

# AVANCES Y RETOS EN LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado en 2006 por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y fue presentado al Gobierno Federal como un insumo en materia de derechos humanos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

## Tabla de Contenidos

Titulo	Página
Introducción	1
<b>1. Fortalecimiento del marco jurídico e institucional de protección y promoción de los derechos humanos</b>	<b>3</b>
1.1 Adopción y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos	3
1.2 Reforma constitucional en materia de derechos humanos	3
1.3 Armonización de la legislación federal y estatal con los estándares internacionales de derechos humanos	4
1.4 Fortalecimiento de los diversos mecanismos de protección de derechos humanos para lograr la plena justiciabilidad de los mismos	5
1.5 Garantizar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas	6
1.6 Educación en derechos humanos	6
<b>2. Causas que generan diversas problemáticas de derechos humanos</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Pobreza</b>	<b>7</b>
2.1.1 El derecho a un nivel de vida adecuado	8
2.1.2 Derechos laborales	8
2.1.3 Derecho al disfrute del nivel más alto de salud	10
2.1.4 Derecho a la educación	11
2.1.5 Derecho a la vivienda	12
<b>2.2 Discriminación</b>	<b>12</b>
2.2.1 Acceso a la justicia	13
2.2.1.1 Pueblos indígenas	13
2.2.1.2 Migrantes	14
2.2.2 Libertad de expresión: Ley Federal de Radio y Televisión	14
2.2.3 Violencia de género	15
2.2.4 Fenómeno migratorio	16
2.2.4.1 Trata de personas	16
2.2.4.2 Mujeres migrantes	17
2.2.4.3 Menores migrantes no acompañados	18
<b>2.3 Impunidad</b>	<b>18</b>
2.3.1 Sistema de justicia penal	19
2.3.1.1 Transición de un sistema penal inquisitorio a un sistema penal acusatorio	19
2.3.1.2 Presunción de inocencia	20
2.3.1.3 Autonomía del Ministerio Público	20
2.3.2 Combate a la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	20
2.3.3 Seguridad Pública	21
2.3.3.1 Integración y preparación de los cuerpos policíacos	21
2.3.3.2 Los Militares en tareas de justicia y de seguridad pública	22
2.3.4 Agresiones contra periodistas	22
2.3.4 Delitos cometidos en el pasado en el marco de la llamada “guerra sucia”	23
Conclusiones y acciones sugeridas	23

## Introducción

En el Informe del anterior Secretario General de las Naciones Unidas titulado “Un concepto más amplio de libertad” se establece que la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. En este sentido Kofi Annan sentenciaba: “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”<sup>2</sup>.

En este mismo orden de ideas, también es posible afirmar que existe un estrecho vínculo que entre la democracia, el desarrollo y los derechos humanos<sup>3</sup>. En primer lugar, se afirma que la promoción del desarrollo y la realización de los derechos humanos comparten la motivación común y el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas.

Ambos conceptos están basados en la promoción y potencialización de las capacidades y las libertades de las personas. Así, mientras el desarrollo se refiere a las acciones y políticas necesarias para promover un marco económico, político y social propicio para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas y ampliar su marco de libertad<sup>4</sup>, los derechos humanos representan las facultades jurídicas que las personas tienen para reivindicar frente a los agentes individuales o colectivos las conductas necesarias para facilitar o garantizar esas capacidades y libertades<sup>5</sup>.

Adoptar un concepto de desarrollo basado en la perspectiva de los derechos humanos implica al menos cinco supuestos básicos<sup>6</sup>. Primero, que el fin último al que deben encaminarse todas las acciones y políticas de desarrollo es la persona humana. Segundo, que los resultados de las políticas de desarrollo deben ser incluyentes y equitativas, de tal manera que se garantice que ningún grupo humano quede excluido de los beneficios del desarrollo y que todas las personas puedan gozar de las mismas oportunidades para ejercer sus derechos humanos. Tercera, se debe garantizar la participación de las personas en los procesos de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de desarrollo. Cuarta, ninguna política de desarrollo podrá implicar la vulneración de los derechos de las personas. Y Quinta, el desarrollo debe ser respetuoso y estar en armonía con el medio ambiente<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Informe del Secretario General: “Un Concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. 21 de marzo de 2005, A/59/2005. § 17.

<sup>3</sup> Sobre todo véase el Informe sobre Desarrollo Humano 2000; Nueva York, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000. Sobre este tema también se puede analizar: Alston, Philip y Robinson, Mary. *Human Rights and Development; Towards Mutual Reinforcement*, New York, Oxford University Press, 2005.

<sup>4</sup> Amartya Sen define el Desarrollo como: “La remoción de las distintas formas de (no libertades) que disminuyen o impiden las oportunidades y capacidades que la gente tiene de ejercer su autonomía (*reasoned agency*)” Cfr. Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford, University Press, 1999.

<sup>5</sup> En este sentido el artículo 2º de la Ley de Planeación establece de manera explícita que uno de los principios rectores del Plan de Desarrollo debe ser “el respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos”<sup>5</sup>.

<sup>6</sup> Véase la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986.

<sup>7</sup> Véase el documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre la introducción de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias para combatir la pobreza.

Por otro lado, es evidente que en un país en el que no se satisfacen las necesidades fundamentales del desarrollo; como crecimiento y estabilidad económica, seguridad interna y estabilidad exterior, gobernabilidad democrática y vigencia del Estado de Derecho, es prácticamente imposible que los derechos humanos puedan ser plenamente respetados. En este sentido, el desarrollo dirige la atención al contexto social, jurídico, económico y político en los que se busca garantizar los derechos humanos y constituye una estrategia de largo plazo para hacer realidad los derechos humanos<sup>8</sup>.

Además de ello, el respeto a los derechos humanos de todas las personas es una condición necesaria para superar una democracia formal y meramente electoral y culminar la transición hacia una democracia sustantiva y plenamente participativa<sup>9</sup>. La construcción de una democracia de ciudadanos sólo se logra en la medida en que las personas que la conforman, sin ningún tipo de discriminación ni exclusión, disfrutan de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales que les permiten participar plenamente en la toma de las decisiones públicas que de una u otra manera tienen un impacto en sus vidas.

Teniendo estas ideas como marco de referencia, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) entregó al Gobierno Mexicano el presente documento, sobre los principales retos que México enfrenta en materia actualmente en materia de derechos humanos, con el fin de contribuir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Estos retos pueden ser divididos en dos ámbitos. El primero de ellos se refiere a las reformas jurídicas e institucionales que el Estado mexicano está en posibilidades de adoptar con el fin de fortalecer y consolidar un marco jurídico e institucional que esté en plena sintonía con las obligaciones internacionales que México ha asumido en materia de derechos humanos. El segundo grupo de retos se refiere a la necesidad de atender las principales causas que generan las violaciones a los derechos humanos.

De manera complementaria se incorporan al presente documento una serie de sugerencias puntuales dirigidas a los distintos Poderes del Estado para su consideración.

## 1. Fortalecimiento del marco jurídico e institucional de protección y promoción de los derechos humanos

Son seis los ámbitos en los que la Oficina considera necesario seguir avanzando en el fortalecimiento de un marco jurídico e institucional que garantice la plena vigencia de los derechos humanos:

1. Adopción y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos,
2. Reforma constitucional integral en materia de derechos humanos,

---

*Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, OACNUDH, 2006.

<sup>8</sup> Cfr. Informe sobre Desarrollo Humano... *op. cit.*, p. 23.

<sup>9</sup> Cfr. *La democracia en América Latina; Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Perú, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

3. Armonización de la legislación federal y estatal con los estándares internacionales de derechos humanos,
4. Fortalecimiento de los diversos mecanismos de protección de derechos humanos para lograr la plena justiciabilidad de los mismos,
5. Garantizar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas y
6. Educación en derechos humanos.

### **1.1. Adopción y ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos**

En el plano internacional sería conveniente que el Estado mexicano fortalezca aún más su relación con los organismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos y que siga con su política de ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>10</sup> y, de manera gradual, con el retiro de las reservas y declaraciones interpretativas que aún hoy mantiene en ciertos instrumentos.

De manera paralela, el reto que se presenta en materia de observación de la situación de derechos humanos, consiste en que México no sólo continúe con su política de apertura y transparencia, sino que, además, establezca mecanismos internos capaces de dar seguimiento y cumplimiento a las recomendaciones de los Relatores y Comités de derechos humanos, así como de asegurar la eficacia interna de las sentencias y resoluciones de los diversos organismos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos.

### **1.2. Reforma constitucional en materia de derechos humanos**

En la Constitución mexicana, a través de la figura de las garantías individuales, se reconocen un importante conjunto de derechos humanos. Sin embargo, resulta necesario avanzar en una reforma integral del Capítulo I de la Constitución con el fin de que México pueda aprovechar y beneficiarse de los importantes avances que en los últimos sesenta años se han presentado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Constitucional Comparado y, así, poder dar una respuesta adecuada a los nuevos retos y problemáticas que se presentan en el país en materia de derechos

---

<sup>10</sup> Aún quedan algunos instrumentos por ratificar, entre los cuales se encuentran: el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte del 15 de noviembre de 1989, el Protocolo de la Convención Americana relativo a la abolición de la pena de muerte de 8 de junio de 1990, la Convención para Eliminar la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza del 14 de diciembre de 1960, el Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la libertad de asociación y negociación colectiva de 1948, el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo de 1973 y el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad de 2000. En materia de Derecho Internacional Humanitario se encuentra pendiente la ratificación de los siguientes instrumentos internacionales: el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional del 8 de junio de 1977, la Declaración prevista en el artículo 90 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales del 8 de junio de 1977, la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles y el Segundo Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampas y otros Artefactos según fue enmendado el 3 de mayo de 1996.

humanos. Esta reforma debería de integrar un conjunto amplio de temas<sup>11</sup> tendentes a conseguir los siguientes tres objetivos:

1. Introducir plenamente el concepto de derechos humanos en la Constitución mexicana.
2. Garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa a los derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano; y
3. Reforzar las garantías y mecanismos de protección de los derechos humanos.

### **1.3. Armonización de la legislación federal y estatal con los estándares internacionales de derechos humanos**

De manera complementaria al proceso de reforma constitucional se presenta el reto de seguir avanzando en la armonización de la legislación federal y estatal con los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos<sup>12</sup>. Sobre este aspecto sería oportuno impulsar, tanto la aprobación y promulgación de nuevos instrumentos legislativos que permitan desarrollar y poner en práctica los derechos humanos reconocidos a nivel internacional y nacional, como desarrollar una legislación que garantice el ejercicio de los derechos humanos sin ningún tipo de discriminación por

---

<sup>11</sup> Entre los temas que podrían analizarse y discutirse en el proceso de reforma constitucional se encuentran:

1. Terminología a emplear por el título primero y el capítulo primero de la Constitución.
2. Aplicabilidad directa de los derechos humanos.
3. Naturaleza de las obligaciones que asume el Estado en materia de derechos humanos.
4. Límites y contenido esencial de los derechos humanos.
5. Derecho a la vida.
6. Prohibición de la esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso.
7. Derecho a la integridad personal y prohibición de la tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
8. Reconocimiento del derecho al debido proceso a los extranjeros que se encuentran en el territorio mexicano.
9. Presunción de inocencia.
10. Derecho a un nivel de vida adecuado.
11. Derecho a la vida privada y a la intimidad.
12. Jerarquía constitucional de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.
13. Criterios para interpretar los derechos humanos.
  - 13.1. Principio *pro homine*
  - 13.2. Interpretación conforme a los instrumentos internacionales
15. Los derechos humanos como pilar de la política exterior mexicana.
16. La reparación del daño en el caso de violaciones a los derechos humanos.
17. Casos de excepción o suspensión de garantías.
18. Competencia de la federación para conocer de violaciones a los derechos humanos cometidas en las entidades federativas cuando éstas trasciendan el ámbito local.
19. Educación en derechos humanos
20. Mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

<sup>12</sup> Es importante reconocer que en los últimos años se ha aprobado un conjunto importante de leyes vinculadas con el tema de derechos humanos, entre las que destacan: *Ley para la Protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes* (2000); *Ley de los derechos de las personas adultas mayores* (2002); *Ley Federal de Acceso a la Transparencia y a la Información Pública Gubernamental* (2002); *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación* (2003); *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* (2003); *Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por las organizaciones de la Sociedad Civil* (2004); *Ley General de Desarrollo Social* (2004); *Ley General de las Personas con Discapacidad* (2005); y *Ley para la Igualdad entre Hombres y Mujeres* (2006).

parte de los grupos que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad<sup>13</sup>. También es importante revisar la legislación vigente tanto a nivel federal como estatal para derogar aquellas disposiciones que resulten contrarias a los estándares de derechos humanos reconocidos a nivel internacional por el Estado mexicano en su conjunto.

#### **1.4. Fortalecimiento de los diversos mecanismos de protección de derechos humanos para lograr la plena justiciabilidad de los mismos**

Un reto central se refiere al tema de la justiciabilidad de los derechos humanos, para lo cual sería oportuno fortalecer los mecanismos nacionales de protección de los derechos humanos.

En relación con la protección jurisdiccional de los derechos humanos a nivel nacional, el juicio de amparo constituye el recurso aplicable por excelencia. Sin embargo, una serie de prácticas que la figura del amparo ha venido anquilosando en las últimas décadas en México, ha implicado el que poco a poco se haya desvirtuado su vocación original de recurso eficaz para la protección de los derechos humanos y fuese utilizado en mayor medida como un mecanismo de control de la legalidad.

Con el propósito de corregir estas limitaciones el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación convocó en noviembre de 1999 a un conjunto de juristas del país para que realizaran el proyecto de una Nueva Ley de Amparo<sup>14</sup>. Después de un proceso amplio de discusión, el denominado “Proyecto de Nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte de Justicia” fue presentado a la LVIII Legislatura (2000-2003), sin lograr ser aprobado<sup>15</sup>.

La OACNUDH considera que la reforma a la Ley de Amparo es un reto inaplazable para permitir que los tribunales en México sean los principales garantes de los derechos humanos. Es importante que se retome el debate sobre la Nueva Ley de Amparo, tomando como base el Proyecto presentado por la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto a los mecanismos de protección no jurisdiccionales sería oportuno ampliar la competencia de los organismos públicos autónomos de derechos humanos para conocer de violaciones a los derechos humanos que se den en el ámbito laboral y electoral<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Siguen existiendo lagunas en la legislación en varios temas como: una ley que proteja los derechos de las personas con VIH/SIDA, una legislación tendientes a eliminar la desaparición forzada de personas, una ley para combatir y eliminar la trata de personas, una ley sobre los derechos de las personas refugiadas y apátridas y una ley protectora de los derechos de las personas defensoras de los derechos humanos, por citar algunos ejemplos.

<sup>14</sup> La Comisión de Análisis de Propuestas para una Nueva Ley de Amparo, estaba integrada por dos ministros de la Suprema Corte, Humberto Román Palacios y Juan Silva Meza; dos magistrados de circuito, Manuel Ernesto Saloma y Cesar Esquinca; el maestro Héctor Fix Zamudio y los abogados, Javier Quijano Baz, José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldivar.

<sup>15</sup> Entre las múltiples reformas que contiene el “Proyecto” destacan: la ampliación de la materia del amparo para que no sólo proceda por violaciones a las garantías individuales, sino además por la afectación de garantías sociales y de derechos humanos establecido en los tratados internacionales; la sustitución del concepto de interés jurídico por el de interés legítimo con lo que se amplía considerablemente la esfera de legitimación para interponer un juicio de amparo, se amplía el concepto de autoridad dando prioridad a la naturaleza propia del acto, por encima del carácter de quien lo emita, a fin de considerar como acto de autoridad todo acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de manera unilateral y obligatoria; y propone que en el caso de amparo indirecto sea la Suprema Corte la que fije en cada caso concreto los alcances generales de los efectos del amparo.

<sup>16</sup> Recomendaciones formuladas en el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, OACNUDH, 2003. p. 7.

También de manera particular sería conveniente fortalecer a los organismos públicos de las entidades federativas, garantizando que todos ellos gocen de autonomía de acción e independencia<sup>17</sup>.

### **1.5 Garantizar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas**

Como eje rector de la política de Estado en materia de derechos humanos sería recomendable garantizar la continuidad del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas. Para ello se considera que el Programa Nacional de Derechos Humanos debe seguir siendo un punto de partida importante.

La construcción de políticas públicas en materia de derechos humanos no puede limitarse al ámbito federal. Es igualmente importante el que esta actividad trascienda a todas las entidades federativas. Así, la OACNUDH ha sugerido que cada Estado inicie el proceso de elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en la entidad, con el fin de que pueda servir de referente para la posterior elaboración de Planes Estatales de Derechos Humanos. Estos procesos deberían realizarse con la colaboración de los tres Poderes locales, así como de los diversos actores de la sociedad civil.

Muy vinculado al reto de las políticas públicas se encuentra el reto de elaborar indicadores que permitan medir cuantitativa y cualitativamente el grado de cumplimiento de cada uno de los derechos humanos.

### **1.6 Educación en derechos humanos**

Uno de los retos a más largo plazo es el de seguir construyendo e impulsando una cultura de los derechos humanos en el país. Para ello sería loable que se de continuidad en las acciones hasta ahora emprendidas en el ámbito de la educación formal, garantizando que la educación en derechos humanos se imparta en todos los niveles educativos y no sólo como una asignatura aislada, sino que se inserte de manera transversal en todas las materias relacionadas. En este sentido, la OACNUDH celebra el compromiso asumido por la Secretaría de Educación Pública, de llevar a cabo una revisión con enfoque de derechos humanos de los textos de educación básica publicados por la SEP, tal y como se desprende de los compromisos asumidos por México en el Plan de Acción para la I Fase del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos (2005-2007)<sup>18</sup>. Por otra parte, también resulta necesario que los diversos actores sigan trabajando en la educación informal de los derechos humanos.

## **2. Causas que generan diversas problemáticas de derechos humanos**

---

<sup>17</sup> De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos tenemos que: 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y de patrimonio propio, 9 sólo gozan de autonomía técnica de gestión y presupuestaria y seis organismos públicos estatales sólo gozan de autonomía en las recomendaciones que emiten.

<sup>18</sup> La OACNUDH considera conveniente que dicho grupo de trabajo tome en cuenta los resultados de la revisión que realizó en el año 2003, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos junto con la UNESCO, de los contenidos de los libros de texto desde una perspectiva de derechos humanos, con la finalidad de aprovechar los avances ya logrados.

Sin duda, las acciones por fortalecer del marco jurídico e institucional en materia de derechos humanos constituyen un paso fundamental en el establecimiento de las condiciones necesarias para que en un Estado se respeten y protejan los derechos humanos de todas las personas. Sin embargo, también es cierto que la mera transformación del orden jurídico no garantiza la plena vigencia de los derechos humanos. De hecho uno de los grandes retos que el Estado mexicano enfrenta en esta materia consiste, en palabras de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “*salvar la distancia que existe entre el discurso de los derechos humanos y las crudas realidades que pueden encontrarse sobre el terreno*”<sup>19</sup>. Así, pues, para reducir el abismo que en ocasiones existe entre la norma y la realidad es necesario que el Estado mexicano en su conjunto adopte una serie de acciones tendentes a solucionar las diversas problemáticas de derechos humanos que subsisten en el país y, sobre todo, a eliminar las causas estructurales que generan dichas problemáticas.

A nivel mundial la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se ha referido a seis obstáculos que impiden la plena realización de los derechos humanos: pobreza, discriminación, conflictos armados y violencia, impunidad, déficit democrático y debilidad de las instituciones del Estado<sup>20</sup>. En el caso de México, la OACNUDH considera que la pobreza, la discriminación y la impunidad constituyen tres causas estructurales a partir de las cuales se generan diversos contextos de violación a los derechos humanos.

## 2.1 Pobreza

El Plan de Acción de Viena de 1993 subrayó que la pobreza y, en especial la pobreza extrema, inhiben y obstaculizan el pleno y efectivo goce de los derechos humanos<sup>21</sup>.

En México, la pobreza sigue siendo muy extensa. Las últimas cifras oficiales indican que en México<sup>22</sup> el 18.2% (19 millones de personas) de los habitantes vive por debajo de la línea de pobreza alimentaria<sup>23</sup>, el 24.7% (25.7 millones de personas) vive por debajo de la línea de pobreza de capacidades<sup>24</sup> y el 47% (48.9 millones de personas) se encuentra debajo de la línea de pobreza de patrimonio<sup>25</sup>. Los indicadores incluso aumentan en las zonas rurales, donde el 22.3% de la población rural padece pobreza alimentaria<sup>26</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. Plan de Acción presentada por la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en respuesta del Informe presentado por el Secretario General titulado: “Un concepto más amplio de libertad.” A/59/2005/Add.3, §2.

<sup>20</sup> Cfr. *Annual Report 2005; Implementation of Activities and use of Funds*, Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006.

<sup>21</sup> Cfr. Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993. § 14.

<sup>22</sup> Cfr. *Medición de la Pobreza 2002-2004*, Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México. México, SEDESOL, 2005. Actualización a 2006: SEDESOL. 2006. Doblecarta. Semanario de información socioeconómica. Año 5 (205): 2 al 8 de Octubre.

<sup>23</sup> Se considera pobreza alimentaria cuando las personas no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta básica de alimentos.

<sup>24</sup> Se considera pobreza de capacidades cuando las personas no tienen ingresos suficientes para cubrir gastos de salud y educación.

<sup>25</sup> Se considera pobreza de patrimonio cuando las personas no tienen ingresos suficientes para cubrir necesidades de transporte, vestido, vivienda y energía eléctrica.

<sup>26</sup> Bajo otro criterio de medición, en México el 4.4% de las personas no tiene un ingreso diario superior a un dólar al día y 20.4% no supera los dos dólares diarios. Cfr. *Human Development Report, 2006; Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. UNDP, 2006. p. 292

En México el impacto de la pobreza se agudiza aún más si se toma en cuenta el problema de la distribución de la riqueza, pues de un total de 173 países, México ocupa el décimo cuarto país con mayor desigualdad económica. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mientras el decil de la población más rico participó en un 39.4% de la riqueza del país, el decil de la población más pobre lo hizo en un 1.6%<sup>27</sup>.

Esta diferencia en el ingreso se traduce en una enorme desigualdad en las oportunidades para acceder a los derechos humanos; tanto en aquellos derechos que constituyen los prerequisites del desarrollo (salud, vivienda, alimentación, instrucción), como en aquellos que constituyen los mecanismos idóneos por los cuales las personas pueden modificar sus condiciones de vida (educación, trabajo, libertades civiles y participación política). De esta manera, la inequidad económica resulta en México ser proporcional a la desigualdad en el ejercicio de los derechos.

### **2.1.1 El derecho a un nivel de vida adecuado**

El goce del derecho a un nivel de vida adecuado es un derecho que enmarca a los derechos económicos y sociales. El nivel de cobertura de su realización se expresa en los índices de pobreza (IPH-1) y en la evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH), entre otros.<sup>28</sup>

Los indicadores sobre el acceso a ciertos bienes indispensables para llevar un nivel de vida adecuado siguen siendo preocupantes<sup>29</sup>. Además de ello, es importante tomar en cuenta que los indicadores se agravan si se toma en cuenta ciertos grupos de la población<sup>30</sup> o si se analiza el nivel de desarrollo que existe entre las diversas regiones del país<sup>31</sup>.

### **2.1.2 Derechos laborales<sup>32</sup>**

---

<sup>27</sup> Cfr. *Human Development Report 2006...op. cit.* p. 335.

<sup>28</sup> Según el IDH de 2006, México ocupa el lugar número 53 de 177 países, ubicándose dentro de los países de alto desarrollo humano y subiendo dos puestos desde el año 2000. Sin embargo, si tomamos como referente el IPH-1, México ocupa el lugar número 13 de entre los países en desarrollo. Cfr. *Human Development Report 2006...op. cit.* p. 283. El IDH toma en cuenta fundamentalmente tres componentes: 1) la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable; 2) la adquisición de conocimientos individuales y sociales valiosos y 3) la oportunidad de obtener recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.

<sup>29</sup> La probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años de edad es del 6%, la tasa de analfabetismo entre adultos es del 9.7%, la población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejorada es del 9% y el 8% de los niños tienen un peso inferior al de su edad. Cfr. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2004/80/Add.2, del 23 de diciembre de 2003.

<sup>30</sup> Por ejemplo, la tasa de analfabetismo entre la población indígena se incrementa en un 44.7%, el porcentaje de niños indígenas con un peso inferior al de su edad es de 33.9% y el 36% de los niños y niñas indígenas sufren de anemia. Cfr. Feres, Juan Carlos, León, Arturo y Arriagada Irma (coord.) *Panorama social de América Latina 2000-2003*, CEPAL-ONU, 2004. pp. 24-25.

<sup>31</sup> Las mejores condiciones de desarrollo humano se concentran principalmente en los estados del norte, mientras que las condiciones menos favorables lo hacen en el sur-sureste del mismo. Véase. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, México, PNUD, 2005.

<sup>32</sup> Los derechos humanos laborales constituyen la piedra angular del desarrollo personal, no sólo porque se traducen en un ingreso capaz de permitir un nivel de vida adecuado, sino porque es a través del trabajo que la persona puede desarrollar sus capacidades y transformar su propio contexto. Es por ello, que con la vulneración de los derechos laborales se limitan y restringen el resto de los Derechos Económicos,

En relación a la plena vigencia de los derechos laborales se enfrentan cinco retos concretos. En primero lugar, la creación de fuentes de trabajos suficientes<sup>33</sup>. El segundo reto se refiere al constante aumento del empleo informal, en el cual según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se emplea el 28.3% de la población ocupada<sup>34</sup>. El tercero tiene que ver con el aumento del trabajo denominado “precario” que para el 2006 constituyó el 17.3% del empleo formal<sup>35</sup>. El cuarto se refiere a mejorar sustantivamente el valor adquisitivo del salario mínimo que entre 2002 y 2006 perdió el 12% de su valor<sup>36</sup>. Finalmente el quinto reto se relaciona con la necesidad de superar las restricciones que todavía subsisten en materia de libertades sindicales en el Derecho laboral mexicano. Sobre este tema el Comité de DESC de Naciones Unidas ha hecho recomendaciones muy precisas<sup>37</sup>.

Un reto central es el de reducir los altos niveles de inequidad que las mujeres enfrentan en relación con los hombres en su acceso a los derechos laborales. Según cifras del INEGI la tasa de participación laboral femenina alcanzó en el 2006 el 40.7% de las

---

Sociales y Culturales (DESC). Cfr. CEPAL. 2006. “México: Evolución económica durante 2005 y perspectiva para 2006”. CEPAL, México (LC/MEX/L.750).

<sup>33</sup> De los 4 millones de empleos que se requería generar entre 2000 y 2006 para poder satisfacer la demanda laboral, en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) sólo se dieron de alta 320,149 trabajadores permanentes y 813,157 trabajadores eventuales, dando un total de 1,233,306 empleos formales registrados durante el sexenio Cfr. Instituto Mexicano del Seguro Social. Informe Mensual de Población Derechohabiente.

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=emp32&c=1048>

<sup>34</sup> Se trata de casi 12 millones de trabajadores y trabajadoras que encuentran ocupación en pequeñas unidades económicas, de muy baja productividad e ingresos, en la mayoría de las veces trabajando por cuenta propia y sin derechos ni protección de ningún tipo. El porcentaje de mujeres en empleos informales, en 2005, fue de 29.3%, cifra más elevada que la correspondiente a los hombres, la cual fue de 27.5%. De acuerdo con estimaciones del INEGI se aprecia una clara tendencia al incremento de mujeres en la economía informal durante los últimos años. Ibidem.

<sup>35</sup> Empleo precario es la relación laboral donde falta la seguridad de empleo, uno de los elementos principales del contrato de trabajo. Este término comprende el contrato temporal y el contrato a tiempo fijo, trabajo a domicilio y la subcontratación. La precarización también se manifiesta en una disminución de la cobertura de la seguridad social. A lo largo de los últimos años, el porcentaje de población ocupada sin prestaciones sociales (principalmente seguro médico), ha aumentado de 61.2% a 63.7%. Esto significa que casi 27 millones de personas laboran sin prestaciones. STPS: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

<sup>36</sup> Cfr. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Santiago de Chile, CEPAL, 2006. p. 88. Expertos en la materia en México consideran que para adquirir una canasta de necesidades básicas se requieren por lo menos cuatro a cinco salarios mínimos (entre 17 y 22 USD al día). Frente a ello las estadísticas nos indican que en el segundo trimestre de 2006 el 13.39% de la población económicamente activa recibía un ingreso correspondiente a un salario mínimo, 21.07% recibía menos de dos salarios mínimos pero más de uno, y que un 63% de la población económicamente activa recibe ingresos por un máximo de tres salarios mínimos Cfr. INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

<http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=enoet4&c=6277>

<sup>37</sup> Sobre este tema el Comité recomienda: 1. Que el Estado Parte considere retirar la declaración interpretativa sobre el artículo 8° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y ratifique el Convenio 98 de la OIT sobre el derecho a organizarse y a la negociación colectiva. 2. Insta para aplicar los fallos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declara ilegal la imposición de un monopolio sindical en el sector público y la cláusula de exclusión que dispone que solamente los miembros del sindicato existente en el lugar de trabajo pueden ser contratados por empleadores públicos y privados; 3. Ampliar la competencia de los organismos públicos de derechos humanos para que puedan conocer de presuntas violaciones a los derechos humanos. Cfr. Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, México. E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio de 2006. Recomendación número 34.

mujeres mayores de 14 años, mientras que la de los hombres es del 75.5 %<sup>38</sup>. El 40.0% de los hogares cuyo jefe de familia es una mujer percibe menos de dos salarios mínimos, mientras que en el caso de los hogares cuyo jefe de familia es un hombre el porcentaje es de 29.1%.<sup>39</sup> Según el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, mientras los hombres reciben en promedio un ingreso anual de 14,202 dólares, las mujeres tienen un ingreso de 5,594 dólares anuales<sup>40</sup>. Finalmente, se estima que la diferencia que existe entre el salario que se le paga a un hombre y a una mujer en México por igual trabajo es de entre un 5.3% y un 36.4%<sup>41</sup> de diferencia.

### **2.1.3 Derecho al disfrute del nivel más alto de salud**

En relación con el derecho al disfrute del nivel más alto de salud, el Estado Mexicano ha logrado mejorar algunos indicadores importantes<sup>42</sup>. Sin embargo, si el análisis se focaliza en ciertos campos del servicio de salud, en diversas regiones del país o en ciertos grupos de la población, entonces aparecen contextos de desigualdad en el acceso al derecho a la salud.

En cuanto a la mujer en 2005 la cobertura promedio nacional en la detección del cáncer de mama fue menor al 25% y del 42% en el caso de la detección de cáncer cérvico uterino. Además persiste un bajo uso de métodos anticonceptivos en el grupo de edad 15-19 años (45%) y en mujeres sin escolaridad (58%)<sup>43</sup>.

Por otra parte, la mortalidad por VIH/SIDA por cada cien mil habitantes aumentó de 4.2 personas en 2000 a 4.4 personas en 2003<sup>44</sup>.

La esperanza de vida al nacer de la población indígena es de 69 años, seis años menos que la media nacional; la tasa de mortalidad infantil es un 58% más alta entre los niños indígenas que entre el resto de los niños mexicanos; el riesgo de morir de una mujer indígena durante el embarazo, parto o puerperio es casi tres veces más alto que el de una mujer no indígena. La deficiencia de los nutrimentos afecta al 40% de las mujeres indígenas embarazadas en contraste con un 26.4% de la población general<sup>45</sup>.

En relación a las diversas regiones del país, mientras que en entidades federativas como Chiapas o Guerrero existe un promedio de 119 defunciones maternas por cada 100 mil nacimientos, en otras entidades como Nuevo León o Sonora el promedio es de 46

---

<sup>38</sup> Cfr. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005...* op. cit., p. 335.

<sup>39</sup> INEGI. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares. <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=ming02&c=3314>

<sup>40</sup> *Informe sobre Desarrollo Humano 2006...* p. 323.

<sup>41</sup> INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

<sup>42</sup> La esperanza de vida al nacer se incrementó de 72.3 años a 75.3 años; la tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años se redujo de 28.5 a 25 niños fallecidos por cada diez mil nacidos vivos; la tasa de mortalidad materna disminuyó de 72.6 a 62.4 fallecimientos por cada cien mil niños nacidos vivos; la proporción de partos atendidos por personal sanitario se incrementó de 83.3% a 87.9% y el número de médicos por cada cien mil habitantes ha aumentado de 85, antes del año 2000, a 198 en el 2004. Cfr. Secretaría de Salud, Situación de Salud en México – Indicadores Básicos 2006.

<sup>43</sup> Encuesta Nacional de Salud Reproductiva, Secretaría de Salud, 2003, citada en el Sexto Informe Periódico de México presentado ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 23 de enero de 2006.

<sup>44</sup> *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio en México; Punto de encuentro para el futuro*. México, Gobierno de la República, 2006. p. 79

<sup>45</sup> Secretaría de Salud. Programa Nacional de Salud 2001-2006; la democratización de la salud. p. 38.

defunciones maternas, o bien, mientras que la mortalidad infantil por causas evitables en Chiapas es de 16.44 por cada cien mil niños, en Baja California Sur es de 1.88 niños<sup>46</sup>.

La falta de cobertura es otra problemática que restringe el derecho a la salud<sup>47</sup>. El Seguro Popular logró dar cobertura a un total de 5.1 millones de familias<sup>48</sup> que antes no tenían ningún tipo de protección, sin embargo, más de 51 millones de personas en México en 2005 no contaban con acceso asegurado a un servicio de salud<sup>49</sup>.

Otro reto es mejorar la calidad de los servicios de salud prestadas por algunas instituciones públicas de salud. Pues en muchas ocasiones no cuentan con la infraestructura necesaria, con el personal capacitado, las medicinas o el equipo necesario<sup>50</sup>.

#### **2.1.4 Derecho a la educación**

En relación con el derecho a la educación, el indicador que presenta mayores avances en materia educativa es el de accesibilidad a los niveles de educación preescolar, primaria y secundaria<sup>51</sup>.

En los niveles de educación media superior y superior, la tasa de matrícula también ha alcanzado su mayor cobertura en la historia, incorporándose 6.1 millones de alumnos en el nivel medio superior y 2.4 millones de alumnos en la educación superior. Pese a ello, la tasa de matriculación sigue siendo baja, en 2004 sólo el 47.8% de los jóvenes de entre 16 y 19 años asistieron a la escuela y sólo el 20.8 de los jóvenes entre 20 y 24 años asistieron a la universidad<sup>52</sup>.

El reto de abatir el rezago educativo y mejorar los indicadores de eficiencia terminal en todos los niveles sigue siendo importante<sup>53</sup>. Sobre todo de aquellos grupos de la

---

<sup>46</sup> *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio en México...* p. 72.

<sup>47</sup> El sector salud se caracteriza por su nivel relativamente bajo de gasto público encontrándose todavía por debajo del promedio latinoamericano de 7% del PIB. No obstante, en los últimos años el gasto en salud aumentó de 5.6% del PIB en 2000 a 6.3% en 2004, un crecimiento del 13%. Al mismo tiempo, el sistema de salud de México, por su nivel de fragmentación ha llegado a un nivel de agotamiento para dar respuesta a las necesidades de salud de la población. En promedio 43% de la población carece de prestaciones de salud. Cerca de la mitad del gasto de salud de México, proviene del gasto de bolsillo.

<sup>48</sup> Últimas cifras dadas a conocer por la Secretaría de Salud el 28 de noviembre de 2006.

<sup>49</sup> INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005. El total de derechohabientes a un servicio de salud es de más de 48 millones de personas, de éstos: 32 millones están asegurados en el IMSS, 5 millones en el ISSSTE, más de un millón por los servicios brindados por PEMEX y la SEDENA a sus trabajadores, y casi 2 millones en seguros privados.

<sup>50</sup> Durante el 2005 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió 803 quejas contra el IMSS y 217 en contra del ISSSTE, constituyéndose respectivamente en la primera y en la sexta autoridad presuntamente responsable de violar derechos humanos. Durante este periodo la CNDH emitió 4 recomendaciones al ISSSTE y 2 recomendaciones al IMSS. Cfr. Informe de Actividades del primero de enero al 31 de diciembre 2005 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, CNDH, 2006.

<sup>51</sup> La tasa neta de matriculación en el nivel preescolar aumentó del 51.2% en 2001 a 63.1% en 2004. En el nivel primaria, se alcanzó casi la cobertura universal con un 99.4%. En el nivel secundaria, la tasa neta de matriculación aumentó del 65.9% al 72.4%. Cfr. *Los Objetivos del Desarrollo del Milenio en México...* *op. cit.* p 39.

<sup>52</sup> INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>53</sup> Según las últimas cifras del INEGI, en 2005 el rezago educativo en la población afectaba a 30.8 millones de personas mayores de 15 años. A nivel primaria el 10.7% de los alumnos que se inscriben en el primer año no logran terminarla, mientras que en el caso de la secundaria es el 20.3%. En la educación media

población que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad como son: población indígena<sup>54</sup>, personas discapacitadas, habitantes de zonas rurales o zonas urbanas marginadas<sup>55</sup> y personas de escasos recursos<sup>56</sup>.

Un gran reto que afronta la educación en México es el de la calidad y aprovechamiento educativo. Según un estudio reciente aplicado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) en relación con el aprendizaje de Matemáticas y Español, 2 de cada 10 estudiantes de sexto de primaria se encuentran por debajo del nivel básico, 50.8% se ubica en el nivel básico; 24.6% se sitúa en el nivel medio y sólo 6.6% en el nivel avanzado<sup>57</sup>.

En cuanto a los tipos de escuelas también existen evidentes desigualdades, ya que por debajo del nivel básico se encuentran, en orden descendente, 47.3% de los alumnos de educación indígena, 32.5% de niños en cursos comunitarios, 25.8% de las escuelas rurales públicas, 13.2% de los estudiantes de escuelas urbanas públicas y sólo 2% de quienes acuden a las escuelas privadas<sup>58</sup>.

### **2.1.5 Derecho a la vivienda**

En relación con el derecho a la vivienda subsisten tres retos específicos: el primero de ellos tiene que ver con que los programas de crédito para la vivienda no cubren a muchas personas que se ubican dentro del comercio informal o que trabajan por cuenta propia<sup>59</sup>; el segundo se relaciona con el tamaño y calidad de la vivienda construida, pues los espacios y dimensiones de las mismas se han reducido considerablemente<sup>60</sup>; y, el tercero se vincula con la distancia y las zonas en que se construyen los nuevos complejos habitacionales, lo cual implica que las personas tengan que perder mucho tiempo en transportarse a sus lugares de trabajo<sup>61</sup>.

En el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, se apuntó otra problemática que se viene acarreado en México desde 1994 y que afecta sensiblemente el derecho a la vivienda de un gran número de personas, consistente en el hecho de que la crisis económica de aquel año provocó que a miles de personas les fuera imposible

---

superior se presenta un porcentaje de deserción del 17% y 36% de reprobación. Mientras que solamente el 13.6% de la población total mayor de 15 años cuenta con estudios de educación superior.

<sup>54</sup> Por ejemplo, el 39% de la población indígena de entre cinco y 24 años no asiste a la escuela, situación que incrementa entre las mujeres indígenas hasta un 42%. Sólo el 60% de la población indígena mayor de 15 años cuenta con la primaria terminada.

<sup>55</sup> Siete de cada diez egresados de primaria que no continúan estudiando viven en zonas rurales. La eficiencia terminal de secundaria en el Distrito Federal es del 82%, mientras que en Oaxaca es del 32%.

<sup>56</sup> El decil de la población con menores ingresos no supera los primeros cuatro años de primaria, mientras que el decil de población de mayores ingresos en promedio supera los 14 años de educación

<sup>57</sup> Aprendizaje del español y las matemáticas en la Educación Básica en México: Sexto de primaria y Tercero de Secundaria, México, INEE, 2006. p. 20

<sup>58</sup> Ibidem. p. 21.

<sup>59</sup> Cfr. Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria. OP" A.C. Boletín bimestral. Año 2, núm. 7. Septiembre 2006.

<sup>60</sup> Informe Anual sobre la Situación de los DESC, Nov. 2003-2004. Centro de Derechos Humanos, "Fray Francisco de Vitoria O.P." A.C., p. 69.

<sup>61</sup> Refiriéndose en concreto a los trabajadores de maquiladoras el Relator especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, afirma que: "las viviendas son en general de mala calidad, y algunas de ellas están ubicadas en sitios peligrosos desde el punto de vista ambiental y en zonas que corren riesgo de deslizamiento de tierras." E/CN.4/2003/5/Add.3, del 27 de marzo de 2003. p. 11.

pagar sus créditos hipotecarios a los bancos y, por lo tanto, perdieran sus casas<sup>62</sup>. El Relator de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuada y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, constató, que en 2001, sólo en la Ciudad de México, se dictaron 10,000 fallos en relación con deudas incobrables, lo que autorizó a los bancos a recuperar las viviendas y otros bienes hipotecados<sup>63</sup>.

## 2.2 Discriminación<sup>64</sup>

La discriminación no se presenta como un fenómeno aislado cuyas consecuencias se restringen a un número reducido de personas, sino más bien, como un problema estructural<sup>65</sup> que se presenta en diversos ámbitos de la vida social (trabajo, escuela, servicios públicos, acceso a la justicia, transporte, etc.) y que afecta de manera sistemática a ciertos grupos de la población restringiendo sus derechos<sup>66</sup>.

En México se cuenta con ciertos indicadores sobre la dimensión de este problema, por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre Discriminación arroja el dato de que más del 80.3% de los encuestados consideran que las personas con discapacidad, los enfermos de SIDA, los indígenas, los adultos mayores, las mujeres y los homosexuales tienen razones de peso para sentirse discriminados, mientras que las personas encuestadas pertenecientes a estos grupos de la población consideraron en más de un 90% haber padecido actos de discriminación<sup>67</sup>.

El *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, identifica a 12 grupos en México que se ubican en una situación de vulnerabilidad debido a la discriminación que padecen en el ejercicio de sus derechos<sup>68</sup>. La OACNUDH ha identificado algunos ámbitos específicos en los que algunos de estos grupos son

---

<sup>62</sup> Cfr. *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México...* op., cit. p. 101-103.

<sup>63</sup> Relator especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari... op. cit., p. 11

<sup>64</sup> La esperanza de vida al nacer de la población indígena es de 69 años, seis años menos que la media nacional; la tasa de mortalidad infantil es un 58% más alta entre los niños indígenas que entre el resto de los niños mexicanos; el riesgo de morir de una mujer indígena durante el embarazo, parto o puerperio es casi tres veces más alto que el de una mujer no indígena. La deficiencia de los nutrientes afecta al 40% de las mujeres indígenas embarazadas en contraste con un 26.4% de la población general<sup>64</sup>.

Véase la Observación general número 18 del Comité de Derechos Humanos sobre "No discriminación", HRI/GEN/1/Rev.7, 37° periodo de sesiones (1989).

<sup>65</sup> Respecto a este punto el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, señala que existen varios tipos de discriminación racial y étnica: la legal, la interpersonal, la institucional y la estructural. Véase el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, Misión a Guatemala, E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003, párrafo 16

<sup>66</sup> Véase: Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakim Ertürk, Misión a México. E/CN.4/2006/61/Add.4, del 13 de enero de 2006.

<sup>67</sup> Cfr. *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México; Aspectos generales*, México. CONAPRED-SEDESOL, 2005. p. 6

<sup>68</sup> El Diagnóstico identifica como grupos en situación de vulnerabilidad a las mujeres, a los niños, niñas y adolescentes, a los adultos mayores, a los desplazados internos, a los refugiados, a los jornaleros agrícolas, a los migrantes, a los usuarios de los servicios de salud, a las personas que viven con alguna enfermedad mental, a las personas con discapacidad, a las personas con VIH/SIDA y a las personas con preferencia sexual y de género distinta a la heterosexual.

especialmente discriminados, tales como: acceso a la justicia, libertad de expresión, violencia en contra de la mujer y migración.

## **2.2.1 Acceso a la justicia**

### **2.2.1.1 Pueblos indígenas**

La reforma del 14 de agosto del 2001 al artículo segundo de la Constitución sentó las bases para que las constituciones de las entidades federativas y sus leyes secundarias garantizaran un conjunto de derechos humanos que son indispensables para la plena vigencia del derecho al acceso a la justicia de las personas indígenas.

A pesar del reconocimiento que el Estado mexicano ha hecho de estos derechos a nivel internacional y nacional, tanto el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en México (2003), como el “Informe del Diagnóstico sobre la acceso a la justicia de los indígenas en México”<sup>69</sup>, elaborado de manera reciente por la OACNUDH, coinciden en señalar que de manera general los miembros de pueblos y comunidades indígenas siguen enfrentando importantes obstáculos en la plena realización de su derecho al acceso a la justicia. Entre ellos se subrayan: el desconocimiento de los jueces y ministerios públicos de la lengua y las normas indígenas, la poca presencia de interpretes, peritos u abogados indígenas que puedan suplir esas deficiencias, los malos tratos y, en ocasiones tortura, que sufren las personas indígenas durante el proceso, la escasez y poca capacitación de los abogados de oficio en zonas indígenas y la situación precaria que viven los presos indígenas en los diversos reclusorios.

### **2.2.1.2 Migrantes**

La OACNUDH observa que aun persisten cinco problemáticas que en materia de acceso a la justicia enfrentan las personas migrantes que se encuentran en el territorio mexicano<sup>70</sup>.

La primera de ellas consiste en que a pesar de que el procedimiento migratorio en México pertenece al orden administrativo, éste contiene tipos penales que criminalizan tanto al migrante documentado como al indocumentado<sup>71</sup>. La segunda de ellas se refiere a la duración del aseguramiento de las personas migrantes. El artículo 21 de la Constitución establece que toda detención llevada a cabo por una autoridad administrativa no puede exceder de 36 horas. Sin embargo, las normas administrativas para el funcionamiento de las estaciones migratorias determinan un plazo de hasta 90 días o más<sup>72</sup>. La tercera se refiere a que la legislación mexicana no reconoce el derecho de las personas migrantes a iniciar un procedimiento ante un tribunal para que éste

---

<sup>69</sup> Véase: “Informe del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para los indígenas en México: Estudio de caso en Oaxaca”. México, OACNUDH, 2007.

<sup>70</sup> Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México... op., cit.*, pp. 173-175.

<sup>71</sup> Por ejemplo, los artículos 115 al 125 de la Ley General de Población establecen penas concretas a acciones tales como: realizar actividades para las cuales su permiso de internación no lo autorice expresamente o internalizarse irregularmente en el territorio mexicano.

<sup>72</sup> Artículo 7 del Acuerdo por el que se emiten las normas de funcionamiento de las Estaciones Migratorias.

determine la legalidad de su aseguramiento<sup>73</sup>. La cuarta consiste en la imposibilidad jurídica que tienen los extranjeros de recurrir su orden de expulsión del país cuando razones imperiosas de seguridad nacional no se opongan a ello<sup>74</sup>. Finalmente, la quinta problemática se refiere a las deficientes condiciones en las que se encuentran las estaciones migratorias<sup>75</sup>.

### **2.2.2 Libertad de expresión: Ley Federal de Radio y Televisión**

El pasado 29 de marzo de 2006, la OACNUDH manifestó públicamente su preocupación respecto del “Proyecto de reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión”, poniendo de manifiesto los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano internacionalmente en torno al derecho a la libertad de expresión y de información<sup>76</sup>.

La OACNUDH considera que la Ley Federal de Radio y Televisión, tal como fue promulgada el 11 de abril de 2006, contiene varios elementos discriminatorios tendentes a romper el principio de igualdad en el acceso al derecho a la libertad de expresión y de información. Algunos de estos elementos son los siguientes: 1) no garantiza la igualdad jurídica entre los concesionarios y permisionarios, sino que, por el contrario, genera mayor desigualdad; 2) vulnera el derecho a la información y a la libertad de expresión, en virtud de que establecen procedimientos y requisitos desproporcionados e inequitativos a los sujetos que pretendan operar estaciones culturales, educativas, de investigación y oficiales, además, de que profundiza la exclusión de las mayorías en nuestro país para acceder a frecuencias radioeléctricas y, por ende, ejercer su derechos a la libertad de expresión y de información y; 3) transgrede el principio fundamental de la radiodifusión como servicio público, reduciendo la actividad radiodifusora a criterios esencialmente económicos.

De manera particular la Ley Federal de Radio y Televisión pone en riesgo su subsistencia al establecer requisitos onerosos y complejos, que difícilmente las radios comunitarias, especialmente las instaladas en regiones indígenas, podrán cubrir para seguir prestando los servicios de radiodifusión<sup>77</sup>.

### **2.2.3 Violencia de género**

---

<sup>73</sup> Sobre ello el párrafo 8 del artículo 16 de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares establece que “los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad por detención o por prisión tendrán derecho a incoar procedimiento ante un tribunal, a fin de que éste pueda decidir sin demora acerca de la legalidad de su detención...”

<sup>74</sup> Sobre esta cuestión México mantiene una reserva al artículo 22 (4) de la Convención por ser incompatible con el artículo 33 constitucional.

<sup>75</sup> Sobre este tema, la CNDH ha informado que en las estaciones migratorias “existe un problema de sobrepoblación y, derivado de ello, de hacinamiento, lo que trae consigo que los asegurados pernoctan en el piso, con las molestias propias de la insuficiencia de espacio, ventilación, higiene y con deficiencias en el servicio sanitario.” Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en las Estaciones Migratorias y lugares habilitados del Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana, septiembre 2005. <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomegr.asp>

<sup>76</sup> Algunos de estos principios son: a) respetar los derechos y libertades de las personas y garantizar su libre y pleno ejercicio sin discriminación alguna; b) respetar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión impidiendo que se restrinja por diversos medios la comunicación y la circulación de ideas y opiniones; c) generar las condiciones necesarias para que las asignaciones de radio y televisión consideren criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades para todos los individuos que pretendan operar dichos medios de comunicación.

<sup>77</sup> Véase el artículo 17-E de la Ley Federal de Radio y Televisión.

La Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias en su visita a México destacó que “los altos niveles de violencia contra la mujer en México son al mismo tiempo consecuencia y síntoma de la generalización de la discriminación y la desigualdad por motivos de género”<sup>78</sup>.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Violencia contra las Mujeres 2003 (ENVIM), en México 1 de cada 3 mujeres ha sufrido violencia de pareja alguna vez en la vida; 1 de cada 5 mujeres sufre violencia con su pareja actual; y 2 de cada 3 mujeres han sufrido violencia alguna vez en la vida <sup>79</sup>.

Los retos para erradicar la violencia de género en México siguen siendo muy grandes. Algunos de ellos tienen que ver con la reforma de aquellos cuerpos normativos federales y, principalmente, estatales que siguen siendo en sí mismos discriminatorios hacia las mujeres<sup>80</sup>. Otros tienen que ver con la sensibilización de las autoridades públicas, especialmente las encargadas de la administración y procuración de justicia y, finalmente, otro tipo de retos tiene que ver con una transformación de una cultura en la que siguen persistiendo fuertes rasgos machistas.

Si bien el caso de Ciudad Juárez tuvo una relevancia inusitada tanto a nivel internacional como nacional, detonando incluso el que el tema de la violencia contra la mujer se visibilizara por la opinión pública, es necesario señalar que no se trata de un caso aislado, sino que más bien, constituye una muestra clara de un patrón generalizado a lo largo de toda la República mexicana<sup>81</sup>.

Otro ejemplo muy reciente de la violencia contra la mujer es el caso de San Salvador Atenco, en el que en base a la investigación llevada a cabo por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se conocieron los abusos y violaciones sexuales de las que fueron objeto al menos 26 mujeres.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Cfr. Informe de la Relatora Especial sobre Violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Misión a México. E/CN.4/2006/61/Add.4, de 13 de enero de 2006. Introducción. §1.

<sup>79</sup> Cfr. *Encuesta Nacional de sobre violencia contra las mujeres*, Instituto Nacional de Salud Pública, Secretaría de Salud, 2003.

<sup>80</sup> En los códigos penales, de trece entidades federativas el tipo penal de “estupro” sólo es considerado delito si el o la menor era “casta u honesta” al momento de la relación sexual, y en once estados no se penaliza a la persona responsable si ésta contrae matrimonio con la víctima menor de edad. En lo que hace a la violencia doméstica, cinco entidades federativas no penalizan la violencia doméstica de manera específica, mientras que en las otras 25 en donde sí se tipifica, los códigos penales de 15 de ellos exigen que las mujeres hayan sufrido violencia “reiterada” en la familia para que el hecho califique como delito.

<sup>81</sup> La Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana de la Cámara de Diputados, reveló que de acuerdo a la información proporcionada por las diferentes Procuradurías de Justicia de los estados se obtuvieron las siguientes cifras: de 2000 a 2004 fueron asesinadas 1,456 mujeres en Chiapas, en 2004 murieron asesinadas 91 mujeres en Puebla, de 2002 a 2004, 236 mujeres en el estado de México, de 2002 a 2004 murieron asesinadas 112 en Baja California Norte y de 2000 a 2004 fueron asesinadas 114 mujeres en Morelos. Véase Primer Informe Sustantivo de Actividades 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005. Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada. LIX Legislatura, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.

<sup>82</sup> Véase Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 038/2006, sobre el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco. Estado de México, apartado 7. Violación a la libertad sexual (Abuso sexual y violación), del 16 de octubre de 2006.

## 2.2.4 Fenómeno migratorio<sup>83</sup>

Además de la problemática de acceso a la justicia de las personas migrantes y de la necesidad de la armonización de la legislación vigente en México en el tema de migración con los compromisos asumidos internacionalmente en materia de derechos humanos, subsisten los temas de la trata de personas, de las mujeres migrantes y de los menores migrantes no acompañados<sup>84</sup>.

### 2.2.4.1 Trata de personas

El fenómeno de la trata de personas<sup>85</sup> en México se presenta tanto en la frontera norte como en la frontera sur. Dada la porosidad de ésta última y los constantes flujos migratorios irregulares en la zona sur del país, especialmente en el estado de Chiapas, han proliferado fenómenos, tales como: prostitución de migrantes, explotación laboral, servidumbre de mujeres, jóvenes y niños no acompañados y embates de las bandas juveniles (“maras”) a personas de migrantes.

El informe sobre “Trata de personas: un panorama global” de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, señala que México está entre los primeros 28 países y es el quinto en América Latina en el que es común que redes de traficantes de personas “enganchen” a víctimas con fines de explotación sexual, comercial y de trabajo forzado.<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> En México el fenómeno migratorio tiene una triple dimensión, ya que es país de origen, tránsito y destino. Como país de origen, la migración de mexicanos hacia Estados Unidos representa el flujo migratorio más grande de este país y uno de los flujos migratorios más grandes del mundo. Al mismo tiempo, dada su posición geográfica, México se ha convertido en uno de los países de tránsito clave para los migrantes, documentados e indocumentados, que buscan ingresar a los Estados Unidos. Dentro del grupo de migrantes irregulares en tránsito, los centroamericanos son el grupo más numeroso. Como país de destino, debe señalarse que un gran número de centroamericanos migran, de manera documentada e indocumentada, para encontrar trabajo ya sea en el sector agrícola, en el sector de la construcción o en el servicio doméstico.

<sup>84</sup> Dentro del Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México se incluyó una propuesta en materia en el sentido de armonizar la legislación nacional con los compromisos internacionales. Se recomienda al Legislativo reformar la legislación en materia penal, para imponer penas mayores a los traficantes de personas y destipificar las actividades inherentes a la migración, eliminando los tipos penales que criminalizan al migrante y dejando las sanciones meramente administrativas. p. 174.

<sup>85</sup> “Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos” Artículo 3, inciso a) del Protocolo contra la Trata de Personas del 2000, complementario de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

De acuerdo con la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales en el contexto de las migraciones irregulares, la trata de personas se define como: “la contratación, el transporte, la transferencia, el hospedaje o la recepción de personas mediante amenazas, el uso de la fuerza u otras formas de coerción o engaño, con el fin de explotarlas”. Cfr. Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, octubre 2005, Capítulo 3, §36.

<sup>86</sup> Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, “Trata de personas: un panorama global”, abril 2006, p. 20.

Sobre este tema es importante señalar que la iniciativa de Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas aprobada por el Senado el 15 de diciembre de 2005<sup>87</sup> ya se encuentra en su fase final de aprobación por el Congreso una vez que ya pasó por la Cámara de Diputados y volvió al Senado para que el Pleno la apruebe.

#### **2.2.4.2 Mujeres migrantes**

De acuerdo con la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, las mujeres migrantes sufren una doble discriminación, primero por ser mujeres y después por ser personas que migran, por lo cual no es extraño encontrarlas en una situación de vulnerabilidad a la violencia y a los abusos, tanto en el ámbito doméstico como en el laboral.<sup>88</sup>

Aunado a ello, en el caso de México la situación de las mujeres migrantes se agrava si tomamos en cuenta que la Ley General de Población no contiene un enfoque de género. Así, por ejemplo, esta Ley en su artículo 48, otorga la calidad de “dependiente económico” a las mujeres migrantes, situación que condiciona la regular estancia de estas mujeres en territorio mexicano a la voluntad del cónyuge<sup>89</sup>.

La Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha llamado la atención sobre la situación en la que se encuentran las mujeres que migran al país para desempeñar trabajos domésticos. Además de que muchas de ellas son menores de edad, sufren un conjunto de violaciones a sus derechos humanos, tales como: salarios por debajo del mínimo legal, carencia de prestaciones laborales (incluido el seguro médico), maltrato físico y psíquico, mala alimentación y en ocasiones acoso y abuso sexual<sup>90</sup>.

Desde el 2005 el Gobierno del Estado de Chiapas y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), han constatado un sensible aumento de casos de violaciones y agresiones sexuales contra mujeres y niñas migrantes centroamericanas en la zona fronteriza, situaciones que no son investigadas ni las víctimas asistidas por su estatuto migratorio irregular.

#### **2.2.4.3 Menores migrantes no acompañados**

De acuerdo con informaciones del gobierno de México, de los cerca de 150 mil menores que intentan cruzar anualmente a Estados Unidos, unos 60 mil son deportados y, una tercera parte de los que intentan cruzar lo hacen no acompañados. Asimismo, las autoridades mexicanas estiman que, en 2004, 17% de los centroamericanos retornados a

---

<sup>87</sup> LIX Legislatura, Senado de la República, “Síntesis de la Sesión Ordinaria del jueves 15 de diciembre de 2005”, en: [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx).

<sup>88</sup> Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos en el 57º período de sesiones de la Asamblea General, A/57/292, 9 de agosto de 2002, §35.

<sup>89</sup> Esta situación deja en un estado de completa vulnerabilidad a las mujeres migrantes que sufren de violencia doméstica, ya que muchas veces prefieren permanecer dentro de ese círculo de violencia por no perder su estatus migratorio. Cfr. Informe Alternativo al informe de México, *op. cit.*, p. 13. Véase también: Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Gabriela Rodríguez, sobre su visita a México, *op. cit.*, § 46.

<sup>90</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: México 04/04/06, CERD/C/MEX/CO/15, §16. Véase también: Informe de la Relatora Gabriela Rodríguez sobre su visita a México, *op. cit.*, § 43.

sus países de origen eran menores de edad, en su mayoría no acompañados.<sup>91</sup> Una investigación reciente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aún no publicada, pudo determinar que de 75 menores no acompañados y extranjeros entrevistados por esta organización, 11 podrían necesitar protección internacional para refugiados.

Asimismo, la Organización Internacional de Migraciones, en coordinación con el INM y los gobiernos centroamericanos, implementa desde julio del 2005 un programa de repatriación de menores no acompañados a sus países de origen, en el marco de la Conferencia Regional de Migración. Sin embargo, apenas una veintena de casos han sido canalizados a la OIM por las autoridades migratorias y la gran mayoría continúa siendo deportada sin tomar ninguna previsión especial para su condición.

### **2.3. Impunidad**

La impunidad es una de las principales causas que impiden la vigencia del Estado de Derecho y que conmina a los ciudadanos a desconfiar tanto del desempeño de las instituciones, como de la efectividad de los sistemas de protección de los derechos humanos.

Uno de los principales problemas que enfrenta el país en materia de impunidad es que se carece de información completa, confiable y desagregada sobre las dimensiones del problema y el reto que se tiene por delante.

En relación con el fenómeno de la impunidad la OACNUDH considera que sería oportuno prestar especial atención a los siguientes temas: sistema de justicia penal, tortura, seguridad pública, agresión contra periodistas y castigo a los delitos cometidos en el pasado en el marco de la llamada “guerra sucia”.

#### **2.3.1 Sistema de justicia penal**

Uno de los retos más serios para México en materia de derechos humanos es la reforma y modernización legal y administrativa de los sistemas de procuración y administración de justicia penal, tanto a nivel federal como local, a fin de que puedan realmente cumplir con su función de investigar, perseguir y sancionar los delitos, para así contribuir a la paz social<sup>92</sup>.

Para lograr lo anterior es necesario avanzar en tres reformas concretas: la transición de un sistema penal inquisitorio a uno acusatorio, la integración de la presunción de inocencia en todas las etapas del proceso penal y la autonomía del Ministerio Público en relación con el Poder Ejecutivo<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Véase: Informe de México ante el Comité de los Migrantes, CMW/C/MEX/1, §§78 y 79.

<sup>92</sup> Como se ha señalado en el *Diagnóstico*, “un sistema idóneo de justicia penal es aquel que, basado exclusivamente en normas jurídicas y no en criterios de conveniencia u oportunidad política, sanciona a las y los responsables de los delitos y al mismo tiempo garantiza a las personas inocentes –y a las que no lo son- que no serán condenados injustamente” Cfr. *Diagnóstico de la situación de los derechos humanos en México...*p. 14.

<sup>93</sup> Hay que mencionar que la Iniciativa de Reforma al sistema de justicia penal que presentó el Presidente Vicente Fox a la Cámara de Senadores en marzo de 2004 tenía cuatro ejes fundamentales: la transformación del procedimiento penal hacia un sistema acusatorio, la reestructuración orgánica de las

### 2.3.1.1 Transición de un sistema penal inquisitorio a un sistema penal acusatorio

Bajo el sistema inquisitorial actual,<sup>94</sup> el Ministerio Público (MP) tiene un poder excesivo en una primera etapa del proceso, pues funciona como órgano facultado para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones a la persona inculpada y finalmente presentar un expediente ya integrado. De esta manera los casos que llegan al conocimiento del Juez llevan ya una fuerte carga procesal determinada por el MP que, en ocasiones, coloca en una gran desventaja a la persona indiciada.

Por ello, diversas recomendaciones internacionales han venido sugiriendo la conveniencia de cambiar el modelo inquisitorial para adoptar un sistema penal acusatorio que reduzca la etapa pre-procesal, es decir, la averiguación previa, y se amplíe la fase jurisdiccional. Este sistema permitiría la equidad procesal entre la persona inculpada y el MP, quien representa a la víctima del delito, a fin de que sea el Juez quien realmente decida la sujeción a proceso y, en su caso, la sentencia.<sup>95</sup>

Un sistema de este tipo también implica el establecimiento de juicios públicos orales, concentrados y adversariales. En este supuesto la oralidad de los juicios jugaría un papel importante para asegurar la publicidad del proceso, derecho que está previsto tanto internacional como constitucionalmente.<sup>96</sup>

### 2.3.1.2 Presunción de inocencia

Otra necesidad imperante en México es asegurar jurídica y prácticamente el derecho a la defensa y la presunción de inocencia en todas sus vertientes<sup>97</sup>, es decir, no sólo en aspectos como la carga de la prueba en el proceso ministerial o judicial, sino desde el momento de la detención.

---

instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, la reforma del sistema de justicia de menores infractores y la profesionalización de la defensa penal.

<sup>94</sup> Formalmente el sistema penal mexicano es mixto, en el sentido de que el Ministerio Público (órgano investigador) tiene ciertas facultades en relación con el proceso judicial y sus instituciones son de corte acusatorio (separación entre órgano de acusación y órgano que juzga). Sin embargo, la realidad es que los rasgos claramente inquisitorios de la averiguación previa trascienden al proceso judicial Informe del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria acerca de su visita a México, E/CN.4/2003/8/Add.3, 17 de diciembre de 2002, § 37.

<sup>95</sup> El Comité contra la Tortura de Naciones Unidas recomienda que se deberían adoptar reformas legales para “corregir los aspectos marcadamente inquisitoriales que caracterizan la regulación del proceso penal, especialmente en la etapa inicial de la averiguación previa. Estas reformas deberían orientarse hacia un procedimiento acusatorio y efectivamente público y transparente, que contemple los mecanismos adecuados para establecer el necesario equilibrio entre facultades y derechos de los diferentes actores del proceso”, Informe sobre México del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, preparado de conformidad con el artículo 20 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, p. 56, § 220, i). En el mismo sentido, véase: *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos...* p. 11.

<sup>96</sup> Véase art. 14, I, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y art. 20, III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>97</sup> Una de las propuestas normativas que incluye el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, es la de elevar a rango constitucional el principio de presunción de inocencia, de tal modo que este principio básico permee toda la actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional del Estado. *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos...* p. 13.

El principio de presunción de inocencia además exige que la única confesión que tenga validez probatoria sea la realizada por el indiciado ante un juez y en presencia de su defensor y el que se suprima la facultad del MP de oponerse al otorgamiento de la libertad bajo caución en los delitos no graves.

### **2.3.1.3 Autonomía del Ministerio Público**

Para que un sistema de justicia penal de corte acusatorio pueda funcionar correctamente, es indispensable que las tareas de investigación y persecución del delito sean desempeñadas por un órgano autónomo que responda al mandato de la ley y no a decisiones de carácter político<sup>98</sup>.

Esta institución requiere gozar de autonomía suficiente para conformar un órgano técnico especializado, que sea ajeno a intereses de partidos o de grupos de poder. De tal suerte que pueda actuar de forma libre y no bajo consigna. Para ello sería necesario que cuente con autonomía presupuestaria y de gestión, así como de personalidad jurídica reconocida en la Constitución y patrimonio propios.

El reconocimiento de la autonomía del MP no sólo es necesaria a nivel Federal, sino de manera acuciante también en las entidades federativas.

### **2.3.2 Combate a la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes**

A pesar de importantes esfuerzos, tanto legislativos como en el ámbito de las políticas públicas y de las decisiones judiciales para prevenir y combatir la tortura, ésta sigue constituyendo una práctica extendida en todo el país.<sup>99</sup>

El Estado Mexicano ha mostrado su voluntad de remediar esta situación al haber ratificado, en abril de 2005, el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el cual entró en vigor el 23 de junio de 2006. Uno de los puntos centrales del Protocolo Facultativo es el deber de establecer, a más tardar un año después de su entrada en vigor, uno o varios Mecanismos Nacionales de Prevención de la Tortura (MNP) con el objeto central de examinar periódicamente el trato que reciben las personas privadas de su libertad en los lugares de detención<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> En el ámbito federal se ha avanzado en esta materia, pues desde la reforma constitucional de 1994 se le dotó a la Procuraduría General de la República con autonomía técnica en el ejercicio de las facultades que la Constitución le otorga.

<sup>99</sup> De acuerdo con el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, “el empleo de la tortura por parte de [algunos agentes policiales] tiene carácter habitual y se recurre a ella de manera sistemática como un recurso más en las investigaciones criminales, siempre disponible cuando el desarrollo de éstas lo requiere”. Cfr. Informe sobre México del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, preparado de conformidad con el artículo 20 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, CAT/C/75, 25 de mayo de 2003, p. 52; Informe sobre la Visita a México del Sr. Nigel Rodley, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Cuestión de la Tortura, E/CN.4/1998/38/Add.2, 14 de enero de 1998, p. 23, § 78; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación General No. 10: Sobre la Práctica de la Tortura, México D.F. 17 de noviembre de 2005.

<sup>100</sup> Entre los requisitos que deben contener los MNP se encuentran: contar con independencia funcional, que su personal tenga las aptitudes y conocimientos profesionales requeridos, que cuente con recursos suficientes y que en la conformación de su personal se logre un equilibrio de género y una adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país. Véase el artículo 18 del Protocolo Facultativo

La impunidad es uno de los obstáculos más serios en la erradicación de la tortura y los malos tratos. Por ello, resulta prioritario que México adopte todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales para aplicar efectivamente en todos los ámbitos, especialmente el estatal y municipal, la normatividad internacional a la que se ha comprometido<sup>101</sup> y que se investigue, sancione y repare el daño causado por estos actos de acuerdo con la definición internacional más amplia de tortura.

### **2.3.3 Seguridad pública**

Es necesario insistir en que la seguridad pública y los derechos humanos son conceptos complementarios e interdependientes. “No podría existir una verdadera seguridad pública dentro de un Estado democrático de derecho, sin respeto a los derechos humanos”.<sup>102</sup>

Dentro del tema de seguridad pública existen un conjunto de subtemas que tienen especial relevancia para los derechos humanos. Dos de ellos son: la integración y preparación de los cuerpos policíacos y la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

#### **2.3.3.1 Integración y preparación de los cuerpos policíacos**

Una de las lecciones más importantes que deben ser adoptadas frente al caso San Salvador Atenco es que la preparación de los cuerpos policíacos es fundamental para que las labores de seguridad pública y el respeto a los derechos humanos no entre en colisión. En este sentido resulta necesario que se trabaje en cuatro ejes: erradicar la corrupción de los cuerpos policiales<sup>103</sup>, mejorar sustantivamente sus condiciones laborales<sup>104</sup>, fortalecer su formación en materia de derechos humanos<sup>105</sup> y corregir los mecanismos de contratación del nuevo personal<sup>106</sup>.

#### **2.3.3.2 Los Militares en tareas de justicia y de seguridad pública**

---

de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

<sup>101</sup> Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por México en 1986; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ratificada por México en 1987.

<sup>102</sup> Cfr. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*,... *op cit.*, p. 42.

<sup>103</sup> Para ello es necesario que se tenga información actualizada sobre la “criminalidad oficial” o “delincuencia iatrogénica”, es decir, los ilícitos cometidos por agentes del Estado o con motivo de los servicios de seguridad pública y procuración de justicia.

<sup>104</sup> A nivel federal el sueldo neto mensual del Policía de menor rango de la Policía Federal Preventiva PFP es de 13,006.64 pesos. A nivel estatal, por citar un ejemplo, un policía primero de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal percibe un sueldo mensual neto de 7,718 pesos. A nivel municipal, utilizando el ejemplo del Municipio de Tlanepantla de Baz, Estado de México, observamos que el Oficial nivel C de Policía percibe un sueldo mensual neto de 4,479 pesos.

<sup>105</sup> Sobre este punto es crucial que además de cursos y talleres sobre conceptos básicos sobre derechos humanos, las corporaciones encargadas de la seguridad pública en todos los niveles de gobierno incluyan en sus manuales operativos el *Código de conducta para servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley* y *Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego*.

<sup>106</sup> Se continúa acudiendo al reclutamiento mediante convocatorias abiertas sin utilizarse el mecanismo de selección inversa, el cual consiste en: buscar a las personas que los cuerpos policiales quieren tener en sus filas y ofrecerles que se incorporan a ellas mediante los suficientes estímulos profesionales y económicos.

El artículo 129 de la Constitución establece expresamente que “...en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar...”, sin embargo, desde hace ya algunos años las fuerzas armadas en México han venido desarrollando algunas actividades extraordinarias a sus funciones, tales como: lucha en contra del narcotráfico, atención a la ciudadanía en caso de desastres naturales y actividades de seguridad pública. Aunque esta situación ha sido justificada por algunas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>107</sup>, es un hecho que en este contexto se han producido mayores roces entre la población civil y los miembros del Ejército y la Marina, teniendo como consecuencia algunas violaciones concretas a los derechos humanos de los civiles<sup>108</sup>.

También la OACNUDH tiene conocimiento de que a pesar de que el artículo 13 de la Constitución establece con claridad que “los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”, la inercia ha hecho que los tribunales militares continúen extendiendo su jurisdicción a casos donde el sujeto pasivo del delito es un civil, quien sufre algún tipo violación a sus derechos humanos por parte de un militar.

En base a la experiencia en otros países la OACNUDH considera necesario establecer un programa transparente para sustituir paulatinamente al personal militar y en su caso naval de las funciones propias de seguridad pública, así como de todas las actividades jurisdiccionales en las que esté involucrado un civil.

#### **2.3.4 Agresiones contra periodistas**

El ejercicio del periodismo es una de las principales manifestaciones de la libertad de expresión, y por tanto, es obligación del Estado garantizar a los comunicadores de todos los medios un ejercicio profesional, digno y seguro.

La OACNUDH ha registrado reiterados ataques contra periodistas durante los últimos meses, siendo éstos víctimas de asesinato, amenazas de muerte, intimidaciones y otros graves hechos de violencia que constituyen atentados contra su vida y contra la libertad de expresión<sup>109</sup>. Un problema que agrava esta situación es sin duda la impunidad de la que han gozado los perpetradores de estos actos.

#### **2.3.4 Delitos cometidos en el pasado en el marco de la llamada “guerra sucia”**

---

<sup>107</sup> Cfr. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J. 34/2000, Pleno, XI, abril de 2000. p. 550; y Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis: P/J.36/2000 Pleno, XI, abril de 2000. p. 552.

<sup>108</sup> La Comisión Nacional de los Derechos Humanos durante el periodo del 1 de enero de 2000 hasta el 31 de diciembre de 2005, había recibido un total de 1,736 quejas en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional, de las cuáles ha emitido 10 Recomendaciones. Cfr. *Informe de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005*. México, CNDH, 2006.

<sup>109</sup> En el Informe Anual de la Sociedad Interamericana de Prensa del 3 de octubre de 2006 se constató que desde el 2000 hasta la fecha han sido asesinados 24 periodistas por motivos relativos a su desempeño profesional. Cfr. [www.sipiapa.org/espanol/pulications/anualrep2006](http://www.sipiapa.org/espanol/pulications/anualrep2006) Véase también: Informe Trimestral de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas (FEADP), México, junio de 2006.

Sobre este tema sigue estando latente el reto de hacer justicia a los responsables de los delitos cometidos en el pasado, de reparar el daño causado a las víctimas y de esclarecer la verdad histórica sobre los acontecimientos sucedidos en el marco de la llamada “Guerra Sucia” y la eventual responsabilidad de las autoridades del Estado mexicano. De esta manera los dos retos particulares que se enfrentan en un futuro próximo son, por un lado, que la Procuraduría General de la República garantice la continuidad a los esfuerzos realizados por la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado en relación con los procesos penales abiertos con motivo de los delitos de desaparición forzada de personas y genocidio y, por el otro lado, retomar los trabajos de investigación realizados con el fin de satisfacer el derecho a la verdad de la sociedad mexicana y difundir ampliamente Informe histórico sobre los acontecimientos sucedidos en el marco de la “guerra sucia”.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones:**

1. México ha adoptado un papel activo y de estrecha cooperación en la ampliación de estándares internacionales y en el funcionamiento de mecanismos internacionales y regionales de promoción y protección de los derechos humanos.
2. Avanzar en la reforma constitucional integral en materia de derechos humanos, alcanzar la plena justiciabilidad de los derechos humanos y armonizar la legislación secundaria con los estándares internacionales en materia de derechos humanos son los principales retos que el Estado mexicano enfrenta con el fin de fortalecer y consolidar un marco jurídico e institucional acorde con los compromisos asumidos por el Estado mexicano a nivel internacional.
3. El gran reto de México en materia de derechos humanos es el de reducir el gran abismo que sigue existiendo entre los instrumentos y normas de derechos humanos y la realidad que viven todos los días millones de personas que habitan el territorio mexicano.
4. México sigue enfrentando importantes problemas estructurales en materia de derechos humanos. La pobreza, la desigualdad de oportunidades, la discriminación y la impunidad generan diversos contextos de violación de derechos humanos, que afectan de manera particular a ciertos grupos de la población, entre ellos: mujeres, niños, adultos mayores, personas indígenas, migrantes, discapacitados, personas que viven y trabajan en el campo o en zonas urbanas marginadas, etc.
5. No ha logrado permear entre la población en general una cultura de respeto y garantía a los derechos humanos, lo cual ha implicado que a pesar de ciertos avances también sigan presenten algunos riesgos en materia de derechos humanos.
6. Los contextos de violación a los derechos humanos a los que más debe prestarse atención son: pobreza, impunidad y discriminación. Además, atender entre otros temas, el de la seguridad pública, el acceso equitativo de todas las personas a sus derechos económicos y sociales, el sistema de justicia penal, los flujos migratorios, los derechos de los pueblos indígenas, la violencia contra la mujer y la libertad de expresión.

### **Acciones sugeridas<sup>110</sup>:**

---

<sup>110</sup> Muchas de estas recomendaciones ya se encontraban formuladas en el Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México.

a) Poder legislativo Federal

1. Reformar la Constitución en materia de derechos humanos para lograr su armonización con la legislación internacional.
2. Reformar la Ley de Amparo tomando en cuenta las aportaciones del proyecto de Ley de Amparo propuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
3. Incluir dentro de la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las Comisiones estatales de derechos humanos las violaciones de derechos humanos en materia electoral y laboral, cuando se trate de asuntos no-jurisdiccionales.
4. Reformar el sistema de justicia penal de manera que contemple un sistema acusatorio, el principio de presunción de inocencia y la autonomía del Ministerio Público.
5. Introducir en la legislación nacional la figura de las penas alternativas a la prisión, conforme a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT en relación a la administración de justicia para pueblos indígenas
6. Reformar la Ley de Radio y Televisión con el fin de garantizar el ejercicio equitativo del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, garantizando el pleno acceso a la radiodifusión comunitaria.
7. Armonizar la Ley General de Población y las leyes y reglamentos secundarios sobre la materia de migración con la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
8. Aprobar una ley especializada sobre refugiados y apátridas independiente del marco migratorio.
9. Aprobar la iniciativa de Ley sobre trata de personas, que se encuentra actualmente pendiente de ser dictaminada por Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

b) Poder ejecutivo Federal

i) Secretaría de Relaciones Exteriores

1. Continuar con el proceso de ratificación de los instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos y en derecho internacional humanitario e intensificar el proceso de retiro de las reservas y las declaraciones interpretativas de los instrumentos ya ratificados.
2. Continuar con el proceso de rendición de informes periódicos a los diversos comités de los instrumentos internacionales de derechos humanos y establecer un mecanismo de seguimiento para el cumplimiento de las recomendaciones que emitan, tanto los comités como los relatores especiales y grupos de trabajo que visiten nuestro país.

ii) Secretaría de Gobernación

1. Garantizar la continuidad del Programa Nacional de Derechos Humanos, así como de su Comité de Coordinación, Seguimiento y Evaluación.
2. Elaborar indicadores de derechos humanos con la participación de organizaciones de la sociedad civil, academia y Comisión Nacional de Derechos Humanos, que permitan evaluar cuantitativa y cualitativamente la situación de derechos humanos en México.
3. Fortalecer los programas de capacitación en materia de derechos humanos para todos

- los funcionarios y servidores públicos responsables de atender a migrantes.
4. Respetar el principio de no devolución de solicitantes de asilo y refugio.
  5. Garantizar que los procesos de expulsión y repatriación se realicen con apego a la ley y en pleno respeto de los derechos humanos.

iii) Secretaría de Seguridad Pública

1. Adoptar como parte de la reglamentación interna de las distintas policías de México, el *Código de conducta para servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley* y los *Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego*.
2. Mejorar el funcionamiento de los cuerpos de seguridad pública, mediante la erradicación de la corrupción, mejora de sus condiciones laborales, capacitación en derechos humanos y la corrección de los mecanismos de contratación.

iv) Procuraduría General de la República

1. Fortalecer la defensoría pública, asegurando su autonomía y el acceso a la defensa desde el mismo momento de la detención.
2. Garantizar el acceso a peritos independientes para la investigación de supuestos hechos de tortura y establecer que en el ámbito federal y en todas las entidades federativas, los certificados médicos sean entregados de oficio al defensor o a otras personas interesadas, por las autoridades responsables de la custodia de las personas privadas de su libertad.
3. Fortalecer la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra Periodistas de manera que ésta atraiga todos los casos en los que autoridades locales vulneren los derechos constitucionales de opinión y expresión.
4. Ejercer la competencia sobre aquellos delitos que haya cometido un agente militar en contra de civiles, aunque los ilícitos se hayan cometido en el cumplimiento de las funciones militares.
5. Dar continuidad a las acciones emprendidas por la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.

v) Secretaría de Desarrollo Social

1. Asegurar la plena integración de los derechos humanos en sus estrategias de desarrollo social y de reducción de la pobreza, atendiendo especialmente a las necesidades de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
2. Elaborar y afinar los indicadores para medir la pobreza y la desigualdad social desagregando la información por sexo, edad, población urbana y rural, sector social, origen étnico y por regiones del país.
3. Promover un sistema de protección social integral y una política de desarrollo que integre lo social con lo económico.

vi) Secretaría de Educación Pública

1. Invertir de manera sustantiva en la educación pública en todos sus niveles y en todas las regiones del país para elevar su calidad y reducir las desigualdades en relación con la educación impartida en establecimientos privados.
2. Aumentar el número y la calidad de los docentes en las escuelas de los municipios más alejados, y en aquellos que tengan mayor presencia indígena.

3. Garantizar el derecho una educación intercultural y bilingüe.
4. Continuar y fortalecer la educación en derechos humanos en todos los niveles, así como garantizar que en la elaboración de los planes nacionales sobre educación en derechos humanos participe activamente la Sociedad Civil.
5. Fortalecer los programas tendentes a disminuir la deserción escolar y a incrementar la eficiencia terminal, especialmente en las zonas rurales y urbanas marginadas.

vi) Secretaría del Trabajo y Previsión Social

1. Regularizar a las personas que trabajan en el sector informal.
2. Ampliar los programas de colocación y el apoyo financiero a las personas en busca de un empleo.
3. Revisar la política salarial, con miras a revertir el deterioro en los niveles de vida de las familias.
4. Fortalecer los programas tendentes a eliminar la discriminación en el empleo y reforzar los programas que tienen como objetivo abrir fuentes de trabajo digno para personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad.
5. Fortalecer los programas de atención a jornaleros agrícolas, garantizando las condiciones de trabajo y vivienda digna, servicios sanitarios, acceso a agua potable y a la educación para sus hijos.
6. Fortalecer los programas tendentes a hacer compatibles, tanto para mujeres como hombres, la actividad laboral con la vida familiar.

vii) Secretaría de Salud

1. Garantizar el acceso a los servicios de salud para aquellas personas que no sean derechohabientes a la seguridad social o que no cuenten con los recursos suficientes para contratar un seguro privado.
2. Establecer un fondo compensatorio de apoyo a los estados con mayores índices de pobreza para mejorar y ampliar los servicios de salud.
3. Elevar, en el corto plazo, la eficiencia y suficiencia de la atención a la salud de la población en situación de pobreza extrema y a la población indígena.
4. Asegurar el pleno acceso a los servicios de salud a las mujeres víctimas de violación.
5. Garantizar la educación y el acceso a los servicios de salud reproductiva especialmente en zonas rurales y en las comunidades indígenas.

c) Poder Judicial Federal

1. Introducir la materia de derechos humanos en los programas de formación continua del personal judicial incorporando la perspectiva de género.
2. Incorporar la normativa y jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos en la fundamentación de sus sentencias.
3. Eliminar los obstáculos que dificultan el acceso a la justicia, especialmente aquellos que afectan a las mujeres, a los migrantes y a los indígenas.
4. Garantizar a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio del derecho constitucional a ser asistido por un traductor o intérprete en todas las etapas del procedimiento judicial.