁵⁰ *Visita oficial conjunta. Observaciones preliminares*, ONU, OEA, 24 de agosto de 2010 [<http://www.libertad-expresion.org.mx/wp-content/uploads/2010/08/Informe-preliminarOEA-ONU.pdf>].

H. Pobreza y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

62. Seguir fortaleciendo los programas para fomentar el crecimiento y crear empleo (Canadá).
63. Seguir mejorando las condiciones de trabajo de los braceros y consolidando la labor de los inspectores del trabajo (Guatemala).
64. Adoptar más medidas concretas para acabar con las disparidades en el empleo y los salarios, aumentar las tasas de matriculación de los niños indígenas y revisar el sistema judicial (Japón).
65. Combatir la pobreza extrema (Argelia, Honduras) y proseguir los esfuerzos para erradicarla (Argelia, Honduras, Santa Sede).
66. Fortalecer las actividades y programas de lucha contra la pobreza (Brasil, Canadá) y asignar más recursos financieros para erradicarla, especialmente en las zonas rurales (Azerbaiyán).
67. Prestar especial atención a la situación de los pueblos indígenas en los programas y estrategias de reducción y erradicación de la pobreza (Argelia, Azerbaiyán, Filipinas) y adoptar medidas para tratar de resolver la pobreza extrema que padecen esos pueblos (Honduras).
68. Dedicar más esfuerzos y recursos financieros a la disminución del elevado nivel de mortalidad y de las altas tasas de desnutrición, en especial en las zonas rurales y entre los pueblos indígenas (Azerbaiyán).
69. Seguir extendiendo y fortaleciendo el sistema de atención primaria de la salud y mejorando la calidad de esos servicios (Honduras), y redoblar los esfuerzos para reducir el número de muertes de parto, mediante la formación de las parteras y el establecimiento de más clínicas de obstetricia (Santa Sede), con especial atención a las mujeres y los pueblos indígenas (Honduras, Santa Sede).
70. Seguir desplegando esfuerzos en pro del derecho a la alimentación (Viet Nam), a la salud (Arabia Saudita, Viet Nam) y a la educación (Arabia Saudita), en particular para los grupos vulnerables que viven en la pobreza extrema, como los pueblos indígenas (Viet Nam), y adoptar nuevas medidas y reforzar el programa nacional con esta finalidad.
71. Aplicar plenamente el Programa de apoyo alimentario y abasto rural, el Programa de abasto social de leche, el Programa apoyo alimentario vivir mejor y la estrategia integral de asistencia alimentaria, a fin de satisfacer las necesidades alimentarias de los sectores más vulnerables de la sociedad (Malasia).
72. Proseguir los esfuerzos encaminados a proporcionar financiación adecuada para la vivienda de los sectores más pobres de la población (Malasia).
73. Asegurar el acceso efectivo de todos los niños a la educación, en particular los niños migrantes e indígenas, y adoptar medidas eficaces contra su exclusión del sistema educativo (Argelia).
74. Tratar de mejorar las tasas de matriculación de las niñas en las escuelas primarias y secundarias (Filipinas).

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales son derechos programáticos en los que se debe ir avanzando progresivamente. Para ello, el Estado debe arbitrar los medios a su alcance para cubrir las necesidades mínimas de la población en las áreas involucradas y definir políticas de mejoramiento progresivo del nivel de vida de los habitantes, mediante la ampliación del disfrute de esos derechos⁵¹. Los tres poderes de

⁵¹ El Capítulo III, párrafo 20, de la Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina y el Caribe, 24 de julio de 1998, señala: "Los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia. Para el logro de este orden económico-social mínimo los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales no imponen fórmulas uniformes, pero requieren al menos que el

gobierno, en los diferentes ámbitos, deben utilizar los máximos recursos disponibles y la escasez de recursos no exime a los estados de ciertas obligaciones esenciales⁵². Las recomendaciones del EPU se enfocan en la reducción de las desigualdades y, en especial, garantizar los DESC a grupos vulnerables como los pueblos indígenas, niños y niñas o migrantes.

▪ Reducción de las desigualdades

Para reducir las desigualdades se requieren un conjunto de políticas económicas y sociales coordinadas entre las diferentes instituciones y ámbitos de gobierno. Sin embargo, no se ven avances globales que repercutan en la reducción de las desigualdades, como promueven las recomendaciones.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) recoge en un informe de 2011 que México ocupa el segundo lugar en desigualdad de ingreso de los países de la OCDE y el nivel más alto de pobreza relativa (uno de cada cinco mexicanos es pobre, comparado con sólo uno de cada diez en promedio en la OCDE)⁵³. Casi a la mitad de los mexicanos les resulta difícil o muy difícil poder vivir de sus ingresos⁵⁴.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha registrado enormes diferencias entre las regiones y las 32 entidades federativas del país en materia de salud, educación e ingreso, aún cuando México se ubica en el umbral de los países de más alto nivel de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El noreste del país es la zona con el IDH más alto y ahí se ubica, por ejemplo, el estado de Nuevo León que ocupa la posición 2 del IDH para México y que, junto con el Distrito Federal, se acerca al IDH de algunos países europeos. Por otro lado, la región sur del país presenta el IDH más bajo; ahí se encuentra Chiapas, que ocupa la última posición y, junto con Oaxaca, no supera el índice de los Territorios Ocupados de Palestina.

Entre las causas de esta desigualdad, el PNUD destaca la precariedad de la inversión y los obstáculos que enfrenta la gestión pública a nivel local, que frenan el ejercicio de los

Estado arbitre los medios a su alcance para cubrir las necesidades mínimas de la población en las áreas involucradas y defina políticas de mejoramiento progresivo del nivel de vida de los habitantes, mediante la ampliación del disfrute de esos derechos”

⁵² El Comité DESC en su observación número 3 estableció que: “Para que cada Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo para satisfacer con carácter prioritario, estas obligaciones”. La índole de las obligaciones de los Estados Partes, Observación General núm. 3, U.N., Comité DESC, 5º periodo de sesiones E/199/23 (1990), párr. 10.

⁵³ El informe *Panorama de la Sociedad 2011. Indicadores Sociales* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) establece que el índice Gini, que mide las desigualdades, marcó para México un 0.48 (la media de los países de la OCDE se encuentra en 0.31). Además, identificó que en 10 años sólo ha habido un incremento del 0.21 en el Gini [http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_21571361_44315115_2671576_1_1_1_1,00.html].

⁵⁴ De acuerdo a datos oficiales, en el año 2008, 44.2 por ciento de la población nacional vivía en condiciones de pobreza multidimensional, es decir, aproximadamente 47.2 millones de personas en el país presentaban al menos una carencia social y no tenían un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Medición de la pobreza, 2011* [<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/index.es.do>].

derechos y de las libertades individuales. La desigualdad regional también se expresa en el fenómeno de la migración interna y externa. De hecho, las diferencias regionales son tales que “hay zonas que ofrecen mejores condiciones de vida que las que se tienen en el lugar de origen”⁵⁵.

En contraste, la Revista Forbes publicó en marzo de 2011 que el magnate mexicano Carlos Slim Helú encabezaba la lista de billonarios. Se calcula que su fortuna es de 74 mil millones de USD. Su fortuna se incrementó en 20.5 mil millones de dólares en un año. Además de Carlos Slim existen tres mexicanos entre los 100 más ricos de todo el mundo⁵⁶.

▪ Crecimiento y empleo e inspección de trabajo

En contra de toda lógica de armonización progresiva en materia de derechos humanos laborales, las últimas propuestas de reforma en materia laboral contravienen las recomendaciones del EPU. Buscan relativizar la obligatoriedad de los contratos colectivos de trabajo; pagar el salario por hora, por obra y por productividad; disponer de la jornada de trabajo según las necesidades del mercado; reducir las prestaciones económicas y terminar con la prima de antigüedad; e intentar inhibir lo más posible el derecho a huelga⁵⁷.

El Estado mexicano ha privilegiado una visión de productividad en condiciones precarias de trabajo para las y los trabajadores en México. De 2007 a 2010 la tasa de desempleo creció de 3.7 a 6.3 por ciento, dejando en grave situación de vulnerabilidad a jóvenes y mujeres trabajadoras, principalmente⁵⁸. Sólo en marzo de 2011 existían 957,071 mil solicitantes de empleo, en el Portal del Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, de los cuales fueron colocados 173,399. En 2011, 1.09% del presupuesto total fue asignado a temas laborales mientras que 6.30% se asignó a temas empresariales.

Al problema de la desocupación se suma el de la precariedad del empleo, ya que de los 44.6 millones de personas ocupadas en el país, 28.8 millones no tienen acceso a

⁵⁵ PNUD, Informes sobre Desarrollo Humano en México, 2002, 2004 y 2006-2007. Disponibles en: www.undp.org.mx.

⁵⁶ “Los billonarios del mundo”, *Revista Forbes*, marzo de 2011 [http://www.forbes.com/fdc/welcome_mjx.shtml].

⁵⁷ Las iniciativas de reforma a la Ley Federal del Trabajo presentadas en 2011 por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional muestran la falta de compromiso por el respeto y garantía de los derechos humanos laborales y contribuyen a la vulnerabilidad en la que ya se encuentran muchos de los y las trabajadoras. Estas iniciativas buscan “regularizar” condiciones de precariedad y explotación en contra de toda lógica de armonización progresiva en materia de derechos humanos laborales.

⁵⁸ El desempleo abierto se incrementó 72% durante los tres primeros años de la administración de Felipe Calderón. El mayor crecimiento del empleo, se da en el sector informal. De 2006 a 2010, el porcentaje creció 5.76% (más que la población ocupada total, 4.04%) y el empleo formal 1.95%. Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL), *Década panista 200-2010. Decenio Perdido para los derechos laborales. XIV Informe de Derechos Humanos Laborales*, 2011.

instituciones de salud (7.9% más que en la administración del presidente Vicente Fox). Además de un sector de 29.2 millones de trabajadores subordinados y remunerados, sólo 17.5 millones cuenta con prestaciones (11.7 millones carecen de ellas), sólo 15.3 millones cuenta con un contrato por escrito y 13.7 trabajan sin éste; 14.2 millones tienen jornadas de 35 a 48 horas y ocho millones laboran más de 48 horas a la semana⁵⁹.

Las jornadas de trabajo se extienden más allá de lo que establece la ley, existe un aumento en la subcontratación que afecta principalmente a los y las jóvenes, y se retrocede en el derecho a la seguridad social. El nivel salarial ha generado una pérdida en el poder adquisitivo lo que provoca que trabajadores y trabajadoras carezcan de la posibilidad de acceder a su derecho a una vivienda adecuada, al derecho a la alimentación, a la educación y a la salud, entre otros.

Respecto a la recomendación de reforzar la labor de las autoridades de inspección de trabajo, el titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social declaró en 2011 que en México no hay ni siquiera un inspector por cada 100 mil trabajadores⁶⁰. La inspección laboral tiene como objetivo el garantizar las condiciones de trabajo y protección de los trabajadores⁶¹.

La Organización Internacional del Trabajo ha establecido como indicadores que el número de inspectores por trabajador “debería ser de aproximadamente un inspector por cada 10,000 trabajadores en los países industriales con economías de mercado, un inspector por cada 15,000 trabajadores en los países con economías en fase de industrialización, y un inspector por cada 20,000 trabajadores en los países de transición y un inspector por cada 40,000 trabajadores en los países menos desarrollados”⁶².

▪ **Derecho a la alimentación**

En mayo de 2011, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó una reforma que eleva a rango constitucional el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. En el artículo 4 constitucional se adiciona que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El estado lo garantizará”. En el artículo 27 que “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior también tendrá

⁵⁹ Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL), *Op. Cit.*, p. 9.

⁶⁰ Conferencia de prensa ofrecida por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, Javier Lozano Alarcón, al término de la sesión de la Comisión Tripartita para la Ley de Ayuda Alimentaria a los Trabajadores, 28 de marzo de 2011, Hotel Niko, México D.F.

⁶¹ De acuerdo con el artículo 10 del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo, se pide un número de inspectores suficiente para desempeñar las funciones necesarias, que son: velar por el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, investigar las quejas y realizar exámenes materiales, técnicos y administrativos; proporcionar información y asesoramiento técnicos a los empleadores y los trabajadores; proponer en conocimiento de las autoridades competentes los defectos y abusos no cubiertos por las disposiciones legales en vigor.

⁶² OIT, Estrategias y prácticas en materia de inspección laboral, 2006, GB.297/ESP/3 parr. 13

entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca⁶³.

Las modificaciones en la Constitución representan un avance en la realización progresiva del derecho a la alimentación para la población mexicana en consonancia con las recomendaciones del EPU. El derecho a la alimentación adecuada es un componente fundamental para el goce de los demás derechos humanos, incluido el derecho a un nivel de vida adecuado.

- **Derecho a la educación**

A pesar de sus aceptables indicadores educativos, México se enfrenta a la mala calidad de la educación que brinda el Estado y a la exclusión a la que son sometidos muchas niñas, niños y jóvenes en el sistema educativo. Pareciera que hay una tendencia a dar una pobre educación para los pobres. La educación que brinda el Estado no tiene la calidad que exige el mercado laboral actual y mucho menos está pensada para ser una educación que dignifique al ser humano. Lo limita a convertirse en mano de obra calificada, barata y poco crítica. A nuestros gobernantes les ha faltado visión e interés por invertir en el sistema educativo a fin de contar con una población educada, competitiva, productiva y pensante, que contribuya a fortalecer un Estado democrático, de derecho y respetuoso de los derechos humanos.

El Relator por el Derecho a la Educación señaló en 2010 que 8 de 10 indígenas no cuentan con educación básica. Sigue existiendo un presupuesto muy limitado para cubrir las necesidades de los pueblos y comunidades indígenas. Además, el modelo educativo se torna insuficiente para el rescate y la potenciación de las culturas y las lenguas indígenas, falta capacitación docente y es común que los maestros y maestras no conozcan las lenguas de los estudiantes a quienes educan. En el caso de las poblaciones indígenas, ni siquiera 1% de la que ingresa en primaria logra entrar en la universidad, a diferencia del 17% de la población nacional.

El principal problema a juicio del Relator que enfrentan las autoridades educativas para ofrecer una educación de calidad, es que “la oferta escolar no atiende a las desigualdades sociales que en primer lugar perjudican a las poblaciones marginadas, ni introduce acciones estructurales que atiendan con mayor eficiencia sus necesidades, ni tampoco invierte recursos suficientes para su atención”⁶⁴. Pese a que existen iniciativas importantes pareciera que el sistema reproduce esas desigualdades o avanza muy lentamente en su eliminación.

- **Derecho al más alto nivel de salud**

Las comunidades y poblaciones indígenas de México tienen la característica de vivir en las zonas marginadas de nuestro país (incluso aquellas que habitan en centros urbanos), situación que deriva en un alto grado de discriminación en lo que se refiere a su derecho

⁶³ *Se eleva a rango constitucional el derecho a la alimentación en México*, Observatorio de política social y derechos humanos, 20 de mayo de 2011.

⁶⁴ *Relator Especial sobre el Derecho a la Educación culmina su visita oficial a México*, 18 de febrero de 2010 [<http://www.hchr.org.mx/Documentos/comunicados/2010/02/CDP190210Educacion.pdf>].

a la salud. Muchas de las comunidades indígenas aún sufren de las llamadas “enfermedades de la pobreza”. Las principales causas son la falta de acceso físico a servicios básicos, como agua potable, que permitan una calidad de vida adecuada; igualmente, la falta de acceso físico y económico a las instalaciones médicas o a los servicios básicos de atención, problemas que dificultan la atención oportuna y de calidad hacia este sector, lo cual es fundamental, pues muchas de las enfermedades, prevenibles o curables en sus primeras etapas, llegan a ser fatales en los pacientes. Ejemplo de ello es que tres de las principales causas de muerte entre los indígenas son por enfermedades gastrointestinales e infecciones respiratorias (diarreas, pulmonías, entre otras).⁶⁵

Aunado a ello, las mujeres de las comunidades indígenas presentan los mayores índices de mortalidad materna, hecho que está ligado al poco ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos, al acceso a métodos anticonceptivos y de atención oportuna durante el embarazo y parto. Destacan los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas cuya población mayoritariamente indígena concentra casi la mitad de los casos de mortalidad materna a nivel nacional.

▪ **Derecho a la salud mental**

El 17 de diciembre de 2010 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley de Salud Mental, la cual es un reconocimiento a la salud mental como un valor humano fundamental y a la protección de los derechos de las personas con discapacidad mental como una obligación estatal. Se ha dado el primer paso hacia la creación y adopción de políticas, planes y programas que beneficien a este grupo en especial situación de vulnerabilidad y que permitan mejorar la vida y el bienestar mental de los habitantes del Distrito Federal.

Si bien esta nueva ley retoma ciertos de los elementos mínimos en materia de derechos humanos que toda legislación integral debe contener existen disposiciones que son contrarias o simplemente omisas de los estándares internacionales, en particular los establecidos por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁶⁶.

Entre otras cosas, se debe evitar asociar a las personas o grupos que presentan trastornos mentales con grupos adversos a las normas sociales o que alteran la estabilidad social, pues además de incurrir en el riesgo de faltar a la verdad, estos juicios contribuyen a perpetuar los estigmas sociales y la discriminación de que aquéllas han sido y siguen siendo objeto.

Una Ley en Salud Mental acorde con los estándares internacionales es trascendental para la actualización de nuestro país en la materia y representará un logro más en la lucha por los derechos de las personas con discapacidad, siendo que México fue el

⁶⁵ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A., C. y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre la Situación de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales en México*, México, CDHFV, del 2008 al 2010.

⁶⁶ *Pronunciamiento Ley de Salud Mental DF*, 11 de enero de 2011 [http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=423&descargable=Pronunciamiento%20Ley%20de%20Salud%20Mental%20en%20el%20DF%20compl].

principal promotor de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.

- **Derecho a la vivienda**⁶⁷

Las comunidades indígenas sufren múltiples violaciones a su derecho a la vivienda debido a que sus localidades están confinadas en zonas alejadas de los grandes centros urbanos y de la infraestructura de servicios. Sin embargo, en las últimas décadas han sido las grandes trasnacionales y en muchas ocasiones los megaproyectos impuestos por las autoridades federales y locales quienes más han amenazado y violentado su derecho. Debido a su localización en zonas de gran riqueza natural, estas regiones son el blanco del capital privado, principalmente extranjero que intenta explotarlas comercialmente.

Con la imposición de grandes obras de infraestructura como presas, campos eólicos, minas y corredores comerciales y turísticos se fuerza el desplazamiento de las familias de las comunidades. Sin embargo, estas acciones son impositivas y sin el consentimiento de las comunidades a quienes se les niega la información. Como ejemplo de presas tenemos los casos de El Cajón y la Yesca en Nayarit, la Presa Picacho en Sinaloa y Cerro de Oro en Oaxaca.

Del mismo modo, las minas han sido otra muestra de cómo la intervención de empresas trasnacionales han afectado el derecho a la vivienda de las comunidades rurales en nuestro país. Un ejemplo es la empresa *Vista Gold*, compañía canadiense que busca la explotación de la mina Paredones Amarillos, en la Reserva de la Biósfera Sierra la Laguna, Baja California. Esta acción contaminaría los mantos acuíferos y fuentes de agua potable violentando el derecho al acceso al agua. Caso similar se ubica en el Ejido Huizopa, del Municipio de Madera, Chihuahua. Los pobladores se han opuesto y enfrentado la arbitraria propuesta de desalojarlos de su pueblo por parte de la trasnacional canadiense *Minefinders*. También los pobladores Mazapil en Zacatecas, se han visto afectados por la actividad minera de la trasnacional *Gold Corp Inc*, cuyas actividades mineras han envenenado el agua y a cientos de pobladores en Zacatecas. Los pobladores locales que se han manifestado en contra de la minera han recibido amenazas. En general, las empresas mineras entran con amenazas o promesas de pagos e infraestructura a los campesinos o indígenas que luego no cumplen, como en el caso de *Blackfire* en Chicomuselo.

Igualmente en Chiapas la presencia de la trasnacional canadiense *Linear Gold* se extiende como la concesionaria con mayor número de hectáreas (328 mil 160). Distribuidas en 15 municipios del estado como: Copainalá, Ixhuatán, Pichucalco, Rayón, Villa Comaltitlán, Motozintla La Concordia, Amatenango del Valle, Ángel Albino Corzo, Escuintla, Huixtla, Mapastepec, Motozintla, Tapilula y Villa Flores.

- **Derecho a la Vivienda en el Distrito Federal**⁶⁸

⁶⁷ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A., C. y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre la Situación de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales en México*, México, CDHFV, del 2008 al 2010.

La extrema pobreza de las comunidades indígenas ha obligado a muchas familias a migrar a la Ciudad de México en busca de mejores oportunidades. No obstante, muchas de ellas no han podido ver garantizados sus derechos. En el D.F. más de 13 mil viviendas indígenas no cuentan con drenaje y agua potable, cuestión que es más resentida por las mujeres cuyo rol social las hace responsables de la atención del hogar.

Además, la población indígena se ve discriminada en el acceso a los mecanismos y políticas públicas en materia de vivienda debido en gran parte a que su situación laboral no les permite adquirir de manera individual un financiamiento para la compra de ésta. Las reglas de operación de los programas de adquisición de vivienda para población indígena exigen demostrar una forma legal organizativa para gestionar los créditos.

Este requisito sólo genera exclusión y por consiguiente los grupos que no lo pueden cumplir se ven discriminados de cualquier oportunidad de ser apoyados por los organismos de vivienda para acceder a créditos. El resultado es una población indígena hacinada en asentamientos precarios o construcciones abandonadas, y sin los servicios básicos para la subsistencia.

Asimismo estas culturas se ven discriminadas de poder ejercer su derecho a la vivienda desde sus propias cosmovisiones. La manera en que se construye la vivienda, los materiales utilizados y las políticas en general no permiten que se desarrollen y multipliquen las expresiones propias de cada etnia, por lo que la identidad cultural y la diversidad de la vivienda indígena se ven amenazadas. Las autoridades no están respetando las identidades de estos pueblos y no están tomando en cuenta el elemento de adecuación cultural de la vivienda, que al final constituye una parte sustancial en la construcción de la conciencia colectiva y el derecho a la No discriminación para acceder a una vivienda digna.

⁶⁸ Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O. P., A., C. y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe sobre la Situación de los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales en el Distrito Federal*, México, CDHFV-Indesol, 2008 p. 109.

I. Pueblos indígenas

75. Intensificar los esfuerzos para mejorar el entero sistema de los pueblos indígenas (Azerbaián), perseverar en los esfuerzos encaminados a crear una democracia verdaderamente integradora, reconociendo plenamente los derechos de los pueblos indígenas (Panamá), y arbitrar medidas para remediar la marginación de las poblaciones de indígenas y migrantes, de modo acorde con el importante papel que desempeña México en la escena internacional (Bangladesh).

76. Seguir atendiendo a las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (Guatemala) e invitar a los relatores especiales competentes a visitar a México y a formular las recomendaciones necesarias para mejorar la suerte de las comunidades indígenas, de conformidad con los compromisos contraídos por el Estado y con los instrumentos internacionales pertinentes (Pakistán).

77. Adoptar la legislación apropiada, que sea plenamente conforme con las normas internacionales respecto de los derechos de los pueblos indígenas (Argentina), y adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho de los pueblos indígenas y otras comunidades afectadas por los proyectos económicos o de desarrollo previstos a ser consultados de manera adecuada y justa (Bolivia, Dinamarca), de conformidad con los compromisos contraídos por el Estado al ratificar el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (Bolivia).

78. Intensificar los esfuerzos a nivel federal para sensibilizar a la población respecto de los derechos, el idioma y las costumbres de los indígenas, proporcionando orientación y formación al respecto al personal militar y los funcionarios locales, así como a la policía, el personal judicial y los profesionales del derecho, en particular en las zonas rurales (Nueva Zelanda).

La reciente promulgación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos es un paso también importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Esta reforma deberá considerarse ahora los contenidos del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De nuevo surge la necesidad de revisar la urgencia de la puesta en práctica del artículo 2 constitucional. Cabe recordar que hasta la fecha no ha sido atendida la recomendación del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas de las Naciones Unidas acerca reabrir el debate en materia indígena con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés y la normatividad internacional.

El informe del Relator toca varios aspectos fundamentales de los derechos de los pueblos indígenas en México, siendo uno de los temas principales el del de acceso a la justicia. Es palpable la desprotección que tienen los pueblos indígenas en México en lo que se refiere al debido proceso y garantías judiciales. Las personas indígenas que se encuentran involucradas a un proceso legal se enfrentan con un sistema discriminatorio, ajeno a su cultura y a su concepción de justicia, además de inquisitorio y económicamente caro. La mayoría de los procesos tienen evidentes irregularidades, las cuales inician desde el momento de la detención, la gran mayoría de ellas realizadas de forma arbitraria. La investigación ministerial se realiza bajo presión y, en gran número de casos, bajo tortura. La administración de justicia se caracteriza por ser parcial e injusta. En lo cotidiano, las personas indígenas desconocen el proceso y procedimiento judicial al cual están siendo sometidas y las diferentes etapas de éste, la falta de intérpretes de su idioma y de acuerdo a su cultura, lo que constituye una de las irregularidades más frecuentes. La mayoría de los abogados defensores desconocen la lengua y cultura de sus defendidos. Los jueces procesan y sentencian desconociendo las

normas jurídicas de los pueblos indígenas e incluso desconocen los instrumentos internacionales de derechos humanos que los protegen de manera particular como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Al hablar de justicia, sin embargo, no debe dejarse de lado el derecho de dichas personas a acceder a la propia jurisdicción indígena, sustentada en los sistemas normativos de los pueblos. Estos, explícitamente mencionados tanto en el artículo 2 de la Constitución como en el Convenio 169 de la OIT, deben ser reconocidos por las autoridades nacionales. No obstante, con frecuencia las expresiones de justicia comunitaria son desconocidas e incluso perseguidas. En Guerrero, donde los pueblos indígenas de la Costa - Montaña se han articulado en torno a la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) para buscar una alternativa de seguridad y justicia comunitarias en la región, los promotores de este sistema surgido de las propias comunidades a menudo enfrentan cuestionamientos de las autoridades formales, que han llegado a traducirse en procesos penales.

El reconocimiento y la implementación del derecho de consulta de los pueblos indígenas en México ha sido una larga lucha que hasta la fecha no ha sido puesta en práctica. El Convenio 169 expresa en su artículo 6° que al aplicar sus disposiciones, los gobiernos tienen el deber de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” y que tales consultas “deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Actualmente se llevan a cabo proyectos de desarrollo que afectan a las comunidades indígenas sin procesos de consulta y consentimiento previo informado. Un ejemplo de ello es el Proyecto Mesoamérica o las concesiones mineras que han sido otorgadas a las empresas nacionales e internacionales para la explotación de suelos que se encuentran en territorio de las comunidades indígenas.

Una de las luchas por el reconocimiento de sus derechos más intensa de los últimos años ha sido la del pueblo wixárika. Durante la sesión del Foro Permanente, que depende del Consejo Económico y Social (Ecosoc) de la ONU, y que concluyó este 27 de mayo 2011, los relatores del organismo advirtieron de la preocupación que existe en la ONU en temas que ponen en riesgo a los pueblos indígenas por la ausencia del reconocimiento de la consulta, resaltando los referentes a las industrias extractivas, la mercantilización del agua, los desplazamientos forzados por los megaproyectos o conflictos armados y la extinción de las lenguas indígenas⁶⁹.

Las prácticas continuadas de manera histórica, así como los grandes discursos generados por cada pueblo en específico, representan el conjunto de su cultura; es decir, tenemos la

⁶⁹ Nuño, Análys, *Foro permanente de la ONU exige al Estado mexicano respetar los derechos indígenas*, La Jornada Jalisco, 30 de mayo 2011. Los habitantes de Real de Catorce, San Luis Potosí, han denunciado a lo largo del 2010 y 2011 la explotación minera por parte de la empresa canadiense First Majestic Silver en Wirikuta, el principal centro ceremonial de las comunidades wixárika. En 2009, First Majestic Silver adquirió 22 concesiones otorgadas a la canadiense Normabec. Esta última empezó a explorar la mina Santa Ana, en la comunidad La Luz, pocos metros antes del túnel de ingreso a Real de Catorce. Son 6 mil 326 hectáreas cuya explotación fue otorgada a la minera por el gobierno federal a cambio de tres millones de dólares. Casi 70 por ciento de esa superficie se encuentra en Wirikuta, declarada área natural protegida en enero de 2000.

realidad de un pueblo, sintetizada en sus grandes discursos narrativos como el arte, la religión, la ciencia, la ley, sus tradiciones y costumbres. A partir de ello y con base en la función que desempeña el estado político moderno, los gobiernos democráticos deberían procurar alternativas de consolidación, reproducción, creación, producción, promoción y generación de espacios para la cultura.

Por ejemplo, al gobierno de Chiapas no le interesa la cultura, sino que su prioridad es la imagen de la cultura y su reflejo en el turismo y en la explotación económica, por lo que se menosprecia a las personas y las comunidades indígenas. Así lo demuestra que, en el mes de diciembre de 2010, el gobierno Chiapas decretó la desaparición de el Centro Estatal de Lenguas, Artes y Literatura Indígena (CELALI) y por tanto su desmantelamiento para finales del mes de marzo de 2011, para incluirlo a la Secretaría de Pueblos Indios. El CELALI a lo largo de su escasa existencia representaba un espacio de expresión y fomento a la cultura de los pueblos indígenas en Chiapas y de la interculturalidad que con ella se había sostenido, con aciertos y errores, así como con procesos que requerían una mayor vitalidad y seguimiento de continuidad.

Para finalizar, es importante destacar que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sigue poniendo en riesgo también la seguridad de las comunidades indígenas. Continúan las quejas en contra de elementos del Ejército en estados como Guerrero y Chiapas. Hay un patrón de discriminación, en especial contra las mujeres indígenas, y se atenta contra su organización comunitaria.

J. Derechos de las personas migrantes

79. Velar por el pleno disfrute de los derechos de los migrantes en el territorio del Estado, promulgando leyes e impartiendo formación a los funcionarios competentes (Pakistán).

80. Dar prioridad a las recomendaciones del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (Guatemala).

81. Adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares, en particular garantizando su acceso a la justicia (Uzbekistán) y a recursos judiciales efectivos ante una autoridad competente para la protección de sus derechos (Guatemala), y para enjuiciar y sancionar a los funcionarios públicos responsables de malos tratos y delitos cometidos contra esas personas (Guatemala).

Desde la celebración del EPU ha habido una serie de reformas legales y administrativas relativas a temas migratorios. En enero de 2011 se aprobó la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y desde el 23 de noviembre de 2010 está en vigor la reforma del artículo 67 de la Ley General de Población, por la que no se puede negar o restringir a los extranjeros que lo requieran, cualquiera que sea su situación migratoria, la atención de queja en materia de derechos humanos y la procuración de justicia.

Estas reformas se dan en un contexto de “verdadera tragedia humanitaria”⁷⁰ para los trabajadores migrantes indocumentados que provienen de la frontera sur y que son víctimas de secuestros y extorsiones, además de sufrir actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, desapariciones y muertes. Esto ha sido ampliamente documentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México en sendos informes publicados en 2009 y 2011⁷¹.

El pasado mes de abril el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares mostró su preocupación por esta situación así como por el altísimo nivel de impunidad de estos casos. El Comité instó al Estado mexicano a incrementar sus esfuerzos para prevenir los secuestros de trabajadores migratorios indocumentados y las otras violaciones graves de derechos humanos y abusos que enfrentan, además de investigar seria y diligentemente los actos y sancionar a los responsables de estos crímenes, con penas adecuadas a la gravedad del delito. En los casos de funcionarios involucrados se debe también aplicar las sanciones administrativas correspondientes⁷².

⁷⁰ Así lo sostuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 22 marzo de 2010 durante una audiencia temática bajo el título “Situación de derechos humanos de migrantes en tránsito por territorio mexicano”. El video de la audiencia está disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=118>.

⁷¹ Entre septiembre de 2008 y febrero de 2009 se documentaron que 9,758 personas migrantes fueron víctimas de secuestros, siendo identificados los estados de Tabasco y Veracruz como las áreas en las cuales esta práctica está especialmente en aumento. Entre abril y septiembre de 2010 se documentaron 11,333 víctimas de secuestro. Ver el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Casos de Secuestro de Migrantes*, de junio de 2009, y el *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, del 22 de febrero de 2011. Disponibles en www.cndh.org.mx/INFORMES/Especiales/infEspSecMigra.pdf y http://www.cndh.org.mx/InfEspecialSecuestroMigrantes_2.pdf.

⁷² Párrafo 30 de las Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *op. cit.*

En efecto, los secuestradores de migrantes son usualmente organizaciones del crimen organizados. Sin embargo, se ha comprobado la participación de autoridades de los tres ámbitos de gobierno que actúan en colusión con estos grupos. Policías municipales han sido identificados como cómplices de dichos grupos y responsables de aprovecharse de su autoridad para arrestar migrantes y entregándolos a los secuestradores. Policías federales y oficiales del Instituto Nacional de Migración han sido también implicados por actuar en colusión o por tolerar esta práctica⁷³.

La reforma de la Ley General de Población (LGP) de 2008 no penaliza la entrada sin documentos al país de los trabajadores migratorios aunque sí la cataloga como una falta administrativa por lo que de facto el Estado criminaliza a las personas migrantes al negarles la entrada regular al país. Esta situación conduce a que las personas migrantes tengan que ingresar clandestinamente por rutas peligrosas y, muchas veces, con fuerte presencia delictiva⁷⁴.

Además, se siguen denunciando y documentando violaciones a los derechos humanos por parte de agentes del Instituto Nacional de Migración y de la Policía Federal durante operativos para verificar el estatus migratorio de personas viajando por el territorio mexicano que incluyen: robo, extorsión, amenazas, uso excesivo de la fuerza o tratos crueles y degradantes, entre otros.

La Ley General de Población ya no penaliza con cárcel a quienes entran sin documentos al país pero las estaciones migratorias, es decir, los centros de detención para migrantes, continúan privando de la libertad a quienes lo hacen. Desde el 8 de octubre de 2009 está en vigor un acuerdo por el que se emiten normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias. Sin embargo, las condiciones en algunos lugares de aseguramiento son deficientes y se ha documentado falta de atención médica, restricciones a la comunicación e incluso tratos crueles, inhumanos y degradantes que quedan impunes. No se garantiza el derecho al debido proceso.

Respecto a la capacitación de funcionarios se siguen documentando prejuicios, falta de preparación o capacitación judicial, insensibilidad sobre el tema migratorio e ignorancia, lo que arroja a personas extranjeras sometidas a detención con procedimientos migratorios o jurisdiccionales abiertos a un estado absoluto de indefensión y transgredir el derecho al debido proceso y al acceso a la justicia.

En 2011, a raíz de la discusión de la reforma a la Ley de Migración, diversas organizaciones no gubernamentales expresaron su preocupación por la falta de algunas medidas necesarias para la protección, como demandan las recomendaciones del EPU. Así, la iniciativa de ley no desasocia el tema migratorio con el de seguridad nacional; no

⁷³ Es importante destacar que aquellos que buscan defender las víctimas de secuestro denunciando estos crímenes o dando refugio a las víctimas que han sido liberadas viven en una situación de extremo peligro. Actos de violencia, amenazas de muerte creíbles, redadas por grupos del crimen organizado y la destrucción de la propiedad son sólo algunos ejemplos de los riesgos cotidianos que enfrentan los defensores de derechos de los migrantes en México.

⁷⁴ Documento preparado por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todas y todos" para el Comité para la Protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familias (CMW) en el marco de su evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano, abril de 2011.

establece garantías para hacer efectivo el derecho al debido proceso y el acceso a la justicia de los trabajadores migrantes; no establece medidas concretas de reconocimiento y protección a la labor de las y los defensores de derechos humanos; no contempla medidas de transparencia y acceso a la información; y no incluye la perspectiva de género ni la protección a la niñez migrante no acompañada⁷⁵.

⁷⁵ Grupo de trabajo sobre legislación y política migratoria, *Ley de Migración no mejorará los derechos humanos de las personas migrantes*, 23 de febrero de 2011 [http://www.redtdt.org.mx/d_comunicados.php?id_comunicado=447&descargable=110223_Boletin_Ley_de_Migracion.pdf].

IV. Recomendaciones rechazadas

A. Definición de delincuencia organizada

Recomendaciones rechazadas:

1. Promulgar una definición de delincuencia organizada que sea compatible con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Portugal).

El gobierno mexicano no aceptó la recomendación relativa a la definición de delincuencia organizada arguyendo que la definición contenida en la Constitución mexicana se ajustaba la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo). Sin embargo, dicha definición no se ajusta a todos los requisitos definidos por la Convención para definir un “grupo delictivo organizado”.

Convención de Palermo ⁷⁶		Artículo 16 constitucional reformado
Grupo estructurado	≠	Organización de facto
Tres o más personas	=	Tres o más personas
Existencia en un periodo definido	≠	De manera permanente o reiterada
Actuando de manera concertada	≠	---
Con la meta de cometer uno o más delitos serios	≠	Para cometer delitos
Establecido de acuerdo a la Convención	≠	En los términos establecidos por la ley
Para obtener un beneficio material o financiero	≠	---

En la Convención se incluye la referencia al tipo de beneficio que un grupo delictivo pretende obtener⁷⁷. En su artículo 2 se entiende por grupo delictivo organizado “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Esto es una salvaguarda importante que está ausente en la definición utilizada en la Constitución y preocupa especialmente si se considera que en México se han documentado casos en los que, por motivos más políticos que jurídicos, se acusa

⁷⁶ Cuadro comparativo del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) sobre la definición contenida en la convención de Palermo y el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁷ Según la convención de Palermo en su artículo 2, por “grupo delictivo organizado” se entenderá “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

falsamente a personas inocentes e integrantes de movimientos sociales de pertenecer a la delincuencia organizada.

B. Erradicar la figura del arraigo

2. Erradicar la práctica del "arraigo" (Nueva Zelanda, Suiza) a la mayor brevedad (Nueva Zelanda).

Erradicar la práctica del arraigo fue una de las recomendaciones rechazadas. Recientemente, tanto el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, el Subcomité para la Prevención de la Tortura como la Relatora sobre la independencia de los magistrados y abogados se han pronunciaron en los términos similares sobre la necesidad de erradicar el arraigo: “Es una figura jurídica arbitraria e incompatible con el principio de presunción de inocencia y con el derecho a la libertad personal. Además, esta figura es intrínsecamente contraria al modelo oral acusatorio que México ha adoptado”.

Para el gobierno mexicano la reforma constitucional de junio de 2008 limita el arraigo a delitos de delincuencia organizada que son de orden federal y lo sujeta a estrictos controles de autoridad judicial federal especializada. Sin embargo, ni el párrafo 8 ni el 14 del artículo 16 constitucional reformado establecen que el ámbito de aplicación de dicha figura será únicamente federal, ni que la decisión de su aplicación recaerá exclusivamente en una autoridad judicial federal. En los hechos, varias entidades federativas mantienen y aplican la figura del arraigo; en el caso de Nuevo León hasta por 90 días, en contravención de la propia reforma constitucional que limitó la figura a 80 días.

En contra de la resolución que ordena el arraigo, el indiciado queda en estado de indefensión y aunque el Estado Mexicano afirma que en estos casos procede el juicio de amparo, debe notarse que el inicio de dicho proceso no evitará la aplicación de la medida si la persona ya fue detenida, porque los efectos de una posible suspensión de amparo no llegan al punto de ordenar la libertad del indiciado, sino a “ponerlo a disposición del juez de distrito” (juez de amparo), quien vigilará la detención pero no podrá ponerle fin hasta que el amparo se resuelva; este juicio generalmente dura más de 80 días, por lo que en la gran mayoría de los casos la resolución se dicta cuando el arraigo ha concluido y el juez de amparo tiene forzosamente que sobreseer “por cambio de la situación jurídica”, por lo que no existe ningún recurso eficaz en contra del arraigo.

El gobierno mexicano afirma que en la aplicación del arraigo se prohíbe toda incomunicación, intimidación o tortura, que debe informarse de los hechos que se les atribuyen, los derechos que les asisten y debe garantizarse el acceso a un abogado. En la realidad, las personas bajo arraigo no gozan de los derechos del debido proceso, de acuerdo al artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que no se les formula una acusación al momento de su detención ni son puestas ante autoridad judicial; además, el tiempo de detención en arraigo, que va de 40 a 80 días, excede en mucho el término constitucionalmente permitido para la retención de los indiciados por el Ministerio Público, que es de un máximo de 96 horas, según el artículo 16 constitucional, párrafo décimo. El arraigo también violenta la garantía prevista en el artículo 14 constitucional, conforme a la cual nadie puede ser privado de la libertad sino

mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; lo cual no se cumple, puesto que los arraigados son privados de la libertad sin previo juicio desahogado ante juez competente.

En la práctica, se ha registrado que el arraigo es generalmente precedido por una detención arbitraria, los arraigados no tienen acceso a abogados, no tienen contacto con su familia, son sometidos a condiciones de detención incompatibles con estándares internacionales (detención sin orden de autoridad competente, sin existencia de flagrancia, con lujo de violencia, sin comunicación al exterior) y muchas veces son sometidos a torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; como en el caso de un grupo de policías detenidos en Nuevo León por obstrucción de la vía pública⁷⁸, quienes permanecieron arraigados en las instalaciones de la Academia Estatal de Policía del 17 de junio al 1 de julio de 2009 sin que en el caso se configure el presupuesto legal de delincuencia organizada, que es el constitucionalmente exigido para la aplicación del arraigo y que la define como una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada.

De acuerdo a la descripción constitucional y definición dada por el Estado Mexicano, el arraigo es una figura que se usa para poder investigar crímenes complejos. En realidad se usa cuando la autoridad no tiene elementos suficientes para detener a la persona con apego a derecho y con respeto a sus garantías individuales. Lo que el Estado Mexicano está diciendo con su respuesta es que ante su negligencia en el uso de técnicas modernas de investigación e inteligencia, es necesario privar de la libertad a ciudadanos sólo por el hecho de ser sospechosos, sin que haya pruebas en su contra, para poder investigarlos, interrogarlos y crear un expediente que no existía antes de la privación arbitraria de la libertad, en clara violación del principio constitucional de presunción de inocencia, de la garantía de libertad personal y del derecho al debido proceso, derechos también protegidos en instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

⁷⁸ En el caso en mención, según reportes de medios de comunicación, el 8 de junio de 2009 fueron detenidos 100 policías municipales de las corporaciones de Escobedo y San Nicolás de los Garza, quienes se concentraron en el cruce de las avenidas Sendero y Manuel Barragán en forma ocasional y sin la intención de cometer delitos en forma permanente o reiterada, según se deriva de las declaraciones que han hecho y han trascendido a lo medios. Algunos de dichos policías detenidos y luego arraigados fueron torturados, según reportes recibidos en la organización civil que en Nuevo León se dedica a la defensa de los derechos humanos, resultando uno de ellos con estallamiento de vísceras y otro con fractura de cráneo.

C. Reforma del Código de Justicia Militar

3. Garantizar la primacía de la justicia civil sobre la militar en todo el territorio (Bangladesh).
4. Hacer extensivo la jurisdicción de los tribunales civiles a las causas relativas a violaciones de los derechos humanos cometidas por militares (Irlanda).
5. Dar seguimiento a las recomendaciones del Comité contra la Tortura y la Oficina del ACNUDH para que se faculte a los tribunales civiles a conocer de delitos contra los derechos humanos, en particular la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por personal militar, aunque se alegue que se cometieron en acto de servicio (Portugal).
6. Otorgar a sus autoridades y a los tribunales civiles jurisdicción sobre los hechos/violaciones de los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones de salvaguardia del orden público (Federación de Rusia, República de Corea); en caso de que se requiera la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia organizada, compensar el aumento de atribuciones de los militares con medidas de fortalecimiento de la protección de los derechos humanos (República de Corea).
7. Revisar las disposiciones jurídicas pertinentes a fin de que todos los delitos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas sean sometidos a los tribunales civiles (Perú, Uruguay).

El Estado mexicano sostuvo que las recomendaciones relativas a garantizar la primacía de la justicia civil sobre la militar estaban superadas ya que el sistema jurídico civil prevalece sobre el militar. Argumentó que toda resolución de un tribunal militar puede ser recurrida ante un tribunal civil utilizando el juicio de amparo. Sin embargo, si bien un elemento castrense que haya sido sentenciado puede recurrir toda resolución en su contra mediante los recursos ordinarios e incluso a través del amparo, las víctimas civiles y sus representantes no tienen la posibilidad de recurrir una resolución que absuelva a un soldado, que aplique una pena irrisoria o que deje el caso en la impunidad. No debe pasarse por alto que el amparo constituye un medio extraordinario de control de constitucionalidad; en el fuero militar no hay ningún recurso ordinario que permita acudir a un tribunal civil para revisar las decisiones emanadas de un órgano militar.

De acuerdo con el artículo 13 de la Constitución, el fuero militar se debe aplicar únicamente a delitos que afecten la disciplina militar, tales como la insubordinación o la desertión. En cambio, cuando un delito afecta los derechos humanos o cuando se cometen faltas a la disciplina militar y violaciones a los derechos humanos a raíz de los mismos hechos, la competencia sobre la violación de derechos humanos debería corresponder al fuero civil. También establece que el fuero militar no puede extender su jurisdicción sobre un civil⁷⁹.

Sin embargo, el Código de Justicia Militar recoge que son delitos contra la disciplina militar, entre otros, todos los “[q]ue fueren cometidos por militares en los momentos de

⁷⁹ El artículo 13 impone un límite claro a la extensión del fuero castrense al establecer que: “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda”.

estar en servicio o con motivo de actos del mismo”⁸⁰. Por medio de la disposición citada, el Código de Justicia Militar convierte el sistema de jurisdicción militar en un fuero personal aplicable, en la práctica, a todo delito cometido por militares en activo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que este artículo “es una disposición amplia e imprecisa que impide la determinación de la estricta conexión del delito del fuero ordinario con el servicio castrense objetivamente valorado”⁸¹. Asimismo, señala también que en virtud de ese artículo, el fuero militar actúa en México “como una regla y no como una excepción”.

En virtud de este artículo, el fuero militar actúa en México como una norma y no como una excepción⁸². Las violaciones a los derechos humanos se investigan y se juzgan de manera rutinaria en el sistema castrense pero este sistema carece además de independencia. Las autoridades investigadoras y juzgadoras pertenecen a la misma institución que los imputados en la comisión de los abusos, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), con jueces y otros funcionarios bajo el mando del Secretario de la Defensa. La evidencia apoya esta falta de independencia: según datos de la propia Secretaría de Gobernación, existe sólo una condena contra un soldado por violaciones a derechos humanos cometidas en el presente sexenio⁸³.

La Secretaría de la Defensa Nacional defiende la jurisdicción militar como legal y en conformidad con los estándares internacionales, a pesar del gran número de relatores y otros órganos de derechos humanos, incluyendo Corte IDH, que han dejado claro que la jurisdicción militar en México no es independiente ni imparcial y que no debe investigar abusos a los derechos humanos⁸⁴. Las sentencias de la Corte IDH establecen de forma inequívoca que el Estado mexicano debe reformar el Código de Justicia Militar para adecuarlo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸⁵. Esto es necesario por obligación legal del Estado y medida práctica para ofrecer a las víctimas de abusos militares la posibilidad de acceder a la justicia.

⁸⁰ Artículo 57.II del Código de Justicia Militar, que es la norma secundaria expedida por decreto presidencial en 1933 para reglamentar el artículo 13 de la Constitución.

⁸¹ Fernández Ortega y otros. Vs. México, párrafo 178 y Rosendo Cantú y otra Vs. México, párrafo 162.

⁸² Fernández Ortega y otros. Vs. México, párrafo 179 y Rosendo Cantú y otra Vs. México, párrafo 163.

⁸³ Se trata de una pena de 9 meses de prisión impuesta a un elemento de tropa que abrió fuego contra un civil, privándole de la vida. Véase, Oficio 100-243 emitido por la Secretaría de Gobernación, 20 de octubre de 2009, disponible en www.hrw.org/es/news/2009/11/20/carta-respondiendo-al-secretario-de-gobernacion-de-mexico-fernando-francisco-g-mez-m. El oficio citado identifica 9 casos de condenas por supuestas violaciones a los derechos humanos; solamente 3 corresponden a hechos ocurridos después de 2006; de ellos, 2 han terminado en condenas. Uno de éstos se trata de un accidente automovilístico, por lo cual el oficio permite concluir que existe 1 condena (de 9 meses) por una probable violación a los derechos humanos, la privación de la vida mencionada con anterioridad.

⁸⁴ Consultar el portal de la SEDENA: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/derechos-humanos>.

⁸⁵ La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido cinco sentencias condenatorias contra el Estado mexicano en los últimos tres años. En cuatro de ellas se ha establecido la responsabilidad del Ejército mexicano en abusos cometidos contra civiles. La impunidad que ha rodeado estos casos está directamente vinculada con la aplicación del fuero militar. Son los casos de Rosendo Radilla Pacheco, de Inés Fernández Ortega, de Valentina Rosendo Cantú y de Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, todos ellos en el estado de Guerrero.

Resulta preocupante que en agosto de 2010 la Suprema Corte se negase a entrar en el análisis del fondo del caso sobre la constitucionalidad del Código de Justicia Militar en los casos en que las autoridades militares investigan y juzgan violaciones a los derechos humanos cometidas contra civiles. La Corte declaró que las víctimas de violaciones a los derechos humanos no tienen la capacidad legal para solicitar que se examine la aplicación del fuero militar a sus casos. La decisión de la Suprema Corte eliminó todas las posibilidades para las víctimas de impedir el examen de su caso por autoridades militares y esto elimina todos los recursos internos que pueden proteger los derechos de las víctimas al debido proceso. El Estado mexicano está violando así el derecho internacional de los derechos humanos, en un contexto de creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

- **Propuesta de Reforma en Materia de Justicia Militar**

El 18 de octubre de 2010 el Ejecutivo envió al congreso una proyecto de reforma del sistema de procuración y administración de justicia militar. La iniciativa establece la posibilidad de que sea la propia autoridad ministerial investigadora militar la que determine qué casos serán remitidos al fuero civil y queda bajo su responsabilidad la práctica de las primeras diligencias tendentes a comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del victimario.

La propuesta ignora los estándares internacionales en la materia, confirmados en las resoluciones de la CorteIDH, que son jurídicamente vinculantes. Pretende excluir del Código de Justicia Militar solamente tres delitos: desaparición forzada, tortura y violación sexual. Esta propuesta abriría la puerta a que delitos dolosos se clasifiquen como culposos; a que lesiones graves no sean tenidas como tales; o, incluso, a que deliberadamente se manipulen las evidencias, como ha ocurrido en numerosos casos recientes según la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Relatora sobre la independencia de jueces y abogados consideró la reforma como insuficiente y recomendó: “Además de reformarse el Código de Justicia Militar, se debería permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso judicial efectivo para oponerse e impugnar dicha jurisdicción”⁸⁶. La reforma debe excluir del fuero militar todo delito presuntamente constitutivo de una o más violaciones de derechos humanos y no sólo a los casos de tortura, violación sexual o desaparición forzada.

⁸⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, A/HRC/17/30/Add.3, 18 de abril de 2011.

D. Restablecer la Fiscalía Especial⁸⁷

8. Restablecer la Fiscalía Especial para los delitos cometidos contra movimientos sociales y políticos del pasado o crear una fiscalía similar, dando a las víctimas y sus familiares una señal elocuente de que se está luchando contra la impunidad (Bélgica).

A pesar de sus limitaciones, la FEMOSPP fue la única vía abierta por el estado para acceder a la verdad y a la justicia de los crímenes de estado cometidos durante los años sesenta y setenta, por lo que muchas organizaciones de la sociedad civil y familiares de víctimas coadyuvaron en las investigaciones⁸⁸. La administración de Felipe Calderón eliminó la FEMOSPP en 2006 y remitió todas las indagatorias pendientes a la Coordinación General de Investigación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (CGI) dentro de la propia Procuraduría General de la República (PGR)⁸⁹.

El Estado mexicano argumentó para no restablecer la FEMOSPP que la CGI “cuenta con las mismas facultades que la FEMOSPP en materia de investigación y persecución de delitos, aunadas a otras más, por lo que con dicho traslado, se siguió el curso de las investigaciones y se dejaron a salvo los derechos de las víctimas”. Sin embargo las averiguaciones previas no han tenido avances significativos por parte de la PGR. Tampoco existen mecanismos para asegurar los derechos a la verdad y a la reparación de las víctimas.

Esto fue comprobado recientemente por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), quien incluyó en su informe que, en relación a las desapariciones forzadas, la PGR “no aportó ninguna información específica respecto a las líneas de investigación, los avances sustantivos en las indagatorias, la posibilidad de nuevas acusaciones y los canales de comunicación con los familiares de las personas desaparecidas forzosamente”.

El GTDFI recomendó algunas medidas en relación a los crímenes del pasado. Entre ellas la de difundir inmediatamente el informe elaborado por la FEMOSPP, que no fue hecho público en su momento, así como esclarecer la ubicación de todos los documentos que recibió esta instancia y transferir los archivos militares al Archivo General de la Nación para garantizar su pleno acceso. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos

⁸⁷ La Fiscalía Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales cometidos directa o indirectamente por Servidores Públicos en contra de Personas vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) fue creada en noviembre del 2001 como unidad administrativa de la Procuraduría General de la República (PGR) para dar respuesta a la recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que había documentado en un informe las violaciones a los derechos humanos cometidas durante los años sesenta, setenta y ochenta.

⁸⁸ Desde el inicio, organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos señalaron algunas limitaciones de la Femospp, entre ellas: a) el nombramiento de un fiscal que carecía de reconocimiento entre los actores involucrados en el tema; b) el escaso y poco calificado empleo del derecho internacional de los derechos humanos en sus investigaciones y argumentaciones; c) la falta de capacitación del personal; y d) la ausencia, en la práctica, de una labor interdisciplinaria apropiada para investigar crímenes ocurridos varias décadas atrás.

⁸⁹ Acuerdo A/317/2006.

recomendó volver a establecer la Fiscalía Especial para hacer frente a las violaciones de los derechos humanos cometidas durante este periodo.

Ante la falta de mecanismos internos, los familiares de personas desaparecidas y víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el periodo de la “Guerra sucia” se han visto obligados a recurrir a las instancias internacionales de protección a los derechos humanos para obtener justicia. El 23 de noviembre de 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una sentencia condenatoria en contra del Estado mexicano por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco en 1974. La sentencia incluye una serie de medidas de reparación y no repetición que no han sido cabalmente cumplidas por el Estado mexicano.