ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

DAVID VELASCO YÁÑEZ, SJ
COORDINADOR

PRÓLOGO DE
RAINER HUHLE

EL PARAÍSO DE LA IMPUNIDAD

MÉXICO EXAMINADO POR LOS COMITÉS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

COLECCIÓN
REVISIÓN UNIVERSITARIA

EL PARAÍSO DE LA IMPUNIDAD

MÉXICO EXAMINADO POR LOS COMITÉS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

EL PARAÍSO DE LA IMPUNIDAD

MÉXICO EXAMINADO POR LOS COMITÉS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

DAVID VELASCO YÁÑEZ, SJ
COORDINADOR

PRÓLOGO DE
RAINER HUHLE

COLECCIÓN
REVISIÓN UNIVERSITARIA

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE
Biblioteca Dr. Jorge Villalobos Padilla, SJ

Velasco Yáñez, David (coordinación)
El paraíso de la impunidad : México examinado por los comités de los tratados internacionales de derechos humanos / Coord. y presen. de D. Velasco Yáñez ; pról. de R. Huhle -- Guadalajara, México : ITESO, 2020.
343 p. (ReVisión Universitaria)

ISBN 978-607-8616-91-6 (Ebook PDF)
ISBN de la colección 978-607-9473-15-0 (Ebook PDF)

1. Niños – México – Condiciones Jurídicas. 2. Mujeres – México – Condiciones Jurídicas. 3. Desaparecidos – México – Condiciones Jurídicas. 4. Migrantes – México – Condiciones Jurídicas. 5. Periodistas – México – Condiciones Jurídicas. 6. Activistas Sociales – México – Condiciones Jurídicas. 7. Víctimas – México – Condiciones Jurídicas. 8. ONU, Comité de Derechos Humanos. 9. Organizaciones No Gubernamentales – México. 10. Discriminación – México. 11. Tortura – México. 12. Explotación de Menores – México. 13. Feminicidio – México. 14. Desaparición Forzada de Personas – México. 15. Libertad de Expresión – México. 16. Periodismo – México - Aspectos Jurídicos. 17. Migración – México – Aspectos Jurídicos. 18. Estado de Excepción – México. 19. Impunidad (Derecho) – México – Tema Principal. 20. Derechos Humanos – México – Evaluación – Tema Principal. 21. Derechos Humanos – México – Informes – Tema Principal. 22. Tratados Internacionales. 23. Derecho Internacional Público. 24. Derecho y Política – México – Historia – 1946-2000. 25. Derecho y Política – México – Historia – Siglo XXI. I. Huhle, Rainer (prólogo). II. t.

[LC] 320. [Dewey]

Diseño original: Danilo Design
Diseño de portada: Ricardo Romo
Diagramación: Beatriz Díaz Corona Jiménez

La presentación y disposición de *El paraíso de la impunidad. México examinado por los comités de los tratados internacionales de derechos humanos* son propiedad del editor. Aparte de los usos legales relacionados con la investigación, el estudio privado, la crítica o la reseña, esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin el permiso expreso, previo y por escrito del editor.

1a. edición, Guadalajara, 2020.
DR © Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)
Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Col. ITESO,
Tlaquepaque, Jalisco, México, CP 45604.
publicaciones.iteso.mx

ISBN 978-607-8616-91-6 (Ebook PDF)
ISBN de la colección 978-607-9473-15-0 (Ebook PDF)

Impreso y hecho en México.
Printed and made in Mexico.

La impunidad en México es una estrategia del gobierno.
La impunidad es el principal medio que tienen
para tener a las personas paralizadas,
inseguras y aterrorizadas.
Es una estrategia criminal de gobierno.

Don Raúl Vera López, o.p., obispo de Saltillo

(Martínez, 2017)

En México no hay impunidad
y se adoptan medidas concretas
en los casos de violación de los derechos humanos.

Salvador Beltrán del Río Madrid, comisionado del Instituto Nacional de Migración (cmw, 2011)

Índice

Índice de siglas utilizadas **11**

Prólogo / *Rainer Huhle* **15**

Presentación / *David Velasco Yáñez, SJ* **21**

La discriminación nuestra de cada día / *Denisse Montiel Flores* **27**

La "naturalización" de la tortura en México / *Clara María de Alba de la Peña y David Velasco Yáñez, SJ* **57**

Noche y niebla. Desaparecer las desapariciones forzadas / *Diana Laura Zárate Rosales* **89**

México: ¿un estado feminicida? / *Denisse Montiel Flores y Cristian David Rodríguez Pinto* **117**

Mercaderes de esclavos / *Diana Laura Zárate Rosales* **145**

El sacrificio de los inocentes en México / *Fabiola del Carmen Ibarra Ramos* **179**

Estado de excepción y conversión de los derechos humanos en mercancías / *Belinda Camarena Vázquez* **221**

Un examen fallido: el examen periódico universal a México / *Daniela Zaizar Pérez* **267**

Dejar agonizar a la prensa independiente y crítica / *Cristian David Rodríguez Pinto* **307**

Conclusiones generales / *David Velasco Yáñez, SJ y Fabiola del Carmen Ibarra Ramos* **323**

Acerca de los autores **343**

Diseño del caligrama: Ana Belén Pérez González.

350 mil
desplazados internos
Tenancingo
1º de diciembre de 2012
Autopista San Francisco Xochicuautla
Vertido tóxico del río Sonora
Parque Eólico El Espinal
Alta contaminación del río Santiago
Fosas de Jojutla
APPO Oaxaca
Comunidades LGBTTI
Juchitán
Miguel y Agustín Vázquez Torres
Derecho a la consulta violentado
Rubén Sarabia S., Simitrio
Meztli Sarabia Reyna
Megaproyectos
Reforma energética
Criminalizar protesta social
Reforma educativa
Concesiones mineras
Reformas estructurales
Sindicatos de protección
Censura a medios comunitarios
Agua privatizada
Espionaje a defensores y periodistas
Agresiones al GIEI y EAAF
Trata de mujeres y niñas
Julio César Mondragón Fontes
Rocío Mesino Mesino
Miriam Rodríguez Martínez
Alexander Mora Vicencio
Extorsión a migrantes
Juan Francisco Kuykendall
José Luis Alberto Tehuatlie Tamayo

Índice de siglas utilizadas

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADN: Ácido desoxirribonucleico
AFADEM: Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos
AG–ONU: Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas
AIDA: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente
AMARC: Asociación Mundial de Radios Comunitarias
APPO: Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca
CADHAC: Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C.
CAT: Comité contra la Tortura (por sus siglas en inglés)
CCPR: Comité de Derechos Civiles y Políticos (siglas en inglés)
CDH: Consejo de Derechos Humanos
CDH Fray Bartolomé: Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas
CDHDF: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CEAMEG: Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres
CED: Comité contra las Desapariciones Forzadas (por sus siglas en inglés)
CEDAW: Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (siglas en inglés)
CEMDA: Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Centro Prodh: Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez
CERD: Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (siglas en inglés)
CERD2: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (siglas en inglés)
CESCR: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (siglas en inglés)
CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Corte Interamericana de Derechos Humanos
CLADEM: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres
CMDPDH: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
CMW: Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias
CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humanos
COAMEX: Coalición México por los derechos de las personas con discapacidad
COMAR: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONAPRED: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CRC: Comité de los Derechos del Niño (por sus siglas en inglés)
DDH: Defensores y defensoras de derechos humanos
DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DH: Derechos Humanos
DIDH: Derecho internacional de los Derechos Humanos
DIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF: *Diario Oficial de la Federación*

EAAF: Equipo Argentino de Antropología Forense
ECPAT: End Child Prostitution and Trafficking
EM: Estado mexicano
EPU: Examen Periódico Universal
ETN: Empresas Transnacionales
EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FEADLE: Fiscalía de Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas
FEDEFAM: Federación Latinoamericana de Asociaciones Familiares de Detenidos–Desaparecidos
FEVIMTRA: Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas
FLD: Front Line Defenders
FUNDEM: Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos de México
GIDHS: Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Sostenibilidad
GIEI: Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes
GIRE: Grupo de Información en Reproducción Elegida
GTDFI: Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias
GTDHETN: Grupo de Trabajo sobre Derechos Humanos y Empresas Transnacionales
GTEPU: Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal
IAP: Instituciones de Asistencia Privada
ICAED: Coalición Internacional contra la Desaparición Forzada (siglas en inglés)
IDH: Índice de Desarrollo Humano
IFT: Instituto Federal de Telecomunicaciones
IIMA & VIDES: Istituto Internazionale Maria Ausiliatrice
IMDHD: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
INAI: Instituto Nacional de Información
INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INM: Instituto Nacional de Migración
INMUJERES: Instituto Nacional de las Mujeres
IS: Informes sombra
LFPED: Ley General para Prevenir y Erradicar la Discriminación
LGBTTTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros, Travestis, Transexuales e Intersexuales
MNP: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
OACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OHCHR: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (siglas en inglés)
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OMCT: Organización Mundial contra la Tortura
ONG: Organización No Gubernamental
ONU: Organización de las Naciones Unidas
OP: Orden de Predicadores (comúnmente conocida como orden dominicana)
OPAC: Protocolo sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados (por sus siglas en inglés)
OPSC: Protocolo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (siglas en inglés)
OS: Open Society
OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil
PE: Protocolo de Estambul
PGR: Procuraduría General de la República
PHR: Physicians for Human Rights
PIDCP: Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (siglas en inglés)
PIDESC: Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PROEQUIDAD: Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra la Mujer

PROIGUALDAD: Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Red TDTT: Red de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos y Todas

REDIM: Red por los Derechos de la Infancia en México

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación

SEP: Secretaría de Educación Pública

SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la infancia (siglas en inglés)

UNODC: Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (siglas en inglés)

UOCL: University of Oklahoma College of Law

Prólogo

RAINER HUHLE*

A la memoria de Louis Joinet

Dios perdona pecados, pero no su impunidad. O en el lenguaje y la ortografía de la primera edición del *Diccionario de la Real Academia Española,* de casi tres siglos atrás: "Muchas veces suele disimular Dios los pecados, raras la impunidád [*sic*] de ellos" (RAE, 1726–1739). Para los humanos también el no castigo de graves crímenes ha sido entendido desde la antigüedad como un ataque al sentido de lo justo. El término "impunidad" y sus equivalentes, derivados del latín en los idiomas europeos, aparece en la época del humanismo. En textos ingleses se encuentra "impunity" desde el siglo XV, y en español y francés es documentado por primera vez en 1604 (Palet, 1604). Pero el gran auge en el uso del término "impunidad" se dio en los años de la revolución francesa, no solo en Francia sino también en Inglaterra. Los conceptos de la pena, las formas aceptadas del castigo, las justificaciones del mismo acto de punir habrán cambiado con los tiempos, pero el rechazo a la impunidad ha permanecido.

Tal vez por ser tan de sentido común, por ser la razón de ser de todos los códigos penales del mundo, el concepto de la impunidad ha tardado mucho en pasar del derecho penal al ámbito de los derechos humanos. Si bien el derecho a un recurso judicial efectivo y un proceso justo son de los derechos civiles más antiguos y están hoy anclados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ninguno de estos instrumentos básicos contiene expresamente un "derecho a la justicia", entendido como derecho de las víctimas al castigo de los perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos.

Esta idea de que la no impunidad, el castigo de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, sea parte de la misma lucha por las garantías de estos derechos surge en varios países latinoamericanos en el marco de las transiciones de dictaduras hacia gobiernos democráticos y de los debates que han acompañado estas transiciones con respecto al grado en que las normas de un estado de derecho podrían ser flexibilizadas para hacer posibles estas transiciones. Es en este mismo contexto, paradójicamente llamado de "justicia transicional", en el que surgen importantes reflexiones, tanto en la sociedad civil como en el debate académico de los derechos humanos, sobre los efectos de la impunidad para una transición exitosa y la (re)constitución de un estado democrático y de derecho.

Es imposible recordar estos debates y procesos sin evocar el nombre del juez francés Louis Joinet, fallecido el 22 de septiembre de 2019 a la edad de 85 años. En su función como experto de la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las

* Politólogo y especialista en derechos humanos y políticas del pasado, así como en política y cultura de América Latina. Vicepresidente del Consejo Directivo del Instituto Alemán de Derechos Humanos, Berlín (2008–2016). Miembro del Comité de la Convención contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (2011–2019). Forma parte de la directiva del Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. Imparte el curso sobre Justicia Transicional en el programa de Maestría de Derechos Humanos de la Universidad de Erlangen–Nuremberg y es miembro de Centro de Derecho Humanos de esta universidad.

Minorías, Joinet fue encargado de estudiar el tema de la impunidad y hacer propuestas para la lucha contra ella. El juez, y también militante de derechos humanos y sociales, no quiso escribir este estudio desde la soledad de su escritorio. Por el contrario, se puso a organizar talleres convocando a víctimas y luchadores por los derechos humanos en muchos países, especialmente en América Latina, para recoger las opiniones y los criterios de quienes él consideraba los verdaderos expertos. El haber podido participar en uno de estos talleres en Chile es una experiencia grabada en mi memoria. Fruto de estas múltiples consultas, que por supuesto incluían también otros expertos en los órganos de Naciones Unidas, son los "Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad" de 1997, o simplemente los Principios Joinet.

En sus memorias Joinet (2013) hace un recuento de su larga vida de militante de derechos humanos en múltiples niveles y escenarios: en Francia y el mundo, como sindicalista y organizador de base, como abogado y juez, y como servidor público en gobiernos franceses y en muchos cargos oficiales de las Naciones Unidas. Los Principios Joinet le merecen solo pocas palabras en sus memorias, porque no son más que la culminación más visible de su larga lucha contra la impunidad. "Hacer que estos 28[1] Principios directores fueron adoptados por la ONU me ha permitido condensar la lucha de una vida entera, llevada en nombre del ¡Nunca Más!" (p.328). Para Joinet, la impunidad es "uno de los problemas clave de toda justicia, si ella pretende tener un sentido".

En el centro de la impunidad está, según Joinet, la denegación del derecho a la verdad. "Este es el derecho primordial de las víctimas y de sus allegados, que la justicia investigue para ellas la verdad sobre aquellos quienes han destruido su vida o sus familias" (2013, p.328). La lucha contra la impunidad, en la visión de Joinet, no es simplemente la respuesta a un principio de legalidad. Sus reflexiones sobre este y otros temas legales siempre se han nutrido en primer lugar por las necesidades (y los derechos) de las víctimas. Un ejemplo muy claro se puede ver en sus propuestas en el marco del trabajo para la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, en el cual también tuvo un papel protagónico desde los primeros momentos. Para él, la lucha contra las desapariciones forzadas es a la vez una lucha contra el tiempo. Si la desaparición forzada se caracteriza por la incertidumbre de lo ocurrido, incertidumbre que ni siquiera termina con la muerte, la primera consecuencia es que el crimen no puede prescribir, porque la prescripción termina también con la búsqueda de la verdad, aniquilando este derecho fundamental. Con su gran lucidez, Joinet entiende que por esta razón el derecho a la verdad no debe quedar vinculado al derecho a la justicia, no ser considerado, en sus palabras, un "accesorio al derecho a la justicia" (p.330). Debe estar concebido y fijado en las leyes como un derecho autónomo, tal como lo hace el artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. La pretensión punitiva de un estado de derecho termina con la muerte del acusado, y con él muere la búsqueda judicial de la verdad. Pero el derecho a la verdad para Joinet es "un derecho fundamental de las familias de las víctimas y de sus descendientes", sin limitación temporal, sin límite de generaciones.

Estas son las razones por las que Louis Joinet ordena los "Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad" de manera

1. En realidad, son 42, de acuerdo con la versión publicada (ONU, 1997a).

que el primer principio es el derecho de las víctimas a saber, seguido del derecho a la justicia y el de obtener reparación.

En el concepto de Joinet, toda la lucha contra la impunidad está pensada desde la perspectiva de las víctimas. Los derechos a la verdad y a la justicia son llamados en los Principios explícitamente "derechos de las víctimas". Pero estos derechos de las víctimas tienen también para Joinet una dimensión colectiva que trasciende el ámbito de la relación personal entre perpetrador y víctima. El anexo de definiciones que acompaña los Principios no deja lugar a dudas:

> Principio 1 – El derecho inalienable a la verdad
> Cada pueblo tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante la violación masiva y sistemática de los derechos humanos, a la perpetración de crímenes aberrantes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad es esencial para evitar que en el futuro se repitan las violaciones (ONU, 1997a, 1997b).

Los derechos que tienen las víctimas en oposición a la impunidad tienen así un doble carácter. Son derechos individuales (o grupales) y al mismo tiempo son derechos de toda la sociedad. Los Principios Joinet están así en plena consonancia con la idea básica del derecho penal internacional de que los crímenes de lesa humanidad deben ser perseguidos universalmente. En el plano nacional podríamos hablar de "crímenes de lesa sociedad" porque lesionan a la sociedad entera y por lo tanto confieren un derecho, y un deber de castigarlos, para toda la sociedad. Es la sociedad que necesita y tiene derecho a conocer la verdad de estos crímenes, es la sociedad entera que necesita que se haga justicia a los perpetradores y que espera que a través de estos derechos se logre la no–recurrencia de las violaciones. Incluso en un derecho de aparente exclusividad para las víctimas directas de un crimen —el derecho a obtener reparación— se encuentran rasgos que implican a toda la sociedad; por ejemplo: cuando se trata de restablecer la buena fama de las víctimas, de su restitución en su estatus social y moral en la sociedad, en inscribir sus sufrimientos y la injusticia soportada en la memoria colectiva de la sociedad y sus programas educativos, y otras medidas reparatorias que tienen un alcance para toda la sociedad.[2]

El derecho que le sigue al derecho a la verdad en los Principios —el derecho a la justicia—, demuestra la misma característica: es un derecho individual o grupal de las víctimas y un derecho y una necesidad de la sociedad. Pero si el derecho a la reparación es un derecho que parece en primer lugar ligado a los individuos, la justicia en la tradición del derecho occidental ha pasado, desde los tiempos del derecho romano, de un derecho individual o familiar a uno que se puede ejercer solo por el estado en representación de la sociedad entera. La novedad, y en realidad es una pequeña revolución en los Principios Joinet, es que en ellos por primera vez se postula de manera explícita un derecho humano a la justicia.

Pero si el derecho a la justicia en este sentido es un derecho humano, ¿es entonces la impunidad, más allá de una grave falta a los deberes de los estados bajo el derecho internacional, también ella misma una violación de los derechos humanos? ¿Es la justicia retributiva, el

2. Véanse los principios 13.d y 15 de los "Principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario", a obtener reparación (Principios van Boven), adoptados por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas el 24 de mayo de 1996 (ONU, 1996).

castigo de un otro, un derecho humano frente al estado, un derecho cuya denegación produce un daño comparable al daño causado por el ocultamiento de la verdad sobre la suerte de un familiar desaparecido, o la negativa de conceder una reparación?

Estas cuestiones han surgido al mismo tiempo que la lucha contra la impunidad. En 1996 se realizó en Santiago de Chile el Seminario Internacional Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos, con la participación de muchos destacados abogados, otros expertos y activistas en la lucha contra impunidad.[3] Como conclusión de los nutridos y multidisciplinarios debates se acordó una Declaración de Santiago de Chile,[4] en la cual se dice sin ambages: "Consideramos que la impunidad es, en sí misma, una violación a los derechos humanos ya que agrega a la violación cometida un nuevo crimen". La conocida médica neurosiquiatra Paz Rojas, de la Corporación de Promoción y Defensa de los Derechos del Pueblo (CODEPU) chilena, en su ponencia "Consecuencias médico–psicológicas sobre la persona en los procesos de impunidad", sostuvo que la impunidad "constituye un atentado a la dignidad humana propiamente tal" (1996, sección Impunidad, párr.3).

No es casual que la insistencia más enfática con respecto a que la impunidad misma deba considerarse un crimen contra los derechos humanos sea sostenida por psicólogas/os y otras personas que acompañan a las víctimas. Son ellas/os quienes observan cómo la impunidad se transforma en un constante proceso de revictimización, porque implica no solo la negación del derecho a la justicia sino que también niega el reconocimiento de esta injusticia y así hace imposible la reparación en el sentido profundo que significa la re–habilitación de las víctimas: que reencuentren su lugar en la sociedad (Bottinelli, 2007). La revictimización bajo el impacto de la impunidad es también la denegación de la salud mental.

Y lo mismo vale para las sociedades en las cuales impera la impunidad. La impunidad es una grave enfermedad de la sociedad. Una sociedad con impunidad, por lo tanto, es una sociedad patológica. No solo destruye el sistema jurídico del estado sino también el sistema valorativo de la sociedad sobre el cual se construyen sus instituciones. Cuando las personas, las familias, las comunidades y los colectivos sociales perciben esta destrucción de los valores e instituciones que deben garantizar la justicia no les queda otro remedio que replegarse en redes nucleares donde se compartan y defiendan estos valores, a costa de la cohesión de la sociedad entera. Es esta espiral destructiva de la impunidad la que llevó al eminente jurista colombiano y defensor de derechos humanos Federico Andreu a constatar que "la lucha contra la impunidad es el eje central para la constitución de una sociedad realmente democrática. Solo cuando se logra derrumbar los muros de la impunidad, podemos erigir baluartes para la defensa de la democracia en todos los niveles de la sociedad" (Andreu, 1996, p.188). Una sociedad que convive con la impunidad demuestra una serie de patologías que solo el combate a la impunidad puede curar.

Una sociedad en impunidad es ciega. Por cierto, ve demasiadas muertes, desapariciones, torturas y otros horrores; ve demasiadas víctimas, pero no ve perpetradores. Más precisamente, prohíbe ver a los perpetradores y en consecuencia premia la mentira. Una sociedad en impunidad es sorda, porque no escucha el clamor de las víctimas. También es muda, incapaz de nombrar los responsables por su nombre. Una sociedad en impunidad fomenta el miedo y castiga la valentía cívica, esa virtud esencial para la convivencia en democra-

3. Véase: http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/seminar/seminar_00.htm
4. Véase: http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/seminar/seminar_24.htm

cia. Una sociedad en impunidad destruye sistemáticamente la convivencia, llevando a la descomposición del tejido social. Una sociedad en impunidad no tiene memoria y por lo tanto no tiene raíces de qué nutrirse. La enfermedad de la impunidad, si no se cura, es una enfermedad autodestructiva. He aquí la esencia de la lucha contra la impunidad. No es un reclamo solamente de las víctimas por un interés particular. Es una lucha por la sociedad entera, que por esta misma razón debe darse desde toda la sociedad.

REFERENCIAS

Andreu, Federico. Der Skandal der Straflosigkeit. Wahrheitskommissionen, Militärjustiz, Amnestien in Lateinamerika. En Nürnberger Menschenrechtszentrum (Ed.), *Von Nürnberg nach Den Haag. Menschenrechtsverbrechen vor Gericht. Zur Aktualität des Nürnberger Prozesses*. Hamburgo: EVA.

Bottinelli, María Cristina (2007). La impunidad como crimen de lesa humanidad. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Ed.), *Atención integral a víctimas de tortura en procesos de litigio: aportes psicosociales* (pp. 183–245). San José de Costa Rica: IIDH.

Joinet, Louis (2013). *Mes raisons d'état. Mémoires d'un épris de justice*. París: La Découverte.

Organización de las Naciones Unidas & Consejo Económico y Social (24 de mayo, 1996). *La administración de justicia y los derechos humanos de los detenidos. Serie revisada de principios y directrices sobre el derecho de las víctimas de violaciones graves a los derechos humanos y al derecho humanitario a obtener reparación, preparada por el Sr. Theo van Boven de conformidad con la decisión 1995/117 de la Subcomisión* (E/CN.4/Sub.2/1996/17 GE.96–12833). s.l: ONU.

Organización de las Naciones Unidas & Consejo Económico y Social (2 de octubre, 1997a). *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión* (E/CN.4/SUB.2/1997/20/Rev.1 GE.97–14145). s.l: ONU.

Organización de las Naciones Unidas & Consejo Económico y Social (2 de octubre, 1997b). Anexo II–Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. En *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión* (E/CN.4/SUB.2/1997/20/Rev.1 GE.97–14145). s.l: ONU.

Palet, Juan (1604). *Diccionario muy copioso de la lengua española y francesa*. París: s.n.

Real Academia Española (1726–1739). Impunidad. En *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las phrases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua, dedicado al Rey nuestro Señor Don Phelipe V. (que Dios guarde) a cuyas expensas se hace esta obra. Compuesto por la Real Academia Española*. Madrid: RAE.

Rojas, Paz (1996). *Consecuencias médico–psicológicas sobre la persona en los procesos de impunidad*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Impunidad y sus Efectos en los Procesos Democráticos, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/investig/seminar/seminar_12.htm

Presentación

DAVID VELASCO YÁÑEZ, SJ

El análisis de la impunidad que padecemos en México puede ser abordado desde distintos ángulos, perspectivas y con el manejo de variadas fuentes de información. La crisis humanitaria que vivimos en México en materia de derechos humanos puede tener muchas explicaciones, desde la crisis del modelo neoliberal, por el que se privilegian los tribunales comerciales por encima de los tribunales de derechos humanos, hasta una pérdida del sentido de la dignidad humana y el individualismo exacerbado y consumista, pasando, por supuesto, por una cierta naturalización de todas las formas de violencia por razones de género, de raza, de edad o de origen social.

Todo esto no es posible, porque descansa en una impunidad que no es sino el mensaje a victimarios de que pueden seguir cometiendo graves violaciones a los derechos humanos sin que les pase nada. Además, como bien señalamos en el epígrafe con palabras del obispo Raúl Vera, la impunidad es una estrategia del estado mexicano para favorecer el despojo y la explotación del capitalismo salvaje (Martínez, 2017).

Algunas de las expresiones de mayor gravedad en esta crisis humanitaria son el hostigamiento y la intimidación, así como también las amenazas que reciben los defensores y las defensoras de los derechos humanos, que puede llegar en varios casos a la desaparición forzada, el feminicidio o la ejecución extrajudicial. Situación que es analizada por Michel Forst, relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para defensores y defensoras de derechos humanos (en adelante, DDH), durante su visita a México del 16 al 24 de enero de 2017.

El proyecto de investigación en el que nos propusimos la construcción analítica del campo de quienes defienden los derechos humanos en México (del que ya hemos publicado varios aspectos), nos coloca frente a una situación paradójica, la de los exámenes al estado mexicano por parte de los mecanismos especiales de la ONU, encargados de examinar a los estados parte del grado de cumplimiento de cada uno de los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos.

Esta situación emblemática de las prácticas de quienes defienden los derechos humanos en México es la perspectiva que asumimos para analizar "el paraíso de la impunidad", pues de cada uno de los exámenes analizados destacamos los datos que muestran la impunidad en la violación de derechos concretos.

Asumimos en este ejercicio parte de la problemática analizada por Vincent Ploton, actual director de la Promoción de los Tratados en el Servicio Internacional para los Derechos Humanos, con sede en Ginebra, quien propone cambiar de paradigma para "reorientar sus esfuerzos de un modo radical y enfocarse más en la aplicación y la evaluación y menos en la formulación de resoluciones y recomendaciones" (Ploton, 2017, p.220).

Para este ejercicio analizamos tres tipos de documentos que corresponden a otros tantos discursos o narrativas: el informe oficial del estado mexicano, los "informes sombra"

elaborados por organizaciones de la sociedad civil y el informe con las recomendaciones del comité específico.

En algunos casos es posible acceder a las actas de las sesiones, las cuales resultan documentos relevantes que nos dan una idea de lo que ocurre en las sesiones ordinarias de los comités que examinan el estado que guardan determinados derechos humanos.

Dado que es un diálogo, un intercambio de visiones de la realidad entre la delegación mexicana —que representaría la versión oficial y ortodoxa—, los informes elaborados por organizaciones de la sociedad civil —que expresan la versión heterodoxa y que ordinariamente denuncia la gravedad de la situación y el incumplimiento de las obligaciones del estado— y, finalmente, las observaciones y recomendaciones que hacen las y los expertos de los comités, fieles intérpretes del texto canónico expresado en un pacto, convención o declaración que consagran un derecho humano específico o un conjunto de derechos.

La paradoja de estas sesiones periódicas radica en la disputa simbólica por la visión legítima del estado de un derecho en particular, o de varios derechos; una visión que no se queda en el discurso autorizado sino que trata de ponerse en práctica, en modificar prácticas violatorias de los derechos humanos, en prácticas que respetan, protegen y promueven los derechos humanos.

Como en pocas situaciones, el diálogo, las sesiones públicas o las entrevistas privadas de los expertos de los comités de la ONU se convierten en un pulso que toman estos comités acerca de quién se apega más a la realidad de lo que ocurre en México y, en particular, quién atina de la mejor manera posible a recomendar acciones concretas para hacer plenamente vigentes tales o cuales derechos, conforme al pacto o convención internacional, no sin una intensa competencia por imponer estas recomendaciones. Con el grave riesgo que ya señala Ploton (2017), de quedarse más en las recomendaciones y menos en la aplicación y su evaluación.

Ordinariamente, se establece el pacto o convención como el punto de referencia sobre el que las y los expertos examinan a México. Para ello tienen como segundo referente el informe periódico del estado, sobre el cual elaboran una "lista de cuestiones" que el estado mexicano deberá responder, y estos dos documentos, más la información que elaboran organizaciones de la sociedad civil, también llamados "informes sombra", son la base en la que se desarrollan las sesiones y, posteriormente, se construyen las observaciones y recomendaciones finales de los Comités, con la intensa competitividad ya señalada anteriormente, aun en los casos extremos en los que el estado mexicano rechaza explícitamente alguna recomendación en particular.

De esta manera, tenemos una realidad concreta —la situación que guarda un determinado derecho humano— y tres versiones diferentes en torno a su cumplimiento o no cumplimiento de un concreto instrumento del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH).

El problema de la impunidad en México no radica solamente en el rezago y acumulación de recomendaciones de los órganos de los tratados no cumplidas, o cumplidas parcialmente, sino que han faltado varias acciones, tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de los comités de la ONU, para insistir en la aplicación y evaluación de las recomendaciones, como señala Ploton.

Sin embargo, aun en el caso de que se autoaplicara la recomendación recurrente de dar amplia difusión a sus observaciones y recomendaciones, los órganos de los tratados se enfrentan a la realidad de un estado complaciente y simulador que ha hecho de la impunidad una estrategia para el desarrollo del capitalismo extractivista.

Cabe señalar que estos procesos de examinación han ido cambiando con el paso de los años en diversos aspectos; el primero de ellos es la periodicidad de estos procesos, ya que, en los primeros años del funcionamiento del Comité contra la Discriminación (CERD), por ejemplo, el estado mexicano era evaluado cada año, y no cada cuatro como ahora sucede con todos los mecanismos especiales de las Naciones Unidas.

El segundo aspecto que se ha modificado con el transcurso del tiempo es la participación de la sociedad civil en estas examinaciones, puesto que anteriormente su grado de participación era menor, o al menos eso se reflejaba en los primeros informes de algunos Comités, sobre todo en los más antiguos; aunque el grado de participación de las organizaciones de la sociedad civil varía dependiendo de la problemática o derecho de que se trate.

Estaríamos, como advierte Ploton, en un siguiente cambio hacia privilegiar la puesta en práctica de las recomendaciones de los comités y su evaluación.

El análisis que hacemos de algunos de estos mecanismos especiales de la ONU sigue un esquema común, para establecer, primero, los antecedentes que nos permiten ubicar el examen que se hace a México, al menos de sus aspectos de mayor relevancia. Ahí aportamos datos generales del origen de las convenciones, pactos y declaraciones; las fechas de firma y ratificación por parte del estado mexicano y, según el caso, si hay alguna reserva o cláusula interpretativa.

En cada capítulo hacemos una breve crónica con las fechas de los exámenes previos al que se analiza, así como un balance sintético de las recomendaciones que se han hecho, las recomendaciones cumplidas y las que no se han cumplido, así como las reiteraciones de algunas de ellas, para centrar el capítulo en el análisis del examen a México más reciente, para destacar las problemáticas de mayor relevancia con sus respectivas recomendaciones.

Al final de cada capítulo establecemos algunas conclusiones y tendencias previsibles respecto al cumplimiento o incumplimiento del estado mexicano del instrumento que analizamos.

El capítulo I analiza el examen a México sobre el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD), por ser el primer instrumento internacional que México firmó (el 1 de noviembre de 1966 y que ratificó el 20 de febrero de 1975). Es un punto de partida que queremos considerar, a partir del cual daremos cuenta de las recomendaciones que se van acumulando, reiterando y que nos da pie para preguntarnos si hay una falla estructural en el estado mexicano para no cumplir con estas recomendaciones, para darle la vuelta o solo para darle formalidad legal y, en la práctica, no cumplir de hecho con tales recomendaciones. Es una manera de mostrar un aspecto del paraíso de la impunidad.

El capítulo II lo dedicamos al examen que realiza el Comité contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. A diferencia del CERD, a esta convención se añade un Protocolo Facultativo, con un Subcomité para la prevención de la Tortura, así como un relator especial que, en su informe final de su visita a México, denuncia la práctica generalizada de la tortura.

Un año después de que se diera a conocer ese informe final se originó uno de los más agrios desencuentros con representantes del gobierno federal, que descalificó como poco ético y poco profesional el trabajo del relator, Juan Ernesto Méndez. En este sentido, a la lucha simbólica por la visión legítima de lo que ocurre en México en torno a la práctica de la tortura se suma el problema de que, a la fecha, a pesar de tener ya una ley general contra

la tortura que se aproxima a los estándares internacionales, hay una cierta naturalización de la práctica de la tortura, otro aspecto de la impunidad.

El capítulo III describe el primer examen a México por parte del Comité de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, en un contexto en el que la crisis humanitaria en materia de derechos humanos tiene en ese delito continuado una de sus más horrendas expresiones, pues se manejan oficialmente más de 37 mil desapariciones forzadas. Es uno de los exámenes en los que esa lucha simbólica tiene un referente en las organizaciones de la sociedad civil, particularmente de familiares de desaparecidos que reclaman su derecho a la verdad y a la justicia, y tiene en los padres de los normalistas de Ayotzinapa una expresión emblemática, uno de los aspectos más crueles de la impunidad.

En el capítulo IV, además de analizar el examen a México sobre la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), hacemos una recapitulación de estos primeros tres exámenes a México. Llama la atención que, a diferencia de otros exámenes, nos encontramos con un elevado número de informes sombra, en parte porque, junto a las desapariciones forzadas, los feminicidios y la práctica de la tortura, forman parte fundamental de esta llamada crisis humanitaria en materia de derechos humanos. En la recapitulación recogemos las problemáticas de mayor gravedad, así como las recomendaciones que ya se empiezan a cruzar, es decir, un comité retoma y reitera las recomendaciones de otros comités. Veremos cómo la impunidad favorece graves violaciones a los derechos humanos.

El capítulo V lo dedicamos al análisis del examen que hacen a México sobre la Convención Internacional sobre la Protección de Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CMW). Por si fueran pocos los feminicidios, las desapariciones forzadas o la práctica generalizada de la tortura y diversas formas de discriminación, los derechos de los migrantes son otro elemento que agrava la crisis humanitaria y que muestra rostros brutales de la impunidad.

Sin embargo, a diferencia de tales situaciones, para el caso de los migrantes hay menos información de parte de la sociedad civil y, además, involucra a los países de origen y destino, es decir, al trato cruel que reciben en México las personas migrantes, se agregan presiones políticas del vecino del norte y un cierto desinterés o negligencia de parte de los vecinos del sur.

El capítulo VI parecería mostrar una situación envolvente y creciente, pues al revisar el examen a México acerca de la Convención sobre los Derechos del Niño se añaden problemáticas que, aunque parezca increíble, suceden en México, donde apenas se aprobó una Ley General sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes que, en algunos aspectos, no alcanzan los estándares internacionales que establece la Convención, a la que se suman dos protocolos facultativos, uno sobre reclutamiento de niños en conflictos armados —que dará lugar a una de las mayores discrepancias entre la delegación mexicana y el Comité— y el otro relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Al igual que en el caso del capítulo anterior sobre derechos de migrantes, extrañamos mayor cantidad de informes de la sociedad civil y, a diferencia de otros exámenes, acudimos a información periodística que da cuenta de la situación cruel que viven miles de niños y niñas en México con la complicidad de agentes estatales.

En el capítulo VII, referente a los derechos civiles y políticos junto con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, más que un análisis al detalle del conjunto del examen aplicado a México retomamos un debate en torno a la declaración del estado de

excepción y cómo se han convertido derechos sociales en mercancías, en un contexto en el que se discute la posibilidad de darle un marco legal a la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, una manera de hacer legal lo que actualmente es ilegal y, además, contradice el derecho humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. En el capítulo establecemos los términos de este debate, así como las recomendaciones que hace el Comité de este Pacto Internacional.

El Senado de la República, a finales de 2016, aprobó un proyecto de Ley de Seguridad Interior, y la Cámara de Diputados la aprobó en el segundo semestre de 2017, a pesar de las críticas tanto de académicos como de activistas de derechos humanos, lo que ha dado lugar a la presentación de diversos recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucional esta iniciativa; sin embargo, actualmente —julio de 2017— se discute la propuesta de la "Guardia Nacional", que avala también la actuación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

En este mismo capítulo nos encontramos con la mayor contradicción que se puede dar en un estado democrático de derecho. Si hemos constatado la dificultad de que el estado mexicano garantice derechos básicos, como los civiles y políticos, contra la tortura, la desaparición forzada, los derechos de mujeres y niños y de las y los migrantes, el examen sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como el examen sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), dan cuenta cada uno de la escasez de recursos públicos para darles cabal cumplimiento, además de chocar frontalmente con las políticas neoliberales de reducción del estado para abrir al máximo posible el libre mercado; un conjunto de políticas que se construyen a partir de la contención del salario y la mayor apertura posible a las inversiones de empresas trasnacionales.

De nueva cuenta nos encontramos con las visiones encontradas de las organizaciones de la sociedad civil y los informes del estado, de manera que las recomendaciones del Comité son una manera de orientar lo que el estado mexicano debiera hacer en esta materia.

No es casual que, en torno al conjunto de derechos —civiles y políticos y económicos, sociales, culturales y ambientales—, encontremos al mayor número de defensores y defensoras víctimas de la represión, que, además de amenazas, hostigamientos e intimidaciones, suelen terminar en desapariciones forzadas, como constata Michel Forst, relator para Defensores de la ONU, en la visita oficial que realizó en México del 16 al 25 de enero de 2017.

El capítulo VIII se enfoca en el análisis del Examen Periódico Universal aplicado a México (EPU). Este mecanismo fue creado en marzo de 2006 por la misma resolución que se creó el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

En este capítulo hacemos una comparación entre la primera (2009) y la segunda (2013) revisión a México y los preparativos de lo que será la tercera revisión en el año 2017. El comparativo entre las dos sesiones tiene relevancia para dar cuenta de lo que el estado mexicano informa, pero también para hacer un mayor contraste con las versiones de la sociedad civil. Pero, además, tendremos otra comparación, con lo que hemos establecido a lo largo de estos ocho capítulos, para destacar las recomendaciones más reiteradas y las problemáticas de mayor relevancia.

El capítulo IX lo dedicamos al ejercicio de la libertad de expresión, de manera específica, dada la relevancia que tiene en México el asesinato de periodistas, para convertirlo en uno de los países más peligrosos para el ejercicio de esta profesión.

Aquí no analizamos el examen de ningún comité en particular, sino que destacamos el hecho de que el periodismo, a la par que la defensa de los derechos humanos, son oficios

de alto riesgo; tomamos como referencia el informe del relator especial sobre libertad de expresión de la ONU, Frank La Rue, en su visita a México en agosto de 2010.

Finalmente, dedicamos el capítulo X a plantear las conclusiones de nuestros análisis y, en alguna medida, establecer las hipótesis por las cuales consideramos que hay una radical incapacidad de las instituciones del estado mexicano para garantizar y proteger los derechos humanos de todos y todas las mexicanas.

En paralelo, señalaremos que esa incapacidad es una construcción deliberada para garantizar los derechos de los inversionistas y de las grandes empresas trasnacionales, por lo que los derechos humanos no solamente quedan en un segundo plano, sino que más bien su cumplimiento interfiere en los intereses de las empresas que despojan tierras y territorios, explotan y reprimen cualquier oposición, incluyendo la reivindicación de los derechos humanos.

En las conclusiones no renunciamos a la posibilidad de hacer realidad los derechos humanos. Lo que ponemos en cuestión es la posibilidad de que el estado mexicano, en las condiciones actuales, cumpla con su papel de garantizar y proteger los derechos humanos. De ahí la cuestión sobre las condiciones que hacen posible que diversas comunidades rurales y urbanas pongan en marcha proyectos de autonomía mediante los cuales hacen vigentes los derechos humanos.

En este capítulo hacemos una recapitulación de los exámenes realizados a México, y expuestos en este libro, destacando las recomendaciones de los comités, aquellas más repetidas y reiteradas y con la pregunta de qué ocurre en las instituciones del estado mexicano que no solo no cumple a cabalidad las recomendaciones fundamentales que le hacen los comités de expertos y expertas, sino que, como el caso de la declaración del estado de excepción, hace exactamente lo contrario.

Al final de cada capítulo aparecen las referencias documentales que consultamos y que fueron la materia prima de nuestros análisis de los tres diferentes discursos en torno a una realidad concreta.

Como el proceso editorial tiene sus tiempos, también los comités y los relatores especiales tienen sus calendarios. Del momento en que entregamos una primera versión del libro a la fecha que entregamos las correcciones sugeridas por el dictamen se han realizado algunos exámenes al estado mexicano, que ya no incorporamos en el trabajo, entre los que destacan el comité de la CEDAW, en julio de 2018, la visita conjunta de los relatores de la ONU y la CIDH sobre libertad de expresión, en junio de 2018, y la tercera realización del EPU en noviembre de 2018, para lo cual el estado mexicano debió enviar en agosto de 2018 el informe en el que da cuenta del cumplimiento de las recomendaciones que se le hicieran cinco años atrás.

REFERENCIAS

Martínez, Sanjuana (2017). La impunidad en México es una estrategia criminal del gobierno, dice el obispo Vera. *La Jornada,* 6 de agosto de 2017. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2017/08/06/politica/008n1pol

Ploton, Vincent (2017). *La aplicación de las recomendaciones de los órganos de tratados de la ONU. Una evaluación de los últimos avances y cómo mejorar un mecanismo clave en la protección de los derechos humanos. Sur*, vol.14, núm.25, pp. 219–235. Recuperado el 11 de septiembre de 2017, de http://sur.conectas.org/es/la-aplicacion-de-las-recomendaciones-de-los-organos-de-tratados-de-la-onu

La discriminación nuestra de cada día[*]

DENISSE MONTIEL FLORES

En México no se da el fenómeno de la discriminación racial.
(Afirmación del representante de México en el
IX–X ciclo de presentación de informes)

La discriminación racial es una problemática que ha estado presente en diversos países del mundo, del cual México no ha estado exento. Por ello se han creado instrumentos y mecanismos a escala internacional para prevenirla y erradicarla. Uno de estos instrumentos es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas (en adelante, la Convención), la cual, cabe señalar, fue el primer instrumento de protección a un derecho en particular que firmó el estado mexicano. En este documento se establece la definición de discriminación racial, así como la obligación de los estados parte de garantizarles a sus ciudadanos/as el derecho a la igualdad y no discriminación, y otros compromisos en la materia.

Asimismo, se estipula la creación del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), que es el mecanismo compuesto por un grupo de personas expertas en el tema, que se encarga de examinar a los estados sobre el grado de cumplimiento de la Convención. Tal como se explicó en la presentación general, en este proceso de examinación que realiza el Comité intervienen tres grupos de agentes: el estado mexicano, las organizaciones de la sociedad civil y el grupo de expertos/as del CERD. Cada uno de ellos desempeña un papel sumamente importante en esta batalla simbólica, en la que confluyen las visiones y opiniones de estos tres grupos de agentes, que luchan por imponer la visión legítima sobre la situación del derecho a la igualdad y no discriminación en México.

En este capítulo realizaremos un análisis sobre el grado de cumplimiento de la Convención y las principales problemáticas y retos que presenta el estado mexicano con respecto a la problemática de la discriminación racial. Comenzaremos con el abordaje de los antecedentes de esta Convención, como el contexto en el que surgió ese instrumento, así como su fecha de aprobación por parte del estado mexicano y si es que puso alguna reserva al momento de hacerlo, lo cual nos aportará información valiosa sobre cuáles eran esas cuestiones que el estado no pretendía acatar y por qué; y, por otro lado, si es que existe una cláusula interpretativa, lo que nos dará una idea sobre cómo es que el estado entiende este derecho.

En segundo lugar, haremos un recuento sobre todos los procesos de examinación a los que se ha sometido México ante el CERD, lo cual será un ejercicio sumamente rico, ya que analizaremos las examinaciones que se han llevado a cabo desde hace ya 41 años. Esto nos permitirá hacer un balance y destacar qué es lo que ha cumplido el estado mexicano, y qué es lo que, hasta la fecha, se ha rehusado a cumplir.

[*] Una versión resumida se publicó en la revista *Xipe totek*, año 26, núm. 103, del 30 de septiembre de 2017, pp. 310–337.

Posteriormente se realizará un breve análisis sobre el examen más reciente al que se sometió el estado mexicano, destacando cuáles fueron las tres problemáticas consideradas de mayor gravedad para cada uno de los tres grupos de agentes y vislumbrar de esa manera cuáles son las prioridades para cada uno de éstos.

Finalmente, se presentarán las conclusiones con respecto a cuál es el grado de cumplimiento de la Convención por parte del estado mexicano, así como las tendencias que se presentaron a lo largo de todos estos años en los que México ha sido evaluado por el CERD y, con base en eso, establecer algunas hipótesis sobre qué es lo que el estado mexicano informará al Comité en el próximo periodo de evaluación, y cuáles serán algunas de las observaciones y recomendaciones que el grupo de expertos/as realizará a México.

ANTECEDENTES

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG–ONU) y abierta para que los países miembros de la ONU firmaran y ratificaran ese documento el 21 de diciembre de 1965. Pero no fue hasta el 4 de enero de 1969 cuando este instrumento internacional entró en vigor, ya que hasta esa fecha juntó las firmas de los estados parte que necesitaba para que pudiera comenzar a aplicarse —debido a que en su artículo 19 se señala que este instrumento entrará en vigor después de que 27 países ratificaran o se adhirieran a la Convención.

Por su parte, el estado mexicano firmó la Convención el 1 de noviembre de 1966, es decir, casi un año después de haberse adoptado este documento. Posteriormente, al cumplir con los requisitos señalados por la ley mexicana para que un tratado internacional entre en vigor, la Convención fue aprobada por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el día 6 de diciembre de 1973, fue ratificada por el entonces presidente, Luis Echeverría Álvarez, el 20 de agosto de 1974, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 1975. Tal como podemos observar, pasaron casi 10 años entre la firma y la entrada en vigor de este instrumento en México, lo que refleja las trabas que desde un inicio afrontó este tratado, así como la poca importancia que el estado mexicano le daba a este instrumento. A diferencia de las demás convenciones, como veremos en los siguientes capítulos, es menor el tiempo que transcurre entre la firma de la Convención y su entrada, lo que nos hace preguntarnos ¿por qué transcurrió tanto tiempo en el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial? Quizá una de las posibles respuestas sea la falta de reconocimiento de esa problemática por parte del estado mexicano, como veremos a lo largo de este capítulo.

Cabe señalar que el estado, al momento de firmar y ratificar la Convención, a diferencia de otras convenciones que se abordarán en los siguientes capítulos, no expresó reservas a ninguno de sus artículos ni hizo ninguna declaración interpretativa, lo que significa que aceptó por completo lo que en la Convención se estipula.

Antes de comenzar a hablar sobre el contenido de este instrumento, así como de su alcance y los derechos y obligaciones que establece, es necesario abordar algunos aspectos como el contexto y los antecedentes internacionales más próximos a la creación de esta Convención para comprender la importancia del surgimiento y adopción de un tratado que protegiera y hablara de un derecho específico, que, en este caso, es el derecho a la igualdad y la no discriminación.

Sin duda alguna, el primer antecedente de la Convención fue la creación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual fue adoptada y proclamada por la AG–ONU el 10 de diciembre de 1948, y es que en este instrumento se establece por primera vez en sus artículos 1° y 2° el derecho a la igualdad y no discriminación, señalando que todos los seres humanos nacen libres e iguales y que gozarán, sin distinción alguna, de todos los derechos humanos que en ese documento se consagran.

Debe señalarse que la Convención surgió en una época que se caracterizaba por la instrumentación de políticas y prácticas discriminatorias en diversos países, principalmente en el continente africano, donde muchos de ellos todavía se encontraban bajo el dominio europeo, como Sudáfrica, en donde se impuso la práctica del *apartheid*, un sistema de segregación racial impuesto por los antiguos colonos ingleses y holandeses que consistía en dividir y segregar a los diferentes grupos raciales. De forma más explícita, y en palabras del Partido Nacionalista que dio a conocer su programa en 1947, se trataba de

> Una política que se pone la tarea de conservar y salvaguardar la identidad racial de la población blanca del país y de conservar y salvaguardar la identidad de los pueblos no europeos como grupos raciales separados, con oportunidades para cada uno de desarrollarse como unidades nacionales autodeterminadas... Apoyamos el principio general de los bantúes y de los blancos... Los bantúes en las áreas blancas deberán ser considerados como ciudadanos migratorios, sin derechos políticos o sociales iguales a los de los blancos (Correa Villalobos, 1965, p.435).

La puesta en práctica de este sistema trajo como consecuencia la violación de los derechos a la igualdad, políticos, de tránsito, entre otros. Fue así como, a consecuencia de la instrumentación de este tipo de políticas en algunos países, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1963 la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en donde quedó plasmada

> [...] la preocupación por las manifestaciones de discriminación racial que aún existen en el mundo, algunas de las cuales son impuestas por determinados gobiernos mediante disposiciones legislativas, administrativas o de otra índole, en forma, entre otras, de apartheid, segregación o separación, así como por el fomento y difusión de doctrinas de superioridad racial y expansionismo en algunas regiones (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1965, párr. 9).

Si bien es cierto que la Convención se basó en la Declaración, hay diferencias importantes entre estos dos instrumentos. La primera de ellas es que la Declaración no es vinculante, por lo que los estados parte no están obligados a cumplir con lo establecido en ese documento, sino que se deja a la buena voluntad de éstos para llevar a cabo y respetar lo señalado en él; mientras que la Convención sí tiene carácter vinculante. Además, el contenido de estos dos instrumentos es diferente, debido a que la Convención es más amplia y específica sobre los derechos consagrados y las obligaciones que tienen los estados para garantizar que se respete el derecho a la igualdad y no discriminación.

La Convención se encuentra dividida en tres apartados. En la primera parte, que comprende del artículo 1° al 7°, se establece la definición de discriminación racial, entendida como

> [...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1965).

De igual manera, en este apartado se establece la obligación que tienen los estados de llevar a cabo todas las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias para prevenir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas; además, se comprometen a garantizar a todas las personas algunos derechos relacionados como el derecho a la igualdad de tratamiento ante los órganos de justicia, a la seguridad e integridad personal, a tener una propiedad, y los derechos económicos, sociales y culturales. Finalmente, se establece que los estados ofrecerán protección y les garantizarán una reparación justa y adecuada a las personas que sean víctimas de la violación de este derecho y se encargarán de sancionar a los responsables de cometer actos de discriminación.

En el segundo apartado de la Convención, integrado por los artículos 8° al 16°, se establece la creación del Comité, la manera como se integrará, las reglas para elegir a sus integrantes, su funcionamiento y sus atribuciones. Además, se señala la posibilidad que tienen los estados parte de aceptar, en cualquier momento, la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales. El estado mexicano reconoció esta competencia en el 2001, por lo que, a partir de esa fecha, cualquier persona o grupos de personas que hayan sufrido alguna violación de los derechos consagrados en este instrumento pueden acudir ante el Comité para que sus miembros conozcan y examinen sus casos. Sin embargo, como veremos más adelante, esta competencia no ha sido aprovechada por las y los miembros de la sociedad civil.

Finalmente, en el tercer apartado de este instrumento, compuesto por los artículos 17° al 25°, se establece que el tratado queda abierto para su firma y adhesión, así como la fecha en la que entrará en vigor. Además, se estipulan cuáles reservas no son aceptadas como válidas, y el mecanismo que se llevará a cabo para resolver las controversias que surjan entre los estados con respecto a la interpretación o aplicación de la Convención.

CRÓNICA

A partir de la entrada en vigor de la Convención el estado mexicano se ha sometido en once ocasiones al proceso de evaluación ya descrito en la introducción. En cada uno de estos procesos el Comité evalúa si México cumple con todo lo establecido en este instrumento internacional. A continuación haremos un breve recuento de las fechas y sesiones en las que se llevaron a cabo estos procesos de examinación.

En la tabla 1.1 se puede observar los números y periodos de sesiones, así como los años en los que se llevaron a cabo las examinaciones por parte del Comité. Además, se muestran las fechas límites que tenía el estado mexicano para entregar sus informes al grupo de expertos/as y las fechas en que entregaron los informes, que, como se puede observar, es a partir del ciclo VII–VIII cuando el estado se retrasó varios años en entregar su informe.

Asimismo, se puede observar que, a diferencia de los otros comités, de los cuales se hablará en los capítulos siguientes, los ciclos de presentación de informes eran más constantes y no cada cuatro años, como actualmente se hace, lo que representaba un seguimiento más

TABLA 1.1 CICLOS DE EVALUACIONES A MÉXICO POR PARTE DEL CERD

Ciclo de presentación de informes	Periodo de Sesión	Año	Fecha de vencimiento de entrega de informe	Fecha en que México entregó informe
I	14	1976	22 marzo de 1976	21 junio de 1976
II	19	1979	22 marzo de 1978	24 abril de 1978
III	22	1980	22 marzo de 1980	16 mayo de 1980
IV	26	1982	22 marzo de 1982	13 abril de 1982
V	31	1985	22 marzo de 1984	14 junio de 1984
VI	37	1989	22 marzo de 1986	22 octubre de 1986
VII–VIII	40	1991	22 marzo de 1988	22 mayo de 1991
IX–X	47	1995	22 marzo de 1992	23 noviembre de 1994
XI	50	1997	22 marzo de 1996	19 agosto de 1996
XII–XV	68	2006	22 marzo de 1998	20 diciembre de 2004
XVI–XVII	80	2012	22 marzo de 2008	29 junio de 2010

exhaustivo por parte del Comité. Sin embargo, esta dinámica cambió a partir del IX–X ciclo de presentación de los informes, ya que en esa ocasión se realizó cuatro años después.

De igual manera, vale la pena destacar el gran lapso que pasó entre la presentación del XI ciclo a la presentación del XII–XV ciclo del estado mexicano, lo que ocurrió debido al retraso de la entrega de sus informes periódicos por parte del estado, cuestión que fue destacada por el Comité y que veremos con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

Durante los 41 años que transcurrieron desde la primera ocasión en que México se sometió a la evaluación del Comité ocurrieron distintos hechos que marcaron la historia del país, como la matanza del 68, las distintas crisis económicas, los movimientos sociales que surgieron alrededor de distintas problemáticas como la desaparición forzada, etc. Sin embargo, para la problemática que nos atañe, hubo dos acontecimientos sumamente importantes, los cuales fueron destacados por las y los expertos del Comité en distintas sesiones de evaluación. El primero de ellos es la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que tuvo lugar el 1 de enero de 1994, el mismo día del alzamiento del movimiento indígena zapatista. La firma y posterior entrada en vigor de este tratado significó la consolidación del sistema económico neoliberal, la apertura y liberalización del mercado mexicano, pero también trajo como consecuencia el agravamiento de la situación

de pobreza, exclusión y desigualdad que enfrentaban miles de mexicanos y mexicanas, en especial de las comunidades indígenas del país.

El segundo hecho que debe destacarse es el levantamiento zapatista, el cual ocurrió en la misma fecha, y es que este levantamiento surgió como respuesta a las condiciones sociales de pobreza y exclusión en las que se encontraban millones de campesinos y campesinas e indígenas en el país, además, clamaban por que se llevaran a cabo elecciones libres y democráticas y se respetara la autodeterminación de los pueblos.

BALANCE DE RECOMENDACIONES DE LOS EXÁMENES PREVIOS

Como vimos en el apartado anterior, el Comité ha evaluado en once ocasiones el cumplimiento de la Convención por parte del estado mexicano y, durante todos estos procesos de examinación ha emitido observaciones y recomendaciones que, cabe recordar, el estado está obligado a acatar. En este apartado se recopilarán las recomendaciones que el CERD ha emitido durante todas estas examinaciones, y se destacarán cuáles han sido las más reiteradas por el grupo de expertos/as. Este balance nos ayudará a identificar cuáles han sido las situaciones y problemáticas con respecto al derecho a la igualdad y la no discriminación que más han preocupado al Comité; además, podremos visualizar hasta qué grado el estado acata estas recomendaciones, lo cual se realizará basándonos en cuántas veces el Comité ha reiterado una misma recomendación.

Debe señalarse que, aunque la primera vez que el estado compareció ante el Comité fue en 1976, realizaremos el balance de las observaciones y recomendaciones a partir del ciclo de evaluación VII–VIII que se llevó a cabo en 1991, debido que no se cuenta con los informes realizados por el estado ni con los informes emitidos por el CERD de los periodos de examinación anteriores.

CICLO DE PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS VII–VIII

Tal como se observa en la tabla 1.1, el estado mexicano debió presentar su informe el 22 de marzo de 1988; pero no lo hizo hasta el 22 de mayo de 1991, retraso que, como veremos, se vuelve una constante en las evaluaciones posteriores, lo que pone en evidencia lo poco importantes que son para el estado estos procesos de examinación.

Durante la evaluación de los informes periódicos VII–VIII las problemáticas que más preocuparon al Comité versan sobre las disparidades económicas y sociales que se presentaban en México y que identificaron como causas de graves discriminaciones, las cuales afectaban particularmente a las poblaciones indígenas, que se encontraban en una situación de exclusión. Asimismo, destacaron que el informe presentado por el estado tenía algunas deficiencias, como la falta de exposición del marco general social, económico, político e institucional en el que la Convención se estaba llevando a la práctica; la falta de respuestas a algunas cuestiones planteadas en exámenes anteriores; la información acerca del sistema demográfico en México; las tensiones de la población rural, así como del proceso de renovación y democratización puesto en marcha en ese periodo.

Y es que debe señalarse que, en su informe, el estado mexicano se vanagloria por destacar cada uno de los programas, las reformas y los organismos creados que, como veremos, se vuelve una constante no solo en los demás informes presentados ante este Comité, sino ante

los otros mecanismos especiales de las Naciones Unidas que se abordarán en los siguientes capítulos. En este ciclo de examinación las medidas instrumentadas que más destacó fueron: 1) la creación del Programa Nacional de Solidaridad; 2) la creación de la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas; 3) la emisión de un decreto para reformar el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo objetivo es el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas; 5) la creación del Instituto Nacional Indigenista, y 6) la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo.

Aunque el Comité reconoció la importancia de las reformas legislativas llevadas a cabo, así como la puesta en marcha de los programas y la creación de los organismos, también cuestionaron si se había adoptado criterios para medir los resultados de estas medidas. Asimismo, destacó la información recibida por Amnistía Internacional sobre los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos que sufrían los miembros de los pueblos indígenas, en particular las y los campesinos e indígenas de Oaxaca y Chiapas, razón por la cual le preguntaron al estado sobre las medidas que se habían puesto en marcha para resolver los conflictos entre los terratenientes e indígenas.

Sin duda alguna, la mayor preocupación por parte del Comité versó sobre la falta de leyes especiales que prohibieran la discriminación racial en México. Esta falta de legislación especial en la materia fue justificada por el estado mexicano con el argumento de que no hacía falta promulgar ninguna legislación especial en México, debido a que ni los tribunales ni la Comisión Nacional de los Derechos Humanos habían recibido ninguna queja por discriminación racial, negando así la existencia de la problemática en el país. Ante esta actitud el Comité expresó que tenían esperanza de que el estado cambiara su actitud y promulgara leyes especiales, ya que recordó que esta era, además, una obligación impuesta por la Convención. Como veremos a lo largo de este apartado, estas observaciones son una constante durante todos los procesos de examinación llevados a cabo por el Comité del CERD.

Por todo lo anterior, en sus observaciones finales, el Comité expresó su deseo de que el estado mexicano tomara en cuenta sus orientaciones en cuanto al contenido de los informes. Finalmente, deploró que el estado no hubiese modificado su postura en cuanto al reconocimiento legal de la prohibición de la discriminación racial.

CICLO DE PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS IX Y X

La evaluación de estos informes periódicos se llevó a cabo durante el periodo de evaluación número 47° del Comité que se celebró en 1995. Al igual que en el periodo anterior, el estado mexicano entregó sus informes con un retraso de dos años. Este ciclo de evaluación fue muy particular ya que, debido a los sucesos ocurridos en Chiapas en 1994 con el levantamiento armado de comunidades indígenas, el comité puso mayor énfasis en el mismo contexto para proceder con la evaluación de los informes periódicos de ese ciclo.

A pesar de los hechos sucedidos, el representante del estado insistió en que

> [...] en México no se daba el fenómeno de la discriminación racial, pero que se podían encontrar algunas modalidades de discriminación derivadas de la realidad socioeconómica, que afectaban a los grupos más vulnerables de la sociedad como las mujeres, los minusválidos, los trabajadores migrantes y los indígenas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1995, p.68).

Vemos cómo una vez más el estado niega la existencia de la discriminación racial en México. En consecuencia, las y los expertos del Comité expresaron su discrepancia con las opiniones del gobierno mexicano, además de su preocupación por el hecho de que el estado no parecía percatarse de que la discriminación que padecen los grupos indígenas en el país encuadraba con el concepto de discriminación establecida en la Convención, en otras palabras, concluyeron que la discriminación racial era una realidad en México.

Al igual que en el ciclo anterior, en este ciclo el estado mexicano informó que la mayoría de las medidas que había instrumentado para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención versaban sobre modificación de leyes, así como la creación y puesta en marcha de programas sociales. Sin duda alguna, la medida que más destacó el estado fue el reconocimiento en el plano constitucional de que México es una nación multiétnica y multicultural, lo que le mereció una felicitación por parte del Comité; sin embargo, señalaron que, sin reglamentos o medidas para desarrollar esta disposición, esta reforma no iba a tener efectos prácticos.

En esta misma línea fueron sus observaciones finales con respecto a los programas sociales instrumentados por el estado, debido a que en el informe que presentó no había información respecto de los efectos o resultados de esos programas, situación por la que además se mostraron preocupados, ya que sin esta información era difícil evaluar el cumplimiento de lo establecido en la Convención.

Sobre el conflicto en Chiapas el Comité agradeció la información enviada por el estado y manifestó su interés por averiguar cuáles medidas habían sido tomadas para solucionar el conflicto, así como información acerca de las personas que habían sido detenidas. Por su parte, el estado aclaró que este conflicto no tenía relación alguna con el racismo o la discriminación racial, afirmación que lamentó el Comité.

Por otro lado, destacaron que daba la impresión de que la situación económica de las y los integrantes de las comunidades indígenas se había agravado con la adhesión al Tratado de Libre Comercio (TLCAN), lo que fue negado por el estado, por lo que el Comité apuntó que era motivo de preocupación el hecho de que el estado prestara escasa atención a esa situación. Este pronunciamiento por parte del Comité es sumamente importante, ya que, desde entonces, era evidente, o al menos así lo fue para el Comité, que este tratado traía beneficios únicamente para ciertos sectores de la población, desmintiendo así el discurso del estado sobre los beneficios del mismo tratado para toda la población mexicana.

Finalmente, otra de las problemáticas que más preocuparon al Comité versó sobre la tierra, debido a que manifestaron que habían recibido información sobre los despojos de tierras de las que habían sido víctimas: campesinos/as y miembros de comunidades indígenas, además de que el estado no había hecho anda para poner fin a la violencia que llevaban aparejados los conflictos por la propiedad de la tierra.

Por todo lo anterior, el Comité, por primera ocasión, realizó las siguientes recomendaciones al estado mexicano:

1. Analizar las causas profundas de la marginación socioeconómica a la que se enfrentaba la población indígena en México y siguiera armonizando las costumbres indígenas con el ordenamiento jurídico vigente.
2. Adoptar indicadores para evaluar los programas y políticas con miras a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

3. Revisar el funcionamiento de las distintas instituciones encargadas de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, así como la coordinación entre ellas.
4. Que cumpla con cada una de las obligaciones establecidas en la Convención.
5. Recomienda encarecidamente que el estado trate de encontrar una solución justa y equitativa al problema de la distribución de la tierra.
6. Intensificar los esfuerzos para promover las medidas afirmativas en la esfera de la educación y formación.
7. Velar por que se investiguen las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas y se indemnice a las víctimas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1995, p.74).

CICLO DE PRESENTACIÓN DEL INFORME PERIÓDICO XI

Dos años después del ciclo de evaluación anterior el Comité evaluó nuevamente al estado mexicano durante el periodo número 50, el cual se llevó a cabo en 1997. Sobre este ciclo vale la pena destacar que, a diferencia de los anteriores, el Comité emitió un documento de observaciones finales por cada país evaluado, ya que anteriormente plasmaba todas las observaciones finales, así como otras cuestiones, como información sobre los informes recibidos, en un solo documento.

En esta ocasión los principales motivos de preocupación por parte del Comité versaron, en primer lugar, sobre las divergencias entre este y el estado mexicano sobre la manera en cómo interpretaban la Convención, ya que el estado insistía en que en el país no existía la discriminación racial, algo con lo que no concordaban las y los expertos, quienes señalaban que había grupos sociales que eran víctimas de esta discriminación, como los grupos autóctonos. Además, expresaron su preocupación por que esas prácticas de discriminación se encontraban institucionalizadas.

De igual forma expresaron su preocupación por el hecho de que la legislación nacional no se encontraba armonizada con la Convención, así como por el hecho de que el estado no había adoptado las medidas necesarias para prevenir y combatir eficazmente la discriminación racial en México.

Otra problemática destacada por los miembros del Comité fue el acceso a la justicia, y es que apuntaron que, en México, el derecho de toda persona a recibir un trato igual en los tribunales no se encontraba garantizado, y eran precisamente las y los miembros de las comunidades indígenas los más afectados, debido a la falta de intérpretes durante el proceso, entre otras causas.

Asimismo, mostraron su preocupación por la información que recibieron sobre las violaciones de derechos humanos cometidas por representantes de las fuerzas armadas, grupos paramilitares o terratenientes, violaciones que quedaron impunes.

Por otro lado, lamentaron que el estado no incluyera en su informe datos y estadísticas sobre la población autóctona, así como datos sobre el número de denuncias, sentencias y reparaciones civiles sobre actos de racismo, petición que, como veremos, se vuelve una constante no solamente en este Comité, sino en los demás comités.

Finalmente, expresaron su preocupación por la falta de legislación y garantía del derecho de la población indígena a recibir enseñanza bilingüe y bicultural, así como por la situación de Chiapas, la cual era inestable y, en consecuencia, de gran preocupación.

Por lo anterior, las y los expertos del Comité le recomendaron al estado mexicano que:

1. En el próximo informe incluyera estadísticas detalladas sobre los grupos autóctonos que viven en México.
2. Siguiera esforzándose por hacer más eficaces las medidas y los programas destinados a garantizar a todos los grupos de la población el ejercicio pleno de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.
3. En el próximo informe presente informaciones e indicadores precisos sobre las dificultades sociales y económicas que afrontan las poblaciones autóctonas.
4. Realizara una evaluación de las políticas y programas destinados a proteger y promover los derechos de los sectores vulnerables.
5. Armonizara plenamente la legislación con la Convención.
6. Garantizara a los integrantes de la población indígena una mayor participación en puestos públicos.
7. Garantizara a los integrantes de la población indígena un trato y acceso igualitario ante la justicia.
8. Mayor vigilancia en la defensa de los derechos fundamentales, y se asegurara de que las violaciones a derechos humanos no quedaran impunes.
9. Garantizara soluciones justas y equitativas en el reparto de las tierras.
10. Proporcionara en el próximo informe, datos sobre denuncias, fallos y reparaciones civiles sobre actos de racismo.
11. Garantizara la enseñanza multicultural.
12. Dé publicidad al informe periódico así como a las observaciones finales (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1997, p.4).

CICLO DE PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS XII–XV

Debido al gran atraso por parte del estado mexicano en la entrega de sus informes periódicos en los ciclos XII, XIII, XIV y XV, los cuales debió haber entregado en diciembre de 1998, 2000, 2002 y 2004, respectivamente, este periodo de evaluación se llevó a cabo apenas en 2006, es decir, nueve años después del ciclo anterior, siendo que estas evaluaciones se llevan a cabo cada cuatro años. Por estas circunstancias el Comité evaluó todos estos informes, los cuales se remitieron en un solo documento en el periodo de sesión número 68 que tuvo lugar en febrero de 2006.

Algunos de los aspectos positivos reconocidos por el Comité fueron, en primer lugar, la declaración realizada por el estado en 2002 sobre el reconocimiento de la competencia de este Comité para que recibiera y examinara comunicaciones de personas o grupos de personas; es decir, se abrió la posibilidad para que cualquier persona y organización pudieran presentar ante las y los expertos un caso en particular para que el Comité, después de estudiarlo, se pronunciara al respecto y emitiera recomendaciones específicas sobre ese caso. Sin embargo, como veremos en el apartado siguiente, esta posibilidad no ha sido aprovechada por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

De igual manera, el Comité celebró que se reconociera en el plano constitucional que México es una nación pluricultural, así como la autonomía y los derechos de las comunidades indígenas. De igual manera, reconoció que era un avance positivo la promulgación de la

Ley Federal para la Prevención y Eliminación de la Discriminación y de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Finalmente, acogió con satisfacción que el estado hubiera ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, cuyo examen a México se abordará en otro capítulo.

A pesar de que el Comité reconoció todos estos avances (que en su gran mayoría son de carácter legislativo), lamentó que todas estas reformas y promulgaciones de leyes no se vean reflejadas en la práctica, además de expresar su preocupación por la falta de consulta a los pueblos indígenas durante estos procesos.

Otros motivos de preocupación para las y los expertos fue la falta de datos estadísticos sobre las comunidades afrodescendientes en México, preocupación que, como veremos más adelante, vuelve a ser expresada con mayor contundencia en el siguiente ciclo de evaluación. Asimismo, expresaron su preocupación por la discriminación existente de los pueblos indígenas en los medios de comunicación, así como por la situación a la que se enfrentan las y los trabajadores migrantes que provienen de comunidades indígenas de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Cabe señalar que esta situación ha ocasionado que otros comités, como el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares o el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se hayan pronunciado al respecto.

Finalmente, reiteraron su preocupación por la falta de intérpretes en la administración de justicia, la falta de seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra y la falta de acceso a la salud por parte de las y los miembros que pertenecen a alguna comunidad indígena.

En consecuencia, el Comité realizó las siguientes recomendaciones:

1. Proporcionar información sobre las comunidades afrodescendientes.
2. Poner en práctica los principios recogidos en la reforma constitucional en estrecha consulta con los pueblos indígenas.
3. Garantizar el derecho a los pueblos indígenas al uso de intérpretes y defensores de oficio conocedores del idioma, cultura y costumbres.
4. Garantizar el derecho a la participación política.
5. Reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, y proporcionar información al Comité sobre los avances logrados en esta materia.
6. Asegurar el cumplimiento en la práctica de los programas instrumentados respecto a la protección de trabajadores migrantes e incluir información en el próximo informe sobre los progresos obtenidos en relación con esa situación.
7. Adoptar las medidas que sean necesarias para poner fin a la práctica de las esterilizaciones forzadas.
8. Adoptar las medidas apropiadas para combatir los prejuicios raciales que conduzcan a la discriminación racial en los medios de comunicación, así como promover en la esfera de la información, comprensión, tolerancia y amistad entre diversos grupos raciales existentes en el estado.
9. Difundir los informes tan pronto como se presenten y se publiquen las observaciones del Comité (OHCHR, 2006, pp. 3–5).

EL MÁS RECIENTE EXAMEN AL QUE SE SOMETIÓ EL ESTADO MEXICANO

Como se mencionó en la introducción, en este apartado se hará un breve recuento del más reciente examen que realizó el Comité al estado mexicano, el cual tuvo lugar del 20 al 22 de febrero de 2012. Tal como se hará en los siguientes capítulos, en este apartado se destacarán las tres problemáticas de mayor relevancia que destacan las y los expertos del Comité en aquel periodo de evaluación, así como la relación que éstas guardan con las visiones tanto del estado como de las organizaciones de la sociedad civil que enviaron informes sombra.

El contraste de las tres visiones sobre el derecho humano a la no discriminación destaca, en primer lugar, el no reconocimiento de la discriminación racial y su carácter estructural; la situación de los pueblos indígenas ocupa el segundo lugar en las preocupaciones del Comité, que llama la atención sobre diversas expresiones discriminatorias, así como la falta de atención al derecho a la consulta previa e informada; finalmente, la situación de la discriminación a las y los trabajadores migrantes y los peligros que enfrentan. Debe señalarse que durante este ciclo de evaluación el Comité hace especial énfasis en la situación de la población afrodescendiente en México, pues su mención es casi imperceptible en el informe del estado mexicano, así como en los informes sombra enviados por las organizaciones de la sociedad civil, de los que solamente uno de todos los que se mandaron alude a esta problemática.

En primer lugar se analizará el informe conjunto XVI y XVII del estado mexicano, en el que retomamos su peculiar interés por subrayar los programas, campañas y capacitaciones a funcionarios públicos, sin dar cuenta de las evaluaciones de impacto que hayan producido, como recurrentemente le solicitan los diversos comités de los tratados.

En la segunda parte, como alto contraste, se analizan los informes sombra que llegaron al Comité y las problemáticas que destacan, en particular la discriminación que sufren los pueblos indígenas, así como los migrantes. Pero algo que llama la atención será justamente la observación de las y los expertos del Comité cuando se refieren a la población afrodescendiente, dado que las organizaciones civiles solo enviaron un informe en el que aluden a esta problemática.

Por esta razón dejamos para la tercera parte el análisis de las observaciones y recomendaciones del Comité, pues con la información del estado y la de las organizaciones de la sociedad civil llama la atención sobre una particular discriminación que invisibiliza a la población afrodescendiente.

Informe conjunto XVI y XVII del estado mexicano

El estado mexicano presentó su informe periódico XVI y XVII el 29 de junio de 2010 al Comité, después de dos años de la fecha en la que se suponía debía entregarlo. A diferencia de informes presentados a otros comités, el estado mexicano comienza diciendo que sus "medidas legislativas, judiciales y de otra índole parten del reconocimiento de la existencia de discriminación en el país" (Gobierno Federal de México, 2010). Esto es relevante debido a que, como lo hemos constatado en otros artículos de este proyecto de investigación, el estado mexicano no parte del reconocimiento del problema, sino que busca disfrazarlo o negar que existe, como veremos en los capítulos siguientes. Es importante destacar que el estado reconoce la discriminación de manera general y no visibiliza la problemática específica de la discriminación racial; en este sentido, no reconoce la discriminación racial en cuanto tal.

El informe del estado gira principalmente en torno a las medidas puestas en marcha para erradicar la discriminación de la población indígena. En muchísima menor medida hace mención de otros grupos altamente discriminados como los afrodescendientes, adultos mayores, personas con discapacidades, mujeres y no ciudadanos; tan en menor medida que les dedica entre una y dos páginas, cuando a los pueblos indígenas dedicó más de cuarenta. Asimismo, proporciona datos de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México en la cual las personas homosexuales, junto con las personas con discapacidad, son los grupos que se perciben como más discriminados; sin embargo, casi no proporciona información acerca de las medidas instrumentadas para eliminar la discriminación del primer grupo, y solamente se limita a informar sobre la entrada en vigor en marzo de 2010 de la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, únicamente en la Ciudad de México.

Entre las medidas legislativas llevadas a cabo la que más se menciona a lo largo del informe es la aprobación de la Ley General para Prevenir y Erradicar la Discriminación (LFPED) que creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en junio de 2003, que es el órgano encargado de aplicar la política antidiscriminatoria en México. Esta ley

> [...] establece disposiciones para prevenir y eliminar la discriminación, promover la igualdad de oportunidades y trato, enumera las conductas discriminatorias que quedan prohibidas, dispone las medidas positivas y compensatorias que los órganos públicos y autoridades federales deberán adoptar a favor de la igualdad de oportunidades (Gobierno Federal de México, 2010, p.5).

A continuación se verán las medidas legislativas, pragmáticas o de otra índole, que el estado informa al Comité sobre ciertos grupos específicos: población indígena, las y los migrantes, y la población afrodescendiente.

El estado mexicano se dedica, prácticamente en todo el informe, a proveer información sobre los avances en materia de combate a la discriminación hacia la población indígena. Establece que diez entidades concentran 69% de la población indígena en el plano nacional: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Yucatán. Además, informa sobre las medidas tomadas por las entidades federativas en materia de reconocimiento de derechos de los indígenas; sin embargo, en la información casi no perfilan datos de Michoacán, Hidalgo y Guerrero, aun cuando estos estados concentran una gran cantidad de población indígena.

De igual manera, menciona que la reforma constitucional en materia indígena realizada en 2001 reconoció la composición multicultural y plurilingüe de México. Destaca, además, la publicación de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, en la que se establece que "ninguna persona podrá ser sujeta a cualquier tipo de discriminación a causa o en virtud de la lengua que hable" (Gobierno Federal de México, 2010, p.9).

A lo largo del informe se menciona varias veces al Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2009–2012 que "establece objetivos, metas, estrategias y acciones para fomentar el respeto y reconocimiento de las culturas, lenguas y derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas" (Gobierno Federal de México, 2010, p.11). Además, destaca que este programa, en conjunto con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, realiza esfuerzos para reforzar la normalización de las lenguas indígenas.

De igual manera, en la Información Recibida de México sobre el Seguimiento de las Observaciones Finales (2013), el estado mencionó que México cuenta con el Sistema de Consulta Indígena, creado en el seno del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), en el que participan 140 consejeros de los 68 pueblos indígenas; además, el establecimiento de la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México. También destacan la aprobación del Protocolo para la realización de consultas a los pueblos y comunidades indígenas y los Lineamientos Generales para la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas en el sector ambiental.

En el ámbito jurisdiccional y acceso a la justicia el estado menciona la creación del Programa de Excarcelación de Presos Indígenas, que busca revisar casos de presos indígenas y otorgar apoyo a organizaciones sociales, y destaca que en el marco de este programa se han liberado a 4,535 personas indígenas entre 2009 y 2013. Finalmente, destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) elaboró un Protocolo de Actuación Para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas.

Respecto del segundo grupo específico, el estado dedica tres páginas de las casi cien que integran el informe para informar sobre la condición de personas no ciudadanas; este apartado trata principalmente el tema de los refugiados y deja de lado la situación de las personas migrantes, argumentando que ya informó sobre ese asunto al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.

Otra de las cuestiones que destaca es la conformación de la agenda interinstitucional que se llevó a cabo en 2006, junto con Amnistía Internacional México, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Sin Fronteras, para la prevención de la discriminación a personas refugiadas, migrantes y extranjeras en México. Cabe señalar que para el estado es muy importante destacar este tipo de acciones o medidas, ya que le interesa que el Comité sepa que trabaja de la mano de las organizaciones de la sociedad civil, debido a que es una de las recomendaciones más reiteradas por parte de los distintos comités, como lo veremos en los siguientes capítulos; además, de que el hecho de que trabaje en conjunto con estas organizaciones, para el estado significa la legitimación y aprobación de estas medidas, aunque claramente las organizaciones no lo hagan con esa finalidad.

Finalmente, con respecto al último grupo específico, dentro de las escasas dos páginas dedicadas a la población afrodescendiente en México, el estado menciona que el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha incluido en sus tareas la recopilación de un mayor número de datos e información sobre los grupos afrodescendientes en México mediante su Centro de Documentación Institucional, de esta manera "ha financiado dos estudios: *Los afrodescendientes en México. Reconocimiento y Propuestas para evitar la Discriminación* y *Procesos de Construcción de Identidad, Condición de Vida y Discriminación en Comunidades Afrodescendientes en los Estados de Coahuila y Tamaulipas*" (Gobierno Federal de México, 2010, p.33) que fueron presentados en 2006.

En estos estudios se logró identificar que las comunidades afrodescendientes reflejan grados de marginación y que "se sienten aislados de las organizaciones políticas y sociales que existen en el país, inclusive del gobierno local o de los partidos políticos" (Gobierno Fedaral de México, 2010, p.33). Por eso el Programa Nacional de la Tercera Raíz del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes inició el proceso de reconocimiento de su identidad afrodescendiente y creó el Museo de las Culturas Afromestizas, que está ubicado en Cuaji-

nicuilapa, Guerrero. También la SEP comenzó a difundir, en noviembre de 2003, el Proyecto México Multicultural con el fin de visibilizar la presencia de poblaciones afrodescendientes.

En este mismo sentido el Instituto Veracruzano de la Cultura realiza el Festival Internacional Afrocaribeño que promueve y difunde la cultura veracruzana, la identidad afrocaribeña y la herencia africana en Veracruz. La Universidad Nacional Autónoma de México realizó el Festival "Oaxaca Negra" en el Museo del Palacio de Oaxaca que, de igual manera, tuvo como objetivo difundir información de la población afrodescendiente en México a través de talleres, foros e investigaciones.

Asimismo, en la Información Recibida de México sobre el Seguimiento de las Observaciones Finales, en noviembre de 2013, el estado reconoce la ausencia de información y datos estadísticos que reflejen la situación económica y social de los afrodescendientes, por lo que en 2012 se desarrolló en diferentes entidades de la república mexicana la Consulta para la Identificación de Comunidades Afrodescendientes de México, en la que se identificó a veintisiete comunidades afrodescendientes. En 2012 México elaboró la Guía de Acción Pública que busca la promoción de igualdad e inclusión de la población afrodescendiente en México. Finalmente, el estado informó que el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación recibió cuatro quejas y tres reclamaciones sobre discriminación de este grupo en los años 2012 y 2013.

Vemos pues un reconocimiento del estado mexicano de la problemática de la discriminación en términos generales, sin reconocer específicamente la discriminación racial (de los afrodescendientes), y que, tal como sucedió en los periodos de evaluación anteriores, así como veremos que sucede ante otros comités, el estado presume y se vanagloria de informar sobre las medidas que ha puesto en marcha, las cuales consisten, principalmente, en la aplicación de leyes, protocolos, programas y foros que concienticen y velen principalmente por la población indígena. Sin embargo, no ofrece información sobre los resultados de esas medidas ni atiende las causas estructurales de las que deviene la existencia de discriminación en México, y tampoco proporciona muchos datos sobre otros grupos altamente discriminados.

Informes de la sociedad civil

En este ciclo de evaluación las diversas organizaciones de la sociedad civil presentaron nueve informes sombra al Comité. Entre la información recabada por aquellas se puede observar que, con respecto a la discriminación como violación de derechos humanos, jerarquiza en rangos de importancia la discriminación que sufren ciertos grupos sociales: en primer lugar se encuentran los grupos indígenas; en segundo lugar se encuentra el grupo de los y las migrantes, y en tercer lugar, aunque muy invisibilizados, está el grupo de las y los afromexicanos.

En cuanto a los pueblos indígenas hacen mucho hincapié en las reformas constitucionales de junio de 2011, las cuales incorporaron expresamente en la Constitución Mexicana "los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos [que] supusieron un importante avance en la protección jurídica de derechos reconocidos internacionalmente" (Amnistía Internacional, 2011, p.6). Sin embargo, la realidad es que la ley está muy distante de la práctica debido a que los pueblos indígenas siguen siendo víctimas de "una desigualdad social muy superior a la de cualquier otro grupo poblacional y tienen un acceso

muy limitado a los servicios de salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y otros servicios básicos" (Amnistía Internacional, 2011, p.7).

Otro problema es el acceso a la justicia y la igualdad ante la ley, ya que como bien apunta el Centro Prodh, "la discriminación por razones de etnia sufrida por las personas indígenas se suma a las desigualdades procesales y violaciones a derechos humanos ocasionadas por las deficiencias estructurales del sistema de justicia en general" (Centro de Derechos Humanos Prodh, 2012, p.10), y, a pesar de que existen desde el 2008 reformas en el sistema de justicia penal, "en la mayoría de procedimientos judiciales en los que hay encausados, víctimas o testigos indígenas, no hay intérpretes ni abogados que hablen estas lenguas" (Amnistía Internacional, 2011, p.9). Esto impide que puedan defenderse y, en consecuencia, se da lugar a acusaciones y juicios falsos.

Destacan también que "no conocen ningún caso en que una persona indígena haya obtenido reparación por haber sido detenida y procesada injustamente" (Amnistía Internacional, 2011, p.9). En esta misma línea, el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) apunta que "Son precisamente las mujeres indígenas quienes presentan mayor vulnerabilidad en el acceso a la justicia, debido a que en la mayoría de las veces son ellas quienes presentan los mayores porcentajes de analfabetismo y monolingüismo" (CLADEM, 201, p.9).

En el tema de la salud se hace especial énfasis en la discriminación de las mujeres en cuanto a las deficiencias que sufren con respecto a la atención sanitaria. Son ellas quienes sufren de una discriminación cruzada por el hecho de ser mujeres y vivir el proceso biológico del embarazo, ser indígenas y ser pobres en zonas rurales. A esto se le suma que el personal en las instalaciones de atención no habla ninguna lengua indígena, y tampoco existen medios o personal que haga traducciones.

Respecto de la consulta previa e informada hacia las comunidades indígenas en lo que concierne a sus tierras por la puesta en marcha de megaproyectos señalan que la realidad es que las autoridades mexicanas no respetan "los mecanismos jurídicos existentes y los de los propios indígenas, como la legislación agraria y las prácticas de toma de decisiones comunitarias [ni se llevan a cabo] procesos de consulta participativos" (Amnistía Internacional, 2011, p.10). Esto, sin dejar de lado que muchas veces se consiguen los consentimientos a través de promesas y mentiras de compensación a las comunidades que jamás se realizan.

En el rubro de la educación se enfatiza la existencia de la brecha de género debido a que continúan siendo las mujeres de los grupos indígenas las que tienen 17.6% de porcentaje analfabeta, "más de cuatro veces la media nacional" (CLADEM, 2011, p.17). Además, señalan que la calidad de la educación que provee el estado es deficiente y no busca dignificar al ser humano debido a que "no invierte en el sistema educativo a fin de contar con una población educada, competitiva, productiva y pensante, que contribuya a fortalecer un estado democrático, de derecho y respetuoso de los derechos humanos" (Red TDT, 2012). Cabe mencionar que, tal como se verá en capítulos posteriores, el Comité de los Derechos del Niño realiza observaciones y recomendaciones que van en este mismo sentido, de las cuales el estado prefiere hacer oídos sordos.

Respecto de la población migrante en México, según un informe presentado por la organización Sin Fronteras IAP,

> [...] aproximadamente 400,000 migrantes indocumentados transitan por México con la intención de llegar a los EUA, quienes enfrentan fuertes violaciones durante su trayecto,

> entre las principales están: el tráfico de migrantes y el aumento del cobro por el cruce, robo, abuso de autoridad, extorsión, trata, secuestro, reclutamiento para acciones del crimen organizado y asesinatos (Sin Fronteras IAP, s.f., p.2).

Pero, tal como lo destacan las organizaciones de la sociedad civil, no son solamente las violaciones de derechos humanos que sufren debido a la participación de las autoridades mexicanas y el crimen organizado, sino la discriminación y la xenofobia que sufren por parte del resto de la población mexicana: "De acuerdo con el CONAPRED, entre 40 y 60% de la población tiene actitudes discriminatorias contra los migrantes y cerca del 55% desearía que se aplicaran medidas más duras contra esta población" (Sin Fronteras, IAP; s.f., p.2). Esto se debe principalmente a estereotipos generados e impregnados en la población que relacionan a este grupo con delincuentes o integrantes de grupos delictivos, además, sufren discriminación por otros aspectos como su color de piel, la nacionalidad, su origen étnico, su sexo u orientación sexual.

Enfatizan, además, que son impresionantes los casos de migrantes que, a pesar de ser naturalizados como mexicanos, siguen siendo no reconocidos como ciudadanos mexicanos.

Otra crítica que le hacen al estado mexicano es, que a pesar de que "la discriminación se encuentra tipificada como delito dentro del Código Penal del Distrito Federal", la realidad es que "el acceso a la administración de justicia en el caso de este y otros delitos en la práctica se encuentra menoscabado por la exigencia de comprobar una estancia legal en el país al momento de presentar una denuncia o de ratificarla" (Sin Fronteras, IAP; s.f., p.2).

Finalmente, con respecto a la población afromexicana en México, la principal problemática que se resalta en el único informe sombra que aborda esta situación es el de la invisibilización, no solamente en la ley, sino también en los censos poblacionales, además de la vulnerabilización de las mujeres afromexicanas. Por su parte, CLADEM menciona que en el informe que envía el estado al Comité este "presenta la información respecto a las personas afrodescendientes y a las mujeres en un apartado que titula 'Otros grupos'" (CLADEM, 2011, p.2). Esta es una clara muestra de la invisibilización hacia este grupo.

De igual forma, CLADEM menciona que gracias a información recabada por el CONAPRED "se estima que en México la población afrodescendiente asciende a 450 mil habitantes. La mayoría asentada en la Costa Chica de Guerrero y Oaxaca, así como otros estados del sur como Tabasco y Chiapas" (CLADEM, 2011, p.5).

Debido a esta invisibilización, se enfatiza la importancia de tomar en cuenta a este grupo poblacional como una tercera raíz de la mexicanidad, además de recomendar "que se establezca un real compromiso por hacer visibles las maneras diferenciadas que mujeres y hombres enfrentan como afrodescendientes, desde el registro de la información" (CLADEM, 2011, p.6).

También se hace una crítica a la falta de armonización de las leyes federales con las estatales y municipales en cuanto a las medidas judiciales y administrativas. Un ejemplo de esto es la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación que, a pesar de haber sido aprobada en el 2003, después de varios años apenas diecisiete estados "han creado leyes locales contra la discriminación (es decir poco más de 50% de los estados)" (CLADEM, 2011, pp. 7 y 8). Además, solamente el estado de Oaxaca hace referencia a la protección del grupo de afromexicanos y afromexicanas, pero en la Constitución Mexicana no viene estipulado concretamente.

En cuanto a la salud pública, se hace mención de nuevo sobre la invisibilización de la población afromexicana debido a la falta de información estadística de la afiliación al Seguro Popular, tanto en fuentes oficiales, como el caso del INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), como en la información emitida por el estado mexicano en su informe enviado al Comité (CLADEM, 2011, p.15).

Lo anterior nos permite observar que la discriminación de los tres grupos analizados afecta en buena medida el desarrollo y la libertad tanto de sus derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales, culturales y ambientales, principalmente en el acceso a la justicia, respeto de sus tierras y el acceso a la salud y la educación. Además, es importante mencionar que en los nueve informes sombra revisados solamente uno de ellos hace mención a la población afromexicana en México. Por ello resulta contradictorio que es la misma sociedad civil la que hace alusión a la falta de información de las y los afromexicanos por parte del estado mexicano, sin embargo, a la vez, aquella tampoco destaca mucha información en sus informes sobre el grupo de las y los afromexicanos, lo que podría también tener varias causas como una falta de conciencia de la existencia de esta parte de la población, así como la gran demanda de cubrir amplios temas dentro de las organizaciones y la falta de tiempo de poder abarcar todos.

Otro punto relevante que debe destacarse es que, a pesar de que en los informes se incluyen casos concretos de discriminación, no se remitió ninguno de ellos como comunicaciones individuales al Comité. Con esto podemos concluir que, en efecto, existe una invisibilización de este grupo, no solamente por parte del estado, sino también por la misma sociedad civil.

Análisis de las observaciones y recomendaciones del Comité

Tal como lo han mencionado en los exámenes anteriores, en este periodo de evaluación, una vez más, el Comité vuelve a expresar su preocupación sobre la práctica de la discriminación racial en México. Algunos de los datos que fueron retomados por el Comité y que revelan la situación y los grandes retos en este tema que el estado debe afrontar son los publicados en 2008 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, que afirma que en la sociedad mexicana la discriminación es estructural y está generalizada y que los programas, políticas y leyes en pro de los grupos más desfavorecidos que viven en la capital solamente permiten atenuar las desigualdades, pues no afrontan la raíz del problema.

Un ejemplo de la falta de leyes adecuadas es la LFPED, ya que ahí no se hace ninguna referencia expresa a la discriminación racial, situación que generó que el Comité expresara su preocupación al respecto, cuestionara al estado sobre la ausencia de esta en la legislación y le recomendara que integrara en esta norma la discriminación racial.

Otra de las observaciones hechas por el Comité, y que resalta debido a que ningún otro Comité la había realizado, es sobre la presentación de comunicaciones individuales, ya que a pesar de que el estado mexicano aceptó la competencia para que las personas expertas que conforman el CERD pudieran recibir casos individuales, hasta esa fecha no había recibido ninguna, por lo que se cuestionó por qué la sociedad civil no había presentado ninguna comunicación individual.

Además, este examen se destacó por el informe periódico enviado por el estado, ya que este estaba compuesto de casi cien páginas, lo cual fue destacado por algunos miembros del Comité, quienes le sugirieron que el próximo informe se apegara a las directrices que

señalan que el informe debe ser menos extenso; además, le recomendaron que fuera más sustancioso e incluyera información que facilitara la comprensión del avance de las recomendaciones realizadas anteriormente.

Cabe señalar que las problemáticas que más destacó el Comité durante este periodo de evaluación al estado mexicano fueron las que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas, la población afrodescendiente y las y los trabajadores migrantes.

Respecto de las problemáticas que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas se hizo hincapié en la discriminación racial existente por parte de la sociedad mexicana y el gobierno hacia este sector de la población. Como lo expresó el experto de Gouttes durante una de las sesiones,

> [...] uno de los principales retos que afrontan las autoridades mexicanas estriba en resolver la paradoja de una sociedad que está orgullosa, con razón, del patrimonio cultural de la civilización maya, pero que tiende a considerar a sus comunidades indígenas como socialmente retrasadas (CERD, 2012, p.10).

Afirmación que se corrobora con la información otorgada por el estado sobre los resultados de la Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México de 2005, que reveló que "43% de los encuestados pensaba que los indígenas tendrían siempre una limitación social por sus características raciales; que 40% estaría dispuesto a organizarse con otras personas para solicitar que no se permitiera a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad" (Gobierno Federal de México, 2010, p.7), y que "un tercio de los encuestados pensaba que lo único que los pueblos indígenas debían hacer para salir de la pobreza era no comportarse como indígenas" (Gobierno Federal de México, 2010, p.5).

Para el Comité estos hechos no solo fueron de gran preocupación, sino que además ponen en evidencia que las campañas de sensibilización y las capacitaciones proporcionadas por el gobierno mexicano no son eficaces, por lo que le pidieron al estado que en el próximo informe presentara información sobre los impactos y resultados de estas.

Otra de las problemáticas relacionadas con las comunidades y los pueblos indígenas destacadas por el Comité es el tema de la violencia y la lucha contra el crimen organizado, ya que este es uno de los sectores de la población que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, por lo que urgieron al estado a que tomara las medidas necesarias para poner fin a esta situación, y que lo hiciera en estricta vigilancia del respeto a los derechos humanos.

En esta misma línea, expresaron su preocupación por la información recibida en la que se afirma que la política instaurada desde hace algunos años por el estado parte para luchar contra la delincuencia ha servido realmente para aumentar el número de arrestos y detenciones de personas inocentes, en especial de indígenas, por lo que le cuestionó sobre las medidas que adoptará para corregir esta situación.

Sobre la problemática del acceso a la justicia, expresaron su preocupación por la falta de intérpretes en los procesos judiciales, así como por la calidad de la defensoría pública en México; lo cual consideran que podrían ser algunas de las causas de que una gran cantidad de personas indígenas se encuentre recluida en las cárceles del país. Una muestra de ello son los datos recientemente publicados en la prensa, en los que se señala que actualmente hay 8 mil indígenas en prisión en espera de una condena, los que en su mayoría no hablan español. También se dejó en evidencia la falta de intérpretes, ya que actualmente hay un solo defensor público federal por cada 600 mil habitantes indígenas (Avendaño y Saúl, 2017). En

consecuencia, el Comité le recomendó al estado que garantice a las personas indígenas el acceso pleno a defensores de oficio y a intérpretes durante todo el proceso judicial.

Otra situación que el Comité destacó fue la consulta indígena, y es que el Sistema de Consulta Indígena no considera la figura del consentimiento previo, libre e informado. En esta misma línea, expresaron su preocupación por la información recibida sobre los procesos de consulta que se han llevado a cabo, ya que esta deja en evidencia que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados antes de que se realicen proyectos encaminados a explotar sus tierras y los recursos naturales que hay sus territorios no se respeta plenamente. Por ello, a la luz de la Recomendación general N° *23* emitida en 1997, le recomendó al estado que se asegurara de llevar a cabo consultas efectivas a las comunidades que posiblemente se vean afectadas, y que estas se efectúen con el objetivo de obtener su consentimiento previo, libre e informado.

Posteriormente, en 2014, el presidente del Comité le envió al estado mexicano una Carta de Seguimiento a las Observaciones Finales, en la que una vez más expresaron su preocupación por la eficacia de las consultas realizadas por el estado, por lo que le solicitaron que en su próximo informe señalara ejemplos específicos de casos en los que se haya llevado a cabo consultas efectivas (Calí, 2014).

De igual manera, el Comité expresó su preocupación por la situación que enfrentan las y los defensores de los derechos humanos de los pueblos indígenas y el medio ambiente, quienes se enfrentan a amenazas, agresiones, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. En consecuencia, le recomendó al estado mexicano que tomara todas las medidas necesarias para prevenir estos actos, tomando en cuenta las recomendaciones emitidas por la relatora especial sobre la situación de las y los defensores de los derechos humanos.

Asimismo, el grupo de expertos/as expresaron su preocupación por los datos que se presentaron en el Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México de 2010, en el que se señala que 93% de la población indígena está privada de alguno de los siguientes derechos: educación, salud, seguridad social, vivienda, servicios básicos y alimentación. Por lo tanto, exhortaron al estado a que instrumentara políticas de inclusión social con la finalidad de reducir los niveles de pobreza y garantizarles plenamente a los habitantes de los pueblos indígenas sus derechos humanos.

Finalmente, el Comité expresó su preocupación porque, a pesar de que las comunidades indígenas se enfrentan a todas estas problemáticas, hay muy pocas denuncias por discriminación, y es que entre 2004 y 2010 solamente se presentaron seis, por lo cual le recordaron al estado que

> La inexistencia o el escaso número de denuncias en materia de discriminación racial no debería considerarse como necesariamente positivo y puede revelar una información insuficiente de las víctimas acerca de sus derechos, el temor a represalias o la falta de confianza en los órganos policiales y judiciales (AG–ONU, 2012, p.8).

Por otro lado, con respecto a la población afrodescendiente, al ser la segunda problemática que más destaca el CERD, y es que, como lo señalaron, "parece ser que los mexicanos afrodescendientes siguen siendo una minoría invisible, mientras que otras minorías no indígenas, como por ejemplo la minoría judía, son reconocidas como tales" (AG–ONU, 2012, p.6).

Una muestra de esta invisibilización es el hecho de que el estado mexicano no haya proporcionado en su informe información con respecto a este sector de la población, a pesar

de que en reiteradas ocasiones el Comité le ha solicitado información con respecto a este grupo étnico. En consecuencia, las y los expertos reiteraron su solicitud e invitaron al estado a que reconozca a la población afrodescendiente y adopte programas encaminados a promocionar y proteger sus derechos humanos.

Al igual que las comunidades indígenas, la población afrodescendiente carece de servicios básicos y viven en situación de pobreza extrema, lo que violenta diversos derechos, por lo que el Comité le recomendó al estado que aplicara políticas encaminadas a proporcionar todos los servicios básicos, atender sus necesidades y garantizar sus derechos.

Otra problemática a la que se enfrentan ambos grupos es la vulnerabilidad ante la situación de violencia que aqueja al país, por lo que el Comité urgió al estado a que tomara las medidas necesarias para poner fin a la violencia, respetando los derechos humanos de estas poblaciones.

Debe señalarse que en 2013 y en 2014 el estado mexicano envió información al Comité relativa a la población afrodescendiente, lo que agradeció el CERD. Sin embargo, alentaron al estado a que llevara a cabo iniciativas encaminadas a identificar a la población afromexicana, y le pidieron que en su próximo informe periódico presentara más información acerca de los resultados obtenidos de la encuesta del Censo de Población y Vivienda de 2015, así como cualquier dato estadístico que hayan obtenido acerca de esta población. Asimismo, le solicitaron que presentara información sobre las conclusiones y resultados de las medidas que habían instrumentado como la realización de talleres, foros y las políticas que se desarrollaron para promover los derechos de la población afromexicana.

Finalmente, la tercera situación que más destacó el CERD en su informe de observaciones finales es la de las problemáticas que afectan a la población migrante, en especial a las y los trabajadores migrantes que provienen principalmente de Guatemala, Honduras y Nicaragua, así como los migrantes en tránsito, especialmente las mujeres.

Respecto de las y los trabajadores migrantes reiteraron su preocupación por la situación de abusos, salarios extremadamente bajos, discriminación, violencia y falta de acceso a servicios de salud, vivienda y educación que enfrentan. Por ello le recomendaron al estado mexicano que pusiera en marcha todas las medidas necesarias para garantizar los derechos de los trabajadores migrantes, y le solicitaron que en su próximo informe periódico incluyera información sobre los progresos obtenidos en este tema.

Sobre la población migrante en tránsito, señalaron que es sumamente vulnerable a ser víctima de secuestro, tortura y asesinato, y que el temor de enfrentarse a la discriminación y la xenofobia no permite a estas personas buscar la ayuda y protección que necesitan. En esta misma línea, externaron su preocupación por la información recibida por las ONG respecto de que centenares de migrantes han sido masacrados por grupos del crimen organizado con la complicidad de las fuerzas armadas y otras autoridades del estado, razón por la cual le solicitaron al estado mexicano que proporcionara información relativa a esta situación e informara si había procesado a las autoridades que participaron en esos eventos, así como las medidas que ha tomado para impedir que estos hechos ocurran en el futuro.

Asimismo, reiteraron su recomendación de que el estado debe asegurar que los programas y las medidas para proteger los derechos de la población migrante en tránsito se apliquen adecuadamente, y le solicitaron que en su próximo informe incluya datos sobre los progresos y resultados obtenidos de la puesta en marcha de estas medidas y programas.

Vemos pues que, tal como lo expresa el Comité, la discriminación racial es una problemática que se presenta de manera sistemática en nuestro país, siendo las comunidades

indígenas, los pueblos afrodescendientes y la población migrante los más afectados, ya que estos se enfrentan no solamente a la falta de medidas que el estado mexicano debiera estar llevando a cabo, sino que también se enfrentan a la indiferencia de la sociedad mexicana, que contribuye a que la discriminación racial siga existiendo en nuestro país.

De igual manera destacamos que, al igual que otros comités, el Comité de la CERD no queda satisfecho con la información proporcionada por el estado mexicano, debido a que una vez más este presentó información detallada sobre el número de foros, capacitaciones o programas implementados. Sin embargo, al Comité le interesa conocer sobre los resultados y los efectos de todas estas medidas, por lo que le solicitan que envíe esa información, así como datos concretos sobre el número de denuncias y sentencias por discriminación racial, ya que estos datos son contundentes para que las y los expertos evalúen la situación de la discriminación racial en México, así como el grado de cumplimiento de las normas internacionales, en este caso de la CERD.

Sobre esta examinación realizada por el CERD, a treinta y seis años de que el estado mexicano entregó su primer informe al Comité, podemos concluir que una vez más observamos que el estado mexicano deja mucho que desear en las evaluaciones realizadas por los comités de la ONU. En el caso particular del CERD nos encontramos ante una de las violaciones a derechos humanos más frecuentes de grupos altamente vulnerados e invisibilizados, tanto por el estado como por la misma ciudadanía, grupos por los cuales el Comité mostró preocupación; en especial sobre la población afrodescendiente, y del que el mismo estado mexicano reconoce la amplitud de la problemática, las carencias que se tienen en cuanto medidas legislativas y programas públicos para reivindicar a esas agrupaciones, así como estudios y evaluaciones que muestren las condiciones en las que estos grupos se encuentran.

Con el análisis realizado nos encontramos ante un estado mexicano que nuevamente reprueba su examen sobre el cumplimiento de la Convención, y de la que se observan menos intentos estatales para su cumplimiento, en comparación con otras convenciones. Por su parte, las ONG ponen en evidencia el olvido estatal de los grupos vulnerados señalados con anterioridad; pero, incluso, ellas mismas son insuficientes para visibilizar a la población afrodescendiente, lo cual las convierte en corresponsables junto con las autoridades por las violaciones a este sector de la población mexicana. Cabe señalar que también dentro de las ONG podría existir una discriminación de información al no tomar casos o realizar una mayor investigación sobre la situación de la población afrodescendiente en México; sin embargo, y como ya se mencionó anteriormente, esto puede ser consecuencia de diversas causas, como la imposibilidad de cubrir tantos temas, y no necesariamente corresponde a una decisión directa de discriminación de información. Esto nos lleva a concluir que la invisibilización de estas comunidades es una práctica generalizada y realizada por toda la sociedad mexicana, sin importar el ámbito en el que se trabaje.

ACTUALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN MÉXICO

A cinco años de haberse realizado el más reciente periodo de evaluación al estado mexicano podemos decir que la discriminación racial en México sigue siendo estructural y generalizada, basta ver tan solo los resultados del estudio realizado por el INEGI, en el que se estableció que “el color de piel influye en el nivel de estudios y en las oportunidades laborales que

tiene la gente en México" (Sánchez, 2017), es decir, "entre más oscura es la piel, resulta más difícil salir adelante" (Sánchez, 2017).

Estos datos se complementan con los proporcionados por la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, la cual, en su última Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, encontró que "20% de las personas en México no se sienten a gusto con su tono de piel" (Sánchez, 2017). Asimismo, hay otros datos que resultan sumamente graves, ya que "23% de los encuestados, habitantes de México, dijo no estar dispuesto a vivir con alguien de otra raza o con una cultura distinta" (Sánchez, 2017). Estos datos tan contundentes dejan ver no solo que la problemática de la discriminación racial en México es una realidad, y no como pretendió negarlo el estado mexicano en diversas ocasiones ante el Comité, sino que además ponen en evidencia la necesidad que existe de que el estado ponga en marcha medidas encaminadas a la concientización y visibilización de la problemática en la sociedad.

De igual manera, la situación de discriminación e invisibilización de la población afromexicana no ha cambiado, ya que a la fecha no ha sido reconocida como una comunidad autóctona, por lo que se han hecho esfuerzos importantes por parte de las y los miembros de esta población para revertir esa situación.

Por lo anterior, podemos decir que el estado no solamente no cumple con las obligaciones establecidas en la Convención, sino que además no ha acatado las recomendaciones que el Comité le ha realizado reiteradamente, lo que deja en evidencia la voluntad política que tiene de seguir promoviendo la desigualdad, la pobreza y la discriminación en México.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES TEÓRICAS

Después de haber hecho este recorrido por la historia de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y su aplicación en México podemos concluir que el estado mexicano ha reprobado cada una de las evaluaciones realizadas por parte del Comité desde hace ya cuarenta y un años. Esto lo podemos constatar en la reiteración de las recomendaciones realizadas por las y los expertos, quienes no encuentran ya la manera de decirle al estado que haga o deje de hacer tal cosa.

Un claro ejemplo de esta situación es la falta de reconocimiento por parte del estado mexicano de la existencia de la discriminación racial en México, y es que, como vimos, los miembros del Comité, sin dejar de utilizar el "lenguaje diplomático" que los caracteriza, utilizaron verbos como deploran, ruegan y sienten esperanza, esperando que el estado entendiera el mensaje que les querían hacer llegar. Es importante que recordemos que en estos casos los representantes del estado no hablan a título personal, sino que hablan en nombre del gobierno mexicano; lo mismo sucede con cada uno de las y los expertos, que lo hacen a nombre de la ONU, por lo que esta discrepancia en el reconocimiento de la problemática no se produce entre dos personas en concreto, sino entre el estado mexicano y la Organización de las Naciones Unidas.

Asimismo, vale la pena recordar que estas sesiones en las que se evalúa a México no son meras reuniones de intercambio de ideas y opiniones, y cuyos resultados no versan solamente sobre si el estado aprueba o reprueba, sino que van más allá de eso, y es que en esas sesiones no solamente se pone en juego el prestigio internacional del país, sino que además existe una disputa por la imposición de la visión legítima sobre la realidad del pleno ejercicio de los derechos humanos; en este caso concreto, del derecho humano a la igualdad y no discriminación.

Ciertamente, podemos decir que en esta batalla simbólica los miembros del Comité son quienes tienen una visión más objetiva con respecto a lo que evalúan. Lo cual, junto con su experiencia y el *expertise* que tienen en materia de Derechos Humanos y sobre la Convención, los reviste de reconocimiento internacional, legitimidad y autoridad para no solamente examinar a un estado en específico, sino también sancionarlo a través de sus recomendaciones y observaciones.

Es por ello que el estado mexicano, en un intento de restarle esta fuerza y autoridad a los informes elaborados por el Comité, los censura al no hacer públicas las observaciones finales y recomendaciones que este emite, esperando que su mensaje no llegue a la sociedad en general y evitando de esta manera que esta tome conciencia sobre la problemática y le exija el cumplimiento de las obligaciones que adquirió al firmar la Convención.

Lo anterior nos permite entender por qué una de las recomendaciones más reiteradas por parte de los miembros no solo de este Comité, sino en general de todos los comités, es precisamente que el estado haga públicos sus informes así como las observaciones finales emitidas por este mecanismo internacional.

Por otro lado, a lo largo de este capítulo pudimos constatar el grado de eufemismo al que llega el discurso estatal, que, en un intento de mostrarse como un verdadero garante de los derechos humanos, en este caso del derecho a la igualdad y no discriminación, en cada oportunidad que tiene, ya sea en sus informes periódicos o en sus intervenciones durante las sesiones, destaca y describe minuciosamente cada una de las medidas que ha instrumentado para garantizar el respeto y la protección de este derecho, que, como vimos, todas estas medidas giran en torno a avances legislativos, foros y aplicación de políticas públicas, pero omite mencionar los resultados de estas medidas, debido a que no cuenta con esa información y porque no realiza evaluaciones de impacto. Esto ha ocasionado que una de las recomendaciones más reiteradas por parte del Comité sea que el estado evalúe y les informe sobre los efectos y resultados de todas estas medidas.

Finalmente, vale la pena destacar que, a diferencia de otras problemáticas o violaciones a otros derechos humanos en las que la propia sociedad civil se encarga de visibilizar, como veremos en los capítulos siguientes, en el caso de la discriminación racial es la misma sociedad civil la que contribuye a la invisibilización de ciertos grupos, como los afrodescendientes y, en consecuencia, contribuye a que en México siga existiendo la discriminación racial.

Por todo lo anterior podemos concluir que el problema de la discriminación racial no es un tema de mucha relevancia para el estado mexicano, ni para las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad en general, lo que es reflejo de que vivimos en una sociedad que no reconoce el problema de la discriminación, y mucho menos se reconoce como racista; por todo ello, no solamente el estado mexicano ha reprobado, también hemos reprobado como sociedad.

REFERENCIAS

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado el 26 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (1963). "Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial". Recuperado el 25 de enero de 2017, de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (1965). "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial". Recuperado el 30 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (1995). "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial", CERD. Recuperado el 24 de enero de 2017, de https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/288/72/PDF/N9528872.pdf?OpenElement

Amnistía Internacional (2011). "México: Información para el Comité de la ONU para la eliminación de la Discriminación Racial". Recuperado el 20 de enero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fMEX%2f80%2f9641&Lang=es

Avendaño, Olga Rosario y Saúl, Lilia (2017). "México tiene 8,000 indígenas en prisión sin condena", en *Animal Político y Univisión*. Recuperado el 13 de febrero de 2017, de http://www.animalpolitico.com/2017/04/mexico-8000-indigenas-prision-sin-condena/

Bautista, Virginia (2011). "A 40 años del Jueves de Corpus, ¿qué se ganó aquel 10 de junio?", en *Excelsior*. Recuperado de http://www.excelsior.com.mx/2011/06/10/nacional/743852. Recuperado el 4 de febrero de 2017.

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (s.f.). "Capítulo Quinto: La Soberanía sobre las Personas", en *Derecho Internacional Público*. Recuperado el 10 de febrero de 2017, de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3262/6.pdf

Calí Tzay, José Francisco (2014). "Carta de Seguimiento enviada al Estado parte" Ginebra. Recuperado el 4 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/INT_CERD_FUL_MEX_18412_S.pdf

Camacho Servín, Fernando (2014, mayo 5). "Incuestionable el racismo en México", en *La Jornada*. Recuperado el 16 de enero de 2017, de https://www.jornada.com.mx/2014/05/05/politica/002n1pol

Castro Borbon, Víctor M. (s.f.). *Perfil Víctor M. Castro Borbon*. Recuperado el 25 de enero de 2017, de https://www.linkedin.com/in/victor-m-castro-borbon-49496a69/?ppe=1

Centro Prodh (2012). "Discriminados y encarcelados: Detenciones y condenas arbitrarias a personas indígenas inocentes en México". Recuperado el 20 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/INT_CERD_NGO_MEX_80_9638_E.pdf

CERD (1992). "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial". Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recuperado el 2 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f46%2f18&Lang=es

CERD (1997). "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial". Recuperado el 3 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2f304%2fAdd.30&Lang=es

CERD (2012a). "Acta resumida de la 2128° sesión". Ginebra. Recuperado el 3 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSR.2128&Lang=es

CERD (2012b). "Acta resumida de la 2129° sesión". Ginebra. Recuperado el 3 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSR.2129&Lang=es

CERD (2012c). "Acta resumida de la 2130 sesión". Ginebra. Recuperado el 4 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fSR.2130&Lang=es

CERD (2012d). "Lista de temas que deben abordarse al examinar los informes periódicos 16° y 17 combinados de México". Ginebra. Recuperado el 3 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fMEX%2fQ%2f16-17&Lang=es

CERD (2012e). "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial". Recuperado el 3 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fMEX%2fCO%2f16-17&Lang=es

CLADEM (2011). "Informe Alternativo de CLADEM México sobre la Implementación de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial". Recuperado el 25 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fMEX%2f80%2f9640&Lang=es

CNCDH (s.f.). "Régis de Gouttes". Recuperado el 19 de febrero de 2017, de http://www.cncdh.fr/fr/membre/regis-de-gouttes

Cruz Becerra, Jorge (s.f.). "Perfil Jorge Cruz Becerra". Recuperado el 23 de enero de 2017, de https://www.linkedin.com/in/jorge-cruz-becerra-287a1372/

CONAPRED (2011). "Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010". Recuperado el 17 de febrero de 2017, de http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf

Correa Villalobos, Francisco (1965). "El Apartheid", en *Foro Internacional*, año 3, vol.V, núm.19. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/252

Escalante Gonzalbo, Pablo *et al.* (2008). *Nueva Historia Mínima de México ilustrada*. México. El Colegio de México/Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal. Primera edición.

Gobierno Federal de México (s.f.). "Janitzio Enrique Duran Ortegón". Recuperado el 22 de enero de 2017, de https://www.gob.mx/incarural/estructuras/jose-angel-dominguez-vizcarra

Gobierno Federal de México (s.f.). "Ricardo Antonio Bucio Mújica". Recuperado el 23 de febrero de 2017, de https://www.gob.mx/sipinna/estructuras/ricardo-antonio-bucio-mujica

Gobierno Federal de México (2010). "Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 9 de la Convención: Informes periódicos 16° y 17° que debían presentarse en 2008". Recuperado el 15 de enero de 2017, de https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/252

Gobierno Federal de México (2013). "Información recibida de México sobre el seguimiento de las observaciones finales". Recuperado el 18 de enero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fFCO%2fMEX%2f16956&Lang=en

Govela Martínez, Guillermo (s.f.). "Perfil Guillermo Govela Martínez". Recuperado el 20 de enero de 2017, de https://www.linkedin.com/in/guillermo-govela-mart%C3%ADnez-a34a70139/?ppe=1

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (s.f.). "Dr. Javier López Sánchez". Recuperado el 23 de enero de 2017, de http://site.inali.gob.mx/pdf/Semblanza_Dr_Javier_Lopez_2014.pdf

Keele University (s.f.). "Professor Patrick Thornberry CMG". Recuperado el 31 de enero de 2017, de https://www.keele.ac.uk/spire/staff/thornberry/

Misión Permanente de México (2012). "Lista de participantes de la delegación". Recuperado de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/INT_CERD_LOP_MEX_80_10646_E.pdf. Recuperado el 30 de enero de 2017.

Naciones Unidas (s.f.). "Crónica ONU–José Francisco Calí Tzay". Recuperado el 4 de febrero de 2017, de https://unchronicle.un.org/es/authors/jos-francisco-cal-tzay-1.

OHCHR (s.f.). "Advance Unedited Version: Mr. Dilip Lahiri". Recuperado el 27 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/CVMembers/Lahiri.pdf

OHCHR (s.f.). "Advance Unedited Version: Mme. Fatimata–Binta Victoire DAH/DIALLO". Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/CVMembers/DahDiallo.pdf

OHCHR (s.f.). "Annex III: Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination". Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/CVMembers/Lindgren-Alves.pdf

OHCHR (s.f.). "Anwar Kemal". Recuperado el 24 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CERD/CVMembers/Kemal.pdf

OHCHR (s.f.). "Estado de la presentación de informes para México". Recuperado de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=MEX&Lang=SP. Recuperado el 28 de febrero de 2017.

OHCHR (2006). "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial". Recuperado el 17 de febrero de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fMEX%2fCO%2f15&Lang=es

Organización de las Naciones Unidas (s.f.) "Status as International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination". Recuperado el 25 de febrero de 2017, de https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&clang=_en

Parrillat, Gerardo Franco (s.f.). "Perfil Gerardo Franco Parrillat". Recuperado el 15 de febrero de 2017, de https://www.linkedin.com/in/gerardo-franco-parrillat-a3387b27/?ppe=1

Pérez Gasca. Alberto (s.f.). "Perfil Alberto Pérez Gasca". Recuperado el 18 de enero de 2017, de https://www.linkedin.com/in/alberto-p%C3%A9rez-gasca-192b4857/?ppe=1

Red TDTT (2012). "Información adicional sobre la situación la discriminación que sufren los pueblos indígenas en México". Recuperado el 11 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/INT_CERD_NGO_MEX_80_9639_S.pdf

Salmerón Castro, Fernando I. (s.f.). "Perfil Fernando I. Salmerón Castro". Recuperado el 25 de enero de 2017, de https://www.linkedin.com/in/fernando-i-salmer%C3%B3n-castro-91a28730/?ppe=1

Sánchez Maldonado, Montserrat (2017). "¿Cuánto racismo o discriminación por el color de piel hay en México?", en *Animal Político*. Recuperado el 17 de febrero de 2017, de http://www.animalpolitico.com/2017/06/racismo-discriminacion-piel-mexico/

Secretaría de Relaciones Exteriores (s.f.). "Embajador Juan José Gómez Camacho". Recuperado el 22 de enero de 2017, de https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/slm/semblanza-del-embajador

Secretaría de Relaciones Exteriores (s.f.). "Perfil biográfico del Embajador Alejandro Negrín Muñoz". Recuperado el 23 de enero de 2017, de https://embamex.sre.gob.mx/polonia/index.php/la-historia-de-los-ninos-de-santa-rosa/16-sin-categoria/47-perfil-biografico-del-embajador-alejandro-negrin-munoz

SEGOB (1975). "DECRETO por el que se promulga la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, firmada en Nueva York, el 7 de marzo de 1966". Recuperado el 9 de febrero de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4778778&fecha=13/06/1975

Sin autor (s.f.). "Advanced Unedited: Mr. Ion Diaconu". Recuperado de https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjEgIrE-6zWAhXF5CYKHdifCt8QFggpMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FCERD%2FElections24%2FIonDiaconu.doc&usg=AFQjCNF2yos6Y9LwNtHyiKMAiag5fw8rSA.

Sin autor (s.f.). "Anexo II Datos Biográficos de los candidatos a puestos en órganos en virtud de tratados". Recuperado de https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjoqZu8iK3WAhXLPiYKHeD4DkoQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FCERD%2FElections26%2FColombia_MurilloMartinez_16Mar15.docx&usg=AFQjCNFmZ-dGkJveOiZmow2aTeI-n--XHA.

Sin autor (s.f.). "Rogelio Hernández Morales". Recuperado el 2 de febrero de 2017, de http://www.te.gob.mx/CV/6190_A17_01.pdf

Sin autor (s.f.). "Working group on arbitrary Detention Member from The Africain Group". Recuperado el 22 de febrero de 2017, de https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwipx9n2_qzWAhUB2iYKHaU9B90QFgguMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FHRBodies%2FSP%2FCallApplications%2FWGArbitraryDetentionAfrica%2FWALIAKOYE%2520Saidou%2520WordApplicationForm.docx&usg=AFQjCNHsZ7a1v_106QdLPiInY2faFm83TQ

Sin Fronteras I.A.P. (s.f.). "Discriminación hacia la Población Migrante, Solicitante de Asilo y Refugiada en México". Recuperado el 15 de febrero, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/INT_CERD_NGO_MEX_80_9645_E.pdf

SRE (2017). "*Reconocimiento por parte de México de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecida en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*". Recuperado de http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=252. Recuperado el 13 de febrero de 2017.

Starmedia (2014). "Eligen a indígena guatemalteco, José Francisco Calí, como presidente del CERD de la ONU". Recuperado el 22 de enero de 2017, de http://www.starmedia.com/noticias/eligen-indigena-guatemalteco-jose-francisco-cali-como-presidente-cerd-onu/

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017). "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas". México, 2013. Recuperado el 14 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.

org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/INT_CERD_FCO_MEX_16085_S.pdf

UFIC (2012). "Informe de la Unidad de la Fuerza Indígena y Campesina, conjuntamente con el Consejo Internacional de Tratados Indios". Recuperado el 20 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fNGO%2fMEX%2f80%2f9643&Lang=es

Velasco Yáñez, David, SJ. "El estado del arte sobre los informes acerca de la situación de defensores y defensoras de los derechos humanos en México", en *Revista Xipe Totek*, año 2013, vol. XXII, núm. 86, pp. 175–200.

La "naturalización" de la tortura en México

CLARA MARÍA DE ALBA DE LA PEÑA
DAVID VELASCO YÁÑEZ, SJ

La tortura fue una de las primeras prácticas condenadas en el plano internacional y, sin embargo, sigue siendo utilizada como instrumento de dominación violenta en muchos países. México es uno de ellos.

Un primer paso internacional contra la tortura se registró en las cuatro convenciones de Ginebra (1864, 1906, 1929 y 1949), en las que se determinan aquellas prácticas prohibidas en tiempos de guerra (Osmañczyk, 1976, p.316). Pero no es sino hasta 1948 cuando la tortura se prohíbe en el plano internacional, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En ella se establece en el artículo 5 que "nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). Dos años más tarde los países europeos también prohibirían la tortura en el artículo 3 de su Convenio Europeo de Derechos Humanos (Consejo de Europa, 1998, p.2). Posteriormente, debido a una serie de movilizaciones y campañas promovidas por diversas organizaciones no gubernamentales (ONG), la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprueba la "Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1975). Es así como la lucha contra las prácticas de tortura comienza a ganar lugar en la agenda internacional. Con esta Declaración la tortura se reconoce como una problemática internacional que debe ser abordada.

En 1981 la Asamblea General creó el "Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura", cuyo fin era ofrecer apoyo financiero a las organizaciones que asistían a víctimas de tortura y a sus familias (OHCHR, s.f.). Finalmente, en diciembre de 1984 se aprueba la resolución 39/46, en el seno de la Asamblea General, con la cual se crea el primer documento internacional vinculante sobre tortura: la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (en adelante la Convención). Esta Convención está exclusivamente dedicada a la lucha contra una de las violaciones de derechos humanos más graves y frecuentes de la actualidad (Kälin, 1998). Estos documentos definieron, regularon y prohibieron la tortura.

Puede que el interés por prohibir de manera absoluta la tortura en el plano internacional se fortaleciera después de los horrores vividos y cometidos en la Segunda Guerra Mundial. No obstante, incluso después de su prohibición, la práctica de la tortura continuó y se sigue perpetrando. Como destaca Sonderegger (2013) en su artículo "Torture and the fight against terrorism", la tortura fue de los principales instrumentos utilizados en la Guerra Fría, en las guerras de autodeterminación y en las dictaduras latinoamericanas de los años setenta y ochenta.

En estas últimas, tal fue el uso de la tortura como instrumento de control que se fundaron instituciones especializadas en la enseñanza y adiestramiento de métodos de tortura y represión. Una de ellas fue la conocida Escuela de las Américas, hoy llamada Instituto del

Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad, fundada en Panamá por la administración estadounidense en 1964. Personajes históricos famosos por su uso de la fuerza y tortura contra civiles egresaron de esa escuela: Leopoldo Fortunato Galtieri, dictador de Argentina; Omar Torrijos Herrera, golpista de Panamá; Manuel Antonio Noriega, dictador de Panamá, y Manuel Contreras, mano derecha del dictador chileno Augusto Pinochet.

Actualmente la práctica de la tortura todavía prevalece e incluso ha sido justificada como instrumento de "protección" en la lucha contra el terrorismo. En el caso de México la tortura es la "protección" contra el crimen organizado. Frente a esto solo queda preguntarse: ¿por qué se sigue permitiendo y justificando una práctica cuya prohibición se ha promulgado como derecho humano en México y en el mundo?

A lo largo de este capítulo se propone realizar un análisis sobre la relación que tiene el Comité Contra la Tortura (CAT por sus siglas en inglés) y el estado mexicano, con el cual buscaremos responder si es cierto que en nuestro país se recurrió a la táctica del estado de crear un enemigo común para justificar y legitimar la securitización del espacio público y la tortura como una práctica generalizada para combatir el "crimen organizado", pero sobre todo para controlar a la población.

Este capítulo lo dividimos en cinco apartados y un epílogo. El primero presentará la Convención: cómo se encuentra estructurada, el Comité que crea, así como otros procedimientos especiales, como el relator especial para la tortura, el Subcomité y el Protocolo Facultativo.

El segundo apartado muestra la historia que tiene el estado mexicano con la Convención, cuándo la firmó y ratificó, si presentó alguna reserva y los exámenes que le han realizado.

En el tercer apartado realizamos el balance de recomendaciones de los cinco exámenes periódicos realizados a México para poder definir cuáles son las problemáticas que más preocupan a los expertos que evalúan al estado; este apartado lo dividimos en tres partes: la primera consta de una breve reseña sobre cada uno de los documentos finales que entrega el Comité al estado mexicano; la segunda compara las recomendaciones del relator contra la tortura de 1998, Nigel Rodley, con las recomendaciones realizadas por el relator Juan Ernesto Méndez en su visita en 2014, y la tercera presenta un cotejo entre las recomendaciones emitidas por el Subcomité en el 2008 y las emitidas en el 2010.

El cuarto apartado del capítulo consiste en un análisis más detallado de la última evaluación hecha a México en el año 2012; cabe señalar que en el presente año (2019) se realizará la siguiente evaluación por parte del Comité, sesión que fue aplazada desde el ciclo de presentación de informes del 2014 debido a que el estado mexicano entregó su informe en el año 2017 y este no se publicó para su evaluación sino en 2018.

Finalmente, como quinto apartado, se presentan las conclusiones, con las que se busca responder, con base en el balance de recomendaciones, lo siguiente: 1) cuál es el grado de cumplimiento de la Convención por parte de México; 2) si la tortura es una práctica generalizada en nuestro país, y de ser el caso, qué papel desempeñó la declaración de guerra contra el narcotráfico en esto, y 3) si es cierto que el estado mexicano desarrolló un enemigo en común para poder justificar y legitimar el actuar de los agentes de seguridad y las autoridades.

Como epílogo, y cierre relevante al artículo, se expone el debate y la confrontación entre el exrelator contra la tortura, Juan Ernesto Méndez, y funcionarios federales que descalificaron su informe en el que afirma que la práctica de la tortura en México es generalizada. Una muestra de cómo reacciona el estado mexicano ante señalamientos contundentes de los Procedimientos Especiales de la ONU.

LA CONVENCIÓN, EL COMITÉ, EL PROTOCOLO FACULTATIVO, EL SUBCOMITÉ Y EL RELATOR ESPECIAL

La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes fue aprobada por la Asamblea General de la ONU, en 1984, como el primer tratado internacional vinculante exclusivamente creado para combatir la práctica de tortura. La Convención se encuentra dividida en tres apartados.

El primer apartado va del artículo 1° al 16°, y en él se establece la definición de tortura como

> [...] todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1984).

Esta sección aborda a su vez la obligación de los estados parte de tomar todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole para impedir y perseguir los actos de tortura en todo el territorio que está bajo su jurisdicción (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1984); armonizar todos los actos de tortura según la Convención en sus leyes nacionales y reparar, indemnizar y rehabilitar a las víctimas de actos de tortura.

El segundo apartado, que está integrado por los artículos 17° al 24°, da vida al CAT. Este está compuesto por diez expertos en materia de derechos humanos que ejercen sus funciones a título personal y no como representantes de estado. Los expertos son elegidos por los estados parte y se sugiere en la Convención que se designen personas que también sean miembros del Comité de Derechos Humanos. Los expertos son electos por un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección. En este apartado se establece que los estados parte serán los responsables de los gastos del Comité y de los exámenes. También se establece cómo funcionará el Comité, sus competencias y atribuciones, así como la obligación del estado parte de presentar un informe sobre la tortura en su territorio, y el proceso que se llevará a cabo para evaluarlo.

Un dato que pudiera ilustrar las actuaciones y los discursos de los miembros del Comité son sus nombres, profesiones y nacionalidades. Los cinco miembros que fueron elegidos el 8 de octubre de 2015 son:

Sr. Claude Heller Rouassant (México)
Sra. Felice Gaer (Estados Unidos de América)
Sra. Ana Racu (Moldavia)
Sr. Abdelwahab Hani (Túnez)
Sr. Sébastien Touzé (Francia)[1]

1. Asociación para la Prevención de la Tortura (2015). "Elegidos nuevos miembros del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas".

El mexicano, nuevo miembro del Comité contra la Tortura, es investigador asociado del Colegio de México con estudios en Relaciones Internacionales y participó en varios grupos de trabajo de la ONU, entre los cuales destaca su participación en la Convención Internacional de los Derechos Migratorios y de sus familiares.

La última sección, que va del artículo 25° al 33°, establece todas las cuestiones técnicas de la Convención: la cantidad de firmas para que entre en vigor, el proceso de adhesión, el proceso de enmienda, así como el proceso que se utilizaría para solucionar controversias entre los estados con respecto a la interpretación o aplicación de este instrumento.

La Convención, en su artículo 27, establece que el instrumento entraría en vigor a los treinta días de que el vigésimo país depositara su ratificación, por lo tanto, fue el 26 de junio de 1987 cuando entró en vigor. Actualmente la Convención ha sido ratificada por 161 países, mientras que nueve naciones, entre ellas la India, Angola, Haití y Sudán solamente han firmado el instrumento, y otros veintisiete países, entre ellos Irán, Singapur, Surinam, Jamaica, Myanmar, Barbados y Bután, por mencionar algunos, no han tomado acción alguna.

El instrumento cuenta a su vez con un mecanismo especial: el Protocolo Facultativo (en adelante el Protocolo) el cual fue adherido a la Convención el 18 de diciembre de 2002, y cuenta con un Subcomité que tiene como objetivo establecer un sistema de visitas periódicas, a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes, a los lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2002). El Protocolo actualmente cuenta con la ratificación de 83 estados parte; dieciséis solamente lo han firmado, entre ellos Australia, Bélgica, Irlanda, Islandia, Sudáfrica, Sierra Leona, Venezuela, y 98 más no han tomado acción alguna, como Estados Unidos, Canadá, China, Colombia, Cuba, Egipto, República Dominicana, India, Irak, Irán, Israel, Kuwait, Libia, Japón, Mónaco, Paquistán, Nepal, Rusia, por mencionar algunos.

El documento del Protocolo se encuentra dividido en siete partes: la primera está conformada del artículo 1° al 4°, en los que se establece el objetivo ya mencionado anteriormente, además de la creación de un Subcomité encargado de llevar a cabo las visitas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2002).

En el segundo apartado, del artículo 5° al 10°, se describe cómo estará conformado el Subcomité, quiénes podrán aspirar a ser parte y el proceso de elección de los expertos. El proceso es muy similar al que se lleva a cabo para elegir a los miembros del CAT, con la diferencia de que se solicita competencia en la administración de justicia, derecho penal, administración penitenciaria o policial. La tercera sección trata todo lo referente al mandato del Subcomité: cuáles son las obligaciones y acciones que tiene que realizar, así como los compromisos del estado parte hacia el Subcomité durante el transcurso de su visita (como proporcionar acceso sin restricciones de información y de lugares de detención).

El cuarto apartado, del artículo 17° al 23°, aborda todo lo relacionado con los mecanismos nacionales de prevención, los cuales son creados por los estados parte como mecanismos independientes y descentralizados para la prevención de la tortura en el plano nacional. La quinta parte del Protocolo consta solamente del artículo 24°, el cual menciona que, de firmar el Protocolo y querer que se aplace el cumplimiento, los países podrán hacer una declaración que permita el aplazamiento de las obligaciones por un máximo de tres años.

El sexto apartado, artículos 25° y 26°, es referente a las disposiciones financieras y se establece que los gastos efectuados por el Subcomité serán sufragados por la ONU, además de

TABLA 2.1 LOS RELATORES ESPECIALES CONTRA LA TORTURA HAN SIDO, HASTA HOY:

Relator especial	Nacionalidad	Periodo
Dr. Nils Melzer	Suiza	1º de noviembre de 2016–actualidad
Sr. Juan Ernesto Méndez	Argentina	1 de noviembre de 2010–2016
Sr. Manfred Nowak	Austria	2004–31 de octubre de 2010
Sr. Theo van Boven	Países Bajos	2001–2004
Sir. Nigel S. Rodley	Reino Unido	1993–2001
Sr. Peter Kooijmans	Países Bajos	1985–1993

Fuente: Datos tomados de http://www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx

crear un Fondo Especial que será financiado por contribuciones voluntarias de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otras entidades privadas o públicas.

El último apartado, del artículo 27° al 37°, habla sobre el proceso de firma, ratificación y adhesión al Protocolo, establece que no se admiten reservas al mecanismo y menciona todos los procesos que existen si se necesita denunciar o enmendar el Protocolo.

Aparte de la Convención y su Protocolo existe un relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante el relator). Este mandato fue creado en 1985 por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y abarca a todos los países, independientemente de que el estado parte haya ratificado la Convención.

Las tres actividades principales del relator son:

1. Transmitir llamamientos urgentes a los estados con respecto a las personas que al parecer corren el riesgo de ser sometidas a tortura, así como enviar comunicaciones relativas a supuestos casos de tortura ya cometidos;
2. Realizar misiones de investigación (visitas) a los países; y
3. Presentar al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de la ONU informes anuales sobre sus actividades, mandato y métodos de trabajo (OHCHR, s.f.).

La diferencia entre los demás mecanismos de los tratados de derechos humanos y el relator es la no necesidad de agotar recursos internos para que este último intervenga. Además, cuando los hechos competan a más de un mandato, el relator puede dirigirse a uno o más mecanismos temáticos y relatores de países a fin de enviar comunicaciones o realizar misiones conjuntas (OHCHR, s.f.).

MÉXICO Y LA CONVENCIÓN

México firmó la Convención el 18 de marzo de 1985 y ratificó el instrumento el 23 de enero del año siguiente. En 2003 firmó el Protocolo Opcional de la Convención y lo ratificó en

TABLA 2.2 EVALUACIONES REALIZADAS POR EL CAT

Ciclo de presentación de informes	Periodo de Sesión	Año	Fecha de vencimiento de entrega de informe	Fecha en que México entregó informe
I*	2	1989	25 junio 1988	10 agosto 1988
I	18	1997	28 mayo 1996	10 junio 1996
II	9	1992	25 junio 1992	21 julio 1992
III	18	1997	25 junio 1996	25 junio 1996
IV	37	2006	25 junio 2000	28 diciembre 2004
V-VI	49	2012	31 diciembre 2010	5 abril 2011
VII	52	2014	23 noviembre 2016	1 de noviembre 2017
VII	66	2019	23 noviembre 2016	1 de noviembre 2017**

Fuente: elaboración de Clara María de Alba de la Peña.
* Así aparece la numeración en la página de la ONU. ** Esta evaluación será realizada en 2019 debido a que el estado mexicano entregó tarde su Informe.

2005. Desde que México ratificó la Convención se ha visto examinado seis veces, como se muestra en la tabla 2.2.

México solamente ha recibido dos visitas por parte del Subcomité en los años 2009 y 2016, y dos visitas por parte de los relatores. La más reciente se realizó en 2014 por el entonces relator especial Juan Ernesto Méndez. Un año después de la publicación de su informe la visita causó mucha polémica.

EL BALANCE DE RECOMENDACIONES

Comité contra la Tortura

Para el balance de recomendaciones de este capítulo se siguió la siguiente metodología: primero, una lectura detenida de las recomendaciones elaboradas por el CAT de cada uno de los cinco exámenes realizados a México, y segundo, la identificación de las problemáticas y recomendaciones más destacadas y reiteradas de todos los exámenes. A continuación presentaremos los resultados de esta lectura (por examen) y, al final, los presentaremos visualmente en una tabla.

Examen I

En el primer examen realizado a México el Comité felicitó al estado mexicano por la calidad de su informe, sin embargo, destacaron que no se mencionan los juicios y condenas por el delito de tortura. A esto México replicó lo difícil que es responder a cuestiones muy concretas sobre la aplicación de la Convención. Después se continuó con la evaluación del

estado y la emisión de recomendaciones, donde se preguntó cuál era la pena prevista para un acto de tortura, si la tortura tenía un carácter imprescriptible y si el gobierno mexicano aceptaba el principio de jurisdicción universal con respecto a los torturadores.

Por otra parte, se resaltó que no existía ninguna formación de carácter sistemático que se otorgara a los miembros de la fuerza policial, el ejército y los encargados de aplicar la ley, así como la falta de formación de personal médico especializado en detectar y tratar casos de tortura. Se solicitó que se proporcionaran datos estadísticos del número de personas detenidas en prisiones y establecimientos penitenciarios, así como del número de casos de reparación que habían ordenado los tribunales contra el estado, y se instó a que el gobierno garantice la readaptación médica y psicológica de las víctimas de tortura y otros malos tratos.

Examen II

El Comité expresó principalmente su preocupación por las reiteradas ocasiones en que los tribunales mexicanos habían admitido como prueba declaraciones formuladas por la policía, dándoles más crédito que a las declaraciones ulteriores en que se negaban las primeras. De igual manera expresó su consternación por el existente vacío legal y administrativo en materia de prevención y persecución de la tortura. También externó su preocupación por la impunidad de la que goza la policía judicial, cuestionó por qué la nueva ley para prevenir y sancionar la tortura no utiliza la misma definición de la Convención y solicitó que se tipificara el crimen en la legislación del país. Además, solicitó información sobre cómo trabaja la Comisión Nacional de Derechos humanos (CNDH), la formación de personal médico y las sanciones impuestas a los condenados por actos de tortura.

Examen III

En este examen se felicitó al gobierno mexicano por la enmienda en el estatuto legal de las víctimas de tortura, específicamente la restitución, compensación y rehabilitación. Sin embargo, también expresó su preocupación por que, a pesar de los esfuerzos, la tortura seguía siendo una práctica sistemática, sobre todo por parte de los policías judiciales y las fuerzas armadas bajo el pretexto de la lucha antisubversiva. También se lamentó por la ineficacia de las iniciativas para terminar la tortura, debido a la impunidad y a la persistencia de las autoridades de aceptar como pruebas confesiones y declaraciones obtenidas mediante la tortura.

Se recomendó aplicar procedimientos efectivos de control del cumplimiento de los deberes y prohibiciones de los funcionarios públicos, otorgarle a las Comisiones de Derechos Humanos, federal y estatales, facultades jurídicas para ejercer la acción penal en casos graves de violaciones de derechos humanos. Se solicitó cifras de los casos en los que se ha hecho responsables a aquellos servidores públicos perpetuadores de tortura, cifras de las quejas de violaciones de derechos humanos y las recomendaciones emitidas por las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH), así como cifras sobre averiguaciones y procesos penales por el delito de tortura.

TABLA 2.3 PROBLEMÁTICAS DESTACADAS POR EL CAT EN LOS EXÁMENES PERIÓDICOS A MÉXICO

Recomendación/Tema	Examen I	Examen II	Examen III	Examen IV	Examen V
Reparación de víctimas	X			X	X
Información estadística	X	X	X		X
Formación de personal médico	X	X		X	X
Capacitación de autoridades	X		X		X
Tipificación de la tortura		X		X	X
CNDH		X	X	X	X
Tortura por parte de las autoridades/impunidad		X	X	X	X
Detención arbitraria/arraigo			X	X	X
Periodistas y defensores					X
Reforma Código Justicia Militar				X	X
Recomendaciones del CEDAW				X	X
Recomendaciones del CMW				X	X
Recomendaciones del CED					X
Confesiones por medio de la tortura				X	X

Fuente: elaboración de Clara María de Alba de la Peña.

Examen IV y Examen V

Al analizar las recomendaciones del Comité en los años 2007 y 2013 se observan muchas similitudes entre ellas, pero también la existencia de nuevas recomendaciones que se busca sean atendidas por el estado mexicano.

En esta línea, de aquellas recomendaciones realizadas en el año 2007 que ya no son señaladas en el año 2013 encontramos las siguientes: el estado parte debe tomar medidas necesarias para evitar el uso de todas las formas de detención que puedan propiciar la práctica de tortura; investigar las alegaciones de detención arbitraria y sancionar a los responsables cuando haya delito, y finalizar la reforma penal para asegurar que los delitos de lesa humanidad, y en estos casos la tortura, sean imprescriptibles. El hecho de que tales recomendaciones no sean señaladas en el año 2013 no significa que no sean relevantes, sino que ahora el Comité enfatiza otras problemáticas que entre el año 2007 y el 2013 se agravaron y requieren de mayor atención.

Entre las recomendaciones que se añaden en el 2013 destacan las siguientes: garantizar la pronta puesta a disposición del juez o del Ministerio Público de las personas arrestadas, y

velar por que se investiguen y sancionen las denuncias de tortura y malos tratos presuntamente cometidos por miembros de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del estado; considerar el establecimiento de un registro central de todas las personas en custodia oficial; tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la integridad física de defensores de derechos humanos y periodistas frente a la intimidación y violencia que podrían exponerles sus actividades, y reforzar los mecanismos de vigilancia y supervisión de las fuerzas y los cuerpos de seguridad del estado mediante el establecimiento de un sistema de denuncias eficaz, independiente y accesible, que garantice la investigación pronta, exhaustiva e imparcial de las denuncias de tortura o malos tratos.

Sin embargo, a pesar de la distinción entre algunas recomendaciones existen muchas otras que fueron recurrentes en ambos periodos, entre ellas: asegurar que tanto la legislación federal como las estatales tipifiquen el delito de tortura en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales; adoptar sin demora medidas efectivas para garantizar que todas las personas privadas de libertad disfruten en la práctica, y desde el inicio de la privación de libertad, de todas las salvaguardias legales fundamentales; eliminar la detención mediante arraigo de la legislación y la práctica, tanto en el plano federal como en el estatal, e intensificar los esfuerzos para proporcionar reparación a las víctimas de tortura y malos tratos, incluida una indemnización justa y adecuada, y una rehabilitación tan completa como sea posible.

La tabla 2.3 presenta de manera gráfica las temáticas que fueron abordadas en las evaluaciones periódicas a México por parte del Comité para poder apreciar las concordancias y diferencias respecto de las problemáticas en cada uno de los exámenes.

Relatores contra la tortura

Para elaborar este apartado se analizaron informes que datan de 1998, con el análisis del informe del entonces relator especial Nigel Rodley, en su visita a México, hasta el último informe del pasado relator especial Juan Ernesto Méndez (publicado en diciembre de 2014). A continuación se exponen las principales preocupaciones y problemáticas encontradas en el informe.

Resulta alarmante el aumento del uso de la tortura durante interrogatorios de personas sometidas a detención arbitraria por efectivos de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del estado en el marco de operaciones conjuntas contra el crimen organizado. Asimismo, repetidamente las víctimas fueron presentadas ante medios de comunicación como delincuentes, sin que existiera sentencia condenatoria, lo que constituye en sí un trato degradante.

En la práctica México no proporciona a todos los detenidos las salvaguardas fundamentales desde el inicio de la detención. Se les niega el acceso a un abogado y a un examen médico independiente, el derecho a notificar su detención a un familiar y a comparecer inmediatamente ante un juez. Aunado a ello, a pesar de lo recomendado en observaciones finales anteriores, México elevó en 2008 a rango constitucional la figura del arraigo. Por ello, se expresó preocupación por denuncias de actos de tortura y malos tratos a personas privadas de libertad, en virtud de órdenes de arraigo, algunas de ellas cumplidas en instalaciones militares.

Por su parte, el alto número de denuncias y los testimonios recibidos no se reflejan en igual número de investigaciones por torturas y malos tratos, y menos aún en condenas, signo de una preocupante impunidad. El gobierno informó de solo cinco sentencias con-

denatorias de tortura entre 2005 y 2013; dos han quedado firmes e imponen penas de 3 y 37 años respectivamente.

En este sentido, los artículos 1, 2, 4, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de la Convención han sido incumplidos por el estado mexicano, razones por las cuales se observan numerosas recomendaciones recurrentes, como veremos a continuación.

El relator Nigel Rodley instó encarecidamente a México a que examine la posibilidad de ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y hacer la declaración prevista en el artículo 22 de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes para permitir el derecho de petición individual al Comité de Derechos Humanos y al Comité contra la Tortura, respectivamente. Al respecto, el relator Juan Ernesto Méndez ya no hace ningún señalamiento, dado que la recomendación fue atendida. Lo mismo ocurrió con la recomendación correspondiente a que todas las Procuradurías Generales de Justicia deberían establecer un sistema de rotación entre los miembros de la policía y el Ministerio Público para disminuir el riesgo de establecer vínculos que puedan conducir a prácticas corruptas.

Por su parte, el relator Juan Ernesto Méndez recomendó retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación en operaciones de apoyo, con supervisión de órganos judiciales civiles. Además, propuso eliminar definitivamente el arraigo, así como figuras similares en los niveles federal y estatal, y enfatizó en garantizar el derecho de todas las víctimas a una reparación integral.

No obstante, ambos relatores coincidieron en reconocer públicamente la dimensión de la impunidad con respecto a las torturas y malos tratos; enviar enérgicos mensajes públicos a todos los funcionarios de seguridad y justicia (federal y estatal) sobre que toda práctica de tortura y maltrato será seriamente investigada y castigada, conforme a la normativa internacional, constitucional y penal; tomar medidas necesarias para prevenir y castigar severamente toda represalia contra víctimas que denuncien torturas o malos tratos; reformar el Código de Justicia Militar para asegurar que los casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidos por un militar contra otro militar también sean de competencia de las autoridades civiles, y aprobar la legislación federal y estatal necesaria para garantizar el control judicial sobre la ejecución de las penas, incluyendo medidas cautelares, prisión preventiva, condiciones de detención y sanciones disciplinarias.

Subcomité para la prevención de la tortura

Así como el Comité y los relatores tuvieron sus concurrencias y discrepancias respecto de las recomendaciones realizadas al estado mexicano en diversos periodos, lo mismo ocurrió con las realizadas por el Subcomité durante los años 2008 y 2010, siendo señaladas en 2008 algunas recomendaciones que en 2010 ya no fueron mencionadas, ya sea porque fueron atendidas parcial o totalmente o porque se enfatizó en otras problemáticas que debían ser atendidas con mayor urgencia.

Entre estas recomendaciones que ya no se mencionaron en 2010 encontramos las siguientes: finalizar la reforma del sistema integral de justicia con la finalidad de instaurar un modelo de proceso penal acusatorio y oral que incorpore plenamente la presunción de inocencia y garantice la aplicación de los principios del debido proceso en la valoración razonable de la prueba; investigar todas las alegaciones de tortura como tales, de manera

pronta, efectiva e imparcial, y garantizar que se ejecute, en todos los casos, un examen por un médico independiente de conformidad con el Protocolo de Estambul.

Por su parte, en 2010 se emitieron nuevas recomendaciones al estado mexicano, como: 1) el fortalecimiento del Mecanismo Nacional de Protección (MNP) para que todas las instituciones, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación generen sinergias que confluyan hacia el objetivo de la prevención de la tortura; 2) la provisión al MNP del marco legal, los recursos humanos y materiales necesarios, así como el aseguramiento de su autonomía, independencia e institucionalidad, necesarias para cumplir con la función prevista en el Protocolo; 3) la instrumentación de un programa público para evaluar y garantizar la gobernabilidad de las prisiones, suprimiéndose las formas de autogobierno imperante en muchas de ellas, con un incremento del riesgo de que se cometan torturas y tratos crueles e inhumanos desde esos escenarios; 4) el diseño de campañas amplias de sensibilización sobre la prevención de la tortura y de información sobre cómo y dónde denunciar los casos; 5) la capacitación y mejora en técnicas de tipificación e investigación de casos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, y 6) el aumento de los esfuerzos que garanticen una efectiva aplicación de los instrumentos internacionales de los que el estado es parte.

En materia de niñez y adolescencia se recomendó: 1) incluir dentro de las capacitaciones a funcionarios policiales y fiscales estrategias de prevención de la tortura y trato cruel durante operativos policiales en escenarios de custodia de personas en lugares públicos y privados, y durante los tramos de transportación de esos lugares a los recintos policiales oficiales; 2) que se establezcan mecanismos y controles de seguimiento de las denuncias sobre tortura, y 3) crear un programa nacional de atención a víctimas de tortura como una manera de reparar el daño, así como una campaña de no repetición que sirva como instrumento de prevención de la tortura.

Con esto, podemos observar que el Subcomité es el mecanismo que mayor número de nuevas recomendaciones emite en comparación con los otros mecanismos especiales analizados. No obstante, hubo ciertas recurrencias, que se asemejan mucho a las mencionadas en la comparación entre los otros mecanismos: asegurar que tanto la legislación federal como las estatales tipifiquen el delito de tortura en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales, incluyendo esta Convención y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; finalizar la reforma del sistema integral de justicia con la finalidad de instaurar un modelo de proceso penal acusatorio y oral que incorpore plenamente la presunción de inocencia y garantice la aplicación de los principios del debido proceso en la valoración razonable de la prueba; garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto en la legislación como en la práctica en todos los niveles de gobierno; que el juicio de delitos contra los derechos humanos, y en especial la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, perpetrados por militares contra civiles, sean siempre de competencia de los tribunales civiles, aun cuando hayan ocurrido en acto de servicio, y mantener y aumentar las medidas preventivas de comisión de actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

CIERRE DEL BALANCE DE RECOMENDACIONES

Así, a través del análisis de informes presentados por diversos mecanismos especiales de la ONU se puede hacer un comparativo general de recomendaciones anteriores y más recientes,

que permitan ver cómo las problemáticas han ido cambiando y que la urgencia de atención a ellas también varía.

Como principales recomendaciones realizadas durante los periodos 1998–2009 encontramos las siguientes: México debe asegurar que tanto la legislación federal como las estatales tipifiquen el delito de tortura en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales; proporcionar información detallada sobre esfuerzos y medidas llevados a cabo hasta la fecha para armonizar la ley federal con las leyes estatales, con el fin de que el delito sea tipificado en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales, incluyendo esta Convención y la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura; garantizar que el uso de la fuerza sea utilizado únicamente como último recurso y con estricto apego a las normas internacionales de proporcionalidad y necesidad en función de la amenaza existente; finalizar la reforma del sistema integral de justicia a fin de instaurar un modelo que incorpore plenamente la presunción de inocencia y garantice la aplicación de los principios del debido proceso en la valoración de la prueba; garantizar que la figura del arraigo desaparezca tanto de la legislación como en la práctica en todos los niveles de gobierno; tomar medidas necesarias para evitar la utilización de todas las formas de detención que puedan propiciar la práctica de tortura; investigar las alegaciones de detención arbitraria y sancionar a los responsables cuando haya delito, y enmendar el Código Penal Militar para incluir expresamente el delito de tortura infligida a personal militar, como es el caso del Código Penal Federal y de la mayoría de los códigos de los estados.

Por su parte, las principales recomendaciones realizadas durante los periodos 2010–2014 son: reconocer públicamente la dimensión de la impunidad con respecto a las torturas y malos tratos; enviar enérgicos mensajes públicos a todos los funcionarios de seguridad y justicia (federal y estatal) sobre que toda práctica de tortura y maltrato será seriamente investigada y castigada, conforme a la normativa internacional, constitucional y penal; tomar medidas necesarias para prevenir y castigar severamente toda represalia contra víctimas que denuncien torturas o malos tratos; garantizar el derecho de todas las víctimas a una reparación integral; reformar el Código de Justicia Militar para asegurar que los casos de violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidos por un militar contra otro militar también sean de competencia de las autoridades civiles; eliminar definitivamente el arraigo; retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación en operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles, y fortalecer el MNP para que todas las instituciones, organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación generen sinergias que confluyan hacia el objetivo de la prevención de la tortura.

EL EXAMEN MÁS RECIENTE

Relevancia de las ONG en la evaluación del CAT a México

El análisis de esta problemática en México resulta muy complejo debido a que son varios factores los que entran en juego al momento de cometer tortura. Por un lado, nos encontramos con la violación de diversos DH (Derechos Humanos), como el derecho a la dignidad, a la seguridad, a la integridad física, al debido proceso, etc. Por el otro, tal como lo menciona el informe "De la crueldad al cinismo: Informe sobre la Tortura en Chiapas", elaborado por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, nos encontramos con

que la tortura es una práctica cotidiana y socialmente aceptada. Esto debido a que existe un sector social que conoce de estos actos, de los lugares en donde se practica y a las personas que lo llevan a cabo. Sin embargo, nada de esto es denunciado, lo que ha generado que se convierta en una práctica aceptada por la sociedad, las autoridades de procuración y administración de justicia, el sistema carcelario, e incluso por el Poder Ejecutivo del estado.

A la luz de los Informes Sombra (IS) revisados se puede inferir que la sociedad civil se preocupa por diversas y amplias problemáticas en torno a esta violación de DH. La primera de ellas es el considerable incremento de la tortura desde que se inició la guerra contra el narcotráfico en 2006. Desde que esta estrategia de seguridad pública se puso en marcha se desplegaron operativos militares con la finalidad de combatir al crimen organizado. Estos operativos sentaron las bases para la práctica de la tortura, con la cual los agentes lograban la autoinculpación de las víctimas por delitos que presuntamente no habrían cometido, para después exhibirlas ante los medios de comunicación como delincuentes, sicarios o integrantes de algún cártel. Gracias a esto se podrían mostrar resultados exitosos y avances de la nueva política de seguridad nacional.

La exhibición de las víctimas de tortura ante los medios es parte de un *modus operandi* que ha sido identificado desde hace tiempo. Según los IS revisados, este *modus operandi* comienza con la detención arbitraria con el abuso de la figura del delito en flagrancia. Después las víctimas son sometidas al arraigo y trasladadas a las instalaciones de la policía o del ejército. Durante el trayecto las víctimas son insultadas, golpeadas y amenazadas. Una vez que se encuentran en el improvisado centro de detención las víctimas son sometidas a actos de tortura como asfixia, golpes, ahogamiento o toques eléctricos con la finalidad de lograr que se declaren culpables de un delito que no cometieron. Una vez que se logra la confesión se obliga a las víctimas a que firmen declaraciones falsas para presentarlas como pruebas ante los jueces, los que normalmente aceptan las confesiones aun sabiendo que han sido obtenidas mediante tortura.

Finalmente, las víctimas, ahora culpables, son condenadas a cumplir sentencias largas, ya que la mayoría terminan sentenciadas por delitos relacionados con el crimen organizado, cuyas penas llegan a alcanzar hasta 50 años de prisión.

En este contexto, en los IS se afirma que la tortura es una técnica aprendida, debido a que muchas veces las víctimas no presentan huellas físicas y, para ello, se necesita información, entrenamiento y práctica. Por tanto, las organizaciones concluyen que la tortura se ha enseñado y practicado durante varias generaciones. Cabe señalar que la sociedad civil establece que la tortura también ha sido utilizada como un mecanismo de control y represión de la protesta social, tal como fue el caso en Oaxaca, donde miembros del grupo #YoSoy132 (que realizaban una protesta en las calles) fueron detenidos de manera arbitraria y posteriormente torturados con el fin no solo de obtener confesiones falsas, sino también de enviar un mensaje de represión a los movimientos sociales. Este caso no ha sido el único, y es que diferentes organizaciones de la sociedad civil (que se han dado a la tarea de documentar los casos de tortura) han señalado que la práctica en el contexto de las manifestaciones públicas es ampliamente utilizada por los agentes estatales.

Otra de las problemáticas señaladas por la sociedad civil es la falta de armonización de la legislación interna con las normas internacionales de DH, ya que en México el delito de tortura no se encuentra correctamente definido en las legislaciones estatales ni en la federal. Incluso en algunas entidades, como Guerrero, el delito de tortura no está ni siquiera tipificado, a pesar de ser uno de los estados más violentos del país. Aunado a ello, no existen

cifras exactas que determinen el número de víctimas de la tortura, principalmente porque miles de personas que sufren esta violación prefieren no denunciar a sus agresores por miedo a represalias. La desconfianza en el sistema de justicia propicia que las víctimas no encuentren sentido en denunciar al torturador ante el mismo torturador.

Por otra parte, encontramos constantes deficiencias en los peritajes de los casos de tortura que impiden que se compruebe y se brinde justicia a los torturados. No existe independencia por parte del personal médico y psicológico que elabora los dictámenes médicos. Además, hay una falta de conocimiento y de correcta aplicación del Protocolo de Estambul (PE) —dictamen especializado que fue diseñado en el 2004 para detectar casos de tortura y malos tratos— y de las normas internacionales de DH, consecuencia de la insuficiente capacitación del personal médico. Según los informes revisados, los partes médicos son parciales y constantemente modificados para encubrir actos de tortura.

En el 2002 Physicians For Human Rights (PHR) comenzó un proceso de capacitación al personal forense de la Procuraduría General de la República (PGR), con el que se buscó instrumentar el PE, evaluar el problema de tortura, desarrollar medidas de responsabilidad y monitoreo, y evaluar si la aplicación del PE tuvo un efecto. Al finalizar la colaboración PHR detectó diferencias entre sus casos reportados y los de la PGR. Se encontró que aún después de la aplicación del PE persisten las deficiencias en los peritajes. Adicionalmente, detectó que 26% de las evaluaciones forenses se llevan a cabo en las oficinas donde se llevó a cabo la tortura, otro 23% dentro de las oficinas del perpetrador (contrario a lo dispuesto en el PE) y en 20 % de los casos los mismos trabajadores de la PGR, de quien depende el personal médico forense, cometieron actos de tortura.

Aunado a lo anterior, no todas las víctimas de tortura tienen acceso a un peritaje, ya que en muchas ocasiones los casos son consignados como lesiones leves, abuso de autoridad u otro delito que quite responsabilidad al perpetrador y que impida que se evalúe la existencia de tortura o malos tratos. En muchos casos se impide la realización de peritajes llevados a cabo por médicos forenses externos a la PGR y se ha documentado, además, que el mismo personal médico forense se ve obligado a cambiar los resultados del examen por parte de las autoridades.

Por todo lo anterior las organizaciones de la sociedad civil le solicitan al Comité que recomiende al estado mexicano que armonice su legislación federal y local para tipificar el delito de tortura conforme a lo establecido en los tratados internacionales.

Con respecto a la figura del arraigo le solicitan al Comité que reitere las recomendaciones que se han realizado al estado en el sentido de tomar lo más pronto posible todas las medidas necesarias para eliminar esa figura, y que mientras se elimina completamente se utilice la prisión preventiva de manera excepcional con el debido respeto de los DH de las personas sometidas al arraigo.

En relación con la falta de independencia del personal médico forense se recomienda la creación de instituciones forenses independientes de las Procuradurías, con capacitación en las normas internacionales de DH y del PE. Al mismo tiempo recomiendan que las capacitaciones se proporcionen a miembros de ONG y de la CNDH. Una investigación forense adecuada, en un caso de tortura o malos tratos, es una pieza clave para su erradicación y para lograr que se dejen de obtener confesiones mediante tortura.

La organización Open Society (OS) en fecha reciente dio a conocer su informe "Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México", en el cual realiza un análisis sobre los crímenes de lesa humanidad que se han cometido en México a partir

de 2006. En este informe OS le da las herramientas necesarias a la Fiscalía de la Corte Penal Internacional para que inicie una investigación en México sobre estos crímenes. Sin embargo, le apuesta a que el gobierno mexicano resuelva esta situación, cumpliendo así con la obligación internacional que tiene de investigar y enjuiciar los crímenes de lesa humanidad como las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y la tortura, crímenes que se han cometido en nuestro país de manera sistemática y generalizada.

En este sentido, en el informe se establece un conjunto de recomendaciones encaminadas a resolver esta crisis, que consiste en crear una entidad de investigación internacional, con sede en México, con capacidad para investigar y perseguir causas de manera independiente en materia de crímenes atroces y casos de gran corrupción; garantizar la autonomía de los servicios forenses y de protección, los cuales deben estar fuera del ámbito de control de la Fiscalía General, y aprobar una legislación que regule el uso de la fuerza.

Finalmente, se destaca que el papel de las organizaciones de la sociedad civil es muy valioso en todo el proceso de evaluación de México ante los comités y en la lucha para terminar con la tortura en nuestro país. En este sentido, durante las sesiones ante el CAT sus miembros preguntaron a la delegación mexicana si había atendido las recomendaciones de diferentes organizaciones realizadas en el 2010 y publicadas por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos en el informe titulado "Abandonados y Desaparecidos". También preguntaron sobre cuáles medidas se han tomado para evitar represalias contra los/as defensores de DH. Al respecto la delegación mexicana respondió que las organizaciones dieron ayuda a Israel Arzate en Ciudad Juárez, víctima de tortura por parte de agentes policiales. Su caso es considerado paradigmático porque se dio cuando entró en vigor el nuevo sistema de justicia penal acusatoria en Chihuahua, sistema que prometía erradicar la tortura.

Finalmente, el reciente informe de OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), ya mencionado, critica fuertemente la falta de voluntad política que ha mostrado México para resolver la práctica de la tortura, comenzando con no reconocer la gravedad del problema y maquillándola ante organismos internacionales. Por eso el informe se orienta a que el estado actúe sin demora para solucionar este crimen de lesa humanidad.

Una manera de ilustrar de manera sintética este análisis de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil se muestra en la tabla 2.4.

TABLA 2.4 PRINCIPALES ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES QUE ELABORARON INFORMES SOMBRA PARA EL CAT (2012)

Organización	Título del Informe	Fecha de entrega
ACAT–France:	"En nombre de la «guerra contra la delincuencia»"	10 oct 2012
Amnistía Internacional	"Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México"	12 oct 2012
Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan	Carta al Comité contra la Tortura y Anexo con información sobre la situación de la tortura en México	9 oct 2012
Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas, A.C.	"De la Crueldad al Cinismo"–Informe sobre Tortura en Chiapas	9 oct 2012
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, OMCT, Red Mesa de Mujeres & Centro Juárez de Apoyo a Migrantes	Torturado, encarcelado e inocente. El caso de Israel Arzate Méndez y el uso sistemático de la tortura para obtener confesiones falsas en México	15 oct 2012
Comité de Defensa Integral de DH–Gobixha	Resumen sobre tortura. Caso "Yo soy 132 Oaxaca"	15 oct 2012
Colectivo contra la tortura y la impunidad e International Rehabilitation Council for Victims of Torture	Implementation of a Nation wide system of torture documentation according to the Istanbul Protocol	15 oct 2012
Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, Centro de Derechos Humanos de las Mujeres	Informe Alternativo para el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas sobre Chihuahua, México Octubre de 2012	12 oct 2012
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. y OMCT	El arraigo hecho en México: violación a los derechos humanos	12 oct 2012
Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children	Briefing on Mexico	11 oct 2012
Human Rights Watch	"Neither Rights, Nor Security" (report dated November 2011)	24 sep 2012
International Disability Alliance (IDA)	Suggestions for disability-relevant recommendations to be included in the Concluding Observations of the Committee against Torture 49th Session (29 October to 23 November 2012)	12 oct 2012
Physicians for Human Rights	PHR_via_IRCT_Letter_Mexico_CAT49 - FORENSIC DOCUMENTATION OF TORTURE AND ILL TREATMENT IN MEXICO	12 oct 2012
Physicians for Human Rights (via IRCT)	Forensic Documentation of torture and ill treatment in Mexico	15 oct 2012
TRIAL, i(DH)eas, FONAMIH, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C., FUUNDEC, COFAMIDE y AFADEM	"¡Desaparición forzada también es tortura!"–Executive Summary	18 may 2012
TRIAL, i(DH)eas, FONAMIH, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C., FUUNDEC, COFAMIDE y AFADEM	"¡Desaparición forzada también es tortura!"–Report	18 may 2012

Fuente: estado de la presentación de informes para México. Tomado de: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=MEX&Lang=SP

EL ARTE DE SIMULAR: RESPUESTAS DE MÉXICO AL CAT

Ante la gran problemática que plantea la sociedad civil en sus informes y ante las contundentes recomendaciones y observaciones, además del regaño diplomático por parte del CAT, el estado mexicano busca comunicar y argumentar tres diferentes aspectos a lo largo de los informes que presenta. En primer lugar, la reforma al sistema de justicia penal del 2008 que establece los juicios orales, la limitación de la prisión preventiva (que solo se podrá llevar a cabo cuando otras medidas cautelares no sean suficientes), y el arraigo a los delitos cometidos por la delincuencia organizada. Además, esa reforma contempla y da vigencia a las garantías individuales y los DH. En conformidad con esa reforma constitucional las entidades del país contaban con un plazo de ocho años para su instrumentación, lo que supone que a partir de este año se contará con un sistema de justicia penal que vele por los DH de las personas y se mejore sustancialmente la manera de garantizar la justicia en el país.

El segundo punto son las diferentes capacitaciones a funcionarios, servidores públicos, elementos de la seguridad pública y a militares en temas de tortura, de DH, el empleo de la fuerza y del Protocolo de Estambul. Así pues, el estado lanza nombres de capacitaciones que fueron realizadas y el número de asistentes; sin embargo, no dice nada del impacto que tienen esas capacitaciones ni de cómo erradican la práctica generalizada de la tortura en México.

Al final se hace hincapié en que la figura del arraigo será utilizada solamente en casos de investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada. Para que esta figura pueda ser aplicada se necesita previo consentimiento por parte de un juez, el cual decretará los términos y condiciones, así como la temporalidad (máximo cuarenta días) o la extensión de este, siempre que sigan vigentes las circunstancias que justificaron su autorización inicial. A pesar de las reiteradas recomendaciones que hace el CAT, y la presión que ejerce la sociedad civil para que se elimine esa figura legal de la constitución, el estado la defiende y regula bajo el argumento de la creciente organización de la delincuencia que ha puesto en riesgo las instituciones jurídico–procesales, por lo que la reforma judicial busca poder contrarrestar su impacto en la seguridad pública con la finalidad de que los delincuentes no puedan evadir la autoridad ministerial en un primer momento, y la judicial posteriormente. También argumenta que su orientación es garantizar la eficacia de la procuración de justicia en la que se busca evitar que la persona acusada logre evadir la justicia. Esta figura, reitera el estado, es necesaria y funcional, y proporciona números y gráficos que, a la hora de analizarlos, interpreta como eficiente el trabajo que realizó el Ministerio Público durante el periodo de arraigo.

Estos tres puntos los establece, reitera y refuerza el gobierno a lo largo de todo el informe presentado ante el CAT. De igual manera, lo hace cuando lo citan a comparecer frente a los expertos. Es en ese momento cuando se encarna de manera directa una lucha simbólica por la posesión de la verdad con respecto a la situación de los DH en México. Se tiene constancia de esto en las sesiones, en las cuales los representantes de México se empeñan en destacar la reforma constitucional, la reforma al sistema judicial y la reforma al procedimiento de amparo, explicando que todas estas buscan fortalecer el sistema de garantías y crear un sistema de justicia que sea transparente y efectivo. Presumen que los estándares y normas internacionales sobre DH ya pueden ser aplicados directamente por las cortes locales, aceptando a su vez que la legislación necesita todavía ser armonizada de tal forma que incorpore uniformemente los estándares internacionales con respecto a la tortura en nuestra constitución nacional y en las estatales.

Los representantes de México resaltan el fortalecimiento de las instituciones, así como la aplicación de ciertas prácticas, entre ellas el Protocolo de Estambul. Por otra parte, hacen alusión a la amenaza que representa el crimen organizado para la seguridad de la nación y de sus habitantes, por lo que justifican que las autoridades federales se hayan "visto forzadas" a recurrir a las fuerzas armadas. Junto con este argumento declaran que la figura del arraigo es de suma importancia, puesto que previene la evasión de justicia durante el tiempo en el que se investiga el delito. Así es como podemos entender, con algunos años de diferencia, el reciente discurso del general Salvador Cienfuegos con ocasión de la difusión en redes sociales del video en el que se ve a militares, hombres y mujeres, torturando a una joven mujer.

Una manera de entender la postura de la delegación mexicana es revisar, a grandes rasgos, su composición. Según el documento de la Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra, la Delegación cuenta con tres jefes: Ruth Villanueva, subprocuradora de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República; Alejandro Negrín, embajador, director general de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Ulises Canchola, embajador, representante permanente alterno, Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales. Luego aparece una lista de once representantes, seis hombres y cinco mujeres, la mayoría subsecretarios de diversos gobiernos estatales, ninguno de trayectoria reconocida en la defensa y protección de los derechos humanos. Finalmente, aparece otro grupo propiamente llamado "delegados", con dieciséis personas, seis mujeres y diez hombres, todos de muy bajo perfil. Un total de treinta miembros de la delegación mexicana. Esta descripción numérica la podemos observar en la tabla 2.5.

TABLA 2.5 INTEGRANTES DE LA DELEGACIÓN MEXICANA AL EXAMEN ANTE EL COMITÉ CONTRA LA TORTURA (2012)

Jefes de la Delegación

Nombre	Cargo	Dependencia	Formación profesional
Ruth Villanueva	Subprocuradora de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad	Procuraduría General de la República	No hay dato
Alejandro Negrín	Embajador. Director general de Derechos Humanos y Democracia	Secretaría de Relaciones Exteriores	No hay dato
Ulises Canchola	Embajador. Representante permanente alterno	Misión Permanente de México ante la ONU y otros Organismos Internacionales.	No hay dato

Representantes

Nombre	Cargo	Dependencia	Formación profesional
Edwin Noé García	Secretario Ejecutivo de Carrera Judicial, Adscripción y Creación de Nuevos Órganos	Poder Judicial de la Federación	No hay dato
Joel Alfonso Sierra	Subsecretario de Asuntos Jurídicos	Gobierno del estado de México	No hay dato
Margarita María Guerra y Tejada	Fiscal General Jurídica, de Derechos Humanos y Atención a Víctimas del Delito	Gobierno del estado de Puebla	No hay dato
Sara Idania Martínez	Subprocuradora de Atención a Víctimas, Justicia Restaurativa y Servicios a la Comunidad	Gobierno del estado de Oaxaca	No hay dato
Alberto Raúl López	Director General de Derechos Humanos	Gobierno del Distrito Federal	No hay dato
José Román Ruiz	Subprocurador de Control de Procesos	Gobierno del estado de Campeche	No hay dato
María Isabel Sosa	Agente del Ministerio Público	Gobierno del estado de Baja California	No hay dato
Salvador Gómez	Contralmirante C.G. DEM. Unidad Jurídica	Secretaría de Marina Armada de México	No hay dato
Adriana Isabel López Padilla	Asesora Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos	Secretaría de Gobernación	No hay dato
Martha Hernández	Directora General de Supervisión y Evaluación de Centros Penitenciarios	Secretaría de Seguridad Pública	No hay dato
Adolfo Luviano	Director de Cooperación Internacional	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal	No hay dato

TABLA 2.5 (CONTINUACIÓN)

Delegados

Nombre	Cargo	Dependencia	Formación profesional
María de los Ángeles Arcos	Coord. Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia	Suprema Corte de Justicia de la Nación	No hay dato
José Manuel Alcántara	Teniente Coronel	Secretaría de la Defensa Nacional	No hay dato
Sergio Reyes	Unidad Jurídica	Secretaría de Marina	No hay dato
Fernando Ocampo	Unidad Jurídica	Secretaría de Marina	No hay dato
Reyna Birruete	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana	Secretaría de Seguridad Pública	No hay dato
María Elena Tolentino	Directora para la Defensa de los Derechos Humanos	Secretaría de Seguridad Pública	No hay dato
Elba Jiménez	Fiscal Ejecutivo Titular	Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías, PGR	No hay dato
Alfredo López	Subprocuraduría de DH, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad	Procuraduría General de la República	No hay dato
Ernesto Velázquez	Subprocuraduría de DH, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad	Procuraduría General de la República	No hay dato
Erick Hernández	Director de Asuntos Internacionales	Instituto Nacional de Migración	No hay dato
María Rita Cornejo	Directora de Asuntos Internacionales	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra Mujeres	No hay dato
Rodrigo Jiménez	Procuraduría General de Justicia de Campeche	Gobierno del estado de Campeche	No hay dato
Consuelo Olvera	Directora de Derechos Civiles y Políticos	Secretaría de Relaciones Exteriores	No hay dato
Mónica Espinosa	Jefa del Departamento de Derechos Civiles y Políticos	Secretaría de Relaciones Exteriores	No hay dato
Salvador Tinajero	Segundo Secretario	Misión Permanente ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales	No hay dato
Luis Antonio Medina	Asesor	Misión Permanente ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales	No hay dato

Fuente: Carta de la Misión Permanente a la OACNUDH, 29 de octubre de 2012. Tomado de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fLOP%2fMEX%2f12954&Lang=es

CONCLUSIONES SOBRE LA MÁS RECIENTE EVALUACIÓN AL ESTADO MEXICANO

Con este estudio podemos observar cómo el EM (estado mexicano) reprobó el examen que le practicó el CAT —habiendo violado nueve artículos de la Convención. El CAT continuó resaltando múltiples problemáticas y realizando recomendaciones —incluso haciéndolas más contundentes que en los exámenes anteriores— ante un problema que no solo se ha agravado en México, sino que incluso se ha legitimado, normalizado y naturalizado por gran parte de la población. Esta última ve a las personas torturadas, en la mayoría de los casos, como merecedoras de ese trato, al estigmatizarlas y catalogarlas inmediatamente como delincuentes, una estigmatización de la que tanto las autoridades como los medios de comunicación son responsables.

Vemos pues cómo la tortura engloba muchas problemáticas sociales y muchas violaciones de DH: falta del debido proceso, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, etc. Esto también ha llevado a que los miembros del CAT cuestionen al estado mexicano no solamente sobre tortura, sino también sobre la situación de las personas migrantes, las desapariciones forzadas y la explicación de figuras tan poco democráticas y elevadas a rango constitucional, como el arraigo.

El CAT, junto con la sociedad civil, muestran grandes preocupaciones. La falta de un marco normativo fuerte y las continuas fallas en los peritajes los han llevado a emitir recomendaciones relacionadas con el hecho de enmendar esas fallas. Recomendaciones que, debe señalarse, son reiteraciones de los exámenes anteriores, lo que muestra la gran magnitud de este problema. Sin embargo, vemos cómo, pese a ello, el estado mexicano se limita a contestar escuetamente sus cuestionamientos y muestra una mínima preocupación por esta situación en la que, según diversos IS, se han visto involucrados desde miembros de las fuerzas armadas hasta policías municipales.

Es necesario que el estado mexicano haga cumplimiento de la Convención y de las recomendaciones del CAT y, sobre todo, que deje de usar los métodos de tortura en los procesos judiciales con la finalidad de simular la "efectiva investigación", como el caso de Ayotzinapa, donde hubo tortura para obtener confesiones, y el caso de Israel Arzate.

Es importante que se comprenda en la sociedad que la tortura debe ser inadmisible, en cualquier caso, y que el hecho de oponernos a su utilización implica el respeto de la dignidad humana y de los procedimientos con los que se busca lograr justicia.

En conclusión, el estado mexicano, una vez más, lanza demasiada información y entrega informes extensos que no logran informar mucho de lo que pasa en el país con respecto a la tortura. Se devela un estado ajeno y poco sensibilizado con respecto a una práctica tan común y tan normalizada entre la población mexicana, y se sigue dando preferencia a informar sobre medidas legislativas que reiteran que en la teoría existe un México líder en materia de DH; aunque se ha comprobado que, en la práctica, una vez más y en otro comité más, el estado reprueba en esta materia.

Finalmente, ¿por qué el CAT reprueba a México? Basta ver la tabla 2.6.

TABLA 2.6 LA IMPUNIDAD PARA LA TORTURA

Datos duros sobre tortura (2006-2014)	
Número de denuncias	4,055 (Amnistía Internacional 2015)
Número de investigaciones	1,884 (Amnistía Internacional 2015)
Número de personas consignadas	119 (mayo 2014)
Número de sentencias	4 a nivel federal. 8 a nivel estatal. Centro Prodh, 2015)

EPÍLOGO

La confrontación entre Juan Ernesto Méndez y el estado mexicano

Además de que México reprueba el examen del CAT, destaca la confrontación ocurrida entre Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco, exsubsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el ahora exrelator especial contra la Tortura, Juan Ernesto Méndez. Esta confrontación, que merece un análisis detallado, muestra el comportamiento no solamente de un estado reprobado en materia de tortura, sino de un estado engallado y con autoridad para descalificar no a una persona en especial, sino al mismo sistema universal de derechos humanos. A la afirmación contundente del relator contra la Tortura, "en México la práctica de la tortura es generalizada", el gobierno, un año después, descalifica este informe señalando a su autor de "poco profesional y poco ético".

Es importante volver a las minucias del informe del relator contra la Tortura de diciembre de 2014 y, sobre todo, pasada la confrontación con el estado mexicano, el Informe de seguimiento, del 17 de febrero de 2017 (OHCHR, 2017). En el resumen de su detallado informe realiza dos afirmaciones contundentes: una, "La tortura es generalizada en México", y la segunda, "el Relator Especial llama al Gobierno a implementar prontamente sus recomendaciones y a la comunidad internacional a asistir a México en su lucha para eliminar la tortura y los malos tratos, revertir la impunidad y garantizar la reparación integral de las víctimas" (Méndez, 2014).

Para una mejor comprensión de esta batalla simbólica, en la que se ponen en juego diversos capitales simbólicos en torno a una realidad brutal como la práctica de la tortura en México, es necesario contrastar diversos momentos, un mismo personaje —Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco— pero diferentes gobiernos. En 2007, durante el gobierno del panista Felipe Calderón Hinojosa, en el marco de la 127ª Sesión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, realizada en su sede en Washington,

> Juan Manuel Gómez Robledo, de la cancillería, aseguró que existe "pleno compromiso" de la actual administración con el cumplimiento de los derechos humanos en el país, amén de que continuará la apertura al escrutinio internacional [...] Señaló que entre 1994 y 2006, 74 personas han sido sentenciadas por el delito de tortura en 13 estados de la República. Contrario a ello, los representantes de la sociedad civil afirmaron que

> los sancionados por ese ilícito es un número menor al que aseguró el gobierno (Emir Olivares, 2007).

Dos años después, en la audiencia pública convocada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Campo Algodonero, sobre feminicidios en Ciudad Juárez, el mismo personaje

> dijo que la delegación gubernamental mexicana reconocerá ante la corte la afectación que sufrieron los familiares de las tres mujeres que fueron asesinadas, en virtud de las irregularidades ocurridas en la primera fase de las investigaciones. Por ello, manifestó que desde el inicio del proceso ante la Comisión Interamericana, el Estado mexicano presentó una solución amistosa que contenía un ofrecimiento de reparación integral, basada en estándares internacionales, incluyendo una indemnización económica y medidas y garantías de no repetición (Saldierna, 2009a)

Otros dos años después el mismo personaje dio otra batalla contra organismos de la ONU, ahora en torno al arraigo y el fuero militar. El contexto es que en el año 2009, como veremos más adelante en el capítulo VIII, se realizó por primera vez el Examen Periódico Universal al estado mexicano, en el que aceptó la mayoría de las recomendaciones, excepto las que se referían al arraigo y al fuero militar. De ahí que Gómez Robledo "rechazó [...] que el gobierno federal haya utilizado un lenguaje tramposo para negarse a aceptar las recomendaciones que le hizo el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU, en materia de arraigo y fuero militar" (Saldierna, 2009b). La misma nota periodística da cuenta de la argumentación del funcionario federal para justificar las dos recomendaciones:

> En entrevista con *La Jornada*, Gómez Robledo Verduzco resaltó que el arraigo no es una medida que pueda equipararse a una detención arbitraria, sino que se trata de un instrumento cautelar de carácter excepcional sujeta al control judicial, que se aplica contra quienes presumiblemente tienen vínculos con el crimen organizado, para que el Ministerio Público pueda allegarse de elementos para saber si hay presunción de culpabilidad (Saldierna, 2009b).

Y respecto al fuero militar afirmó:

> Sobre el fuero militar, el funcionario de la SRE subrayó que se trabaja en la adecuación del código respectivo, en los tratados de derechos humanos y en la reforma del sistema penal, con el objetivo de transparentar aún más los procedimientos ante los tribunales militares y ampliar la participación de las víctimas en los mismos (Saldierna, 2009b).

Con estos antecedentes ya podemos aproximarnos al debate —que llamamos lucha simbólica porque lo que se pone en juego no es solo la autoridad legítima para *nombrar* lo que ocurre en la realidad sino el lugar desde donde se pronuncia un tal discurso— con el exrelator especial contra la tortura, Juan Ernesto Méndez. Hacia finales de marzo de 2015, un mes después del intenso y confrontativo examen a México en materia de desapariciones forzadas que le hiciera el comité respectivo, el exsubsecretario de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores afirmó que "incide negativamente

en la valoración que se haga sobre la situación que vive el país" (Ciro Pérez, 2015). En la misma nota periodística se da cuenta de varias afirmaciones de Gómez Robledo: "Luego de reiterar su rechazo a dicho término [generalizada] pues no se corresponde con una política de Estado la comisión generalizada de violaciones en contra de la población civil en forma sistemática" (Ciro Pérez, 2015). La nota comenta que fue

> [...] en un comentario que el propio subsecretario hizo ante senadores, aseguró que el relator de la ONU "no fue profesional ni ético" y que México no volverá a trabajar con él... En una relación madura y de cooperación como la que hemos sostenido desde hace tantos años, es la primera vez que tenemos una discrepancia en torno a la caracterización de la situación que se vive en México. Muchos de los puntos contenidos en el informe tienen mucho valor, pero donde tenemos una diferencia es en la valoración que se hace sobre la presunta práctica generalizada de la tortura (Ciro Pérez, 2015).

Para Gómez Robledo la palabra dura es "generalizada", por lo que afirma:

> Gómez Robledo destacó que el término "generalizada" significa que "hay una política de Estado de violación a los derechos humanos, en un contexto de ataque o de comisión generalizada de violaciones en contra de la población civil en forma sistemática y con conocimiento de causa de quien lo perpetra" (Ciro Pérez, 2015).

Además, añade en la misma entrevista:

> "Nos oponemos, porque en modo alguno es la situación que se vive en México, por más que enfrentemos todavía zonas de vulnerabilidad, desafíos y fragilidades institucionales". Reconoció que durante el año previo a la publicación del informe de la ONU pidió reiteradamente al relator que reconsiderara ese término (Ciro Pérez, 2015).

Y para redondear su postura expresa cómo entiende la palabra "generalizada":

> No debería haber un solo caso de tortura ... pero decir que se trata de una situación generalizada equivale a que se comete en las 32 entidades federativas, en los tres órdenes de gobierno y en todo momento del proceso: desde la detención hasta la sentencia firme, y luego cuando se está purgando sentencia. Eso es lo que, creemos, debió haber sido dicho en términos más equilibrados y objetivos (Ciro Pérez, 2015).

En su descalificación al relator especial contra la tortura de la ONU Juan Manuel Gómez Robledo Verduzco es apoyado por su entonces jefe, José Antonio Meade Kuribreña, exsecretario de Hacienda, quien

> [...] respaldó ayer los señalamientos del subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Juan Manuel Gómez Robledo, en torno a que el relator especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para la tortura, Juan Méndez, no fue profesional ni ético al destacar que en México esa práctica es generalizada ... Me parece muy irresponsable y muy poco ético que sobre la base de dichos que no pudo sustentar y que no pudo documentar, concluya que hay una práctica generalizada de la tortura (Saldierna, 2015).

Por si fuera poco, el apoyo del entonces secretario de Relaciones Exteriores, "Un día después de conocer el informe sobre México, el embajador ante Naciones Unidas, Jorge Lomónaco, rechazó que en el país la tortura sea una práctica generalizada. Eso no corresponde con la realidad" (Saldierna, 2015). Cabe destacar que es justamente con este representante de México con quien va a responder el exrelator contra la tortura en una carta oficial, con el sello y el respaldo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU.

En primer lugar, tanto las declaraciones de Gómez Robledo como de Meade Kuribreña para Juan Ernesto Méndez "constituyen un ataque personal". La defensa es muy precisa:

> A lo largo de mi carrera en derechos humanos, y a partir de mediados de 1980, he visitado México en varias oportunidades, incluyendo visitas en calidad de Relator para México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000–2003). Jamás vi mi integridad ni mi ética cuestionadas, hasta ahora. Quienes ocupamos las posiciones de expertos independientes de Naciones Unidas estamos acostumbrados a ser acusados de haber violado el Código de Conducta para los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos (Código de Conducta), pero debo decir que jamás esperé una acusación de México en ese sentido. Quiero dejar sentado y claro mi absoluto desacuerdo con que cualquiera de mis acciones o informes violen el Código de Conducta (Méndez, 2015).

A la acusación de que fuera objeto en el sentido de que fue "poco ético" responde de manera contundente y devuelve la acusación sobre quiénes fueron los poco éticos:

> Hubiera sido una falta de ética de mi parte haber sucumbido a presiones que recibí en ese primer momento para que cambiara de parecer, del mismo modo que sería una falta de ética cambiar mi parecer al redactar el informe o incluso ahora, cuando toda la evidencia que tengo a disposición solamente ratifica mi evaluación (Méndez, 2015).

A la acusación de Gómez Robledo de que solo busca quedar bien con los gobiernos, responde: "Muy en contrario, para que el diálogo con los Gobiernos sea realmente constructivo, tengo que ser justo, pero también honesto, al describir la situación tal como la veo" (Méndez, 2015).

A la acusación de Jorge Lomónaco de que la evaluación del informe carece de fundamentos porque se basa solo en 14 casos de tortura, Juan Ernesto Méndez responde y justifica:

> En primer lugar, quiero aclarar que esos 14 casos que he enviado a lo largo de pocos meses representan la situación de 107 víctimas mexicanas, además de un grupo indeterminado de personas que habrían sido víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes como resultado del uso excesivo de la fuerza para reprimir manifestaciones... [todo esto] es mucho más que la cantidad de casos enviados a cualquier otro país en el curso de un solo año (Méndez, 2015).

En otras acusaciones a Juan Ernesto Méndez utilizan mal sus palabras o las tergiversan, como cuando dicen que señaló que la metodología utilizada por los Procedimientos especiales es "rudimentaria e insatisfactoria"; al respecto, su respuesta es contundente e incluso se lanza al ataque para cuestionar la "honestidad intelectual" del embajador Lomónaco:

> Su carta me cita erróneamente de diversas maneras. He dicho en reiteradas oportunidades que el procedimiento de comunicaciones individuales es "rudimentario e insatisfactorio". Y he dicho esto porque el procedimiento consiste solamente en un intercambio de notas escritas con los gobiernos, y no existe una oportunidad para confrontar evidencia, recibir testimonios de testigos o examinar documentos... Muy por el contrario, mis colegas de relatorías, los equipos de apoyo en la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y yo mismo aplicamos métodos y técnicas que han sido desarrolladas y perfeccionadas a lo largo de décadas de investigación fáctica en derechos humanos. *Debido a que este es un punto central en su carta, me permito apelar a su honestidad intelectual para que corrija la afirmación que erróneamente se me ha adjudicado*[2] (Méndez, 2015).

Hasta aquí, apenas el primero de los grandes argumentos que plantea el exrelator contra la tortura, pues, como señala en su carta al embajador Lomónaco, hay un segundo argumento que cuestiona la argumentación gubernamental de que se basa en solo 14 casos; aquí su respuesta:

> En segundo lugar, y como le he reiterado a su Gobierno, mi evaluación no se basa exclusivamente en los casos presentados en forma de comunicación individual. Por el contrario, se basa en comunicaciones enviadas en años anteriores (en 2012 y 2013 se trataron de 25 víctimas); en conversaciones mantenidas con instituciones mexicanas de control; en documentos oficiales que refieren al número de denuncias recibidas por esas instituciones independientes y por varias procuradurías; y en información y documentos que refieren a la respuesta del poder judicial y de las procuradurías ante estas denuncias. Además, mis conclusiones se basan en la amplia información e informes recibidos por parte de la sociedad civil, y en numerosas entrevistas mantenidas en el curso de mi visita con víctimas de tortura o sus familiares, representantes o testigos, quienes no solamente provenían de las regiones visitadas, sino que de diversos puntos del país, ya que muchas de estas personas viajaron para encontrarme (Méndez, 2015).

El argumento principal contiene la palabra dura, generalizada, y es el tercer argumento que destaca el exrelator Juan Ernesto Méndez en los siguientes términos:

> En tercer lugar, mi evaluación sobre la naturaleza generalizada de la tortura en México se basa en el hecho de que todas esas fuentes aducen circunstancias similares... Más importante aún, las historias eran muy similares independientemente de quienes llevaban a cabo la detención, se tratara de la policía municipal, estatal o federal; las procuradurías estatales o federales; o el Ejército o la Marina (Méndez, 2015).

Quizá el argumento de mayor contundencia no esté tanto en la práctica generalizada de la tortura, sino en su impunidad, que es parte de lo que queremos destacar en este libro. Así es como argumenta el exrelator:

2. Las cursivas son nuestras.

> En cuarto lugar, mi evaluación se basa en la muy escasa evidencia existente de que las miles de denuncias reciban una respuesta adecuada por parte de las autoridades, en la forma de investigaciones, enjuiciamiento y castigo adecuado de los responsables, un imperativo absoluto bajo la Convención contra la Tortura. De esas miles de denuncias, he podido determinar un total de solamente 5 sentencias condenatorias en la jurisdicción federal en el periodo comprendido entre 2005 y 2013. Asimismo, pude constatar que existe un nivel similar de impunidad en la mayoría de las jurisdicciones estatales (Méndez, 2015).

Coloquialmente podemos afirmar que a Juan Ernesto Méndez no le falta el sentido del humor y una cierta ironía, pues cuestiona que el gobierno mexicano quiera elevar el nivel de estándar de evidencia que utilizan los Procedimientos Especiales de la ONU. No es el caso plantearlo aquí, pero sí vemos su importancia solo para destacar lo desmesurado de la acusación que hace el gobierno mexicano que, si entramos en los detalles, es una argumentación desesperada e irracional, comprensible solo porque es la reacción de quien fue señalado a escala internacional y, por tanto, su prestigio o capital simbólico se vio seriamente mermado con este informe.

Otra argumentación que utiliza el exrelator contra la tortura es señalar de sospechosa la reacción de sorpresa ante sus conclusiones. Así, la palabra causa del escándalo y sorpresa, "generalizada", tiene sus matices en documentos oficiales que el propio Juan Ernesto Méndez cita en su carta. Por ejemplo, del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014–2018 usa el término "tema recurrente"; de la CNDH, cita que recibió una denuncia por tortura en 2005, pasó a recibir 2,126 en 2012; el CAT, habla de la tortura en términos de "habitual" y "sistemática". Al referirse al Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas destaca que "dijo que en México la impunidad por el crimen de desaparición forzada era generalizada. Recientemente, en febrero de 2015, el Comité sobre Desapariciones Forzadas concluyó que había un contexto generalizado de desapariciones en varias partes del país, muchas de las cuales podían ser caracterizadas como desapariciones forzadas" (Méndez, 2015).

No está por demás señalar que, al final de su carta, el exrelator contra la tortura expresa su disposición al diálogo constructivo y reitera su petición de realizar una visita para dar seguimiento a su informe. Esa invitación jamás llegó. Peor aún, en el caso del GIEI, para el caso Ayotzinapa, se dio una expulsión poco diplomática.

Recientemente la periodista Carmen Aristegui entrevistó a Juan Ernesto Méndez, en CNN en español, en la que reiteró, una vez más, los términos de su informe:

> ... esa práctica se reproducía exactamente de la misma manera, ya sea que actuaran las policías locales, la policía estatal, la policía federal, los cuerpos del Ministerio Público estatal o el federal, se reproducía también cuando actuaban las fuerzas armadas, en ese sentido es que yo considero generalizada, no era que estuviera limitada a ciertos agentes del estado fuera de control o a ciertas corporaciones, particularmente más descontroladas que otras, lamentablemente, es en ese sentido que quiero decir que es generalizada. El gobierno mexicano quería que dijera que la tortura era un problema recurrente, pero a mí me parecía que eso no capturaba realmente lo que yo vi [...] es una práctica generalizada [...] Obviamente lo que dije también ahora en el Informe de Seguimiento, es que me hubiera gustado decir o que me equivoqué en aquel entonces o que las cosas habían cambiado y ya no era generalizada la tortura, pero lamentablemente eso va a tener que esperar y entonces podré decir, y espero poder decir, que la tortura ya no es

> generalizada en México, pero por el momento, lamentablemente, esa es mi observación (Aristegui, 2017).

Hasta aquí un debate emblemático que solamente ha servido para mostrar un gobierno mexicano particularmente sensible a los señalamientos de los organismos internacionales. Si alguna duda quedara del ritual social que implicó este debate, con toda su carga simbólica, ahí está el relevo de Juan Ernesto Méndez, Nils Melzer, cuyas primeras declaraciones fueron ratificar lo dicho por su antecesor. Además, para celebrar el 26 de junio, Día Internacional de las Naciones Unidas en Apoyo de las Víctimas de la Tortura, el nuevo relator afirmó que "la prohibición absoluta de la tortura y de cualesquiera tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes bien podría ser el logro más fundamental en la historia de la humanidad", además, "cualquier tolerancia o permisividad hacia tales prácticas, por excepcional o bien argumentada que parezca, conducirá inevitablemente por la pendiente que lleva a la total arbitrariedad y el uso de la fuerza bruta, para desgracia de toda la humanidad" (Melzer, 2017).

Un corolario: Recientemente, en el 34º Periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU, realizadas del 27 de febrero al 24 de marzo de 2017, el todavía relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes presentó un "informe de seguimiento" sobre su visita a México, la cual tuvo lugar del 21 de abril al 2 de mayo de 2014, en el que su primera conclusión y recomendación es la siguiente:

> 104. El Relator lamenta concluir una vez más que la tortura y los malos tratos siguen siendo generalizados en México. La tortura, la cual incluye en alarmantes ocasiones el uso de la violencia sexual, se utiliza para castigar o extraer información o confesiones. A esto se le suma un contexto de impunidad grave, donde la falta de investigación de estos hechos es la regla. Entendemos que la eliminación de la tortura es un desafío fundamental para México y es por ello que reiteramos nuestra recomendación sobre la importancia de promulgar la Ley General sobre la Tortura, con disposiciones apegadas a los más altos estándares internacionales. El Relator seguirá dando seguimiento al proceso de sanción de la Ley y, sobre todo, al proceso de su implementación (OHCHR, 2017).

REFERENCIAS

Amnistía Internacional (2015). "Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continúa", Londres. Recuperado el 16 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fLOP%2fMEX%2f12954&Lang=en

Aristegui, Carmen (2017, 17 marzo). "Juan Méndez: La tortura en México es aún una práctica generalizada", en *CNN Español*. Entrevista. Recuperado el 25 de mayo de 2017, de http://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-pkg-aristegui-intvw-juan-mendez-tortura-mexico/#0

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). "Declaración Universal de los Derechos Humanos". Recuperado el 5 de mayo de 2017, de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (1975). "Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes". Recuperado el 29 de mayo de 2017, de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/DeclarationTorture.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (1984). "Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes". Recuperado el 23 de mayo de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (2002). "Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes". Recuperado el 25 de mayo de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCAT.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (2007). "Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del artículo 19 de la Convención. Conclusiones y recomendaciones del CAT". Recuperado el 3 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fLOP%2fMEX%2f12954&Lang=en

Asamblea General de las Naciones Unidas (2009). "Lista de cuestiones previas a la presentación del 5° y 6°Informe de México", CAT. Recuperado el 13 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fLOP%2fMEX%2f12954&Lang=en

Asamblea General de las Naciones Unidas (2013). "Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en 49° período de sesiones", CAT. Recuperado el 23 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fLOP%2fMEX%2f12954&Lang=en

Asamblea General de las Naciones Unidas (2014). "Lista de cuestiones previas a la presentación del 7° Informe de México que debe presentar en 2016", CAT. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fLOP%2fMEX%2f12954&Lang=en

Asociación para la Prevención de la Tortura (2015). "Elegidos nuevos miembros del Comité contra la Tortura de Naciones Unidas". Recuperado el 14 de septiembre de 2017, de http://www.apt.ch/es/news_on_prevention/elegidos-nuevos-miembros-del-comite-contra-la-tortura-de-naciones-unidas/#.Wbs05dGZJhE

CDH Fray Bartolomé de las Casas (2012). *De la Crueldad al Cinismo. La tortura en Chiapas*. México.

CDH–ONU (s.f.). "Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes – México". Recuperado el 29 de mayo de 2017, de http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeSeguimientoRelatorONUTortura2017.pdf

CDH–ONU (2014). "Informe del Relator Especial contra la Tortura, Juan E. Méndez". Recuperado el 2 de mayo de 2017, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf

CDH–ONU (1998a). "Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado de conformidad con la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos". Recuperado el 22 de mayo de 2017, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1553.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1553

CDH–ONU (1998b). "Informe del Relator Especial Sr. Nigel S. Rodley presentado con arreglo a la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos, México". Recuperado el 12 de mayo de 2017, de www.sitios.scjn.gob.mx/curso/docs/IV.%20F_RE_Tortura_VisitaMexico1998.pdf

Centro Prodh (2015). "Informe sobre Patrones de Violaciones a Derechos Humanos", pp. 42–43. Recuperado el 9 de mayo de 2017, de https://centroprodh.org.mx/2015/06/09/informe-sobre-patrones-de-violaciones-a-derechos-humanos/

CNDH (2012). "Informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas sobre el cumplimiento de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes en México". Recuperado el 21 de mayo de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_IFN_MEX_12966_S.pdf

CODIGODH (2012). "Resumen sobre tortura. Caso Yo soy 132, Oaxaca". Recuperado el 4 de mayo de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12962_S.pdf

Consejo de Europa (1998). "Convenio europeo de derechos humanos revisado en conformidad con el Protocolo n°11", Consejo de Europa. Recuperado el 11 de mayo de 2017, de http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/ConsejoDeEuropa/Documents/Convenio%20Europeo%20para%20la%20Protecci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20Humanos%20y%20de%20las%20libertades%20fundamentales.pdf

COSYDDHAC *et al.* (2012). "Informe sobre el estado de Chihuahua, en México para el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas". Recuperado el 31 de mayo de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12964_S.pdf

Fundación para la Justicia *et al.* (2013). "Informe de seguimiento a las observaciones finales del CAT sobre los informes 5º y 6º combinados de México". Recuperado el 13 de mayo de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGS_MEX_15851_S.pdf

Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children (2014). "Briefing on Mexico for The Committee against Torture Pressessional working Group", 52a sesión. Recuperado el 22 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fIFN%2fMEX%2f12966&Lang=en

Gobierno Federal de México (2011). "Información de seguimiento complementaria proporcionada por México sobre la aplicación de las observaciones finales del Comité contra la Tortura" (CAT/C/MEX/CO/4). Recuperado el 23 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMEX%2fCO%2f4%2fADD.2&Lang=en

Gobierno Federal de México (2014). "Información recibida de México sobre el seguimiento de las observaciones finales", CAT/C/MEX/CO/5–6/Add.1. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMEX%2fCO%2f5-6%2fAdd.1&Lang=en

Gobierno Federal de México (2011). "Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados partes debían presentar en 2010, presentados en respuesta a la lista de cuestiones" (CAT/C/MEX/Q/5–6). Recuperado el 4 de junio de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMEX%2f5-6&Lang=en

Gobierno Federal de México (2008). "Respuestas del Gobierno de México sobre las conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura" (CAT/C/MEX/CO/4). Recuperado el 4 de junio de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fC%2fMEX%2fCO%2f4%2fAdd.1&Lang=en

Gobierno Federal de México (2013). "Segundas respuestas de México a las recomendaciones y preguntas formuladas por el Subcomité en su informe sobre la primera visita periódica a México", CAT/OP/MEX/1/Add.2. Recuperado el 5 de junio de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2FOP%2FMEX%2F1%2FADD.2&Lang=en

Gobierno Federal de México (2012). "Sustentación del V y VI informe Consolidado de México sobre el cumplimiento de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ante el CAT". Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_STA_MEX_12955_S.pdf. Consultado el 6 de junio de 2017.

Human Rights Watch (2011). "Ni Seguridad, Ni Derechos". Recuperado el 22 de junio de 2017, de https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf

Human Rights Watch, Tortura, Noviembre 2011 + Carta al CAT del 24 de septiembre de 2012

International Disability Alliance (IDA). (2010). *Suggestions for disability – relevant recommendations. Para el CAT*. Recuperado el 11 de junio de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/CMR/INT_CAT_NGO_CMR_44_8394_E.pdf

Kälin, Walter. "La lucha contra la tortura", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Recuperado el 24 de agosto de 2017, de https://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmgq.htm

Melzer, N. (2017). "La supresión de la tortura requiere un nuevo compromiso de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, afirman los expertos". Recuperado el 25 de agosto de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21794&LangID=S

Méndez, Juan Ernesto (2014). "Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", Comité de Derechos Humanos. Recuperado el 20 de agosto de 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf

Méndez, Juan Ernesto (2015). "Carta al Embajador Jorge Lomónaco, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario Permanente ante la Representación Permanente de la Misión de México ante la Oficina de Naciones Unidas y otras organizaciones en Ginebra, Suiza, 1º de abril de 2015". Recuperado el 27 de mayo de 2017, de http://antitorture.org/wp-content/uploads/2015/04/April_1_2105_Special_Rapporteur_Torture_Letter_EN_ES.pdf

Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra (2012). "Lista de delegación". Recuperado el 22 de agosto de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_LOP_MEX_12954_S.pdf

OHCHR (s.f.). "Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura". Recuperado de https://www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/UNVFT/Pages/Index.aspx. Recuperado el 27 de agosto de 2017.

OHCHR (s.f.). "Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". Recuperado el 17 de agosto de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/Issues/Torture/SRTorture/Pages/SRTortureIndex.aspx

OHCHR (2017). "Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". Recuperado el 15 de mayo de 2017, de https://hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeSeguimientoRelatorONUTortura2017.pdf

Olivares Alonso, Emir (2007). "Persiste tortura en México, admite el gobierno federal ante la CIDH", en *La Jornada*. Recuperado el 11 de mayo de 2017, de http://www.jornada.unam.mx/2007/03/11/index.php?section=sociedad&article=037n1soc

Osmañczyk, Edmund Jan (1979). *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*. México: FCE.

Pérez Silva, Ciro (2015, 1 de abril). "Insiste Gómez Robledo en descalificar a relator de la ONU", en *La Jornada*. Recuperado el 11 de mayo de 2017, de http://www.jornada.unam.mx/2015/04/01/politica/005n1pol

Physicians for Human Rights (2008). "Forensic Documentation of torture and ill treatment in Mexico". Recuperado el 3 de agosto de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12973_E.pdf

Red TDT y OMCT (2012). "Situación de la tortura en México". Recuperado de https://redtdt.org.mx/?p=1684. Recuperado el 13 de mayo de 2017.

Saldierna, Georgina (2009a). "Niega el Estado mexicano impunidad en el caso del Campo Algodonero", en *La Jornada*. Recuperado el 3 de mayo de 2017, de http://www.jornada.unam.mx/2009/04/25/sociedad/037n2soc

Saldierna, Georgina (2009b). "La SRE rechaza las críticas de la ONU en materia de arraigo y fuero militar", en *La Jornada*. Recuperado el 3 de mayo de 2017, de http://www.jornada.unam.mx/2009/06/22/politica/023n1pol.

Saldierna, Georgina (2015, 28 de marzo). "Meade mantiene la descalificación al trabajo del relator especial de ONU contra la tortura", en *La Jornada*. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de http://www.jornada.unam.mx/2015/03/28/politica/005n1pol

Secretaría de la Defensa Nacional (2016). "Cienfuegos Zepeda, Salvador, Mensaje pronunciado a las tropas por Salvador Cienfuegos Zepeda", Campo Militar no. 1–A, Ciudad de México, el 16 de abril de 2016. Recuperado el 29 de mayo de 2017, de http://www.gob.mx/sedena/prensa/mensaje-pronunciado-por-el-c-general-salvador-cienfuegos-zepeda

Siscar, Majo (2014, 7 de julio). "México falsea ante la ONU las sentencias por tortura", en *Animal Político*. Recuperado el 23 de agosto de 2017, de http://www.animalpolitico.com/2014/07/mexico-falsea-ante-la-onu-las-sentencias-por-tortura/

Sonderegger, L. (2013). *Torture and the fight against terrorism*. EBSCO.

Subcomité para la Prevención de la Tortura (2008). "Informe sobre la visita a México". Recuperado el 15 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCAT%2fSTA%2fMEX%2f12955&Lang=en

Subcomité para la Prevención de la Tortura (2010). "Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes". Recuperado el 7 de mayo de 2017, de https://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/ReportMexico_sp.pdf

TRIAL *et al.* (2012). "¡Desaparición forzada también es tortura! Informe alternativo al CAT con respecto a los informes periódicos 5º y 6º combinados de México". Recuperado el 17 de mayo de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12976_S.pdf

*Noche y niebla. Desaparecer las desapariciones forzadas**

DIANA LAURA ZÁRATE ROSALES

Ariel Dulitzky, presidente–relator del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) en el periodo 2010–2016, mencionó que las desapariciones forzadas son una técnica de terror en donde los países latinoamericanos han desempeñado un papel fundamental para el desarrollo de mecanismos de protección a las víctimas. En esta región en particular las desapariciones forzadas se cometen contra grupos considerados terroristas o subversivos, es una "estrategia utilizada por las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad, los servicios de inteligencia, o de grupos paramilitares que actúan con la cooperación, la tolerancia o la aquiescencia del Estado" (Dulitzky, 2015, p.9). Por su parte, en México las desapariciones forzadas se comenzaron a utilizar en mayor medida durante el periodo de la "Guerra Sucia", como una política de estado a raíz de la doctrina de seguridad nacional. Como menciona Dulitzky (2015) en el prólogo del libro *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*, ahora se ha expandido la práctica a otros contextos, como las desapariciones forzadas llevadas a cabo por el crimen organizado y los cárteles de droga y las desapariciones en el contexto de la inmigración irregular, tráfico o trata de personas.

La Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzada define la desaparición forzada como sigue:

> A los efectos de la presente Convención, se entenderá por "desaparición forzada" el arresto, la detención, el secuestro, o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o de personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2006).

A raíz de la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa esta problemática ha ido ganando terreno en la discusión pública. México únicamente ha sido examinado por el Comité Contra las Desapariciones Forzadas una sola vez y por lo encontrado en las actas de la sesión, se revela la contundencia con la que el Comité expresa su preocupación sobre el tema y sobre los grandes y alarmantes casos que presenta la sociedad civil, en las

* Una versión resumida se publicó en la revista *Xipe totek,* vol. XXV–2, No.98, del 30 de junio de 2016, pp. 166–193. Debido a que este trabajo se entregó en octubre de 2017 es importante destacar algunos hechos relevantes desde entonces: a) a la composición del Comité, con la mitad de sus integrantes cambiados en junio de este año (2019); b) el hecho de que el Comité ha tratado México por segunda vez en su 15ª sesión en noviembre de 2018, con nuevas recomendaciones al estado de México; c) los Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas que recogen en buena parte la experiencia del Comité con México, adoptadas por el Comité en su 16ª sesión en abril de 2019. Finalmente, también valdría la pena referirse a la nueva edición del libro de ONU–DDHH: *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos de Naciones Unidas*, publicada y ampliada en junio de 2019. Agradecemos a Rainer Huhle estas observaciones realizadas con el envío del Prólogo de este libro.

que deja ver la complicidad con la que trabajan el crimen organizado y agentes estatales. En este capítulo nos encontramos nuevamente con los tres diferentes grupos de agentes que toman la problemática y la desarrollan según su interés: el Comité, la sociedad civil y el estado mexicano.

En primer lugar, se establecerán los antecedentes, donde se hace mención de las actividades realizada por el GTDFI, que fue creado en 1980 y realizó su primera visita a México en 1982. El trabajo realizado por el GTDFI sienta las bases para que años después la Asamblea General de las Naciones Unidas adopte en 1992 la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y más tarde, en 2006, la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

En segundo lugar, se hace una crónica cuyo propósito, al igual que en los capítulos anteriores, es mencionar cuándo se han dado las sesiones del Comité. En este caso, el Comité contra las Desapariciones Forzadas es el más nuevo de todos y el que únicamente ha tenido una sola sesión para examinar al estado mexicano.

Después se desarrolla el apartado Balance de recomendaciones, en el que se retoman las 126 recomendaciones emitidas por diversos organismos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano. De este último se retoman las recomendaciones hechas por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), dependiente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este apartado se desarrolla con las tres principales problemáticas identificadas: 1) las desapariciones forzadas y su permanencia en la impunidad; 2) un marco jurídico y legislativo desapegado a la realidad, y 3) grupos vulnerables: la revictimización que enfrentan las víctimas, familiares y defensores y defensoras de derechos humanos.

En el siguiente apartado se retomarán los resultados y el análisis del único examen realizado a México por parte del Comité. Es interesante el ejercicio de análisis entre los diferentes agentes que participaron; aquí se analiza el informe del estado mexicano al Comité, los informes sombra de la sociedad civil, y las observaciones y recomendaciones que hace tanto el Comité como el Grupo de Trabajo; de igual manera, se presentan las posturas que los tres grupos de agentes mantienen durante la sesión del Comité.

En las conclusiones se busca que el lector pueda recoger todas las ideas principales del capítulo y pueda darse cuenta de cómo las desapariciones forzadas han sido perpetradas por el estado desde hace muchos años, de cuáles son las causas por las que sigue "desapareciendo las desapariciones forzadas" en el sentido de que busca invisibilizarlas y en seguir perpetrando la impunidad ante esta problemática.

ANTECEDENTES

Los diversos actores que confluyen para denunciar la práctica de las desapariciones forzadas en México tienen una influencia que es sumamente relevante. Primero, para registrar que en 1978 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, llamó la atención sobre la problemática de las desapariciones forzadas y en su resolución 33/173 pidió a la Comisión de Derechos Humanos "que examine la cuestión de las personas desaparecidas con miras a hacer las recomendaciones apropiadas" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1978); pero no fue hasta 1980 cuando, preocupados por la información recibida sobre las desapariciones forzadas de personas que se estaban llevando a cabo en distintos

países, principalmente en Argentina y Chile, y convencidos de la necesidad de tomar las medidas adecuadas al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución No. 20 (XXXVI) del 29 de febrero de 1980 creó un Grupo de Trabajo, "el cual estaría integrado por cinco miembros, en calidad de expertos a título individual, para examinar cuestiones relativas a desapariciones forzadas o involuntarias de personas" (Gobierno Federal de México, 2014, p.6).

Para cumplir con ese propósito los expertos "estarían encargados de solicitar y recibir información del gobierno, familias, organizaciones intergubernamentales, organizaciones humanitarias y otras fuentes confiables sobre la situación de las desapariciones forzadas" (Gobierno Federal de México, 2014, p.17). Durante los primeros años de su creación el GTDFI no contaba realmente con los instrumentos legales que definiesen las desapariciones forzadas; por eso, gran parte de sus primeros esfuerzos fueron hacia "la definición del fenómeno y el establecimiento de principios jurídicos para prevenir, investigar, sancionar y erradicar este crimen internacional" (Dulitzky, 2015, p.9).

De acuerdo con Dulitzky (2015, p.7), el GTDFI fue el primer mecanismo especializado en materia de derechos humanos dentro de Naciones Unidas y es de reconocerse la enorme labor de las víctimas, principalmente latinoamericanas, en el proceso de creación del GTDFI y del fortalecimiento de medidas institucionales y jurídicas frente a las desapariciones forzadas. Además, "sus sociedades, a través de las organizaciones de familiares y organizaciones de derechos humanos, crearon, fortalecieron y desarrollaron el movimiento internacional de derechos humanos. Las Madres y Abuelas de la Plaza de Mayo en Argentina, la Vicaría de la Solidaridad en Chile, la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos–Desaparecidos (FEDEFAM) y muchas otras organizaciones en todos los países crearon nuevas estrategias de resistencia contra las dictaduras y las injusticias cometidas durante las guerras civiles e incluso en contra de las desapariciones en contextos democráticos" (Dulitzky, 2015, p.12).

Posteriormente a la resolución 33/173 la Comisión de Derechos Humanos "autorizó el 6 de marzo de 1979 la designación como expertos del doctor Félix Ermacora y de Waleed M–Sadi para que estudiasen la cuestión de la suerte de las desapariciones en Chile, emitiendo un informe a la Asamblea General del 21 de noviembre de 1979" (Wikipedia, s.f.). De manera paralela, la Organización de Estados Americanos (OEA), después de que la CIDH hiciera una histórica visita a la Argentina, hizo tibias exhortaciones a los estados para que se abstuvieran de hacer leyes que obstaculicen las investigaciones de casos de desaparición forzada. Eran los tiempos de las dictaduras militares que hicieron de este delito un instrumento de terror y "la OEA, bajo presión de la dictadura, se negó a condenar a la Argentina en 1979, tras la visita de la Comisión, los defensores de los derechos humanos y familiares de los desaparecidos llevaron sus esfuerzos a Naciones Unidas" (Dulitzky, 2015, p.8).

Doce años después de la creación del GTDFI, en 1992, la Asamblea General adoptó la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, del cual el GTDFI fue encomendado para seguir el proceso de cumplimiento por parte de los estados; además, se estableció que los países pueden solicitar la visita del GTDFI para que éste examine la situación de desapariciones forzadas que se presenta en sus respectivos países. Y no fue sino hasta el 20 de diciembre de 2006 cuando se creó la Convención Internacional para la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, en la cual se estableció la creación del Comité Contra las Desapariciones Forzadas, que se encargaría de

vigilar el cumplimiento de la Convención por parte de los países. La diferencia que existe entre la Declaración y la Convención es que la primera no es vinculante, mientras que la segunda sí lo es.

Del 11 al 13 de enero de 1982 el GTDFI realizó su visita a México, siendo esta la primera que realizaba desde su creación; el objetivo de esta visita fue el de establecer contactos directos con las autoridades y las organizaciones nacionales interesadas en las desapariciones forzadas o involuntarias. En ese año el GTDFI recibió 43 informes sobre desapariciones forzadas por parte de familiares, por lo que una de sus mayores preocupaciones fue obtener una relación equilibrada de los informes sobre desapariciones forzadas. Durante la visita el GTDFI pidió permiso para visitar una instalación militar de México relacionada, según algunos informes, con las desapariciones forzadas, pero no resultó posible realizar la visita.

Por su parte, el gobierno de México aseguró al GTDFI que estaba dispuesto a abrir de nuevo todo expediente cerrado o llevar a cabo nuevas investigaciones sobre los 43 informes de desapariciones forzadas transmitidos. Además, algunos miembros del gobierno de México explicaron al GTDFI el funcionamiento del sistema de peticiones de amparo y otros recursos, y le proporcionaron información relativa a cinco personas desaparecidas, información que también se le otorgó a los familiares de estas personas, asegurando el estado mexicano que éstas quedaron satisfechas con esa información.

Cabe resaltar que a pesar de que el GTDFI no emitió ninguna recomendación en su informe, a diferencia de los informes subsiguientes en los que los expertos sí emiten una gran cantidad de recomendaciones, México fue el primer sitio en ser visitado por el entonces recientemente creado Grupo de Trabajo, en un contexto de una limitada apertura internacional en nuestro país, y se debe resaltar que se haya realizado aquella visita solo para establecer contacto con organizaciones de la sociedad civil, cuestión que no había sucedido anteriormente con ningún grupo especial creado por las Naciones Unidas.

Como se mencionó anteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (en adelante la Convención) en el 61º periodo de sesiones en 2006; se abrió para firmas de los países el 6 de febrero de 2007 en París, y después en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Entró en vigor el 23 de diciembre de 2010 en conformidad con el artículo 39 párrafo 1, que establece que entrará en vigor 30 días después del depósito número 20 en la Secretaría General, ya sea firma o ratificación. Actualmente cuenta con 96 firmas y con 55 ratificaciones. México, firmó el 6 de febrero de 2007 y lo ratificó el 18 de marzo de 2008, sin declaraciones interpretativas, pero sí con la reserva a aceptar la competencia del Comité Contra las Desapariciones Forzadas para recibir comunicaciones individuales.

En cuanto al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Asamblea General de la OEA aprobó en 1994 la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, que es el primer instrumento jurídicamente vinculante en la materia y entró en vigor internacional el 28 de marzo de 1996. Para México esa Convención no entró en vigor sino hasta el momento de su ratificación el 9 de mayo de 2002. Al ratificar el gobierno de México formuló las siguientes reserva y declaración:

Reserva

> El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la Ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, formula reserva expresa al artículo IX, toda vez que la Constitución Polí-

tica reconoce que el fuero de guerra no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención, toda vez que conforme al artículo 14 de la Constitución mexicana nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Declaración interpretativa

Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones en dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención.

Anteriormente en este apartado se mencionó el importante papel que desempeñaron las organizaciones de la sociedad civil para poner en la agenda internacional el fenómeno de la desaparición forzada. Estos esfuerzos comienzan en la década de los setenta, cuando ya se habían desarrollado algunas organizaciones de la sociedad civil como la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos–Desaparecidos (FEDEFAM), fundada en 1981 en San José (Costa Rica), que se define como una organización no gubernamental integrada por las Asociaciones de Familiares de países de América Latina y el Caribe en los que se practicó o practica la desaparición forzada de personas. En México, Rosario Ibarra de Piedra, junto con otras personas, fundó en 1977 el Comité Pro–Defensa de Presos Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados Políticos de México, mejor conocido como Comité ¡Eureka!

Un agente activista de enorme relevancia es la Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas, el cual se define como una red mundial que trabaja de manera pacífica contra las desapariciones forzadas, para lograr la pronta ratificación y aplicación de la Convención, así como para que un mayor número de estados reconozca la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas (en adelante el Comité), que deberá conformarse por expertos de alta calidad (ICAED, s.f.).

En esta Coalición participan 52 organizaciones internacionales o regionales, como la FEDEFAM y Amnistía Internacional; aunque llama la atención la ausencia de organizaciones mexicanas con participación directa puesto que, por ejemplo, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM) es parte de la FEDEFAM y el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez establece una alianza con el Track Impunity Always (TRIAL) —que sí es miembro de la Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas— para elaborar su informe al Comité.

Entre el 7 y el 9 de octubre de 2011 se realizó en Ginebra la Conferencia Internacional sobre Desapariciones Forzadas que reúne al Comité, al GTDFI y a la Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas. En ese momento la Convención tenía 90 signatarios y agrupaba a 30 estados. Para el 10 de noviembre de 2011, en una sesión del Comité, la Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas emitió una Declaración en la que subrayaba la importancia decisiva de las visitas a los países por parte del Comité, sobre todo en situaciones graves, y ahí menciona el caso de México; para entonces el GTDFI

ya había emitido el informe de su visita a México. Destaca que en esta ocasión la Coalición Internacional llamó a los estados a luchar contra la impunidad y hacer cumplir su obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las desapariciones forzadas, además de incitarlos a ratificar la Convención y reconocer la competencia del Comité, y que esto se incluyera sistemáticamente entre los criterios aplicados por el Examen Periódico Universal (Comité contra las Desapariciones Forzadas, 2013), que se adoptara el delito autónomo de desaparición forzada en la legislación interna y se garantizara la prevención y el castigo de esta práctica.

Además, la Coalición Internacional recomendó la publicación de Amnistía Internacional "No a las desapariciones forzadas" (Amnistía Internacional, 2011). Este documento es un estudio detallado de la Convención que contiene su interpretación más precisa con apoyo de diversas jurisprudencias y especifica las obligaciones que tienen los estados parte para su completo cumplimiento. Es, en cierta medida, una exégesis de la Convención, un conjunto de definiciones y aclaraciones que permite la mejor comprensión de su articulado y establece una lista de requisitos para su instrumentación.

CRÓNICA

Únicamente ha habido una sesión del Comité. El estado parte presentó su informe el 11 de marzo de 2014, se presentaron 18 informes sombra (IS) por parte de la sociedad civil, así como un informe de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Nuevo León. El Comité presentó sus observaciones finales el 19 de noviembre de 2018.

El examen a México por parte del Comité ocurre seis meses después de los trágicos acontecimientos de Iguala, por lo que el examen adquirió una particular relevancia. Aunque el estado envió con anterioridad su informe periódico y lo mismo ocurrió con la gran mayoría de los IS elaborados por la sociedad civil, más de alguna envió un reporte especial sobre el caso de la desaparición forzada de los normalistas de Ayotzinapa.

El estado mexicano manifiesta, una vez más, su ceguera sistemática y estructural en la grave crisis de derechos humanos que se vive en México y que en las desapariciones forzadas tiene una de sus expresiones más crueles, entre otras razones porque no solo no cumple sus responsabilidades de garantizar la seguridad y la vida de la gente, sino que tampoco realiza con diligencia y prontitud las búsquedas, el registro y las investigaciones pertinentes, en el extremo, mucho menos consigna y sentencia a los autores materiales e intelectuales de este delito de lesa humanidad, ocultando además que en la gran mayoría de los casos los perpetradores son agentes estatales.

Aunque el GTDFI ha acompañado a México durante varias décadas en el tema de desaparición forzada y ha ejercido presión para que aclare casos y mejore sus instituciones, en realidad el Comité únicamente ha evaluado al estado mexicano una vez y, como se mencionó anteriormente, fue tan solo pocos meses después de los trágicos eventos de los 43 normalistas desaparecidos de Ayotzinapa. Aun así, es importante el resaltar que en su primera evaluación el estado mexicano entregó más de un año tarde el informe que le tocaba presentar.

BALANCE DE RECOMENDACIONES

Existen 126 recomendaciones en materia de desaparición de personas formuladas a México por organismos internacionales de derechos humanos, tanto del Sistema de Naciones Unidas

como del Sistema Interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Este apartado las recopila y organiza basándose en los ejes temáticos que proponen la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su publicación *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas*.

Como se menciona en la introducción de este capítulo, se retomarán las principales problemáticas: 1) las desapariciones forzadas y su permanencia en la impunidad; 2) un marco jurídico y legislativo desapegado a la realidad, y 3) la revictimización que enfrentan las víctimas, familiares y defensores y defensoras de derechos humanos. Es de destacar la reiteración de problemáticas y recomendaciones por diferentes comités de las Naciones Unidas, así como otros órganos internacionales de derechos humanos.

LAS DESAPARICIONES FORZADAS Y SU PERMANENCIA EN LA IMPUNIDAD

Después de haber leído dos capítulos sobre la evaluación a México por parte de diversos comités, una constante siempre ha sido la impunidad que permea en las violaciones a los derechos humanos. La desaparición forzada no está exenta de esta impunidad, al contrario, las víctimas y sus familiares no logran esclarecer los hechos y no cuentan con el apoyo por parte de las autoridades competentes. El hecho de que buena parte de estos casos permanezcan en la impunidad ha llevado a los familiares a tomar acción por su propia cuenta y sus esfuerzos han alcanzado a incidir en la política internacional, como se vio anteriormente. La impunidad latente en el esclarecimiento de las desapariciones forzadas en parte es traducida por los mecanismos ineficientes y en ocasiones inexistentes sobre la búsqueda de las personas desaparecidas, registro de personas, etc. Por eso resulta interesante ver qué dicen los organismos internacionales de derechos humanos al respecto.

Búsqueda de personas desaparecidas

Existen diversas recomendaciones en torno a cómo se debe llevar a cabo la búsqueda de personas desaparecidas. Lo que destacan los diferentes organismos internacionales de derechos humanos a este respecto es que en la actualidad no existe un protocolo de búsqueda eficiente para las personas desaparecidas, puesto que no hay coordinación entre las diferentes instancias competentes en los planos estatal y federal; en la práctica no se incluye a los familiares de los desaparecidos en la búsqueda; no hay bases de datos fuertes y eficientes institucionalmente; entre muchas otras. Esta ineficiencia del sistema desempeña un papel importante en que las desapariciones forzadas permanezcan en la impunidad.

Al Comité le preocupa que la búsqueda de personas no se dé de manera inmediata, así como las dificultades que se presentan para identificación de restos y búsqueda de personas. También le preocupa que no haya avances significativos en la investigación, sanción y búsqueda de las desapariciones forzadas cometidas en el periodo de la "Guerra Sucia"; esta misma preocupación la externa el Comité de DH en su Examen de los Informes Presentados por los estados partes de Conformidad con el artículo 40 del Pacto, en 2010, en el que pide también que se repare adecuadamente a las víctimas o sus familiares.

Por su parte, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, en su informe de 2015, se da a la tarea de recomendar específicamente cómo debe ser la búsqueda de personas, entre lo que destacan:

1. Diseñar e implementar un proceso de búsqueda de personas desaparecidas que sea de oficio, es decir, que se ponga en marcha de manera inmediata, puesto que argumenta que las primeras 72 horas son determinantes y es imperativo que no se demore la búsqueda —esta misma recomendación la hace el Comité contra la Desaparición Forzada en 2015 y el Grupo de Trabajo en 2011—. Este proceso de búsqueda debe prever tanto búsquedas en vida como en muerte, debe posibilitar la participación de peritos expertos y debe permitir el ingreso a cualquier entidad pública incluyendo instalaciones militares y policiales.
2. Permitir la participación de los familiares en la búsqueda y garantizarles protección y seguridad.
3. Fortalecer la base de datos genéticos de la Procuraduría General de la República (PGR) —esta misma recomendación es reiterada por el Comité contra la Desaparición Forzada en 2015.
4. Crear una comisión de búsqueda de personas desaparecidas que cuente con la presencia de organizaciones de la sociedad civil y de víctimas.
5. Crear un programa nacional de exhumaciones que permitan esclarecer la identidad de esas personas.
6. Resguardar adecuadamente lugares donde exista la posibilidad de encontrar cadáveres y restos óseos. Garantizar que la zona esté custodiada en todo momento mientras se practican las diligencias necesarias.
7. Contar con un sistema único automatizado a nivel federal de identificación dactilar para poder identificar a las personas por medio de sus huellas dactilares.

A grandes rasgos, las recomendaciones emitidas versan sobre cómo eficientar la búsqueda mediante coordinación federal y estatal, inclusión de la sociedad civil y familiares, y bases de datos eficientes. Es de resaltar que hay recomendaciones que han sido reiteradas desde 2011, es decir, durante siete años los organismos internacionales de derechos humanos han estado diciendo que se debe eficientar la búsqueda, aunque en la actualidad nos seguimos enfrentando con las mismas problemáticas en cuanto a este tema.

Investigación de casos de desaparición

La CIDH recomendó en 1998 que "se realicen investigaciones serias, rápidas e imparciales en todos los casos de desapariciones que queden pendientes por resolver y se sancione a los responsables" (OACNUDH: 172). Esta misma recomendación la reiteró el Grupo de Trabajo en 2011, el Comité contra la Tortura en 2012, el Consejo de Derechos Humanos mediante el Examen Periódico Universal (EPU) en 2013, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la CIDH en 2015. Pareciera que después de tantas reiteraciones a la preocupación sobre el paraíso de impunidad que permea en México se llevarían a cabo acciones para esclarecer los hechos y dejar esa recomendación atrás; sin embargo, la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, en su reciente informe de 2017 sobre la situación de fosas clandestinas en México, hace la misma observación: "El Estado debe cumplir su obligación de investigar, procesar y sancionar conforme al artículo 21 constitucional a quienes ordenen y ejecuten inhumaciones ilegales, asesinatos y desapariciones" (Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2017, p.83), y además menciona que: "Lamentablemente, no confiamos hasta este momento en que las instituciones del Estado encargadas de la procuración y administración de justicia tengan la voluntad

TABLA 3.1 RECOMENDACIONES REITERADAS*

Recomendaciones	Consejo de DH (EPU)	CED	Grupo de Trabajo	Comité de DH	CAT	GIEI de CIDH
Realizar investigaciones, sancionar y buscar las DF cometidas en el periodo de la "Guerra Sucia"	x	x		x		x
Redoblar esfuerzos y realizar investigaciones exhaustivas en casos de DF		x			x	x
Enjuiciar a presuntos autores y, de ser culpables, sancionar de conformidad con la gravedad de sus actos		x				
Reconocimiento del problema			x			

* Para un análisis más detallado de la reiteración de todas las recomendaciones a México se puede visitar la base de datos del siguiente sitio: http://recomendacionesdh.mx/inicio/buscador

o la capacidad para esclarecer los hechos que generan las graves violaciones a derechos humanos asociadas a las fosas clandestinas" (Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2017, p.83).

De manera más individual y específica, al Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED por sus siglas en inglés) le preocupa la impunidad en los casos de desaparición forzada, por lo que le pide al estado mexicano redoblar esfuerzos y realizar investigaciones exhaustivas cuando considere que una persona ha sido víctima de desaparición forzada, aun cuando no se haya presentado una denuncia formal. Asimismo, el CED recomienda que debe encargarse de enjuiciar a los presuntos autores y, de ser culpables, sancionarlos de conformidad con la gravedad de sus actos. Perú, en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal en 2009, recomienda de igual manera que se investiguen exhaustivamente estos casos y adicionalmente Italia recomienda que en esa investigación participe la sociedad civil.

El Grupo de Trabajo, en su Informe Sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de 2011, recomienda que se reconozca el problema y su dimensión para poder desarrollar medidas efectivas para su erradicación.

La tabla 3.1 muestra las recomendaciones emitidas por distintos órganos internacionales de derechos humanos. Las cruces marcadas en la tabla significan que el órgano indicado reiteró la recomendación.

UN MARCO JURÍDICO Y LEGISLATIVO DESAPEGADO DE LA REALIDAD

Tipificación de la desaparición forzada

Un primer eje temático del que existen varias reiteraciones es el de la tipificación de la desaparición forzada. El GIEI de la CIDH recomendó en 2015 que el tipo penal sobre desaparición forzada de personas debe contener los cuatro elementos centrales de su definición:

1) privación de la libertad,
2) negativa a informar la suerte u ocultar paradero de la persona,

3) sustraerla del amparo de la ley, y
4) que sea perpetrada por un agente del estado o por un particular que cuente con su apoyo o aquiescencia.

También recomienda que se establezca de manera expresa que los superiores jerárquicos de agentes del estado comprometidos en casos de desaparición forzada deben responder penalmente por su responsabilidad si no contribuyen de forma efectiva con su esclarecimiento; por último, recomienda que se debe consagrar la figura de beneficios penales por colaboración eficaz con la administración de justicia, en particular en casos de graves violaciones de derechos humanos.

Por otra parte, el Comité contra la Desaparición Forzada menciona en 2015 que tal tipificación se debe ajustar a la definición contenida en el artículo 2 de la Convención y que se debería garantizar también que en caso de que se aplique un régimen de prescripción al delito de desaparición forzada, el plazo del mismo sea prolongado y proporcionado a su extrema gravedad. Además, al igual que el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, pide que se adopten las medidas legislativas para que se prevea específicamente la responsabilidad penal de los superiores jerárquicos. Por otra parte, el GTDFI en su informe de 2011 recomienda que "el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una ley general sobre las desapariciones forzadas o involuntarias" (CDH, s.f., p.18). Esta misma recomendación es retomada por el Comité de Derechos Humanos.

En 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México le pide que tome las medidas necesarias con el fin de consagrar la desaparición forzada en la legislación penal mexicana. Esta misma recomendación la hace Uruguay en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal en 2009 y la reitera Chile en 2013. Asimismo, el Comité contra la Tortura (CAT) en sus Observaciones Finales en 2009 y también en 2012 recomienda que las entidades federativas tipifiquen y sancionen el delito de desaparición forzada.

Ley sobre desapariciones

El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes recomendó en 2015 la aprobación de una legislación en materia de desaparición de personas en lo general y de desaparición forzada de personas en particular, basada en estándares internacionales que incorpore prevención, búsqueda, investigación, reparación, atención a víctimas, derecho a la verdad y acceso a la información y las garantías de no repetición. De igual manera, alentó a que se aprobara una ley general que regule aspectos de la desaparición forzada. La misma recomendación fue hecha por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2013, por el Comité contra la Tortura en 2012 y el Grupo de Trabajo en 2011, el cual añade que se debe establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente al que se pueda tener acceso. Colombia, mediante el Consejo de Derechos Humanos del Examen Periódico Universal le recomienda en 2009 que prospere el proyecto de ley sobre desapariciones forzadas.

En las recomendaciones y observaciones finales al primer examen a México el Comité destaca que es importante homogeneizar las leyes estatales y federales por medio de una ley general que regule de manera integral los aspectos de la desaparición forzada.

TABLA 3.2 RECOMENDACIONES EMITIDAS ACERCA DEL MARCO JURÍDICO

Problemática	CAT	CIDH	Consejo de DH (EPU)	CED	Grupo de Trabajo	Comité de DH	GIEI de la CIDH
Homogeneizar leyes estatales y federales y armonizarlas con los instrumentos internacionales de DH				x	x	x	
Creación de una Ley general sobre desapariciones forzadas	x	x		x	x		x
Existencia de un registro confiable de personas desaparecidas				x	x		x
Tipificar a nivel federal y estatal el delito de la DF	x	x	x	x	x		x
Elimine la detención mediante arraigo de la legislación					x		

Implementación de las reformas constitucionales

El Grupo de Trabajo recomienda en 2011 que se apresure la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal a efecto de garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada. También recomienda que se lleven a cabo las adecuaciones legislativas para garantizar la instrumentación efectiva del nuevo marco constitucional sobre derechos humanos, amparo y sistema penal.

El Consejo de Derechos Humanos mediante el Examen Periódico Universal, por su parte, recomienda en 2009 aplicar la reforma judicial para que se investiguen las denuncias de desaparición forzada (Perú), y que esta reforma se haga en conformidad con estándares internacionales y con la participación de la sociedad civil (Italia).

Registro de Personas Desaparecidas

En 2015 el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes emitió cinco recomendaciones con respecto al registro de personas desaparecidas: 1) tener un registro único nacional de personas desaparecidas, revisar y evaluar la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas para poder establecer una única herramienta de búsqueda a escala nacional una vez que la nueva Ley General sobre Desaparición se establezca; 2) incorporar en ese nuevo registro otras informaciones preexistentes, incluyendo el periodo de la "Guerra Sucia"; 3) cruzar ese registro con otras bases de datos que contienen información sobre personas, como el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores; 4) Integrar el registro al Sistema Nacional de Atención a Víctimas que establece la Ley General de Víctimas, y 5) contar con datos estadísticos confiables y actuales sobre el fenómeno en general y hacer publicaciones periódicas que ayuden a monitorear la situación.

El Comité contra la Desaparición Forzada pide en 2015 que se cuente con un registro único de personas desaparecidas en el plano nacional, que establezca estadísticas confiables para poder desarrollar políticas públicas integrales puesto que, aunque reconoce la Ley de Regis-

tro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, identifica que ese registro no incluye información que permita identificar si la persona pudo haber sido sometida a desaparición forzada.

El GTDFI en 2011 recomendó la generación de datos estadísticos, desagregados, para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación.

Jurisdicción militar

Al Comité le preocupa que particularmente en el plano estatal no se haya completado la instrumentación de la Ley General de Víctimas y pide redoblar esfuerzos para asegurar la correcta aplicación a la brevedad. También pide que se asegure que las desapariciones forzadas cometidas por un militar contra otro militar queden expresamente excluidas de la jurisdicción militar; el Comité considera que los tribunales militares no ofrecen la imparcialidad e independencia requeridas por el Comité para abordar violaciones de derechos humanos como las desapariciones forzadas.

En cuanto al arraigo, el GTDFI en su informe de 2011 recomienda que se elimine de la legislación y de la práctica la detención mediante arraigo.

GRUPOS VULNERABLES: LA REVICTIMIZACIÓN QUE ENFRENTAN LAS VÍCTIMAS, FAMILIARES Y DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DH

Situación legal de las víctimas y sus familiares

El Comité contra la Desaparición Forzada recomienda en 2015 que se asegure que la legislación establezca un procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada, con el fin de regular la situación legal de las personas desaparecidas.

Por otra parte, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes recomienda en 2015 que se debe regular la ausencia por desaparición forzada y además establece que la analogía a la muerte presunta u otras figuras legales que se utilizan son inadecuadas e improcedentes. Además, esta declaración de ausencia por desaparición forzada debe contemplar garantías de protección para las y los menores de edad cuyos padres o tutores han sido víctimas de desaparición; de igual manera, esta declaración de ausencia deberá considerar la suspensión de deudas y créditos hipotecarios a nombre de la persona desaparecida.

Protección y apoyo a familias de víctimas y de defensores y defensoras de derechos humanos

Desde 2011, el Grupo de Trabajo recomendó al estado mexicano garantizar condiciones de seguridad para defensores de los derechos humanos. Las reiteraciones sobre esta recomendación son hechas por el Consejo de Derechos Humanos en 2013, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes en 2015.

Otros grupos vulnerables

Como se verá en el capítulo V de este libro, los migrantes destacan por su especial vulnerabilidad a las desapariciones forzadas, por eso el Comité contra la Desaparición Forzada des-

TABLA 3.3 RECOMENDACIONES EMITIDAS SOBRE GRUPOS VULNERABLES

Problemática	CAT	CIDH	Consejo de DH (EPU)	CED	Grupo de Trabajo	Comité de DH	GIEI de la CIDH
Establecer la situación legal de las personas desaparecidas mediante la declaración de ausencia				x			x
Garantizar condiciones de seguridad para defensores de derechos humanos y familiares de las víctimas			x	x	x		x
Incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones para combatir la violencia contra las mujeres					x		
Combatir la violencia y la discriminación contra la mujer, con la inclusión de asesinatos y desapariciones	x		x				

taca esta situación y le pide al estado mexicano redoblar esfuerzos para prevenir, investigar y perseguir penalmente a los responsables de las desapariciones de migrantes. El Comité contra la Desaparición Forzada expresa su preocupación de que se persiga y amenace a los familiares de las víctimas y los defensores y defensoras de derechos humanos, así como la poca información oficial sobre estos hechos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2013, en este mismo tema, recomienda que se creen mecanismos especializados en el ámbito federal en materia de investigación penal de delitos y violaciones de derechos humanos de migrantes; también que se instrumente un mecanismo que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México.

En cuanto a desapariciones de mujeres el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) ha hecho recomendaciones valiosas que han sido reiteradas por otros organismos internacionales y otros comités dentro del Sistema Naciones Unidas. Por ejemplo, sobre la erradicación de la violencia contra la mujer, incluyendo la desaparición forzada, el CEDAW menciona lo importante que es elaborar un diagnóstico del fenómeno de la trata de mujeres y sus vínculos con las desapariciones de mujeres; a esto el Grupo de Trabajo menciona lo importante que es incorporar la perspectiva de género en todas las investigaciones y políticas para combatir la violencia contra las mujeres.

Resulta interesante mencionar el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en 2009 le dice al estado mexicano que deberá conducir eficazmente el proceso penal sobre los maltratos y la privación de la vida de las jóvenes González, Herrera y Ramos, más conocido como el caso "Campo Algodonero". En este caso las familias de las víctimas denunciaron su desaparición y las autoridades elaboraron los registros de investigación, los carteles de búsqueda, la toma de declaraciones y el envío del oficio a la Policía Judicial; sin embargo, no se iniciaron mayores investigaciones (CIDH, 2009). Esta recomendación también la retoma el Comité Contra la Tortura en 2012.

RESULTADOS DEL EXAMEN MÁS RECIENTE

Si bien únicamente ha habido un examen, este apartado retoma el análisis hecho sobre el examen presentado por el estado mexicano ante el Comité contra la Desaparición Forzada, el análisis de los informes sombra presentados por la Sociedad Civil, el análisis de las recomendaciones y observaciones del Comité contra la Desaparición Forzada y las posturas de los tres grupos de agentes en las actas de la sesión.

Análisis del Informe del estado mexicano al Comité contra la Desaparición Forzada

A la luz de los informes revisados se puede afirmar que el estado mexicano se centra en resaltar sus esfuerzos principalmente en tres asuntos: legislación nacional y local, capacitación de funcionarios y creación de programas y políticas públicas. En el informe "Examen de los informes presentados por los estados parte en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención" presentado el 17 de abril de 2014, el estado mexicano muestra su compromiso internacional al detallar las acciones emprendidas para erradicar las desapariciones forzadas de personas.

En primer lugar, el estado mexicano da cuenta del nuevo marco jurídico a favor de los derechos humanos al señalar que es la legislación más favorecedora "para los derechos humanos que [México] haya tenido en su historia" (Gobierno Federal de México, 2014, p.6), resultando paradójico que pese a la existencia de tal marco jurídico innovador se viva una crisis tan grave en materia de derechos humanos en nuestro país, particularmente por las más de 30 mil desapariciones. Es importante destacar que el informe fue presentado antes de los graves hechos violatorios de derechos humanos ocurridos en junio del mismo año en Tlatlaya y, meses después, con la desaparición forzada de 43 estudiantes.

Con respecto a la aplicación de las disposiciones de la Convención dentro del ordenamiento jurídico interno, el estado mexicano hace el siguiente recuento de acciones:

i) En cuanto a la armonización de leyes, particularmente la definición del delito de desaparición forzada en el derecho interno y en las constituciones locales como un crimen de lesa humanidad, el estado mexicano señala que aún se está trabajando en definir el delito en armonía con las leyes internacionales, así como lograr la tipificación en todos los estados de la República con los mismos estándares de protección de derechos humanos; sin embargo, pese a la falta de armonización de leyes, así como las diferentes definiciones del delito que existen en cada entidad federativa, el común denominador, establecido en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales y en el Código Penal es que se clasifica como un delito grave.

Por otra parte, el estado mexicano informa que con el objetivo de "prevenir y disminuir las consecuencias graves de la desaparición forzada en México, el marco jurídico cuenta con tipos penales dirigidos a prevenir, investigar y sancionar otras conductas... como el secuestro, la trata de personas y el lenocinio" (Gobierno Federal de México, 2014, p.17).

ii) En cuanto a la creación de unidades especializadas, protocolos, programas y medidas para realizar investigaciones prontas que determinen el paradero de las personas desaparecidas, el estado mexicano destaca los procedimientos para evitar que las personas investigadas por cometer actos de desaparición forzada sufran violaciones de derechos humanos; además, hace un recuento de las sentencias condenatorias por la comisión de ese delito, señalando solamente seis sentencias condenatorias en el ámbito federal, una cifra muy por debajo del

número de desapariciones del que se tiene cuenta en México entre 2007 y 2012, que según diversas fuentes asciende a más de 30 mil personas.

iii) La expedición de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, que busca establecer y regular la operación, funcionamiento y administración de tal Registro. Esta ley, creada en 2012, tiene como objetivo "organizar y concentrar la información en una base de datos electrónica sobre personas extraviadas o desaparecidas, así como de aquellas que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación" (Gobierno Federal de México, 2014, p.34). El acceso a la información de esa base de datos será para las autoridades competentes, los probables responsables, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), los abogados del detenido y las víctimas o familiares de víctimas.

iv) En cuanto a la formación del personal militar y civil el estado destaca la firma del Convenio de Colaboración el 21 de febrero de 2013 con el Comité Internacional de la Cruz Roja para "impulsar la integración y promoción del derecho internacional de derechos humanos y de los principios humanitarios en el quehacer gubernamental" (Gobierno Federal de México, 2014, p.38). En el marco del Convenio de Colaboración se trabaja en la "elaboración de estudios, protocolos y asesorías técnicas relacionadas con la búsqueda y localización de personas desaparecidas" (Gobierno Federal de México, 2014, p.38), y se estableció un Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas o Involuntarias, integrado por personal de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y la División Política de la Policía Federal. El estado mexicano enfoca su atención en la formación de elementos de las fuerzas de seguridad civil y militar en temas de derechos humanos. Asimismo, a través de ese Convenio de Colaboración se trabajó en la capacitación de elementos del sistema penitenciario federal, autoridades del Instituto Nacional de Migración, jueces, magistrados y otros funcionarios públicos.

v) En cuanto a la creación de políticas públicas para atender a las víctimas de la desaparición forzada, destaca el establecimiento del Sistema Nacional de Atención a Víctimas y de la Comisión Ejecutiva de Atención a las Víctimas.

Por otra parte, un agente estatal que cumple un papel importante en la evaluación de México ante el Comité es la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que en su informe "Consideraciones de la CNDH ante el CED" plantea una crítica al papel del estado mexicano ante la situación, y señala que emitió 13 recomendaciones por desaparición forzada que involucran a 37 víctimas, dirigidas a autoridades federales, estatales y municipales. En relación con los hechos de desaparición forzada registrados los días 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, manifiesta que es resultado de la colusión de algunas autoridades políticas y policiales de los municipios de Iguala y Cocula (estado de Guerrero) con la delincuencia organizada, hechos respecto de los cuales la Comisión Nacional de Derechos Humanos inició el expediente de queja CNDH/1/2014/6432/Q, además, creó la Oficina Especial Para el "Caso Iguala".

En relación con las medidas que se deben adoptar para la atención integral en materia de desaparición forzada la Comisión Nacional de Derechos Humanos enfatiza la necesidad de la existencia de un Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, la continuación de búsqueda y registro de fosas clandestinas, priorizando la búsqueda en áreas donde sea más probable encontrar a esas personas, así como la creación de un sistema nacional de información genética y fortalecer y unificar la información del registro administrativo de detenciones. Asimismo, reconoce que las organizaciones de la sociedad

civil han desempeñado un papel proactivo en la cuestión de la desaparición forzada y en la búsqueda y localización de quienes se desconoce su paradero, y han puesto en evidencia las carencias del estado mexicano para afrontar el problema.

Finalmente, exhorta al estado mexicano a continuar con la estandarización de todos sus protocolos, manuales y criterios para investigar todos los delitos que se relacionen con desaparición forzada y a dar pleno cumplimiento a las sentencias internacionales (principalmente la referente al caso Radilla Pacheco *vs.* Estados Unidos Mexicanos) y expedir una ley general en materia de desaparición forzada en concordancia con lo dispuesto en la Convención.

El estado mexicano, a través de sus diferentes dependencias y de la CNDH, muestra preocupación ante la problemática de las desapariciones forzadas, da cuenta de los avances legislativos, las acciones de capacitación de funcionarios y la creación de programas y políticas públicas para combatir y prevenir la desaparición forzada. Sin embargo, estos esfuerzos son rebasados por la problemática tan grave que representan las desapariciones forzadas en nuestro país. El estado mexicano, según sus informes, cumple con lo recomendado por el Comité, ya que ha demostrado avances en ciertos aspectos legislativos. Sin embargo, reprueba el examen en la aplicación de esas leyes, programas, políticas públicas y capacitaciones.

Análisis de los "informes sombra" de organizaciones de la sociedad civil

La desaparición forzada de personas es un hecho continuado que se remonta al periodo conocido como "la Guerra Sucia" desde finales de la década de los cincuenta hasta principios de los años ochenta. Sin embargo, se ha recrudecido a partir de que en 2006 comenzó la llamada "guerra contra el narcotráfico".

Los informes sombra y el informe del estado ante el Comité presentan amplias discrepancias entre unos y otro, atendiendo a distintas problemáticas. Por ello, tras el análisis de 18 informes sombra pudimos destacar las principales problemáticas, así como las recomendaciones que provee la sociedad civil para el análisis del estado ante el Comité.

Antes de comenzar con la enumeración de las principales problemáticas que se encuentran en los informes sombra es importante señalar que es casi imposible dimensionar la magnitud de la situación que se vive en México con respecto a las desapariciones forzadas.

Tanto es así que las propias autoridades manejan cifras sumamente dispares entre ellas, un ejemplo de esto es lo reportado en el informe de la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. (CADHAC y CEDEHM, 2014) en el que se señala que en febrero de 2013 la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación dijo contar con un registro de 26,121 personas desaparecidas durante la administración del presidente Calderón, mientras que la CNDH reconoció al menos 48,300 personas reportadas como desaparecidas en los años 2005 a 2012, y la Procuraduría General de la República dio a conocer en mayo de 2014 que existían 29,517 personas desaparecidas hasta ese momento. Al ver estos datos surge la duda de por qué las cifras de la CNDH son casi el doble de lo presentado por las otras entidades; además es importante señalar que en estos números no están consideradas aquellas desapariciones forzadas que siguen sin ser denunciadas.

A estas cifras de desaparición forzada en México se le suman todas aquellas denuncias que se hacen, pero que son procesadas bajo otras figuras penales, debido a que la legislación y el marco jurídico son insuficientes y desapegados de la realidad; todas estas observaciones que conforman una gran problemática son señaladas en 12 de los 18 informes sombra revi-

sados; una muestra de ello es que en la actualidad en solo 19 entidades federativas de las 32 que existen se encuentra tipificado el delito de desaparición forzada; sin embargo, no todas cumplen de manera cabal con la definición del delito establecida en la Convención. Dentro de esta problemática en el marco jurídico es importante señalar la falta de legislación sobre crímenes de lesa humanidad en México.

A la par que se menciona la falta de tipificación del delito en la legislación, la sociedad civil no deja de evidenciar la impunidad que existe, una impunidad histórica puesto que el estado mexicano no ha tomado responsabilidad sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el periodo denominado "Guerra Sucia" ni con sus obligaciones de reparación y acceso a la verdad. Son nueve de 18 los informes sombra que ponen especial énfasis en destacar la impunidad reinante en México; el documento de información adicional sobre el caso de los 43 estudiantes desaparecidos que envía el Centro Tlachinollan (Tlachinollan *et al.*, 2016) pone el ejemplo al aseverar de manera contundente que las violaciones a derechos humanos del presente solamente pueden explicarse a la luz de la impunidad prevaleciente respecto de las ocurridas en el pasado.

Por otra parte, los informes sombra no se cansan de denunciar la falta de voluntad del estado mexicano; son ocho de los 18 analizados que dejan en evidencia el poco afán que tiene México en tratar y resolver esta situación. Tal desinterés se traduce en la falta de búsquedas efectivas e investigaciones criminales para esclarecer la suerte de las víctimas, como bien apunta Amnistía Internacional en su informe *México: información para el Comité contra la Desaparición Forzada*; así como también la falta de conocimiento de las autoridades de la Convención en algunos casos y, en otros, la renuencia para manejarse según lo dictado en esta.

Son también ocho informes sombra los que hacen eco de la realidad tan fuerte con la que se enfrentan las víctimas, familiares y defensores y defensoras de derechos humanos: la de una victimización secundaria constante en la que se criminaliza, discrimina, difama y amenaza frecuentemente. Además de los abusos y violaciones a sus derechos, y la falta de reparación y el fracaso en el acceso a la verdad, en que las autoridades los hacen pasar por procesos largos, costosos y profundamente revictimizantes.

La falta de leyes acordes a la magnitud del problema, la impunidad rampante, la inexistencia de voluntad política y la revictimización de los familiares y defensores reflejan la falta de responsabilidad por parte del estado. El gobierno mexicano maneja un discurso donde no reconoce la crisis en materia de derechos humanos que se vive en el país, y busca adjudicar la situación de inseguridad y de violencia, así como todas las violaciones a los derechos humanos, al narcotráfico y a la delincuencia organizada; restándole importancia y sin tomar la responsabilidad que implica el hecho de que muchos organismos del estado actúan en colaboración con la delincuencia organizada o cometen violaciones de derechos humanos como parte de sus actividades de seguridad pública (Amnistía Internacional, 2015).

Esta práctica del estado mexicano de ocultar la verdadera naturaleza de las desapariciones forzadas, de no tomar cartas en el asunto ni dimensionar la magnitud del fenómeno es denunciada por siete de los 18 documentos entregados por la sociedad civil al Comité.

Destacadas estas problemáticas en torno al delito de la desaparición forzada y de la realidad tan horripilante a la que se enfrenta cualquier persona que vive en México, la sociedad civil a través de los informes sombra busca hacer llegar al Comité algunas recomendaciones que deben considerarse en el examen al estado. A continuación se presentan grupos de re-

TABLA 3.4 ONG QUE ENVIARON INFORMES SOMBRA AL CED

Organización	Título del informe	Fecha
Amnistía Internacional	Información para el Comité Contra las Desapariciones Forzadas de la ONU. Octavo periodo de sesiones, 2-13 de febrero de 2015	
Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan *et al.*	Informe Desaparición Forzada en contra de Defensores de Derechos Humanos 2014	
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.	Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada	7 de octubre de 2014
I(dh)eas, Litigio Estratégico en DH A.C.	Carta al CED	s.f.
Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi *et al.*	Informe Alternativo relacionado con la Lista de Cuestiones emitida por el Comité Contra las Desapariciones Forzadas sobre México	9 de enero de 2015
Track Impunity Always (Trial) *et al.*	Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1)	febrero de 2016
Track Impunity Always (Trial) *et al.*	Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1)	diciembre de 2014

comendaciones que se sitúan dentro de una misma temática y que son los más destacables según el número de reiteraciones en los informes sombra.

En el primer grupo de recomendaciones se encuentran aquellas que buscan la creación de mecanismos efectivos para la búsqueda con vida de las víctimas; la creación y la instrumentación de protocolos estandarizados acordados para dar respuestas interinstitucionales inmediatas, coordinadas y efectivas centradas en localizar víctimas, así como la creación de registros y base de datos de desaparecidos, fallecidos, de restos encontrados y de ADN, e los que la información sea real y se encuentre desagregada según sexo y edad de la víctima, el lugar donde desapareció o fue encontrado, si está con vida o no, qué tipo de lesiones presenta, y cualquier otro dato que sirva para identificar a la persona.

El segundo grupo concierne al marco jurídico; el informe de la organización Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM) publicado en junio de 2014, *Informe sombra, para el análisis del Informe del Gobierno Mexicano ante el CED*, destaca la importancia de armonizar la legislación federal y estatal con las normas internacionales de derechos humanos, tipificando conforme a estas como delito separado en todos los estados, garantizando la investigación exhaustiva. Esto incluye enmendar el artículo 215–A del Código Penal Federal asegurando que la definición permita sancionar a todos los autores, definir la desaparición forzada como un delito permanente o continuo y crear un marco normativo con criterios claros y procesos adecuados con respecto a las desapariciones forzadas.

En el ámbito de los estados, la vigencia de normas inadecuadas o la falta de legislación en este sentido menoscaba la posibilidad de las autoridades de juzgar eficazmente a los

TABLA 3.4 (CONTINUACIÓN)

Organización	Título del informe	Fecha
Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C. (CADHAC) y Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A. C. (CEDEHM)	Desapariciones forzadas e involuntarias en México. Informe alternativo para la Evaluación de México ante el Comité de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas	junio de 2014
Campaña contra la desaparición forzada *et al.*	Informe Desaparición Forzada en contra de Defensores de Derechos Humanos 2014	s.f.
Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro (Centro Prodh) *et al.*	Desapariciones Forzadas Durante la Guerra Sucia en México e Impunidad	31 de mayo de 2014
FUNDAR *et al.*	Presentación de información en el marco de la adopción de la lista cuestiones en la Séptima Sesión del Comité Contra las Desapariciones Forzadas	15–26 de septiembre de 2014.
Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM) *et al.*	Desapariciones en México	junio de 2014
H.I.J.O.S. México	Ante el Informe del Estado Mexicano	junio de 2014
Track Impunity Always (Trial) *et al.*	Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe de México durante la 7ª sesión del Comité, del 15 a 26 de septiembre de 2014	mayo de 2014

Fuente: datos de la página: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=MEX&Lang=SP

responsables de este delito, determinar la suerte de las víctimas y poder conseguir un poderoso efecto disuasivo. La tipificación del delito en todos los estados resulta urgente, dado que las desapariciones forzadas en ellos son tratadas como abuso de autoridad, privación ilegal de la libertad agravada, ejercicio indebido de las funciones públicas, delitos contra la administración de justicia, detención ilegal, secuestro o una combinación de algunos de estos delitos. Estos delitos carecen del ámbito de aplicación necesario para abordar las desapariciones forzadas o la severidad de la pena no es apropiada.

La revictimización de las víctimas y de los familiares, así como la situación a la que se enfrentan junto con los y las defensoras de derechos humanos, comprende el tercer grupo de recomendaciones, en el que se insta al estado mexicano a tomar medidas para garantizar que los familiares y las víctimas sean protegidos y tratados con respeto, proveyéndoles de asistencia humanitaria y garantizándoles que no pierdan el acceso a los servicios sociales a través de la declaración de ausencia, siendo una de las principales recomendaciones señaladas por Amnistía Internacional en junio 2013 con su informe sombra *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México*. Esto incluye garantizar el acceso efectivo a la verdad, la justicia y la reparación integral de víctimas y poner fin a amenazas y hostigamientos contra familiares y defensores/as de derechos humanos.

Aunado a ello, para lograr la erradicación de este delito y sancionar debidamente a los responsables es necesario también crear mecanismos de rendición de cuentas para los funcionarios que no apliquen los protocolos o investiguen de manera eficiente, imparcial y exhaustiva sobre denuncias de desaparición forzada. Así lo señala el *Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención* de la Comisión Mexicana de

Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH); las recomendaciones que versan sobre esta temática comprenden el cuarto grupo.

El quinto compendio de recomendaciones contempla aquellas que establecen que, para lograr el cumplimiento de estas y otras recomendaciones, así como para la debida atención de las principales problemáticas aquí mencionadas, es necesario el reconocimiento de la competencia del Comité para examinar peticiones individuales y exigir el cumplimiento de la Convención y de los demás tratados que el estado ha firmado, así como la invitación urgente al Comité para que visite México. Con ello se logrará un claro avance en la protección de los familiares de víctimas de desaparición forzada, así como en la prevención de este delito.

Para darnos una idea de las ONG que enviaron informes sombra, así como de su participación en las sesiones de este examen, véase la tabla 3.4.

ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DEL CED

Lista de cuestiones del CED

En relación con el Informe rendido por el estado mexicano el Comité contra la Desaparición Forzada realizó una serie de cuestiones que tienen como finalidad que se les aclare o proporcione información por parte del estado mexicano. Entre esas cuestiones se observa que hay preguntas que reflejan preocupación por parte del Comité en relación con ciertos temas, como los avances para establecer bases de datos concisas, las medidas que ha adoptado el estado mexicano para asistir a las víctimas tanto nacionales como extranjeras y para defender y asegurar a los familiares y defensores de los desaparecidos, los alcances del fuero militar, el número de condenas por este delito y las medidas de reparación otorgadas a las víctimas, las medidas para evitar que quienes hayan participado en la comisión de una desaparición forzada puedan influir en las investigaciones, los avances de la Comisión Especial de Atención a Víctimas y los avances para la adopción de una Ley General Contra La Desaparición Forzada.

Observaciones y Recomendaciones CED y GTDFI

En febrero de 2015 el Comité contra la Desaparición Forzada examinó por primera vez el estado de cumplimiento de la Convención por parte del estado mexicano. Para ello, además del informe presentado por México, el Comité se apoyó en el GTDFI, el cual lleva aproximadamente 30 años atendiendo la situación de desapariciones forzadas en México, y recogió las observaciones y recomendaciones que ha emitido este Grupo de Trabajo a lo largo de todos estos años. Además, recuperó las observaciones y recomendaciones que han hecho otros expertos como el relator contra la tortura, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

A continuación se presentan las problemáticas y recomendaciones más relevantes que destaca el Comité y los demás agentes internacionales ya mencionados.

Entre las observaciones, preocupaciones y recomendaciones del Comité destacamos las siguientes. La primera preocupación en la que coinciden el GTDFI y el Comité es la falta de reconocimiento de la dimensión del problema por parte del estado, como lo menciona el GTDFI: "Existe un incipiente reconocimiento discursivo al problema de la desaparición forzada ... este discurso no es homogéneo entre todas las autoridades del estado, ya que

algunas utilizan una terminología discursiva para referirse a esta problemática, evaden sus responsabilidades y minimizan los hechos calificándolos como aislados" (GTDFI, 2015, p.8), por lo cual establece que el primer paso que el estado debe realizar para poder erradicar esta grave situación que se vive en el país, como lo ha dicho el Comité, en México las desapariciones forzadas son generalizadas.

En segundo lugar, tanto al Comité como al Grupo de Trabajo les preocupa que el estado aún no haya reconocido la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los artículos 31 y 32 de la Convención, a lo que le recomienda reconocer esa competencia y además lo alientan a que otorgue su consentimiento para que el Comité pueda realizar la visita que le fue solicitada.

De igual manera, el Comité muestra su preocupación con respecto a la falta de información estadística sobre el número de personas sometidas a desaparición forzada, lo cual impide conocer la verdadera magnitud del problema y dificulta la adopción de políticas públicas que permitan combatirlo con efectividad. En razón de ello recomienda generar la reglamentación pertinente y adoptar un registro único de personas desaparecidas en el plano nacional, así como llevar un registro adecuado de todas las privaciones de libertad. Cabe señalar que el GTDFI también recomendó en 2011 la generación de datos estadísticos, recomendación que hasta 2015, fecha en la que el GTDFI realizó su informe sobre el seguimiento a las recomendaciones realizadas, no ha sido cumplida por el estado, ya que el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas creado por este "no contiene información depurada y precisa, y no ha sido capaz de generar una coordinación entre las autoridades, ni tampoco incluir a todas las víctimas, es por ello que ... la escasa información que hasta el momento albergan comparado con la crítica realidad existente, precisa de la adopción de esfuerzos adicionales decididos" (GTDFI, 2015, p.19).

Otra de las preocupaciones del Comité es la falta de armonización legislativa dentro del país que concuerde con la Convención, pues existe discordancia entre la definición de desaparición forzada entre aquellos estados que lo tipifican, y sobre la figura de ausencia por desaparición forzada, que hasta el momento solo se ha regulado en dos estados, y la falta de reglamentación respecto de la responsabilidad penal de superiores jerárquicos que tampoco se ajusta a la Convención y que se considera uno de los factores más importantes que conlleva a la impunidad.

Respecto de esta problemática el GTDFI señala en su informe de 2015 que sigue preocupado porque el delito de desaparición forzada no se encuentre tipificado en todas las legislaciones estatales, de acuerdo con los tratados internacionales en la materia. Por ello insta al estado a crear una Ley general sobre desaparición forzada, en la cual se establezca una definición a escala nacional sobre desaparición forzada, y que esté armonizada con los instrumentos internacionales que se refieren a esta materia.

De igual manera, el Comité enfatiza el deber que tiene el estado de comenzar inmediatamente las investigaciones, fomentando la participación de los allegados y la coordinación institucional. Como la CIDH señala en su informe *Situación de derechos humanos en México*, el cual se basa en información recibida la visita *in loco* a México que realizó en septiembre y octubre de 2015,

> la respuesta de las autoridades presenta graves deficiencias... ya que suele haber demoras en los procesos de investigación cuando se trata de diligencias en las que las primeras horas son determinantes, como es el caso de las desapariciones forzadas, donde las

> primeras 48 a 72 horas a partir de la desaparición forzada de una persona son claves, y después de dicho periodo se reducen las posibilidades de encontrarla con vida (CIDH, 2015, p.74).

Además establece que en la mayoría de los casos son las propias familias de los desaparecidos las que realizan la búsqueda de sus familiares. Por ello el GTDFI insta al estado a que proporcione apoyo y protección a los familiares en el desempeño del papel tan fundamental que han tenido en el tratamiento de esta problemática, ya que estos son víctimas de hostigamiento, intimidación y amenazas, lo que genera que muchos familiares de víctimas de desaparición forzada no se atrevan a presentar la denuncia ante el Ministerio Público, debido al miedo que tienen de sufrir alguna represalia por ello.

Por otra parte, el Comité muestra su preocupación por los pocos avances en investigación y sanción de los responsables de las desapariciones forzadas durante la "Guerra Sucia". Como lo menciona el GTDFI en su informe sobre el seguimiento de las recomendaciones realizadas en 2011, no solamente no ha habido una ausencia de acciones efectivas para investigar las desapariciones forzadas ocurridas en esos años, sino que ha habido un "retroceso ante la política de apertura y accesibilidad originalmente adoptada por el estado" (GTDFI, 2015, p.155).

Otra cuestión que destacan tanto el GTDFI como la CIDH es que hay ciertos grupos de personas que por su profesión, edad, género o condición migratoria son más vulnerables a ser víctimas de este delito, tal es el caso de las mujeres, los niños, las personas migrantes, los periodistas y los defensores/as de derechos humanos. Con respecto a esto tanto el GTDFI como la CIDH recomiendan al estado mexicano adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su protección, evitando así que las cifras de personas desaparecidas pertenecientes a estos grupos sigan aumentando como lo han hecho en los últimos años.

Asimismo, tanto el GTDFI como la CIDH muestran una gran preocupación por el despliegue de las fuerzas armadas en diversas regiones del país, ya que estas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles, sino que ejercen las tareas que les corresponden a estas, realizando actos que han traído como consecuencia la desaparición forzada de un gran número de personas. Además, señalan que la lógica y el entrenamiento que reciben estos elementos son diferentes a las de la policía, por lo cual deben ser restringidos y supervisados, y le piden al estado que considere en el corto plazo el retiro de estas fuerzas armadas de las operaciones policiales.

Para el Comité, así como para el GTDFI y la CIDH, el grave caso de los 43 estudiantes presuntamente sometidos a desaparición forzada en septiembre de 2014 en el estado de Guerrero ilustra los serios desafíos que enfrenta el estado mexicano en materia de prevención, investigación y sanción del delito. En palabras de la CIDH "este hecho constituye una grave tragedia en México, así como un llamado de atención nacional e internacional sobre las desapariciones forzadas en México [...] y es muestra de la impunidad estructural y casi absoluta en la suelen quedar estos graves crímenes" (CIDH, 2015, p.81). Como señala el Grupo de Trabajo, tanto el derecho a la justicia como el combate a la impunidad siguen siendo el principal reto en México, y afirma que "pareciera que México no tiene la voluntad o es incapaz de realizar investigaciones efectivas en casos de desaparición forzada" (GTDFI, 2015, p.103).

Como ya se mencionó, el Comité se apoya en otros expertos para realizar un análisis más profundo de esta problemática, y uno de ellos es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el cual en su visita en octubre de 2015 a México

TABLA 3.5 MIEMBROS DEL COMITÉ SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS

Nombre de Miembro	Nacionalidad	Expiración de término
Sr. Mohammed Ayat	Marruecos	30 de junio de 2021
Sr. Moncef Baati	Túnez	30 de junio de 2021
Sr. Emmanuel Decaux	Francia	30 de junio de 2019
Sra. Maria Clara Galvis Patiño	Colombia	30 de junio de 2019
Sr. Daniel Figallo Rivadeneyra	Perú	30 de junio de 2019
Sr. Rainer Huhle	Alemania	30 de junio de 2019
Sra. Suela Janina	Albania	30 de junio de 2019
Sra. Milica Kolakovic-Bojovic	Serbia	30 de junio de 2021
Sr. Horacio Ravenna	Argentina	30 de junio de 2021
Sr. Koji Teraya	Japón	30 de junio de 2021

Fuente: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/Membership.aspx
Consultado el 27 de septiembre de 2017

reiteró su preocupación por la grave situación en la que se encuentra México y declaró que a pesar de que existen algunos avances en materia de desaparición forzada estos no han sido suficientes, ya que "sigue habiendo altos niveles de inseguridad, desaparición forzada, asesinatos, acoso a personas defensoras de derechos humanos y periodistas, violencia contra las mujeres y terribles abusos hacia migrantes y refugiados que transitan por el país en su camino a Estados Unidos" (OACNUDH, 2015).

Desde 2007 hay por lo menos 26 mil desaparecidos, entre los cuales se encuentra un gran número de personas que fueron víctimas de desaparición forzada, y prácticamente nadie ha sido condenado por este delito, preocupaciones que son compartidas por el Comité y otros organismos internacionales. Es así que el Comité, apoyándose en la experiencia de otros agentes, realizó el primer examen a México, en el que se pone en evidencia que es urgente que el estado atienda todas las recomendaciones que le han hecho diversos organismos internacionales desde hace ya varios años, las cuales se volvieron a señalar en este examen, y que el Comité espera que se atiendan lo más pronto posible para poder acabar con la impunidad y con la práctica de las desapariciones forzadas en el país.

Una concreción de estas recomendaciones está en el informe final del GIEI con una precisión y contundencia notables, pues señala que las "recogen y concretan a la luz del caso Ayotzinapa; además, señalan, según el acuerdo, deben ser 'conforme a los más altos estándares internacionales'" (GIEI, 2016).

POSTURA DE LOS AGENTES DURANTE LA 8ª SESIÓN DEL CED SEGÚN LAS ACTAS

Postura de México

Durante las sesiones ante el Comité contra la Desaparición Forzada México se encontraba bajo la lupa internacional. Después de lo ocurrido en septiembre de 2014 en Guerrero la CIDH y otros organismos internacionales habían cuestionado fuertemente a nuestros representantes en distintas instancias. Por ello, durante las sesiones los integrantes del Comité tuvieron una postura inquisitiva, la delegación mexicana tuvo que responder a preguntas muy detalladas y contundentes, a lo que los delegados fijaron una postura "a la defensiva", cuestionando la competencia del Comité, contestando las preguntas de manera muy general sin ahondar en las especificidades requeridas y proporcionando información sobre los avances del estado mexicano en materia de desapariciones forzadas y de derechos humanos.

Postura de la sociedad civil

A diferencia de otros comités, no están registradas en las actas intervenciones de la sociedad civil, por lo que se entiende que no participaron activamente, a pesar de ello desempeñan un papel indirecto en el que el Comité y el estado hacen mención de ella; el Comité cuestiona si el estado mantuvo diálogo con la sociedad civil durante la preparación de su Informe, el estado refiere que el gobierno lleva a cabo consultas con la sociedad civil mediante las cuales se ha logrado identificar cómo se pueden implementar las recomendaciones; sin embargo, también menciona que "durante la preparación del informe inicial al Comité, ha sido difícil entablar un diálogo con las partes interesadas debido a los retrasos en el proceso de redacción". A lo largo de la sesión, el estado asegura que trabaja en conjunto con la sociedad civil, pero desconocemos lo que tenga que decir esta última al respecto o, mejor dicho, ignoramos qué organizaciones de la sociedad civil participaron; porque lo cierto es que, las de mayor experiencia y prestigio a nivel nacional e internacional, no participaron en estos diálogos con representantes del estado mexicano.

Postura del CED

Los miembros del Comité tomaron una postura de confrontamiento total, insistiendo en las preguntas a las que el estado buscaba evitar o ignorar, relacionadas con el avance en las investigaciones y la armonización legislativa del delito en concordancia con la Convención; además se solicita información sobre los grupos considerados más vulnerables a esta situación —entre los que se encuentran los defensores y los niños migrantes— así como información sobre la figura del arraigo; asimismo destacan incongruencias entre las cifras oficiales de desaparición forzada y las presentadas por la Comisión de Verdad a la que hace referencia en varias ocasiones. Uno de los puntos más destacables de las sesiones es el debate en torno al reconocimiento de la competencia del Comité para recibir comunicaciones individuales.

CONCLUSIONES

La desaparición forzada en México ha sido una práctica sistemática desde el período de la Guerra Sucia en los sesenta, setenta y ochenta; en la actualidad su agravamiento e intento de invisibilización llama la atención; sin embargo, no se han podido dimensionar las desapariciones forzadas por falta de bases de datos precisas sobre los casos denunciados, las investigaciones que se realizan y la falta de coordinación entre las instituciones involucradas.

Es de reconocer el gran trabajo realizado por la Universidad Iberoamericana–Ciudad de México en su reporte *Violencia y terror: Hallazgos sobre fosas clandestinas en México*, puesto que nos permite dimensionar el tamaño del problema que tenemos en México en materia de desaparición forzada. El estado se limita a manifestar en sus informes sus propuestas de armonización legislativa con la Convención y por lograr verdaderos avances en investigaciones de los presuntos casos de desaparición forzada; sin embargo, los informes sombra nos brindan con mayor profundidad el alcance de la problemática y dejan entrever un estado perpetrador y evasor de sus responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos, que niega el acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación a todos los familiares y defensores y defensoras de derechos humanos, que ha permitido que la impunidad sea una constante, y que ha dejado en estado de indefensión a los grupos más vulnerables (periodistas y personas defensoras de derechos humanos, las mujeres y los migrantes).

Esto ha generado en el Comité contra la Desaparición Forzada una actitud de confrontación con el estado, emitiendo observaciones y preocupaciones más directas sobre la gravedad de la situación, y brindando un sinfín de recomendaciones que en gran medida coinciden con las de los informes sombra y que van desde verdaderos avances en las investigaciones de los casos de desapariciones forzadas desde la época llamada "Guerra Sucia" hasta la actualidad, asegurar la reparación del daño, las garantías de no repetición y lograr una verdadera armonización legislativa en relación con la Convención.

Parecería que México tiene la voluntad política para hacer cambios en el papel; pero carece de voluntad para aplicar las disposiciones ya existentes en la ley. Lo que sí se trasluce, tanto en las recomendaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas, como de los informes sombra, es una realidad poco explicitada que tiene que ver con una estrategia de control de la población mediante el terror y eso se traduce en el control de los medios para ocultar o negar la realidad de las desapariciones forzadas. Si no sale en la tele, no existe.

Gracias al periodismo independiente se sabe que México ha sido convertido en una gran fosa clandestina; sin embargo, el 22 de agosto de 2017 fue asesinado Cándido Ríos, el noveno periodista asesinado en México en 2017. Su muerte se suma a 38 los asesinatos de periodistas que ocurrieron durante el período de Enrique Peña Nieto, de los cuales, no se han esclarecido los delitos ni sancionado a responsables. Así es como el estado mexicano pretende *desaparecer las desapariciones forzadas* y mantiene el paraíso de la impunidad en México.

REFERENCIAS

Amnistía Internacional (2011). "No a la impunidad de las desapariciones forzadas". Recuperado el 3 de marzo de 2017, de https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads-old/2014/12/No-a-la-impunidad-de-las-desapariciones-forzadas.pdf

Amnistía Internacional (2015). "México: Información para el CED. Octavo periodo de sesiones, 2–13 de febrero de 2015". Recuperado el 5 de marzo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_IFL_MEX_19140_S.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (1978). "Resolución 33/173, Personas Desaparecidas, 90º Sesión Plenaria". Recuperado de https://undocs.org/S/A/RES/33/173

Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). "Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas". Recuperado el 6 de marzo de 2017, de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx

CADHAC y CEDEHM (2014). "Desapariciones forzadas e involuntarias en México: informe alternativo para la evaluación de México ante el CED". México. Recuperado el 15 de marzo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_18121_S.pdf

CIDH (2015). "Situación de Derechos Humanos en México". Recuperado el 30 de marzo de 2017, de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf

CMDPDH (2014). "Informe sobre el incumplimiento de México a obligaciones derivadas de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada". Recuperado el 29 de marzo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGO_MEX_19375_S.pdf

CNDH y OACNUDH (2015). "La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos del sistema Naciones Unidas", México, Distrito Federal. Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/lib_DesaparicionForzadaMexicoUnaMirada.pdf

Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas (s.f.). *Historia de la Convención.* Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Coalici%C3%B3n_Internacional_contra_las_Desapariciones_Forzadas

Comité contra la Desaparición Forzada (2013). "La relación del Comité contra la Desaparición Forzada con los agentes de la sociedad civil". CED/C/3. Recuperado el 10 de marzo de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/CED_C_3_7365_S.pdf

Comité contra la Desaparición Forzada (2015A). "Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención", CED/C/MEX/CO/1. Recuperado el 15 de marzo de 2017, de https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/043/66/PDF/G1504366.pdf?OpenElement

Comité contra la Desaparición Forzada (2015B). "Summary record of the 120th meeting", Ginebra, Suiza, CED/C/SR.120 Recuperado el 15 de marzo de 2017, de https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/017/16/PDF/G1501716.pdf?OpenElement

Comité contra la Desaparición Forzada (2015C). "Summary record of the 121st meeting", Ginebra, Suiza, CED/C/SR.121. Recuperado el 15 de marzo de 2017, de https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/017/17/PDF/G1501717.pdf?OpenElement

Comité contra la Desaparición Forzada (2015D). "Summary record of the public part of the 119th meeting", Ginebra, Suiza, CED/C/SR.119. Recuperado el 15 de marzo de 2017, de https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/016/57/PDF/G1501657.pdf?OpenElement

Consejo de Derechos Humanos (s.f.). "Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias". Recuperado el 21 de marzo de 2017, de http://recomendacionesdh.mx/buscador/detalle/1855

Dulitzky, A. (2015). "Prólogo: Las desapariciones forzadas en México dentro del contexto latinoamericano", en *La desaparición forzada en México: Una mirada desde los organismos de Naciones Unidas*. CNDH y OACNUDH: M*éxico*.

FUNDEM *et al.* (2014). "Desapariciones en México: Informe para el análisis del Gobierno mexicano ante el CED", Saltillo, Coahuila. Recuperado el 29 de marzo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17774_S.pdf

GIEI (2016). "Recomendaciones generales en torno a la desaparición en México". Recuperado el 3 de marzo de 2017, de https://centroprodh.org.mx/GIEI/?p=249

Gobierno Federal de México (2014). "Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención. CED/C/MEX/1". Recuperado el 15 de marzo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en

GTDFI (2015). "Reporte del Grupo de Trabajo sobre DF o involuntarias: Seguimiento a las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo, misiones a México y Timor Oriental". Recuperado de https://www.hchr.org.mx › 20151022_DesapForz_IBA_ONUDH_WEB

Misión Permanente de México (2015). "Acreditación: delegación de México", Ginebra: Suiza. Recuperado el 14 de marzo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_LOP_MEX_19380_S.pdf

OACNUDH (2015). "Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México". Recuperado el 5 de marzo de 2017, de https://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2015/151007_HC_Statement_MexVisit_SP.pdf

Roldán, Nayeli (2015, 2 de febrero). "Sólo 6 de 291 averiguaciones por desaparición forzada llega a sentencia", en *Animal Político*. Recuperado el 25 de septiembre de 2017, de http://www.animalpolitico.com/2015/02/solo-2-de-las-investigaciones-por-desaparicion-forzada-en-mexico-llega-sentencia/

Tlachinollan, *et al.* (2015). "Envío de información adicional sobre el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de la escuela normal rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa, en el marco de la revisión del CED al Estado mexicano en su octava sesión, vinculada con el Informe Estatal y con la lista de cuestiones identificadas por el Comité", Guerrero, México. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGO_MEX_19222_S.pdf

Tlachinollan, *et al.* (2016). "Informe alternativo de las organizaciones de la sociedad civil a las respuestas remitidas por el estado mexicano sobre las recomendaciones prioritarias del Comité contra la desaparición forzada de las Naciones Unidas". Recuperado de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGO_MEX_24649_S.pdf

Torres, Mauricio (2013, 26 de febrero). "26,121 personas desaparecidas en el gobierno de Calderón", en *Expansión*. Recuperado el 25 de septiembre de 2017, de http://expansion.mx/nacional/2013/02/26/26121-personas-desaparecidas-en-el-gobierno-de-calderon-reporta-segob

*México: ¿un estado feminicida?**

DENISSE MONTIEL FLORES
CRISTIAN DAVID RODRÍGUEZ PINTO

El Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) es uno de los mecanismos especiales de las Naciones Unidas que busca proteger los derechos humanos de todas las mujeres y niñas en el mundo.

En este capítulo realizaremos un análisis sobre el grado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como de las principales problemáticas y retos que presenta el estado mexicano con respecto a la problemática de la discriminación contra las mujeres. Comenzaremos con la revisión de los antecedentes, en donde se señalarán las fechas en las que fue adoptada la Convención en la Asamblea General de las Naciones Unidas, su *status* de ratificaciones, así como las fechas en las que fue firmada y ratificada por el estado mexicano. De igual manera, se expondrá brevemente el contenido de este instrumento, así como el de su Protocolo Facultativo.

Continuaremos con el repaso histórico, enfocándonos en la cronología de cambios del procedimiento especial y su relación con el estado mexicano a través de los exámenes periódicos que se le han aplicado, sin perder de vista las situaciones coyunturales en las que han tenido lugar los exámenes. Proseguiremos con el análisis de los resultados que generan estos diálogos donde los tres grupos de agentes sociales —el CEDAW, la sociedad civil y el gobierno mexicano— contienden por la potestad de una única verdad sobre la situación de los derechos de las mujeres y las niñas en México.

Posteriormente se realizará un breve análisis sobre el examen más reciente al que se sometió el estado, destacando las tres problemáticas consideradas de mayor gravedad por cada uno de los agentes, y vislumbrar así cuáles son las prioridades para cada uno de estos. Estas problemáticas son: 1) la normalización de la violencia y los feminicidios como resultado de la amenaza al patriarcado; 2) la objetivación de la mujer en la lucha contra el crimen organizado, y 3) la exclusión y la situación de vulnerabilidad de las mujeres indígenas y migrantes como consecuencia de la feminización de la pobreza.

Por último, en nuestras conclusiones buscamos dar respuesta a nuestra interrogante principal: ¿por qué México reprueba las evaluaciones realizadas por el CEDAW?

ANTECEDENTES

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y abierta para que todos los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) firmaran y ratificaran ese instrumento el 18 de diciembre de 1979. La adopción de este instrumento se llevó a cabo

* Una versión resumida se publicó en la revista *Xipe totek*, vol. XXV–1, No.97, del 31 de marzo de 2016, pp. 69–96.

después de un largo proceso de lucha por el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en el mundo, cuyos antecedentes datan del año 1951, fecha en la que la Organización Internacional del Trabajo junto con la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer trabajaron en la redacción del *Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor*, que "consagró el principio de igual salario por trabajo igual" (ONU Mujeres, s.f.).

Dos años más tarde esa Comisión elaboró la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, "que fue el primer instrumento de derecho internacional en reconocer y proteger los derechos políticos de las mujeres" (ONU Mujeres, s.f.).

Gracias a estos esfuerzos en 1963 la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a la Comisión elaborar la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la cual fue aprobada en 1967. Además, durante este periodo se reconoció la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las mujeres, especialmente aquellas en condiciones de pobreza, por lo que se realizaron diversos esfuerzos encaminados a erradicar esa situación, de los que se destacan la adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante la Convención) en 1979; sin embargo, fue el 3 de septiembre de 1981 cuando este instrumento entró en vigor, ya que en esa fecha se lograron reunir las firmas de los estados parte necesarias para que la Convención pudiera comenzar a aplicarse. Lo anterior, debido a que en su artículo 27 se señala que este instrumento entraría en vigor después de que 20 países firmaran o se adhirieran a la Convención.

Cabe mencionar que esta Convención es el segundo instrumento internacional más ratificado por los estados miembros de la ONU después de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, ya que son 189 los países que son estados parte de este instrumento. Los únicos estados que no lo han ratificado son Estados Unidos de América y la República de Palaos, mientras que la República Islámica de Irán, la República del Sudán, el Reino de Tonga, la República Federal de Somalia, Niue y El Vaticano son los estados que no han tomado ninguna acción relativa al instrumento.

Por su parte, el estado mexicano firmó la Convención el 17 de julio de 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981, fecha en la que entró en vigor este tratado en nuestro país. A diferencia de otros instrumentos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, esta Convención fue ratificada casi inmediatamente, lo que nos hace pensar que el estado quería mostrar desde un inicio el reconocimiento de esa problemática y su compromiso por querer erradicarla; sin embargo, como veremos a lo largo del capítulo, pareciera que este compromiso solo se queda en el papel.

Otra de las diferencias que encontramos entre esta Convención y las demás es la cantidad de apartados en la que se encuentra dividida, ya que, como se pudo advertir en los capítulos anteriores, algunas de las demás convenciones contienen solamente tres apartados, mientras que la CEDAW se encuentra dividida en seis apartados. En el primero, el cual abarca de los artículos 1° al 6°, se establece la definición de discriminación contra la mujer, la cual se entiende como

> Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cul-

tural y civil o en cualquier otra esfera (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979, artículo 1, párr.1).

Además, en este apartado se establece la obligación que tienen los estados parte de tomar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la igualdad entre los hombres y las mujeres, las cuales pueden consistir la consagración de este principio en sus legislaciones, así como la prohibición de la discriminación contra la mujer; sin embargo, se les permite tomar algunas medidas temporales que estén encaminadas a acelerar las igualdad entre hombres y mujeres, las cuales no serán consideradas como discriminatorias. Finalmente, en este apartado se señala que los estados deberán adoptar todas las medidas necesarias para erradicar todas las formas de trata de mujeres y niñas, así como la explotación y la prostitución.

En la segunda parte de la Convención, que va del artículo 7° al 9°, se establecen los derechos que tienen las mujeres y niñas a participar en la política, y a gozar de una nacionalidad. Además, se señalan las obligaciones que tienen los estados de proteger y garantizar esos derechos.

En la tercera parte, que comprende los artículos 10° al 14°, se establece que las mujeres tienen derecho a que se les protejan y garanticen sus derechos laborales, el derecho a la salud, a la planificación familiar, al esparcimiento, entre otros, y se indica que los estados deberán tomar medidas encaminadas a garantizarles a las mujeres y niñas estos derechos. Particularmente, se hace énfasis en las problemáticas que enfrentan las mujeres que viven en zonas rurales, por lo que los estados deberán poner especial atención y tomar medidas encaminadas a eliminar la discriminación y a garantizar su derecho a la salud, a la seguridad social, educación, participación política, etcétera.

En el cuarto apartado, que está integrado por los artículos 15° y 16°, se establece la igualdad entre hombres y mujeres, en consecuencia, ambos deben gozar de los mismos derechos y oportunidades en todos los ámbitos, incluyendo el ámbito jurídico y familiar. Por lo anterior, los estados deben adoptar medidas encaminadas a garantizar esta igualdad.

En el quinto apartado, que va del artículo 17 al 22, se establece la creación de un Comité, el cual se encargará de examinar el cumplimiento de la Convención en cada estado parte. Además, en estos artículos se describe el proceso de elección de las y los miembros del Comité, así como las demás actividades que realizarán durante su mandato.

Finalmente, en su apartado sexto, integrado por los artículos 23 al 30, se contienen las disposiciones relativas a la fecha cuando entrará en vigor la Convención y los procedimientos de resolución de controversias entre los estados parte, entre otras disposiciones.

Tal como vimos en algunos capítulos anteriores, posteriormente a la entrada en vigor de la Convención se adoptaron Protocolos Facultativos, los cuales son "instrumentos que establecen derechos y obligaciones adicionales respecto de un tratado" (ONU, s.f.). En este caso, en 1999 se adoptó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, en el que se establece la facultad que tiene el Comité de recibir quejas o demandas de mujeres y niñas que aleguen ser víctimas de una violación a sus derechos y de iniciar las investigaciones por violaciones a los derechos humanos de las mujeres que sean graves o sistemáticas. Este Protocolo Facultativo fue ratificado por el estado mexicano el 15 de marzo de 2002.

Debe señalarse que, gracias a la ratificación de este Protocolo, las organizaciones de la sociedad civil han podido presentar denuncias y casos ante el Comité. Es importante destacar esta situación debido a que no todos los comités han recibido estas comunicaciones indi-

viduales, ya que como vimos en el capítulo primero, aunque el estado también le concedió al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial esta facultad, hasta el momento no se ha presentado ninguna comunicación. Por otra parte, existen casos como el Comité contra las Desapariciones Forzadas que, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil y los diversos organismos internacionales han exigido que el estado le conceda la facultad al Comité para que conozca de casos individuales, este no lo ha hecho debido a las consecuencias que generaría, dada la magnitud de la problemática de las desapariciones en México.

CRÓNICA

A partir de la entrada en vigor de la Convención el estado mexicano se ha sometido en seis ocasiones ante el proceso de evaluación. En cada uno de estos procesos el Comité evalúa si México cumple con todo lo establecido en este instrumento internacional. A continuación haremos un recuento de las fechas y sesiones en las que se llevaron a cabo estos procesos de examinación.

En la tabla 4.1 se puede observar los números y periodos de sesiones, así como los años en las que se llevaron a cabo las examinaciones a México por parte del Comité. Además, se muestran las fechas límite que tenía el estado mexicano para entregar sus informes al grupo de expertos/as y las fechas en que estos fueron entregados. Como se podrá observar, es a partir del ciclo VI cuando el estado se retrasó varios años en la entrega de su informe. El primer examen realizado a México por el CEDAW se efectuó en 1983. Esta examinación se llevó a cabo durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid; sin embargo, el primer informe fue gestionado por la administración anterior, es decir, la de José López Portillo. Siete años después, en 1990, se llevó a cabo el segundo examen bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari, quien lidiaba con un descontento social generado por la sospecha de que las elecciones habían sido fraudulentas; durante este ciclo de evaluación el informe del gobierno mexicano fue entregado un año después de la fecha acordada en 1987.

En 1997, con siete años de retraso, el Comité recibió los informes III y IV combinados, y las conclusiones fueron emitidas un año después, en 1998. El clima que se vivía en ese tiempo en México era sumamente agitado, pues el país estaba en recuperación de una dura crisis económica, aunado a la agitación y el combate al Ejército Zapatista de Liberación Nacional que derivó en la pérdida de vidas humanas, la atracción de los reflectores internacionales sobre México y la matanza de Acteal, todo en el gobierno de Ernesto Zedillo.

El quinto informe fue entregado en el año 2000, dos años después de su fecha predeterminada. Este periodo de examinación se llevó a cabo durante el periodo de gobierno panista de Vicente Fox, el cual representaba un cambio después de 70 años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional. En 2006, con cuatro años de retraso, y con el término del mandato del presidente Fox, el gobierno mexicano entregó su sexto informe. Cabe señalar que este examen se llevó a cabo bajo un clima de incertidumbre en el estado mexicano debido a la impugnación que realizó Andrés Manuel López Obrador a las elecciones en las que se había reconocido a Felipe Calderón como presidente de México.

Diez años después de la entrega del V informe y bajo un clima de conflicto armado debido a la declaración de guerra contra el narcotráfico por parte del presidente Felipe Calderón, el estado mexicano rindió al Comité el VII–VIII informe conjunto. Finalmente, en diciembre del 2016 el estado mexicano entregó su IX informe, el cual fue examinado en

TABLA 4.1 CRÓNICA DE LOS EXÁMENES ANTE EL CEDAW

Ciclo de presentación de informes	Periodo de sesión	Año	Fecha de vencimiento de entrega del informe	Fecha en que México entregó el informe
I	2	1983	3 de septiembre de 1982	14 de septiembre de 1982
II	9	1990	3 de septiembre de 1986	3 de diciembre de 1987
III-IV	18	1998	3 de septiembre de 1990	7 de abril de 1997
V	Excepcional	2002	3 de septiembre de 1998	1 de diciembre del 2000
VI	36	2006	3 de septiembre de 2002	23 de enero de 2006
VII-VIII	52	2012	3 de septiembre de 2010	5 de octubre de 2010
IX	70	2018	27 de julio de 2016	21 de diciembre de 2016

julio de 2018 por las y los expertos; sin embargo, desa examinación no será incluida en el presente capítulo.

BALANCE DE RECOMENDACIONES DE LOS EXÁMENES PREVIOS

Como vimos en el apartado anterior, el Comité ha evaluado en seis ocasiones el cumplimiento de la Convención por parte del estado mexicano, y durante estos procesos de examinación ha emitido observaciones y recomendaciones que el estado está obligado a acatar. En este apartado recopilamos las recomendaciones que el CEDAW ha emitido a México durante esos periodos de evaluación y destacamos cuáles han sido las más reiteradas por el Comité. Este balance nos ayudará a identificar cuáles han sido las situaciones y problemáticas con respecto al derecho que tienen las mujeres a vivir una vida libre de violencia que más le han preocupado; además, podremos visualizar el nivel de acatamiento de las recomendaciones por parte del estado. Haremos esto poniendo especial atención en el número de veces que el Comité ha reiterado una recomendación.

A diferencia de otros comités, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en esta ocasión se cuenta con todos los documentos elaborados por el Comité desde el primer periodo de evaluación, lo que nos permitirá realizar un análisis más profundo sobre las principales preocupaciones que ha tenido el Comité durante los últimos 29 años respecto a la situación que enfrentan las mujeres en México.

CICLO DE PRESENTACIÓN DEL I INFORME PERIÓDICO

Como comentamos anteriormente, la primera vez que el estado se sometió a una examinación por parte del Comité fue en 1983. En este año se llevó a cabo el periodo de sesiones

número 2, en el cual se examinó el informe inicial de México, que fue entregado el 14 de septiembre de 1982, once días después de que concluyera la fecha de vencimiento de entrega. Como hemos mencionado reiteradamente, es importante destacar la tardanza con la que el estado mexicano entrega sus informes, la cual llega a convertirse en una costumbre, al grado de entregarlo hasta siete años después de la fecha límite, tal como sucedió con la entrega de los informes periódicos III y IV. Tal como hemos observado en los capítulos anteriores y como veremos en los siguientes, este retraso no es característico de ningún Comité en particular, sino que el estado, sin importar ante cuál Comité se someta a una evaluación, entrega sus informes periódicos con meses o años de retraso.

Durante esta primera evaluación la delegación mexicana señaló que el país tenía problemas económicos y sociales, los cuales mermaban a las mujeres, especialmente a aquellas que vivían en zonas rurales. Asimismo, destacó que la principal medida tomada por este fue la creación e instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo, así como el aumento de la tasa de número de mujeres en el campo laboral, la reducción de analfabetismo y las múltiples campañas publicitarias sobre los derechos de las mujeres.

Por su parte, el Comité, aunque lo felicitó por estas medidas tomadas, le pidió información sobre su aplicación, ya que, como hemos visto en los capítulos anteriores, para el Comité es de suma importancia conocer los impactos de todas las medidas que el estado toma; sin embargo, el estado no realiza esa evaluación.

Asimismo, las y los expertos pusieron en evidencia la falta de datos estadísticos en el informe enviado por el estado, lo que ocasionaba que no pudieran tener una imagen clara de la situación que vivían las mujeres en el país y, en consecuencia, pidieron al estado que en los demás informes periódicos incluyeran ese tipo de datos.

Respecto al papel de la mujer en la familia, el Comité preguntó al estado si las mexicanas gozaban de los mismos derechos y obligaciones que los mexicanos; si las mujeres podían decidir en temas como la planificación de la familia y sobre si el aborto era legal en México —ya que el informe tampoco contenía esa información—. A esos cuestionamientos el estado mexicano solamente contestó que a las mujeres no se les obligaba a aceptar métodos de planificación familiar, evadiendo así las otras preguntas realizadas. Esta situación resulta muy común no solo durante las evaluaciones realizadas por este Comité, sino que generalmente el estado mexicano suele evadir las preguntas hechas por los distintos comités cuando tocan algún tema incómodo para este.

De igual manera el Comité expresó su preocupación por que en el país no existían instituciones que prestasen asistencia a la mujer, y porque el estado no había incluido información en sus informes respecto de la reparación del daño por las violaciones de derechos humanos cometidas en contra de mujeres y niñas. Esto provocó que las y los expertos le pidieran al estado información sobre si se garantizaba el derecho que tienen las mujeres de acceder a la justicia para hacer valer sus derechos.

En conclusión, el Comité recalcó que la información contenida en el informe presentado por el estado revelaba que en México persistían valores tradicionales como la asignación de papeles según el sexo, los prejuicios, usos y prácticas discriminatorias. Además, no les resultaba claro cómo le haría el estado para revertir esa situación. Por su parte, el estado mexicano sorprendentemente reconoció que no aplicaba debidamente la Convención, no por falta de voluntad, sino por falta de recursos económicos. Este reconocimiento por parte del estado es histórico debido a que, como vemos en los demás capítulos, generalmente el

estado nunca reconoce que no se aplica adecuadamente la Convención, es decir, no reconoce que no cumple con las obligaciones internacionales que adopta.

CICLO DE PRESENTACIÓN DEL II INFORME PERIÓDICO

Siete años más tarde, en enero de 1990 el Comité examinó el segundo informe periódico de México, el cual se entregó en diciembre de 1987, con un año y tres meses de retraso. Vemos cómo el estado comienza a atrasarse en la entrega de sus informes, mostrando así desidia y negligencia ante los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

En esta ocasión el estado destacó que por primera vez el Plan de Desarrollo contenía una sección especial relativa a la participación de la mujer. También presumió el Programa Nacional de Solidaridad, así como los distintos seminarios y campañas de información que realizó sobre el papel de la mujer en la familia.

Por otro lado, aceptó que subsistían obstáculos estructurales difíciles en México como la crisis económica, lo que dificultaba el cumplimiento de los compromisos y obligaciones establecidas en la Convención. Asimismo, reconoció que no había puesto en marcha medidas especiales que estuvieran encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres y que no contaban con datos sobre la tasa de prostitución en México, pero que se estaba atacando esa problemática mediante una reforma legal. Finalmente, afirmaron que la Convención había tenido efectos en el país, no obstante, señalaron que era difícil medirlos.

Por su parte, el Comité felicitó al estado argumentando que notaron una gran diferencia entre el primer y el segundo informe, ya que este contenía más información, lo cual les ayudaba a tener un panorama más amplio de la situación de la mujer en México. Sin embargo, solicitaron más información sobre el porcentaje de mujeres que vivía en pobreza y el sector no estructurado. Finalmente, expresaron su preocupación por la actuación de la prensa, ya que no estaban haciendo lo suficiente para cambiar las ideas estereotipadas acerca de la mujer.

Vemos que en este periodo de evaluación el Comité se muestra muy laxo con el estado mexicano y que no expresa muchas preocupaciones con respecto a la situación que enfrentaban las mujeres en México.

CICLO DE PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES PERIÓDICOS III Y IV

En 1997, con siete años de retraso, el estado envió los informes tercero y cuarto combinados para que el Comité los examinara, lo cual ocurrió en enero de 1998. A pesar del gran retraso estatal las y los expertos no se pronunciaron respecto de esta situación, en contraste con otros comités que sí se pronuncian cuando el estado se retrasa en entregar sus informes.

Durante este periodo de evaluación la delegación mexicana se vanaglorió al indicar que la Constitución garantizaba iguales derechos a hombres y mujeres; asimismo, destacó que entre las medidas que habían llevado a cabo para dar cumplimiento a la Convención se encontraba el establecimiento del Mecanismo Nacional para el Adelanto de la Mujer, la creación de una dependencia de coordinación que se encargaba de supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales, el establecimiento de cuotas para promover la participación de la mujer en la toma de decisiones de carácter político y la promulgación de distintas leyes, entre otras.

En consecuencia, el Comité reconoció los esfuerzos realizados por el estado; sin embargo, subrayó que había leyes estatales que contenían aspectos discriminatorios contra la mujer. Además, indicó que existían algunos aspectos que dificultaban la aplicación de la Convención, como la gran extensión geográfica del país así como el hecho de que México es un país multiétnico y pluricultural, y que además era un país que se encontraba en vías de desarrollo, por lo que enfrentaba problemas de carácter económico.

En este mismo sentido señaló que uno de los principales motivos de preocupación era la situación de discriminación que vivían las mujeres en zonas rurales, las mujeres que trabajaban en plantas maquiladoras y de las trabajadoras en general, quienes obtenían un salario menor al de los hombres por el mismo trabajo; además, de que seguían siendo obligadas a realizarse pruebas de embarazo para poder trabajar.

De igual manera, las y los expertos mostraron preocupación por la problemática de violencia doméstica que vivían miles de mujeres en México, la falta de información sobre los métodos anticonceptivos, la falta de acceso al aborto seguro, la problemática de la trata de mujeres, la falta de políticas encaminadas a promocionar y garantizar la igualdad en la familia y la falta de información sobre las mujeres migrantes.

Por lo tanto y, por primera vez, el Comité emitió distintas recomendaciones al estado mexicano entre las que se destacan las siguientes:

1. El estado siga permitiendo que las ONG de mujeres participen en la aplicación de la Convención.
2. Armonización de las leyes federales y estatales con la Convención y demás tratados internacionales.
3. Continuar los esfuerzos para reducir la pobreza en la que viven las mujeres rurales y que lo haga en colaboración con las ONG. Además, que redistribuya de forma más equitativa la riqueza en el país.
4. Vigilar el cumplimiento de la legislación laboral.
5. Promover entre las mujeres el contenido de la Convención.
6. Revisar la legislación que penaliza el aborto.
7. Capacitar al personal de la salud y a la sociedad en general, sobre el derecho que tienen las mujeres a seleccionar los métodos anticonceptivos.
8. Establecer un plan de lucha contra la violencia.
9. Establecer medidas más rigurosas contra los perpetradores de violencia contra las mujeres.
10. Proporcionar información sobre las problemáticas de la prostitución y las mujeres migrantes.
11. Salvaguardar los derechos de las mujeres, en especial de las mujeres indígenas.
12. Garantizar el acceso rápido de las mujeres al aborto.
13. Difundir las observaciones finales y recomendaciones entre toda la población y autoridades (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 1998a, pp. 39–40).

CICLO DE PRESENTACIÓN DEL V INFORME PERIÓDICO

El Comité examinó el quinto informe periódico, enviado por el estado mexicano durante un periodo de sesiones extraordinarias en agosto de 2002. Nuevamente el estado mexicano entregó su informe después de la fecha límite: dos años después.

En esta ocasión las y los miembros de la delegación mexicana afirmaron al Comité que desde la fecha en que se ratificó la Convención, es decir, 20 años antes, el estado había avanzado considerablemente. Informaron que las medidas que instrumentaron consistieron en la prohibición en el plano constitucional de la discriminación, la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), la puesta en marcha del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y la No Discriminación contra la Mujer 2001–2006 (PROEQUIDAD).

Sin embargo, de entre todas estas medidas destacaron dos en particular: la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención, que se llevó a cabo en 2002, y el establecimiento de una comisión especial para investigar los asesinatos de las mujeres en Chihuahua.

En consecuencia, el Comité celebró los esfuerzos del estado, sobre todo la ratificación del Protocolo Facultativo, ya que abría la puerta a que las y los expertos pudieran conocer de casos individuales. Como veremos más adelante, a diferencia de otros comités, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), la sociedad civil sí aprovechó este mecanismo y presentó algunos casos individuales ante el CEDAW.

Algunos de los aspectos que más le preocuparon a las y los miembros del Comité fueron la falta de evaluación de los programas instrumentados, la situación de violencia y pobreza que enfrentaban las mujeres en México, la falta de información sobre las problemáticas de la explotación, prostitución, pornografía y tráfico. Así como la situación de las trabajadoras domésticas, la alta tasa de mortalidad materna, en especial por los abortos, el incremento del VIH/sida y los feminicidios ocurridos en Ciudad Juárez, sobre todo la falta de resultados de las investigaciones.

Por todo lo anterior el Comité le recomendó al estado mexicano:

1. Prestar especial atención a la promoción de la implementación y evaluación de las políticas en los tres niveles de gobierno existentes.
2. Emprender campañas de difusión, educación y sensibilización sobre las disposiciones de la Convención.
3. Tener en cuenta la recomendación 19 sobre la violencia contra la mujer y tomar las medidas necesarias para que la ley sancione adecuadamente todas las formas de violencia contra la mujer.
4. Adoptar medidas para que las mujeres víctimas de violencia puedan obtener reparación y protección de inmediato.
5. Capacitar en materia de derechos humanos y tratamiento de la violencia contra la mujer al personal de los servicios de salud, comisarías y fiscalías especializadas.
6. Que la mujer constituya una prioridad en su estrategia de erradicación de la pobreza, poniendo especial atención a las mujeres que viven en zonas rurales y a las mujeres indígenas.
7. Tomar medidas para combatir el fenómeno del tráfico y la trata de mujeres y niñas.
8. Se concentre en las causas del fenómeno de la migración y adopte medidas encaminadas a mitigar la pobreza y potenciar e impulsar el papel económico de la mujer.
9. Impulsar y acelerar el cumplimiento de la recomendación 44/98, emitida por la CNDH, en relación con los hechos de Ciudad Juárez.
10. Acelerar las reformas necesarias de la Ley laboral, incluida la prohibición de la discriminación contra la mujer.
11. Tomar las medidas necesarias para aumentar la participación de las mujeres en el sector público y privado.

12. Adoptar medidas para que se garantice el acceso a las mujeres a servicios de salud reproductiva y sexual.
13. Revisar la legislación que permite el matrimonio entre menores, aumente la edad mínima legal y la armonice a lo dispuesto a la Convención y a otros tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño.
14. Dar amplia difusión a las observaciones finales y recomendaciones, así como al contenido de la Convención y su Protocolo Facultativo (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 2002, pp. 223–227).

CICLO DE PRESENTACIÓN DEL VI INFORME PERIÓDICO

El Comité examinó el sexto informe periódico enviado por México en las sesiones 751 y 752, las cuales se celebraron en agosto de 2006. En esta ocasión, tal como sucedió en las evaluaciones pasadas, el estado mexicano entregó el informe con tres años y cuatro meses de retraso.

Durante esta evaluación el Comité felicitó a México por la delegación tan numerosa que asistió a las sesiones, la cual estaba encabezada por la entonces presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, Patricia Espinosa Torres. Además, también lo felicitó por la aprobación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, el fortalecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres y la creación del Sistema Estatal de Indicadores de Género.

A pesar de que el Comité dijo estar satisfecho porque el estado había emprendido estas medidas, mostró preocupación por la falta de armonización de las leyes estatales y federales con la Convención; la inexistencia de mecanismos de coordinación entre la federación, los estados y los municipios, lo cual suponía un obstáculo para lograr que las mujeres disfrutaran plenamente de sus derechos humanos.

Por otro lado, el Comité expresó su preocupación por el hecho de que la CNDH no contara con los conocimientos especializados en cuestiones de género, ni tampoco con recursos humanos y financieros suficientes para poder cumplir con su función de dar seguimiento y evaluar la aplicación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Esta situación es de suma importancia, ya que es muy grave que las y los expertos señalen que el organismo encargado de defender los derechos humanos en México no cuente con el capital material y de conocimiento necesarios.

Otro motivo de preocupación para el Comité fue la permanencia de actitudes patriarcales en México, las cuales impedían a las mujeres el disfrute de sus derechos humanos y, a su vez, constituían la causa principal de la violencia que vivían de manera cotidiana, la cual fue calificada por el Comité como una violencia generalizada y sistemática que llega a desembocar en feminicidios y desapariciones.

Un hecho que fue destacado por el Comité fue el caso de San Salvador Atenco, en el Estado de México, donde varias mujeres que pertenecían a esta comunidad que manifestó su oposición a la construcción del aeropuerto internacional fueron detenidas arbitrariamente, torturadas física, psicológica y sexualmente y, posteriormente, condenadas por un delito que no cometieron.

Asimismo, aunque reconocen los esfuerzos realizados por el estado, las y los expertos externaron su preocupación por el hecho de que siguen cometiéndose desapariciones y feminicidios en contra de mujeres en Ciudad Juárez, además, porque las investigaciones no habían concluido y no se había enjuiciado a los culpables, ni se habían reparado integralmente los daños ocasionados.

Una vez más, el Comité reiteró su preocupación por la situación de pobreza y marginación en la que vivían miles de mujeres en México, así como por el hecho de que el estado no proporcionó información sobre las repercusiones específicas que las políticas macroeconómicas, como el TLCAN y el Plan Puebla–Panamá, habían tenido en las mujeres.

Finalmente, las y los miembros del Comité externaron su preocupación por la prevalencia de la problemática de la trata de personas, así como la ausencia de programas encaminados a la protección y rehabilitación de las víctimas; la explotación de las mujeres y niñas; el aumento de la pornografía y la prostitución infantil; la poca representación de las mujeres en la administración pública; las violaciones cometidas en contra de trabajadoras industriales y trabajadoras domésticas; el alto porcentaje de las tasas de mortalidad materna que, en muchas ocasiones, fueron consecuencia de abortos clandestinos.

En consecuencia, las y los expertos emitieron las siguientes recomendaciones:

1. Que el estado se centre en las preocupaciones y recomendaciones señaladas por el Comité y que, en próximo informe, le comunique al Comité las medidas que tomaron y los resultados de estas.
2. Armonizar la normatividad mexicana con los contenidos de la Convención.
3. Velar por que la CNDH reciba los recursos financieros suficientes.
4. Adoptar, sin demora, todas las medidas necesarias para poner fin a la violencia perpetrada contra la mujer por cualquier persona, organización o empresa, así como a la violencia cometida por agentes estatales o derivada de sus acciones y omisiones, en todos los niveles.
5. Aplicar una estrategia global que incluya iniciativas de prevención en las que participen los medios de comunicación y programas de educación pública destinados a modificar las actitudes sociales, culturales y tradicionales que se hallan en el origen de la violencia contra la mujer y que la perpetúan.
6. Investigar y esclarecer los hechos ocurridos en San Salvador Atenco, se castigue a los responsables y se les brinde protección, asistencia económica, social y psicológica a las víctimas.
7. Poner el máximo empeño en combatir la trata de mujeres y niñas, en particular mediante la pronta aprobación del proyecto de ley para prevenir y sancionar la trata de personas, y el establecimiento de un calendario concreto para la armonización de las leyes a nivel estatal a fin de tipificar como delito la trata de personas conforme a lo dispuesto en los instrumentos internacionales pertinentes.
8. Tomar todas las medidas necesarias, incluida la adopción y aplicación de un amplio plan para acabar con la explotación de mujeres y niñas en la prostitución, la pornografía y la prostitución infantiles, entre otras, así como fortalecer las medias de prevención y la adopción de medias para desalentar la demanda de prostitución y para ayudar a las víctimas de esa explotación.
9. Fortalecer las medidas implementadas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos.
10. Ampliar la cobertura de los servicios de salud, en particular la atención de la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, y eliminar los obstáculos que impiden que las mujeres tengan acceso a esos servicios.
11. Aplicar una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley, a una amplia variedad de métodos anti-

conceptivos, incluidos anticonceptivos de emergencia, medidas de concienciación sobre los riesgos de los abortos realizados en condiciones peligrosas y campañas nacionales de sensibilización sobre los derechos humanos de la mujer dirigidas, en particular, al personal sanitario y también al público en general.
12. Difundir entre la sociedad y las autoridades las observaciones finales, las recomendaciones y la Convención (Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, 2006, pp. 2–8).

CICLO DE PRESENTACIÓN DE INFORMES VII–VIII

La penúltima vez que el estado mexicano se sometió al escrutinio del Comité fue en julio del 2012, fecha en que las y el experto evaluaron el 7° y 8° Informe Consolidado. Recordemos que el Comité, además de recibir información por parte del estado, también recibe información por parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las cuales, mediante los informes sombra, buscan ofrecerle al Comité un panorama más amplio sobre la situación de discriminación y violencia que viven las mujeres en México. En esta ocasión las organizaciones enviaron 25 informes, siendo esta la sesión que, después del último examen realizado en el IX ciclo de presentación de informes en el que se presentaron 34 informes sombra, ha recibido más informes sombra, ya que como vimos en los capítulos anteriores y como veremos en los siguientes, la cantidad de informes varía dependiendo de la problemática que se trate. A continuación se expondrán las problemáticas que destacaron las Organizaciones de la Sociedad Civil en estos 25 informes enviados.

Las problemáticas de mayor relevancia que denuncian los informes sombra y sus recomendaciones

La violencia contra las mujeres se presenta de diferentes maneras. Según el violentómetro del Instituto Nacional de las Mujeres (INM) la violencia contra las mujeres comprende desde bromas hirientes hasta su más grave expresión: el feminicidio. De acuerdo con la información obtenida de 25 informes sombra revisados, otras graves problemáticas que afectan la vida de miles de mujeres en México son la violencia sexual, que se repite en 10 informes, y la violencia intrafamiliar, que aparece en cinco ocasiones. Es importante tener en cuenta que cualquier manifestación violenta puede escalar y derivar en feminicidio.

Asimismo, expusieron el contexto de violencia generalizada en el que se encontraba sumido el país, la cual era en parte, consecuencia de la estrategia de seguridad nacional adoptada por el expresidente Felipe Calderón Hinojosa, cuyo propósito era combatir el crimen organizado y el narcotráfico. Esta estrategia trajo como consecuencia la militarización de ciertas regiones del país, lo que a su vez generó diversas problemáticas, pues tal como lo señala el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF): "Esta estrategia aunada a la corrupción, la impunidad, la pobreza y la desigualdad, ha exacerbado el patrón estructural de discriminación y violencia, impactando desproporcionadamente a las mujeres" (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2012).

Esta coyuntura se inscribe en una sociedad marcada por una cultura patriarcal y valores misóginos que guían las acciones de la gente, pero también se filtran en la actuación de las autoridades que se encargan de aplicar la justicia. La violencia ha sido normalizada y ha salido de las paredes del ámbito privado–familiar para expresarse de formas antes invi-

sibilizadas, como la desaparición forzada, la trata de personas y la tortura sexual, violencias que han sido catalogadas por el estado mexicano como "daños colaterales" de la guerra contra el narcotráfico.

El informe *El gobierno de México miente* señala que estas tres problemáticas se articulan estratégicamente —la desaparición forzada, la trata de personas y la tortura sexual— "ya que ha quedado demostrado en la mayoría de los casos de desapariciones de mujeres y niñas, que estas desapariciones pueden tener diversas relaciones con la trata de personas con fines de explotación sexual, pornografía o tráfico de órganos" (ANAD *et al.*, 2010a: 59). Por su parte, los informes realizados por el Observatorio de mujeres indígenas contra la violencia y el Centro Prodh *et al.*, señalan que también agentes policiacos y militares se han valido de este mecanismo durante sus operativos, como ocurrió en San Salvador Atenco, donde las detenidas sufrieron tortura sexual y sus agresores gozan de total impunidad (Centro Prodh y OMCT, 2012).

Cabe señalar que la desaparición de mujeres se asocia con su objetivación, pues tradicionalmente se las ha percibido como objetos sexuales, aunque en los últimos años también se las ha empleado de formas más novedosas, como instrumentos de matanza (sicarias) y medios de transporte de drogas (mulas). Cuando pierden su valor de uso se las asesina, para que junto con sus cuerpos entierren la verdad, el dolor, la justicia y la violación. Esta problemática fue destacada en 11 informes, en los que se denunció que a pesar de que no se conoce a ciencia cierta el número de mujeres desaparecidas, sí ha habido un aumento en los últimos años. Asimismo, el informe elaborado por Católicas por el Derecho a Decidir *et al.*, destacó que "la falta de datos estadísticos y sistemas de información confiables impiden la valoración adecuada de la gravedad del problema, pues las instituciones no generan los datos e información estadística suficiente" (Católicas por el Derecho a Decidir *et al.*, 2012).

Aunque las mujeres son estructuralmente vulneradas, seis informes de organizaciones nacionales e internacionales señalaron que algunas de ellas por sus condiciones étnicas y sociales se encuentran en mayor estado de indefensión. Uno de estos grupos son las mujeres migrantes, las cuales son altamente susceptibles de ser secuestradas por grupos del crimen organizado. Por su parte el estado las mantuvo estrictamente al margen, ya que no fueron consideradas para los informes 7° y 8° que presentó ante el Comité, lo que demuestra la falta de voluntad política para proteger los derechos humanos de las mujeres migrantes (TRIAL e*t al.*, 2014). De igual manera, las mujeres indígenas han sido marginadas por el sistema económico y relegadas a condiciones de pobreza y exclusión social. A lo anterior se acompaña la existencia de ciertas prácticas tradicionales en las comunidades originarias, como la "venta" de la novia, que sirve como pretexto para que grupos criminales ingresen a las comunidades a sustraer mujeres y niñas.

Por otra parte, también se destaca la situación que enfrentan las defensoras de derechos humanos, en particular las que defienden la tierra y el territorio, las cuales han sido víctimas de acosos e intimidaciones que buscan poner fin a sus reclamos. Esta situación es de gran preocupación, pues si bien los defensores de derechos humanos defensores sufren violencia, la violencia contra las mujeres tiene más elementos de crueldad. Según Tlachinollan, las defensoras, que trabajan en un ambiente tradicionalmente masculino, tienden a ser más vulnerables a la violencia de género y a enfrentar mayores retos en su labor cotidiana (Tlachinollan, 2012).

Ante esta grave situación el estado mexicano no ha hecho nada al respecto, conclusión a la que se llegó en 11 informes sombra, en los que se destacó que ante problemáticas tan

severas como las anteriores el estado se limita a simular. Crea leyes, mecanismos y políticas encaminadas a la protección de los derechos humanos de las mujeres, pero cuando las leyes no se aplican o se distorsionan todo resulta únicamente en impunidad. Además, se señaló que existe una tipificación desigual de los delitos a lo largo del territorio federal, a lo que se suman otras deficiencias como la ausencia de protocolos especializados, un sistema ombudsman no vinculatorio, personal sin perspectiva de género y la ausencia de mecanismos que sancionen a los funcionarios por la reproducción de conductas misóginas (ANAD *et al.*, 2010b: 11).

Por su parte, la Asociación Nacional de Abogados Democráticos *et al.*, así como el Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas en conjunto con el Grupo de Mujeres de San Cristóbal de las Casas, retoman la interseccionalidad que acompaña al género y concluyen que la condición indígena, migrante, de identidad de género o de pobreza, agravan la situación. Asimismo, denuncian que los programas, políticas y leyes recientemente instrumentados por el estado son meramente paliativos y erróneamente consideran a las mujeres como un actor colectivo homogéneo. Por lo anterior, el acceso a la justicia no puede lograrse sin la adecuada contextualización de las condiciones de vida de cada grupo de mujeres que permita adoptar políticas y medidas legales y programáticas efectivas y sensibles al género, pero también a la identidad étnica y la condición social de las mujeres (Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas A.C., 2012).

Aunado a lo anterior, también se suman otras cuestiones, como el miedo a represalias por parte del agresor, el rechazo social de la comunidad, el estatus legal que podría no permitir la denuncia, la dependencia económica, la distancia desde donde habitan en zonas marginadas y alejadas de las urbes, la alta militarización, etcétera (Centro de Derechos de la Mujer *et al.* (2012). Además, las mujeres deben enfrentarse a una creciente feminización de la pobreza, como menciona el informe *Juárez y Chihuahua, guerra contra el narcotráfico y Recomendaciones del CEDAW*; esta situación orilla a que las mujeres, además de ser jefas de familia, son trabajadoras que no pueden costearse la defensa, los traslados o simplemente disponer de tiempo libre para lidiar con complicados juicios que suelen favorecer al agresor (Justicia para Nuestras Hijas *et al.*, 2012, p.13).

Por su parte, Justicia para Nuestras Hijas *et al.* expone que es probable que la mujer sea revictimizada por las autoridades que, estigmatizados por estereotipos de género, cuestionan de forma arbitraria sobre la vida privada de la víctima y buscan aplicar indebidamente los códigos penales (Justicia para Nuestras Hijas *et al.*, 2012, p.13).

La impunidad es el motor que impulsa el efecto "bola de nieve". Esa relación se explicita en 10 de los informes sombra que problematizan la crisis feminicida en México. El Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio señala que la tipificación del delito de feminicidio en 2011 fue un paso importante para responsabilizar al estado y visibilizar la problemática en la que ha sido incapaz de "garantizar la vida de las mujeres, de actuar con legalidad y hacer respetar la vida de estas, de procurar justicia y prevenir y erradicar la violencia que ocasiona estos crímenes" (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2014, p.21).

En ese informe el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio enfatiza la importancia de castigar las transgresiones a las víctimas, pero especialmente en arrojar luz acerca del hecho de que la permisividad con respecto al cuerpo de las mujeres no solo afecta su derecho a la vida sino también a la igualdad y no discriminación, integridad física y psicológica, dignidad y libertad, seguridad, a no ser sometida a tortura, etcétera. Por su parte, Católicas por el Derecho a Decidir acusan que la impunidad del feminicidio en México envía un mensaje

claro de la sociedad patriarcal que crea un sistema en el que se promueve la acumulación de poder y el uso y abuso de la fuerza, no como mecanismo de defensa frente a ataques directos, sino como una estrategia de reafirmación de las frágiles masculinidades que ven en los otros y, particularmente, en las otras, una amenaza contra su hegemonía (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2014, p.9).

En México hay un incremento paralelo entre la violencia feminicida y la falta de acceso a la justicia, pues el estado mexicano poco se ha preocupado por buscar las raíces profundas del problema y por acción u omisión fomenta la violencia institucional.

Los informes sombra y el informe del estado presentados ante el CEDAW no son correspondientes, las problemáticas reciben ponderaciones distintas. Los informes sombra dan cuenta de que los mecanismos creados por el estado para "proteger" a las mujeres no se traducen en resultados tangibles. Por eso las ONG presentan las siguientes recomendaciones.

Entre las recomendaciones más señaladas están la armonización de leyes y la tipificación de delitos, presentes en más de 10 informes. El informe sombra del OCNF *Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women with regard to the consideration of the combined 7th and 8th Periodic Report of Mexico* especifica que la armonización de leyes debe estar en relación con los protocolos de investigación con perspectiva de género y la tipificación del delito de feminicidio con base en los estándares internacionales (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2012). Sin embargo, otras organizaciones señalan, de manera general, que una recomendación urgente e importante es armonizar las legislaciones locales y nacionales con los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Por otro lado, la tipificación de delitos se ha enfocado principalmente en el feminicidio y en la desaparición forzada. En las legislaciones locales de veinte estados, el feminicidio ha sido tipificado, aunque la consignación de los perpetradores bajo este tipo penal ha sido muy baja en relación con la cantidad de feminicidios que ocurren en el país (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2012). Además, las penas establecidas para los consignados por feminicidio se han mantenido proporcionalmente bajas en comparación con otros delitos. El Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio señala que

> En estados como Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Michoacán, Yucatán y Zacatecas las penas en los casos de feminicidio varían de tres meses a cinco años de cárcel. Paradójicamente, en algunos de estos estados robar una vaca puede merecer más tiempo de encarcelamiento que asesinar a una mujer (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2012, p.29).

En Tamaulipas, por ejemplo, además del asesinato se debe demostrar "experiencias previas de violencia moral y acoso", lo que se vuelve extremadamente difícil de probar si no se cuenta con testigos o pruebas anteriores (Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, 2012, p.28). Es importante mencionar que la aprobación de leyes no es suficiente para que se reflejen en la realidad de las mujeres mexicanas, pues los informes apuntan a que son absolutamente necesarias las capacitaciones, los protocolos de investigación, las bases de datos y los mecanismos de seguimiento.

En ese sentido, debe destacarse que 13 de 25 informes recomiendan que se capacite en perspectiva de género a las y los funcionarios públicos que trabajan en instancias de justicia. El informe elaborado por la Cátedra UNESCO de la UNAM *et al.,* denuncia que los

funcionarios no están sensibilizados en temática de violencia contra las mujeres. La falta de capacitación también deriva en discriminación indirecta que vuelve a colocar a las mujeres en situación de vulnerabilidad con respecto a su agresor, con posibilidad inminente de escalada de violencia.

Por otro lado, la petición de protocolos de investigación especializados aparece en 10 de los informes. Organizaciones como el Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas *et al.,* piden al estado que desarrolle protocolos de investigación especial y de atención del delito con enfoque multidisciplinario y perspectiva de género, y que estos se incluyan en el Código Único de Procedimientos Penales y se incorporen en las leyes orgánicas de las procuradurías de justicia y/o fiscalías generales (Centro de Derechos de la Mujer *et al.*, 2012).

Por su parte, el OCNF señala que la ausencia de protocolos provoca una dilación en la investigación de delitos que pone en riesgo la vida de las mujeres, además, abre paso a la posibilidad de libertad de los agresores (Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio, 2014). A su vez, Justicia para Nuestras Hijas *et al.*, pide que se genere una base de datos única para todo el país que se refiera a la información genética sobre mujeres desaparecidas, así como de cuerpos no identificados, lo que permita cruces masivos de muestras y restos (Justicia para Nuestras Hijas *et al.*, 2012, p.12).

En cuanto a los mecanismos de seguimiento, nueve organizaciones, entre las que destaca Equis: Justicia para las mujeres, piden que se establezcan mecanismos de seguimiento a las recomendaciones que incluyan control y sanción a las y los servidores que cometan actos de discriminación, instancias de rendición de cuentas, monitoreo de las medidas y evaluación de los operadores de justicia. Estos mecanismos, en conjunto con medidas de seguridad para víctimas y testigos, permitirán el acceso efectivo a la justicia para las mujeres en el país (Equis: justicia para las mujeres, 2012).

De forma paralela los informes exigen que el estado mexicano desarrolle Políticas Públicas eficientes (PP), tal como señalan 11 de los informes. Por otro lado, señalan que algunos programas sociales que derivan de las políticas públicas establecidas por el gobierno federal, reproducen las formas tradicionales de subordinación de las mujeres, las cuales pasan de depender del hombre a depender del estado. Estos programas no impulsan el empoderamiento de las mujeres e, incluso, llegan a establecer cierta explotación laboral, ya que, a cambio de recibir la ayuda las beneficiarias tienen que realizar algunos trabajos comunitarios, lo cual no sucede con los programas y políticas dirigidas hacia los hombres.

Por eso, en 11 de los 25 informes analizados las distintas organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales recomiendan al estado mexicano "Diseñar Políticas Públicas integrales con Perspectiva de Género, las cuales tomen en cuenta los obstáculos económicos, sociales y culturales que enfrentan diferenciadamente las mujeres en nuestro país" (Centro de Derechos de la Mujer, 2012). En este diseño deben involucrarse expertos, organizaciones de la sociedad civil y las mujeres mismas, pues solo así podrán crearse políticas efectivas que tengan impacto en la tarea colectiva de eliminar la violencia contra las mujeres.

Aunado a las problemáticas anteriores ocho informes retoman la falta de información y denuncian que las mujeres no conocen plenamente sus derechos y los mecanismos a los cuales pueden acudir. Como resalta la Asociación Nacional de Abogados Democráticos *et al.*, el desconocimiento está íntimamente relacionado con el bajo número de denuncias. Por su parte, el estado se ha limitado a instrumentar 18 campañas que promuevan el acceso a la justicia, lo que es evidentemente insuficiente, considerando que se debe de atender a

un sector compuesto por 61'277,304 mujeres, las cuales representan 51.2% de la población (ANAD *et al.,* 2010a: 28). Por lo anterior, las organizaciones involucradas recomiendan

> Realizar campañas interculturales de información sobre los derechos humanos de las mujeres y los mecanismos para protegerlos a lo largo de toda la República Mexicana, tomando en cuenta a todos los sectores de la sociedad civil y sus características. Presentando mayor atención a aquellos grupos de mujeres que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad como las mujeres migrantes e indígenas (Centro de Derechos de la Mujer, 2012).

Información enviada por el estado mexicano

La compilación de los 7° y 8° Informes de México sobre el cumplimiento de la CEDAW se enfoca principalmente en mencionar los avances y obstáculos en la aplicación de las Recomendaciones Generales emitidas por el CEDAW, enfatizando su esfuerzo por trabajar con diferentes actores y sectores del estado, así como con distintos órganos desconcentrados, entidades federativas y los tres Poderes, siendo INMUJERES el encargado de la integración de la información.

El estado destaca la creación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como la Ley General para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con sus respectivos instrumentos y mecanismos, con la finalidad de dar seguimiento a la Convención y Recomendaciones del CEDAW. Es así que el estado presta especial atención en señalar cómo la CEDAW y sus mandatos se encuentran incorporados y transversalizados de manera institucional y normativa en el país, poniendo como ejemplo la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres señalada anteriormente, la incorporación del Eje 3 "Igualdad de Oportunidades" en el Plan Nacional de Desarrollo y los procesos de armonización legal, y es este proceso una de las principales recomendaciones de los Informes Sombra de diversas ONG.

Así, el informe de México hace especial énfasis en la rendición de cuentas ante el CEDAW en asuntos como la armonización legislativa, la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, la participación de las mujeres en la toma de decisiones, la erradicación de la pobreza, el acceso a los servicios de salud (especialmente sexual y reproductiva), la incorporación y transversalidad de la perspectiva de género en los planes y programas a través del fortalecimiento del andamiaje jurídico–normativo e institucional, así como el trabajo interinstitucional para el logro de la igualdad, entre otros, destacando también los desafíos pendientes para alcanzar el cumplimiento total y absoluto de todas las recomendaciones hechas por el Comité.

Por todo ello, el estado destaca su importante esfuerzo para la eliminación de la violencia y desigualdad contra la mujer, mediante la creación de programas de igualdad en la Administración Pública Federal, y que desde 2008 el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) obliga a impulsar la igualdad de oportunidades a través de la incorporación de la PEF en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de los programas.

En atención a la Recomendación 9 del Sexto Informe Periódico de México, que solicita como elemento clave la armonización legislativa, el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) especifica en su estrategia 1.6 "Impulsar la armo-

nización de la legislación nacional conforme a los tratados y convenciones internacionales en coordinación con los tres poderes de las entidades federativas y los mecanismos para el adelanto de las mujeres" (Gobierno Federal de México, 2011, p.15).

De igual manera se destaca que la tipificación del delito de desaparición forzada de personas está tipificado en el ámbito federal en el artículo 215 A del Código Penal Federal. Actualmente, 23 de las 32 entidades federativas prevén en sus códigos penales el delito. El 15 de enero de 2014 se instaló el Sistema Nacional de Atención a Víctimas y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas en la PGR (Gobierno Federal de México, 2011), mientras que el gobierno del Distrito Federal presentó el 26 de noviembre de 2014 la iniciativa de Ley para Prevenir, Eliminar y Sancionar la Desaparición Forzada y la Desaparición por Particulares. El 2 de diciembre del mismo año el Presidente de la República presentó una iniciativa de reforma constitucional encaminada a facultar al Congreso para expedir leyes generales, entre ellas tortura y desaparición forzada.

Además, el INMUJERES ha contribuido a la armonización de sistemas y leyes contra la violencia en el plano estatal, y ha establecido una agenda de trabajo permanente con los tres Poderes en sus ámbitos federal y estatal, dependencias de la Administración Pública Federal, Instancias de la Mujer en las Entidades Federativas y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por otra parte, dentro del Poder Legislativo el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) habilitó en la página web de la Cámara de Diputados una base de datos que sistematiza las iniciativas de ley y puntos de acuerdo en materia de género, así como las propuestas de reformas legislativas con PEF en materia penal, civil o familiar de todas las entidades federativas del país.

Con respecto al desarrollo de un registro oficial sobre personas desaparecidas forzadamente que permita evaluar la magnitud del fenómeno se creó una base de datos que integra la información proporcionada por las fiscalías y procuradurías de las 32 entidades federativas. Acorde a los registros ingresados a partir del 1 de diciembre de 2012 con corte al 31 de julio de 2014, se reporta la localización de 13 mil 444 personas, de las cuales 12 mil 821 se localizaron con vida.

En materia de igualdad y no discriminación, a mayo de 2010, 22 entidades federativas habían incorporado el principio de igualdad en sus constituciones y 25 el principio de no discriminación, mientras que respecto de la tipificación del delito de violencia familiar 30 entidades federativas y el Distrito Federal la tipificaron, subsistiendo el reto de armonizar la legislación civil, penal, de procedimientos, de responsabilidades de servidores públicos, entre otros.

Para dar atención a la activación del Protocolo Alba, en julio de 2012 se firmó el acuerdo de lanzamiento del Protocolo de atención, reacción y coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas en el municipio de Juárez y se creó la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito.

Con todo ello el estado evidencia el esfuerzo que ha realizado en asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como en garantizar condiciones de igualdad respecto del hombre a través del fortalecimiento jurídico, normativo e institucional, trabajando en conjunto con otros agentes, como los organismos internacionales y de la sociedad civil. No obstante, se reconoce el camino que queda por recorrer para alcanzar la igualdad no sólo en la norma, sino también en la práctica.

Las observaciones y recomendaciones que hace el Comité del CEDAW

Después de llevar a cabo este proceso el CEDAW elabora el documento en el que las y los expertos plasman sus preocupaciones en los ámbitos donde consideran que existe una laxa acción por parte del estado para proteger los derechos humanos de las mujeres mexicanas, así como las recomendaciones que estiman de imperiosa ejecución y que espera que el estado cumpla antes de la entrega del siguiente informe.

El documento titulado *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México* está estructurado en cuatro partes; la primera consiste en una breve introducción en que se le agradece al gobierno mexicano por los informes séptimo y octavo combinados y su disposición a comparecer cuando le fue solicitado; en el segundo apartado se destacan los aspectos positivos y los avances que México comunica en su informe. Posteriormente, en el tercer apartado, se señalan los principales ámbitos de preocupación y recomendaciones en las que el CEDAW hace explícita la preocupación que le generan algunas problemáticas y exterioriza las recomendaciones sobre estos temas; por último, se insta a que en un plazo de dos años proporcione por escrito información sobre las medidas establecidas con respecto a recomendaciones específicas, además, invita al estado a presentar su noveno informe en julio del 2016 bajo ciertas directrices.

Para el análisis de este documento primero establecimos la jerarquización de las problemáticas que el CEDAW plantea, para lo cual nos basamos en el orden de presentación a lo largo del documento, así como las recomendaciones planteadas. Este primer acercamiento al documento nos dio como resultado el siguiente orden: 1. Contexto general y violencia basada en género; 2. Armonización de la legislación y abrogación de las leyes discriminatorias; 3. Violencia contra las mujeres y Feminicidio; 4. Trata de Personas; 5. Participación en la vida política y pública; 6. Defensoras de derechos humanos y periodistas; 7. Educación; 8. Empleo; 9. Salud; 10. Mujeres Indígenas Rurales, y 11. Familia y relaciones de matrimonio.

Al comparar este listado de problemáticas con las que destacan los informes sombra pudimos ver que por parte de la sociedad civil hay una gran insistencia en evidenciar que la estrategia de seguridad pública adoptada por las últimas administraciones es una de las principales amenazas contra las mujeres mexicanas. Esta persistencia sobre el tema por parte de las ONG es escuchada por el Comité, que coloca esta problemática bajo el subtema "Contexto general y violencia por motivos de género" (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2012) como la primera de sus preocupaciones. Este apartado recopila las voces de los cinco informes sombra que denuncian la violencia familiar ejercida sobre las mujeres, las voces de los 11 informes que señalan que la desaparición forzada se ha agravado debido a la estrategia de seguridad pública, y la de los 10 informes que denuncian el incremento en feminicidios, como se puede apreciar en el párrafo número 11 del documento final del CEDAW:

> Al comité le preocupa el hecho de que los altos niveles de inseguridad y violencia en el Estado parte no se limiten a la lucha contra la delincuencia organizada y, en consecuencia, estén afectando de modo negativo a la población [...] Al comité le preocupa que las mujeres y muchachas se vean sometidas a unos niveles cada vez mayores y a diferentes tipos de violencia por motivos de género como la violencia doméstica, desapariciones forzosas, torturas y asesinatos, en particular el feminicidio, por agentes estatales, incluidos

> funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y fuerzas de seguridad, así como por agentes no estatales como grupos delincuentes organizados (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2012, p.3).

Asimismo, el CEDAW hace eco de las voces de cuatro informes que mencionan su consternación sobre los temas de trata de personas, desaparición forzada y tortura sexual. Lo anterior se ve reflejado en el párrafo número 20, en el cual se establece lo siguiente: "Al Comité le preocupa que las víctimas de la trata de personas sean sometidas no solo a la explotación sexual y laboral, sino también que se les obligue a servir, entre otras cosas, como contrabandistas y esclavas sexuales" (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2012, p.8). El Comité no hace mención alguna sobre quiénes son los victimarios de los secuestros y desapariciones forzadas de las mujeres, mientras que seis de los 25 informes sombra revisados, señalan tres perpetradores: el crimen organizado,[1] el narcotráfico[2] y las redes de trata de personas.[3]

RECOMENDACIONES DE MAYOR RELEVANCIA

Después de cotejar las recomendaciones hechas por el Comité con las recomendaciones de mayor relevancia encontradas a lo largo de los informes sombra revisados encontramos que las recomendaciones más reiteradas por ambos son las que se muestran en la tabla 4.2.

Al observar la tabla lo primero que podemos destacar es que las jerarquizaciones de las recomendaciones de cada grupo revelan prioridades distintas respecto de cuáles son los ámbitos donde se requiere una acción más urgente y cómo debería de llevarse a cabo. Un claro ejemplo son las recomendaciones que hablan sobre el castigo a funcionarios que discriminan, las cuales, en la lista de prioridades del Comité se encuentran en la cuarta posición, mientras que en el orden de la sociedad civil se encuentran en la posición número 14, o aquellas que velan por la capacitación de funcionarios públicos, las cuales son prioridad para las organizaciones al colocarlas en la segunda posición dentro de su jerarquía, mientras que para el CEDAW esas recomendaciones son de menor trascendencia puesto que ocupan el lugar duodécimo de la lista.

Sin embargo, a pesar de las diferencias consideramos importante denotar que dentro de las primeras seis posiciones hay cuatro recomendaciones que convergen, estas son las que versan sobre los mecanismos de protección, los protocolos de investigación, la necesidad de armonizar la legislación y la creación de políticas públicas con perspectiva de género (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2012). Lo que nos permite llegar a la conclusión de que en los temas de mayor importancia y premura tanto el Comité como la sociedad civil coinciden en su preocupación e interés por estas problemáticas.

1. La ONU no cuenta con una definición exacta del crimen organizado, aunque sí de un grupo criminal organizado, el cual se caracteriza por ser un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria, que ha existido por un periodo, que actúa de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible (al menos cuatro años de cárcel) con el fin de obtener, directa o indirectamente un beneficio financiero o material (UNODOC, s.f.).
2. La ONU define el tráfico de drogas como un comercio ilícito mundial que incluye el cultivo, la fabricación, la distribución y la venta de sustancias que están sujetas a leyes que prohíben drogas (ONU, s.f.). El narcotráfico es aquel actor que tiene como primer ingreso económico el tráfico de drogas.
3. Las redes de trata de personas son un grupo criminal organizado que tiene como primer ingreso económico el tráfico de personas (UNODOC, s.f.).

TABLA 4.2 RECOMENDACIONES DE MAYOR RELEVANCIA

Informes Sombra (ONG nacionales e internacionales)	CEDAW
1) Armonizar legislación c/estándares internacionales (15)	1) Mecanismos de protección (9)
2) Capacitación de funcionarios públicos (13)	2) Protocolos de investigación (8)
3) Políticas públicas con perspectiva de género (11)	3) Armonizar legislación con estándares internacionales (8)
4) Protocolos de investigación (10)	4) Castigo a funcionarios que discriminan (6)
5) Base de Datos Única (10)	5) Políticas públicas con perspectiva de género (5)
6) Mecanismos de protección (9)	6) Tipificar feminicidio y desaparición forzada (4)
7) Campañas de difusión de los DH de las Mujeres (8)	7) Políticas de prevención / Atención discapacitados/as (4)
8) Tipificar feminicidio y desaparición forzada	8) Base de Datos única (4)
9) Políticas de prevención / Atención discapacitados/as (6)	9) Campañas de difusión de los DH de las Mujeres (3)
10) Participación en diseño de Políticas públicas (5)	10) Protocolos para el uso de la fuerza con perspectiva de Género (3)
11) Desmilitarizar/ Reforma Código de Justicia Militar (5)	11) Más causales de aborto legal (3)
12) Más causales de aborto legal (5)	12) Capacitación de funcionarios públicos (2)
13) Reparación del daño (3)	13) Participación en diseño de Políticas Públicas (2)
14) Castigo a funcionarios que discriminen (3)	14) Desmilitarizar / Reforma Código de Justicia Militar (2)
15) Protocolos para el uso de la fuerza con perspectiva de Género (2)	15) Reparación del daño (2)

Fuente: elaboración de Clara María de Alba de la Peña con base en los 25 informes sombra y las Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Por otra parte, es importante mencionar que la elaboración de estas recomendaciones también responde, en parte, a la manera como está constituido el CEDAW actualmente, pues se encuentra conformado por 22 expertas y un experto, en donde la abogacía es la profesión dominante debido a que la practican 13 de ellas; hay tres expertas que son sociólogas, tres politólogas, una filósofa, una educadora, una historiadora y una psicóloga. Por ello es entendible que la mayoría de las recomendaciones estén encaminadas a la elaboración de leyes y su instrumentación, la tipificación de delitos, creación de protocolos de actuación y armonización legislativa.

Después de este recorrido destacamos que los informes sombra desempeñan dos funciones muy importantes a lo largo del proceso que lleva a cabo el CEDAW cuando examina a México. Una de ellas consiste en proporcionar al Comité una versión más objetiva y apegada a la realidad que se vive en México, donde, en la mayoría de los documentos, se expone con crudeza cómo el estado ha fallado en proporcionar y proteger los derechos humanos de las mujeres y cómo es que en su informe se vanagloria de la creación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y a su vez minimiza el hecho de la preocupante discriminación y violencia generalizada contra las mujeres que acontece dentro de su territorio.

La otra labor que efectúan es la de proporcionar recomendaciones con un estudio previo de lo que acontece y cómo solucionarlo; recomendaciones que, al surgir de organizaciones que experimentan y trabajan de primera mano las problemáticas que se viven en el país, son respuestas acertadas y con gran legitimidad. Un claro ejemplo de cómo el Comité recupera las recomendaciones que presentan los informes sombra es el caso de la recomendación sobre las trabajadoras domésticas, donde insta al estado a formular una política integral que asegure a las trabajadoras domésticas acceso en pie de igualdad a una remuneración y tratamiento iguales por trabajo de igual valor. Retomamos este ejemplo porque solamente un informe sombra mencionó esta problemática, no obstante, el Comité consideró de importancia incluirlo en su documento final.

CONCLUSIONES

En la batalla simbólica por obtener la legitimidad sobre la versión verdadera sobre la situación de las mujeres en México los informes sombra han cumplido un papel importante ante el CEDAW al cuestionar la acción estatal y resaltar las deficiencias y limitaciones presentes en los supuestos avances reportados por el estado mexicano.

Hasta el momento el estado se ha empeñado en exponer una versión parcializada de la realidad, frágilmente sostenida en las transformaciones legales que ha promovido, pero, como queda demostrado, no se traducen en cambios tangibles en la cotidianidad de las mujeres que viven violencia en el país. Se aplican remedios paliativos cortoplacistas que no demuestran voluntad política de modificar la estructura desigual sobre la que se construyen las relaciones entre hombres y mujeres, pues los cambios no se acompañan de precisiones, plazos o verificaciones periódicas que estimulen la aplicación exitosa de planes y proyectos.

El estado impone las leyes, los planes y los programas que considera pertinente para la vida de las mujeres sin siquiera consultarlas o involucrarlas en el proceso. Su postura política hacia el exterior y frente al CEDAW es la de alzarse como un estado dispuesto al diálogo y abierto al cambio, cuya prioridad es proteger los derechos humanos de sus ciudadanas y ciudadanos. Sin embargo, las cifras que logran salir a la luz, a pesar de los esfuerzos por mantenerlas en la oscuridad, cuentan una historia distinta. Las soluciones que "propone" el estado son de tipo mediático y buscan generar efectos políticos positivos para la administración en turno. Es una actitud cínica que se congratula de su eficacia en la protección de los derechos humanos.

Políticamente, los informes sombra rompen con la narrativa del estado y, ante la falta de honestidad del gobierno mexicano, presentan una versión alternativa que contraste con la versión oficial y les dé a expertos y expertas las herramientas necesarias para emitir recomendaciones verdaderamente aterrizadas en el contexto nacional. Frente a un esta-

do ineficiente las organizaciones de la sociedad civil responsables de la elaboración de estos informes en la práctica también han asumido, a pesar del gran riesgo que supone, el papel de garantes de derechos humanos para todas las ciudadanas y ciudadanos, con lo que queda en entredicho la legitimidad del estado protector.

De los 7º y 8º informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer el estado da cuenta de los avances dados en la instrumentación de la Convención y las recomendaciones emitidas hasta el momento. No obstante, hay una serie de constantes sobre las insuficiencias que denuncian los informes sombra. Entre las coincidencias resaltan que el estado no reconoce plenamente la interdependencia física de los derechos de las mujeres y de sus múltiples violaciones, relaciones con la vida, seguridad, igualdad, integridad y no discriminación.

Todo parece apuntar a que después de una violación de derechos humanos no se considera la situación de vulnerabilidad de la víctima durante el proceso de denuncia y acceso a la justicia. Ese proceso también puede entorpecerse por la confusión con respecto a qué jurisdicción corresponde procesar cuáles delitos —federal o estatal— o la confusión relativa a la competencia de los servicios especializados como la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Contra las Mujeres y Trata de Personas y Procuraduría Social de Atención a víctimas de Delitos —hoy Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas—. Esa situación se agrava con la falta de transparencia en el uso de los recursos y la creación de programas que ni siquiera tienen presupuesto asignado o lo reciben únicamente por algunos meses en el año, como los refugios para mujeres víctimas de violencia, que constituye una muestra clara de la estrategia estatal de simulación.

Por lo general no se valora la amplia variedad de actores que violentan a las mujeres tanto en la esfera pública como en la privada. Por eso los informes han puesto sobre la mesa el hecho de que la violencia contra las mujeres no solamente se manifiesta en la esfera privada como violencia familiar. En la coyuntura de la estrategia de seguridad nacional, la militarización, el narcotráfico y el crimen organizado, la violencia de género ha plagado la esfera pública al grado que ya no es sostenible proyectarla como "daños colaterales" dentro del panorama del bienestar colectivo.

Las mujeres están siendo exterminadas de a poco en sus hogares, en las escuelas, en sus trabajos y en los espacios públicos. Las agresiones provienen de familia y amigos, de agentes estatales y no estatales, por lo que es cuestionable seguir manteniendo el supuesto de que el estado es el único que ostenta la legitimidad a la hora de ejercer la violencia.

De los 46.5 millones de mujeres de más de 15 años de edad que viven en México, 30.7 millones (66.1%) han padecido al menos un incidente de violencia sexual, económica, física o discriminación en espacios laborales, escolares o familiares, según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016.

Al menos una vez en su vida 49% de las mexicanas ha sufrido violencia emocional, 29% violencia económica o patrimonial, 34% física y 43.1% violencia sexual. Las cinco entidades de México donde más mujeres encuestadas dijeron haber sufrido un tipo de violencia fueron: Ciudad de México (79.8%), Estado de México (75.3%), Jalisco (74.1%), Aguascalientes (73.3%), Querétaro (71.2%) (INEGI, 2016).

El estado mexicano es feminicida por acción u omisión. Del 2007 al 2014 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía registró 17,274 muertes de mujeres con presunción de homicidio. Las entidades federativas que activaron la alerta de género de manera más reciente fueron Colima, que pasó de 1.9 asesinatos de mujeres en 2007 a 4.7 en 2014, y Du-

TABLA 4.3 CUADRO DE LA IMPUNIDAD SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y NIÑAS

Número de feminicidios (2015–2016)	2,000*
Número de averiguaciones previas por feminicidio	25
Número de sentencias (2011–2015)	169**

* Esto significa que, a diario, son asesinadas siete mujeres. Estos datos fueron proporcionados por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio.
** Ángel (2017).

rango, que pasó de 1.1 a 3.2 en el mismo periodo (CNDH, 2017). Estos datos se complementan con las cifras dadas a conocer hace unos meses, en las que se señala que siete mujeres son asesinadas al día en México (García, 2017).

Durante 2015 en América Latina se asesinó a 12 mujeres cada día; de esos asesinatos, ocho fueron cometidos en México (Arroyo, 2017). Debe mencionarse el caso de Pilar Argüello Trujillo, víctima de feminicidio en 2012 en Veracruz, cuyo agresor fue detenido y puesto en libertad sin que el juez del caso haya tomado en cuenta las pruebas periciales. Este caso fue presentado ante el CEDAW, que ordenó al estado mexicano abrir el caso y dar respuesta a más tardar en febrero del 2018 (Méndez, 2017). Las mujeres en México son desaparecidas, torturadas, tratadas, utilizadas y descartadas como si fueran desechables, sea por instituciones públicas como el Ejército Mexicano o por la impericia de las autoridades estatales para realizar campañas que prevengan la violencia o para aplicar el Derecho Penal como preventivo, sancionador y medio de visibilización de un problema estructural mucho más grave.

Sin transparencia en el uso del presupuesto, sin sanciones específicas cuando no se aplican adecuadamente las recomendaciones del Comité, sin certificaciones en perspectiva de género para los funcionarios, sin evaluación de programas, sin contextualización étnica ni socioeconómica, sin procesos de transformación profunda de las prácticas, relaciones y cultura patriarcal y misógina también socializada en las instituciones. La evidencia apunta a que la supuesta acción del estado no es otra cosa que un performance hecho a la medida del espectador, es decir, el Comité y la comunidad internacional. Mientras tanto, la población civil paga las consecuencias del desinterés del estado o, incluso, podría asumirse, del posible interés de mantener las cosas como están.

Y es que, como dice Raúl Zibechi en un artículo en *La Jornada*, "Narco y feminicidios: el control en espacios abiertos" (2016), el feminicidio se ha convertido en una estrategia sistémica por parte del estado para controlar y reprimir a aquellas que habitan en la zona del no ser, es decir, a las de abajo, aquellas que no se callan, que no paran, que gritan y se unen en una sola voz para decir ¡Nos están matando! Aquellas que se organizan para encontrar a su hermana que ha desaparecido, para denunciar cada violación, cada acoso, cada feminicidio; aquellas/nosotras, que luchamos por que esta ola de violencia y muerte que nos azota pare, porque estamos hartas de cuidarnos, de vivir con miedo, de que nos culpen porque nos maten, simplemente, porque queremos vivir.

Debemos dejarlo muy claro, todos estos feminicidios no son desviaciones o extravíos de pervertidos, sino que son una estrategia sistémica que puede apreciarse en la no reacción de los estados–nación o, más bien, en esa reacción para dejar que nos sigan aniquilando una

a una. Y tal como lo afirma Zibechi: "se dice que las diferentes formas de opresión conllevan otras tantas formas de resistencia" (Zibechi, 2016), las cuales se están creando, tan solo basta ver las marchas, expresiones en redes sociales y eventos que se han creado a causa de la muerte de Mara Fernanda Castilla, en las que, en cada grito, cada pancarta, cada imagen y cada pensamiento, estamos diciendo ¡Basta! ¡Ni una más!

Y por si quedara alguna duda de por qué el estado mexicano es un estado feminicida y por qué reprueba las evaluaciones realizadas por el Comité basta ver los datos de la tabla 4.3.

REFERENCIAS

Academia de Derechos Humanos *et al.* (2011). *Informe sombra sobre seguimiento de recomendaciones. Una mirada desde sociedad civil.* Recuperado el 6 de abril de 2017, de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/10_MetInfSombra7y8_SC_CEDAW2012/1_Informe_sombra_seguimiento_recom_10jul2012_2[1].pdf

Academia Mexicana de Derechos Humanos *et al.* (2012). "Report on the Status of girls, adolescents and women's reproductive rights in Mexico". Recuperado el 7 de abril de 2017, de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/CEDAW2/docs/DctosSocCiv/12_JointNGOsSubmissionOnTheStatus_for_the_session.pdf

Ángel, Arturo (2017, 10 de mayo). "En 12 estados no se investiga como feminicidio el asesinato de una mujer a manos de su pareja", en *Animal Político*. Recuperado el 31 de agosto de 2017, de http://www.animalpolitico.com/2017/05/feminicidio-delito-tipificado-estados/

Alternativas Pacíficas A.C., *et al.* (2011). "Situación de las mujeres en Nuevo León, México. Informe de la Sociedad Civil ante la CEDAW". Recuperado el 9 de abril de 2017, de https://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/SociedadCivil_Mexico52_sp.pdf

Amnistía Internacional, México (2012). "Briefing to the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women". Recuperado el 13 de abril de 2017, de https://www.amnesty.org/en/documents/AMR41/041/2012/en/

ANAD *et al.* (2010a). "El gobierno de México miente", México. Recuperado el 20 de abril de 2017, de http://www.catwlac.org/es/wp-content/uploads/2013/10/Informe_Sombra.pdf

ANAD *et al.* (2010b). *"Discriminación, pobreza y violencia contra las mujeres en México"*, México. Recuperado el 23 de abril de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MEX/INT_CEDAW_NGO_MEX_52_9634_E.pdf

Arroyo, Lorena (2017, 7 de marzo). "Feminicidios: la guerra invisible que mata a 12 mujeres por día en América Latina", en *Univision Noticias*. Recuperado el 30 de agosto de 2017, de http://www.univision.com/noticias/america-latina/feminicidios-la-guerra-invisible-que-mata-a-12-mujeres-por-dia-en-america-latina

Asamblea General de las Naciones Unidas (1979). "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer". Recuperado el 14 de abril de 2017, de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993). "Declaración sobre la eliminación contra la mujer". Recuperado el 10 de abril de 2017, de http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/104&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r48_en.shtml&Lang=S

Asamblea General de las Naciones Unidas (1999). "Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer". Recupe-

rado el 13 de abril de 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf.

Bertino, D. (1998). *Contribución al debate del Foro de Mujeres del Mercosur, Montevideo, noviembre de 1998*. Recuperado el 15 de abril de 2017, de http://www.ilo.org/public//spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/oit_igu/inst_int/index.htm

Católicas por el Derecho a Decidir *et al.* (2012). "Feminicidio e impunidad en México: Un contexto de violencia estructural y generalizada". Recuperado el 19 de abril de 2017, de http://cmdpdh.org/project/feminicidio-e-impunidad-en-mexico-un-contexto-de-violencia-estructural-y-generalizada/

Centro de Derechos de la Mujer *et al.* (2012). "La Situación de discriminación y no acceso a la justicia para las mujeres en Chiapas", San Cristóbal de las Casas: México. Recuperado el 30 de abril de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MEX/INT_CEDAW_NGO_MEX_52_9632_E.pdf

Centro Prodh y OMCT (2012). "Atenco: 6 años de impunidad por tortura sexual contra las mujeres". Recuperado el 29 de abril de 2017, de http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/120619-Cedaw-informe-alternativo-2012-FINAL.pdf

CIARENA, A.C. *et al.* (2012). "Mujeres indígenas y violencia en México". Recuperado el 23 de abril de 2017, de http://www.fimi-iiwf.org/archivos/3b78ac106fbdb4c03eb21501d837f486.pdf

CNDH (2017). "Expresa CNDH preocupación contra la creciente violencia contra mujeres en Colima y Durango, y anuncia el seguimiento de las acciones que implementarán para el cumplimiento de la alerta de violencia de género". Recuperado el 30 de abril de 2017, de https://www.cndh.org.mx/documento/expresa-cndh-preocupacion-por-la-creciente-violencia-contra-mujeres-en-colima-y-durango-y

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1984). "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Volumen 1". Recuperado el 11 de abril de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f39%2f45%5bVOL.I%5d(SUPP)&Lang=es

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1990). "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Noveno Periodo de Sesiones". Recuperado el 10 de abril de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f45%2f38&Lang=es

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1998a). "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, periodos de sesiones 18 y 19". Recuperado el 13 de abril de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f53%2f38%2fREV.1(SUPP)&Lang=es

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1998b). "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 26º periodo de sesiones, 27º periodo de sesiones, Periodo extraordinario de sesiones". Recuperado el 15 de abril de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f57%2f38(SUPP)&Lang=es

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2002). "Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 26 periodo de sesiones". Recuperado el 16 de abril de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f57%2f38(SUPP)&Lang=en

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005). "Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México". Recuperado el 25 de abril de 2017, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25940/Informe_M_xico_Comit__CEDAW_Protocolo_Facultativo_art_8.pdf

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2006). "Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer". Recuperado el 18 de abril de 2017, de http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgOTxO5cLIZ0CwAvhyns%2byII6KEhui2F%2bDQ3%2bgOZt24lUZzjelSyzFEnluWfHm9AwVaeQgrqzcMnujCt3QEhzMpzqiSEifGWQUjPMZDAuyds

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2012). "Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer". Recuperado el 24 de abril de 2017, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10922.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10922

Equis: justicia para las mujeres (2012). "Informe sobre la situación de acceso a la justicia para las mujeres en México". Recuperado el 11 de abril de 2017, de http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/EquisSubmission_for_the_session.pdf

FIAN Internacional (2012). "Contribución escrita de mujeres rurales, campesinas e indígenas de los estados de Guerrero y Morelos". Recuperado el 2 de mayo de 2017, de https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/CEDAW2/docs/DctosSocCiv/11_FIAN_International_for_the_session_sp.pdf

Fondo de Población de las Naciones Unidas *et al.* (2012). "México ante la CEDAW". Recuperado de https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/CEDAW.pdf. Recuperado el 5 de mayo de 2017.

García Hernández, Juan Luis (2017, 13 de marzo). "En México asesinan a 7 mujeres al día; la CNDH toca nivel mínimo de atención a la violencia de género". En *Sin Embargo*. Recuperado el 3 de mayo de 2017, de http://www.sinembargo.mx/13-03-2017/3170497

Gobierno Federal de México (2011). "7° y 8° Informes consolidados de México sobre el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW)". Recuperado el 17 de abril de 2017, de http://sre.gob.mx/sredocs/dh/docsdh/informes/inforcedaw.pdf

Human Rights Watch (2012). "Revisión del cumplimiento de México ante la CEDAW". Recuperado el 9 de mayo de 2017, de http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW2/docs/DctosSocCiv/13_HumanRightsWatchfor_the_sessionMexicoCEDAW52.pdf

INEGI (2016). "Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares". Recuperado el 23 de mayo de 2017, de https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/

Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (2012). "Información para el Comité CEDAW sobre la situación de violencia contra defensoras de derechos humanos". Recuperado el 23 de mayo de 2017, de https://justassociates.org/sites/justassociates.org/files/sintesis_-_violencia_contra_las_defensoras_de_dh_mexico_2012.pdf

Justicia para Nuestras Hijas *et al.* (2012). "Juárez y Chihuahua, guerra contra el narcotráfico y Recomendaciones de la CEDAW". Recuperado el 22 de abril de 2017, de http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/CEDEHM-JPNH-MUKIRA_ForTheSession_S.pdf

Méndez, Marcela (2017, 17 de agosto). "ONU emite recomendaciones al Estado mexicano por caso de feminicidio en Veracruz", en Centro Nacional de Comunicación Social. Recuperado el 30 agosto 2017, de http://cencos.com.mx/2017/08/mediante-la-cedaw-la-onu-emite-recomendaciones-al-estado-mexicano-por-caso-de-feminicidio/

Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidio *et al.* (2012). "Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women with regard to the consideration of the combined 7th and 8th Periodic Report of Mexico". Recuperado el 24 de mayo de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MEX/INT_CEDAW_NGO_MEX_52_9633_E.pdf

Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (2014). "Estudio de la implementación del tipo penal de feminicidio en México: causas y consecuencias 2012 y 2013". Recuperado el 25 de abril de 2017, de http://catolicasmexico.org/ns/wp-content/uploads/2014/11/Estudio-de-Feminicidio-en-M%C3%A9xico-2012-1013.pdf

ONU (s.f.). "Tráfico de Drogas". Recuperado el 13 de septiembre de 2019, de https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/transnational-threats/drug-trafficking/

Organización de las Naciones Unidas Mujeres (s.f.). "Un poco de historia". Recuperado el 10 de mayo de 2017, de http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history

Organización de las Naciones Unidas (s.f.). "Definiciones de términos para la base de datos sobre declaraciones y convenciones". Recuperado el 8 de abril de 2017, de http://www.un.org/spanish/documents/instruments/terminology.html

Organización Internacional del Trabajo (s.f.). "La OIT: qué es, qué hace". Recuperado el 3 de abril de 2017, de http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/brochure/pdf/page5.pdf

Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez *et al.* (2011). "Informe sombra de Ciudad Juárez en seguimiento de la visita del Comité CEDAW, en relación al Artículo 8° del Protocolo Facultativo". Recuperado el 13 de mayo de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/MEX/INT_CEDAW_NGO_MEX_31418_S.pdf

Tlachinollan (2012). "Informe sombra para el 7º y 8º Informe del Estado Mexicano ante el Comité CEDAW", Guerrero. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de http://132.247.1.49/mujeres3/CEDAW2/images/pdf/12_Tlachinollan_ForTheSession_Mexico_CEDAW52.pdf

UNDOC (s.f.). "La trata de personas". Recuperado el 13 de septiembre de 2019, de https://www.unodc.org/toc/es/crimes/human-trafficking.html

UNDOC (s.f.). "Crimen organizado internacional". Recuperado el 13 de septiembre de 2019, de https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html

Vallarta Vázquez, María (s.f.). "Perfil de María Vallarta Vázquez". Recuperado el 23 de mayo de 2017, https://www.linkedin.com/in/mar%C3%ADa-vallarta-v%C3%A1zquez-7192bb28/?ppe=1

Zibechi, Raúl (2016, 5 de agosto). "Narco y feminicidios: el control en espacios abiertos", en *La Jornada*. Recuperado el 15 de abril de 2017, de https://www.jornada.com.mx/2016/08/05/opinion/018a1pol

Mercaderes de esclavos[*]

DIANA LAURA ZÁRATE ROSALES

El Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante, el Comité o CMW) es el encargado de examinar y evaluar a México conforme a lo establecido en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (en adelante, la Convención). En este capítulo analizamos lo revisado y recomendado por el Comité que toca una profunda herida que forma parte de la crisis en materia de derechos humanos que vivimos en México y es el infierno que viven hombres y mujeres migrantes, en su gran mayoría en tránsito por el país, y algunas minorías radicados en las zonas fronterizas, en particular del sur.

Para comenzar a desarrollar este capítulo es importante establecer en primer lugar los antecedentes haciendo mención de las fechas de firma y ratificación de la Convención por parte del estado mexicano, así como una breve crónica de los exámenes realizados desde el momento de la ratificación. Lo anterior nos va a permitir hacer una comparación sobre cómo se ha agravado la situación de los migrantes en México a lo largo de los años. Después se desarrolla el apartado de balance de recomendaciones, en el que se establecerán las observaciones y recomendaciones que han sido reiteradas no únicamente por el Comité, sino también por diversos mecanismos especiales del sistema de las Naciones Unidas.

Además, se presentan las distintas voces que luchan por tener el discurso legítimo sobre lo que pasa en torno a esta situación: la del Comité, la del estado mexicano que presenta informes al Comité dando cuenta de cómo se está tratando el problema y en qué manera respeta lo establecido en la Convención, y la de la sociedad civil, que se da la enorme tarea de investigar casos de violaciones de derechos humanos, analizar la situación de los migrantes, entre otras, para ofrecer al Comité información que se encuentra más apegada a la realidad que se vive en México en torno a esta problemática.

En el análisis del último apartado de resultados del examen más reciente exponemos como antecedente dos informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el secuestro de migrantes, así como el informe y recomendaciones que hace el relator especial Jorge Bustamante.

Se presentan también los informes elaborados por las organizaciones de la sociedad civil que han trabajado y documentado durante años la problemática migratoria, y que tienen mucho que decir sobre esta llaga de un país sufriente como México. Estas organizaciones, al estar informadas de todos los documentos que se han producido en torno a los exámenes periódicos del Comité, llevan una ventaja sobre el estado mexicano. De hecho, una de las preguntas reiteradas que el Comité le plantea al estado es si han llamado a colaborar a las organizaciones de la sociedad civil (cuestión 9), sobre todo para la difusión de la Convención.

[*] Una versión muy sintética de este análisis fue publicada con el título "Una profunda herida: el infierno de los trabajadores migrantes y sus familias", en la revista *Xipe totek*, Año 27, No.106, del 30 de junio de 2018, pp. 234–260.

Asimismo, se mencionan las actas de las sesiones del Comité puesto que dan cuenta de las intervenciones que hacen los diferentes actores. Este capítulo gira en torno a las tres principales problemáticas identificadas, que son: 1) la mercantilización de los grupos de migrantes: grupo convertido en mercancía por complicidad; 2) migración como fenómeno clandestino: falta de acceso a la justicia como problemática sistemática y estructural, y 3) la situación de los grupos más vulnerables como son niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, mujeres y personas defensoras de derechos humanos.

En nuestras conclusiones resulta interesante el ejercicio de comparar año con año cómo se ha ido agravando la situación, cómo las observaciones y recomendaciones son cada vez más contundentes y cómo cada vez más se presenta la sociedad civil con más argumentos en contra del estado mexicano.

ANTECEDENTES

La Convención nace después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas estableciera un grupo de trabajo en 1979 con el propósito de elaborar un proyecto de convención en la materia de derechos de migrantes (Heller, s.f.). En ese entonces era importante establecer los derechos específicos que los trabajadores migrantes tienen debido a las particularidades con las que cuentan, como el desplazamiento por la necesidad de encontrar mejores oportunidades de vida. La resolución 34/172 fue introducida por varios países, México entre ellos, y es de resaltar sus esfuerzos para la creación de la Convención, ya que, como es bien sabido, en México hay una cantidad enorme de migrantes mexicanos que cruzan la frontera diariamente hacia Estados Unidos, además de ser país de tránsito y destino para migrantes centroamericanos.

La Convención fue adoptada, sin votación, el 18 de diciembre de 1990 mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su periodo 45 de sesiones. México, por su parte, la firmó el 22 de mayo de 1991 cuando ocupaba la presidencia Carlos Salinas de Gortari. Posteriormente fue ratificada por el Senado y entró en vigor el 8 de mayo de 1999, cuando era presidente Ernesto Zedillo. La declaración interpretativa que el gobierno de México hizo respecto a la Convención fue:

> Al ratificar la Convención, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos reafirma su voluntad política para asegurar la protección internacional de los derechos de trabajadores migrantes, de acuerdo con este instrumento internacional. Todas las provisiones de esta Convención serán aplicadas en conformidad con la legislación nacional (Gobierno de México, 2008).

También, al momento de ratificar la Convención el gobierno hizo una reserva al artículo 22, párrafo 4 de la Convención que establece:

> Salvo cuando una autoridad judicial dicte una decisión definitiva, los interesados tendrán derecho a exponer las razones que les asistan para oponerse a su expulsión, así como a someter su caso a revisión ante la autoridad competente, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello. Hasta tanto se haga dicha revisión, tendrán derecho a solicitar que se suspenda la ejecución de la decisión de expulsión (Gobierno de México, 2008).

Esta reserva fue de conformidad con el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual faculta al Ejecutivo a expulsar inmediatamente y sin juicio previo a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, y en conformidad también con el artículo 125 de la Ley General de Población; sin embargo, el 11 de julio de 2014 el estado informó a la Secretaría General el retiro de esa reserva.

La Convención entró en vigor el 1 de julio de 2003 con la ratificación de Guatemala, o sea 13 años después de haberse adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, puesto que se establece su entrada en vigor a partir de la vigésima ratificación requerida. Hasta 2017 el instrumento cuenta con 51 estados parte, siendo el Congo el último en haberla ratificado. Por otra parte, 15 países la han firmado, pero tienen pendiente la ratificación.

Debe destacarse que los países más desarrollados se han abstenido de firmar y ratificar este instrumento, aun cuando son los países que más receptores tienen. Por ejemplo, en Estados Unidos los inmigrantes (legal o ilegalmente establecidos) representan 13% de la población total del país (Rebolledo, 2017); sin embargo, este país no ha hecho movimiento alguno en cuanto a adoptar lo establecido en la Convención. Pasa lo mismo con los países miembros de la Unión Europea, en un contexto de crisis migratoria mundial.

De conformidad con lo establecido en la Convención se creó el Comité de Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que celebró su primer periodo de sesiones en marzo de 2004. Este comité está integrado por 10 expertos independientes que son elegidos por un periodo de cuatro años; en ese entonces el Comité contó con un miembro mexicano: Francisco Alba, investigador de El Colegio de México (Heller, s.f.).

Hasta ahora el Comité ha examinado tres veces a México. La primera se llevó a cabo en 2006, cuando México presentó su primer informe el 14 de noviembre de 2005, un año después de la fecha de vencimiento. En este primer informe el estado mexicano menciona la situación de la migración en México, puesto que es un país de tránsito, de destino y de origen de migrantes. El Comité presentó sus observaciones finales al estado parte el 20 de diciembre de 2006 y no se presentó ningún informe sombra por parte de la sociedad civil.

En la segunda sesión el estado entregó su informe el 14 de enero de 2010, el Comité presentó sus observaciones finales el 3 de mayo de 2011, y en esta ocasión se presentaron ocho informes sombra. Por último, en la tercera sesión el Comité presentó el 7 de septiembre de 2016 su Lista de Cuestiones Previa a la Presentación de Informes; el estado mexicano presentó su respuesta a la Lista de Cuestiones el 19 de mayo de 2017 (la fecha de vencimiento era el 1 de abril de 2016), y la sociedad civil presentó seis informes sombra.

Con respecto al reconocimiento de la competencia del Comité, nueve años y cuatro meses después de haber entrado en vigor la Convención en México, el 15 de septiembre de 2008 el estado mexicano reconoció la competencia del Comité para "recibir y examinar comunicaciones enviadas por personas sometidas a su jurisdicción, o en su nombre, que aleguen que ese estado parte ha violado los derechos individuales que les reconoce la presente Convención" (Asamblea General de la Naciones Unidas, 1990).

CRÓNICA

En diciembre de 2006 concluyó la evaluación a México por parte del Comité; en ese mismo mes Felipe Calderón Hinojosa tomó protesta como presidente de México después de unas cerradas elecciones presidenciales en la que su principal oponente fue Andrés Manuel López Obrador. Si bien más adelante notaremos cómo la situación de las y los migrantes se

TABLA 5.1 EXAMINACIONES AL ESTADO MEXICANO

Ciclo de presentación de informes	Periodo de Sesión	Año	Fecha de vencimiento de entrega de informe	Fecha en que México entregó informe
I	5	2006	1 julio de 2004	14 noviembre de 2005
II	14	2011	1 julio de 2009	14 enero de 2010
III	27	2017	7 septiembre de 2016	2 octubre de 2016

Fuente: Elaboración de Diana Laura Zárate Rosales con datos de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

ha agravado de examen a examen, el papel que desempeñó Felipe Calderón en ese agravio no debe pasar inadvertido, ya que, como se mencionó en los capítulos anteriores, la guerra contra el narcotráfico que este presidente declaró oficialmente ha mostrado ser un punto importante en la historia mexicana en el tema de la violación a los derechos humanos. La tabla 5.1 describe la forma en la que se han hecho las examinaciones al estado mexicano.

La tercera sesión del Comité concluyó recientemente con la publicación de las Observaciones y Recomendaciones Finales del CMW el 13 de septiembre de 2017. La evaluación se dio durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, quien aseguró en la Reunión de Alto Nivel para Atender los Grandes Movimientos de Refugiados y Migrantes, en el marco de la 71 Asamblea General de las Naciones Unidas que se llevó a cabo en septiembre de 2016, que "México seguirá trabajando para que se reconozca a los migrantes como agentes de cambio y desarrollo; para que se garanticen sus derechos humanos y se destierren los discursos de odio y discriminación en su contra" (Peña Nieto, 2016).

Balance de recomendaciones

Como se menciona en la introducción de este capítulo, se retomarán las principales problemáticas: 1) la mercantilización de los migrantes: grupo convertido en mercancía por complicidad; 2) migración como fenómeno clandestino: falta de acceso a la justicia como problemática sistemática y estructural; 3) la situación de los grupos más vulnerables como niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, y mujeres y personas defensoras de derechos humanos.

Este apartado tiene el propósito de organizar algunas de las 190 recomendaciones que han emitido diversos organismos internacionales de derechos humanos en el tema de protección a los migrantes. En ellas se puede observar las reiteraciones que año con año han realizado diversos Comités y relatores especiales, como los relatores para la protección de migrantes, para el derecho a la educación, para las ejecuciones extrajudiciales, para la violencia contra la mujer y para el derecho a la alimentación, entre otros. Resulta también interesante que otros Comités emitan recomendaciones sobre los migrantes, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

1. La mercantilización de los migrantes: grupo convertido en mercancía por complicidad.

Entre las principales actividades delictivas y de las que expresan mayor preocupación los organismos internacionales de derechos humanos está la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Esta última actividad es sumamente rentable pues, con datos de la Oficina en México de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC), genera ganancias por casi 7 mil millones de dólares. De acuerdo con Felipe de la Torre, oficial de esta dependencia, el tráfico ilegal de migrantes entre Centroamérica, México y Estados Unidos es impensable sin la corrupción —lo que hace suponer que de esta actividad se benefician tanto la mafia como autoridades municipales, estatales y federales.

En este sentido, el Comité recomendó en 2006 y 2011 que se intensificaran los esfuerzos para luchar contra estas actividades delictivas, especialmente en grupos vulnerables como mujeres y niños, y que detecte los movimientos clandestinos de trabajadores familiares y sancione a los responsables. Asimismo, recomienda que se investiguen los casos en los que se denuncia el involucramiento de funcionarios públicos en la trata de personas y tráfico de migrantes.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Comisión o CIDH) en su documento "Visita in Loco a México de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias" (2003) pide que se redoblen los esfuerzos para superar el problema de la criminalidad en las zonas fronterizas. De igual manera, insiste en "diferenciar en la tipificación penal la trata de personas del contrabando de migrantes" (CIDH, 2003, p.107) y pide que se procese "penalmente a los contrabandistas de migrantes que utilizan condiciones y métodos de viaje que resultan en la muerte o ponen en riesgo la vida e integridad personal de los migrantes" (CIDH, 2003, p.107). También insta a los gobiernos de México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua a llegar a acuerdos sobre la repatriación de migrantes centroamericanos desde México.

En 2013 Sri Lanka, mediante el Consejo de Derechos Humanos, en el Examen Periódico Universal, recomendó que se reforzaran las medidas para seguir luchando contra el tráfico de migrantes y la trata de personas.

2. Migración como fenómeno clandestino: falta de acceso a la justicia como problemática sistemática y estructural.

El Comité en su documento "Examen de los Informes Presentados por los estados parte en Conformidad con el artículo 9 de la Convención" (2006) recomienda que el estado mexicano asegure que los migrantes permanezcan privados de su libertad durante el menor tiempo posible.

Por otro lado, la CIDH en su documento "Visita In Loco a México de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias" (2003) felicitó al estado mexicano por la creación de los Grupos Beta, que son grupos del Instituto Nacional de Migración (INM) dedicados a la defensa y protección de migrantes, pero pidió que se incrementen los controles internos para evitar que se den casos de corrupción y abuso a los migrantes por parte de los integrantes de los Grupos Beta. También recomienda que verifique que los funcionarios y agentes se identifiquen verbalmente y mediante una placa cuando estén ejerciendo sus funciones. Para efectos de representación legal la Comisión recomendó que se facilitara el acceso a la sociedad civil para que representen a los migrantes si ambas partes están de acuerdo.

Finalmente, en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Uzbekistán recomendó que se garantice el acceso a la justicia a los migrantes. Guatemala, por su parte, recomendó que, de igual manera, se garantice el acceso a los recursos judiciales ante una autoridad competente y que se sancione a funcionarios responsables de malos tratos y delitos cometidos contra ese grupo.

3. La situación de los grupos más vulnerables, como son niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, mujeres y personas defensoras de derechos humanos.

El Comité de los Derechos del Niño (CRC), en el Examen de los Informes Presentados por los estados parte en Virtud del artículo 44 de la Convención, pidió en 2006 que se reforzaran los programas educativos especialmente para los niños migrantes; esta misma recomendación es retomada por Argelia en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. También recomienda que se aumente la capacidad del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para proteger a los niños migrantes no acompañados. En el mismo documento recomienda que se redoblen los esfuerzos para combatir el tráfico y la venta de niños entre países y sugiere concertar acuerdos bilaterales y regionales para facilitar la repatriación de los niños víctimas de tráfico y favorecer su rehabilitación.

El Comité en el Examen de los Informes Presentados por los estados parte en Conformidad con el artículo 9 de la Convención (2006) también recomienda prestar atención a los menores migrantes no acompañados y, en primer lugar, garantizar su repatriación segura y ordenada; en segundo lugar, capacitar a funcionarios públicos que estén en contacto con este grupo sobre los derechos de los niños; en tercer lugar, que garantice que la detención de este grupo se dé en conformidad con la ley y se utilice como último recurso; en cuarto lugar, involucrar a la sociedad civil y organizaciones internacionales para abordar este creciente fenómeno. Por su parte, la Comisión en su "Visita In Loco a México de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias" recomendó al INM que incorporara personal femenino en su grupo de trabajo para encargarse de las mujeres migrantes privadas de su libertad.

Resultado del examen más reciente

En este apartado se abordará y analizará lo presentado en el periodo de sesiones correspondiente a 2010. Para ello se retomará la información presentada por parte de la sociedad civil, el informe del estado mexicano presentado ante el Comité y las observaciones y recomendaciones finales que hace el Comité al estado mexicano. También se compara la reiteración del Comité en problemáticas y recomendaciones en las sesiones de 2006, 2010 y 2017.

Las problemáticas relevantes que denuncian los informes sombra y sus recomendaciones

Las organizaciones de la sociedad civil que velan por los derechos de los migrantes a través de su paso por México entregaron al Comité siete informes que plasman la realidad a la que se enfrentan estas personas y lo que ha hecho o dejado de hacer el gobierno mexicano para transformarla. Es importante destacar el escaso número de informes sombra proporcionados al Comité, en comparación con los 25 informes sombra enviados al Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Seis informes destacan tres problemáticas que van de la mano y que es complicado separar; la primera es el abuso por parte de las autoridades en los operativos y controles migratorios, sobre los que hay testimonios del uso excesivo de la fuerza y de la actuación discrecional de los oficiales mexicanos tanto en los retenes como en los traslados y las estaciones migratorias.

Esta manera de actuar da pie a la segunda problemática señalada, consistente en la implicación directa de servidores públicos y agentes policiacos federales, estatales y municipales en violaciones de derechos humanos contra las personas migrantes. Existen casos en que las autoridades fueron las únicas ejecutantes de estos abusos, pero, como apuntan las "Consideraciones del Scalabrini Migration Network y de la Fundación Red Casas del Migrante", hay pruebas de connivencia por parte de las autoridades migratorias y policiales en general con el crimen organizado, debido a la corrupción que facilita que bandas delictivas se infiltren en las estructuras de las instituciones migratorias y policiacas, dando pie a la impunidad.

En tres de los siete informes sombra revisados existe un apartado sobre el secuestro de migrantes, separando este delito del resto de los demás, debido a su incremento descontrolado y su realización con el propósito principal de extorsionarlos y obtener un rescate, sea este en dinero o en especie (Belén, Posada del Migrante *et al.*, 2011). Otra de las problemáticas que destacan los informes sombra son las condiciones de las estaciones migratorias, donde los espacios son muy limitados y no existen servicios médicos de manera permanente. Asimismo, las personas no cuentan con asistencia legal que les permita recibir apoyo durante su estadía, además de que les es difícil el acceso a la información, a acudir con autoridades consulares y al asesoramiento independiente.

Por otra parte, el "Informe al Comité sobre diversas cuestiones relativas a los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México", junto con otros tres informes sombra, destacan que la falta de acceso a la justicia es una problemática sistemática de los trabajadores migratorios y sus familias debido al escaso conocimiento por parte de los operadores de justicia respecto de los derechos humanos de este colectivo (Comité de Derechos Humanos de Tabasco A.C. *et al.*, 2011).

En solo dos informes sombra se hace mención de la peligrosa situación en la que se desenvuelven quienes velan por los derechos humanos de los migrantes. La Red de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos y Todas (Red TDTT) apunta que en México se criminaliza la defensa de migrantes, y que en los últimos años se han documentado acciones por parte de las autoridades encaminadas a la criminalización de la ayuda humanitaria y de la defensa de este grupo, la persecución del migrante así como la judicialización de personas y colectivos que les ofrecen ayuda son algunas de las acciones que terminan por generar políticas de represión (Red TDTT, s.f., 3).

A 12 años de la ratificación de la Convención se sigue atentando contra los derechos de migrantes que transitan por el país. Los informes sombra y el informe del estado presentados ante el Comité muestran amplias discrepancias y atienden a distintas problemáticas. El estado aplica mecanismos insuficientes para solucionar el conflicto con los migrantes en tránsito que no se traducen en resultados tangibles; por ello, la sociedad civil presenta las siguientes recomendaciones: la más recurrente de los informes es investigar y sancionar eficazmente todo caso de secuestro u otros abusos cometidos contra migrantes en territorio nacional.

Lo anterior ponen en evidencia que los esfuerzos que el estado mexicano ha realizado para la atención integral de víctimas de abusos, entre ellos la trata con fines de explotación sexual, han sido insuficientes por la falta de comprensión de las responsabilidades y atribu-

ciones que tienen los agentes migratorios al identificar y proteger a las víctimas. El informe del Comité de Derechos Humanos de Tabasco "Informe al Comité sobre diversas cuestiones relativas a los DH de las personas migrantes en tránsito por México" enfatiza que la situación de violencia generalizada contra migrantes exige a México tomar acciones tendientes a cumplir con sus obligaciones internacionales, y evaluarlas de manera constante, de tal forma que los migrantes puedan gozar plenamente de sus derechos humanos.

Por su parte, el informe de Belén, Posada del Migrante *et al.*, "Secuestros a personas migrantes en tránsito por México", recomienda establecer los mecanismos apropiados de detección y canalización de víctimas del secuestro con los que se salvaguarde su integridad física y psicológica.

En este sentido, debido a que personas en situación de irregularidad no pueden acudir a las autoridades para denunciar el delito de secuestro u otros abusos graves por temor a ser deportadas o el temor fundado de que las autoridades están coludidas con los grupos criminales, la sociedad civil recomienda también que la Secretaría de Gobernación, en conjunto con la Secretaría de Seguridad Pública, el INM, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, entre otras, coordinen un mecanismo que permita erradicar la práctica del secuestro, dando cabal cumplimiento a la Estrategia Anti–Secuestros presentada por el estado desde una perspectiva de derechos humanos y que cuente con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Para respetar los derechos humanos de los migrantes es indispensable que el aseguramiento sea reconocido como una forma de detención administrativa sujeta a límites constitucionales, así lo señala el informe del Comité de Derechos Humanos de Tabasco. Además, resulta indispensable que se consideren alternativas a la detención y, en dado caso, que esta sea monitoreada por organizaciones no gubernamentales y organismos públicos de derechos humanos.

El informe "Submission to the UN Committee on Migrant workers regarding Mexico's Second Periodic Review" de Global Workers Alliance señala que el gobierno mexicano debe ofrecer programas educativos o trabajar con organizaciones no gubernamentales para proveer información sobre acceso a la justicia y sus derechos a trabajadores migrantes mexicanos. Por último, se debe tener en cuenta la importancia de garantizar condiciones de seguridad no solamente para este grupo, sino también para las personas defensoras de derechos humanos de las personas migrantes, así como erradicar toda acción que criminalice la defensa y asesoría jurídica desempeñada por organizaciones no gubernamentales.

Como veremos a continuación, esta visión de quienes han acumulado años de experiencia de trabajo con migrantes contrasta con la visión del estado reflejada en el informe que presentó al Comité.

II Informe del Estado Mexicano al Comité

El II informe periódico que presentó el estado ante el Comité en enero de 2010 aborda las medidas que se tomaron en el periodo comprendido entre 2006 y 2009, las cuales están dirigidas a cumplimentar lo establecido en la Convención.

En su informe el estado proporciona información general sobre el fenómeno de la migración en México, así como datos, características y su naturaleza. Destaca que en Estados Unidos se han tomado medidas restrictivas para combatir la migración, lo cual ha traído

como consecuencia la disminución de la migración indocumentada mexicana hacia Estados Unidos y mayores riesgos para los migrantes y sus familias.

De igual manera, describe todas las medidas que ha tomado para proteger los derechos de los migrantes y sus familias, entre las que destacan la creación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre sin violencia y la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, matizando que estas leyes contienen artículos que consideran la protección de los derechos de los migrantes, especialmente de las mujeres migrantes.

Otra de las medidas que destaca es la puesta en marcha del Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad), el cual contiene objetivos específicos relativos a la protección de las trabajadoras migrantes y están encaminados a garantizar la igualdad jurídica y los derechos humanos de las mujeres; impulsar la armonización legislativa nacional en derechos humanos de las mujeres acorde a las convenciones y tratados internacionales ratificados por el estado, y promover el ingreso de las mujeres en condiciones de marginalidad económica y social.

Además, señala que la legislación migratoria y las reservas en el ámbito de los instrumentos de derechos humanos se encuentra en un proceso de revisión, así como la adhesión a Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que versan sobre los trabajadores migrantes (Convenios Nos. 97 y 143). Asevera también que en México no se han realizado cambios legislativos que afecten de manera negativa la aplicación de la Convención.

Por otra parte, destaca las reformas legislativas en torno a la eliminación de las penas de prisión a los extranjeros por internación ilegal, falsificación de documentos, ostentación de calidad migratoria distinta de la que posee, violación del plazo de internación legal y realización de actividades sin autorización; las cuales ahora son solo faltas administrativas.

Con respecto a la protección de las mujeres migrantes el INMUJERES elaboró diversas políticas públicas con el fin de erradicar la discriminación, destacando Proigualdad, el cual contiene objetivos relativos a la protección de las trabajadoras migrantes.

Otro tema de gran interés para el estado es el de los menores migrantes. En su informe destaca que fortaleció el Programa interinstitucional de atención a menores fronterizos, que en 2008 se convirtió en la Estrategia de prevención y atención a niñas(os) y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados, cuyo objetivo principal es la creación de la Red de módulos y albergues de tránsito públicos y privados, donde se les otorgan a las y los niños migrantes servicios de alojamiento, alimentación, valoración médica, canalización a su lugar de origen, etc. Además, resalta los avances de esta estrategia, que consisten en la instalación de nuevos módulos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en Chihuahua, Tamaulipas y Chiapas; la capacitación del personal que opera estas políticas públicas; la publicación de diversas investigaciones y anuarios estadísticos, y la formación de 170 oficiales de Protección a la Infancia.

En materia de refugio señala que cualquier extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar que le sea reconocida la condición de refugiado, solicitud que podrá realizar ante el INM o ante la COMAR. También reconoce a las personas refugiadas como beneficiarias del Seguro Popular.

Respecto de la problemática de la trata de personas el estado mexicano destaca la creación de 32 comités interinstitucionales que actúan coordinadamente en materia de combate

al delito y atención a víctimas de trata de personas; las capacitaciones llevadas a cabo por el INM a su personal, a los integrantes de estos comités, así como a elementos de la Policía Federal, policías estatales y de las procuradurías de justicia locales sobre el tema y prevención de la violencia de género.

Asimismo, en el artículo 24 de la Ley para prevenir y sancionar la trata de personas, publicada en 2007, "se incorporaron algunas directrices relativas a la protección de víctimas del crimen de trata de personas, como el fortalecimiento de los procesos de asesoría jurídica, el establecimiento de albergues, contar con personal capacitado y multicultural" (Gobierno de México, 2011, p.21), entre otras directrices.

Por su parte, el INM creó diversos mecanismos de contacto como una línea telefónica, un correo electrónico, así como carteles, trípticos y postales con el fin de recabar denuncias e informar a las víctimas de los mecanismos de atención y protección a los que pueden acudir. Asimismo, destaca que gracias a todas estas medidas tomadas "el Instituto Nacional de Migración ha podido identificar a 77 posibles víctimas de trata, atender a 93 personas como posibles víctimas, e identificado a 12 extranjeros como posibles tratantes de personas" (Gobierno de México, 2011, p.23).

También se resalta la creación de los Grupos Beta, los cuales actúan principalmente en la frontera con el fin de proteger y defender los derechos humanos de las y los migrantes, así como su integridad física y patrimonial, y evitar su muerte.

Finalmente, en el informe se destaca el Programa Frontera Sur y, como parte de este, la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo, la cual permite el ingreso documentado de trabajadores guatemaltecos y beliceños para laborar en distintos sectores en los estados de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo. Se destaca también la celebración de un Memorándum de Entendimiento entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la repatriación digna y segura de nacionales centroamericanos migrantes.

Con todo ello el estado mexicano pretende evidenciar los esfuerzos que ha realizado para proteger los derechos humanos de los migrantes, respondiendo así a los requerimientos que el Comité le ha hecho. Reconoce que el aumento de los flujos migratorios plantea nuevos retos que deben ser abordados teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida. Esto daría lugar a que el Comité formulara una "lista de cuestiones" al estado mexicano, pues hay dudas respecto al cumplimiento de sus obligaciones.

La lista de cuestiones que formula el Comité al estado mexicano y sus respuestas

A la luz del II Informe del estado el Comité elaboró una lista de cuestiones en la que solicitó mayor información sobre algunas problemáticas y otros asuntos importantes que no aparecían en el informe. Las preguntas más incómodas fueron relacionadas con las investigaciones y sentencias sobre delitos cometidos en contra de migrantes, particularmente casos de trata y de violación a los derechos laborales, así como los cuestionamientos sobre las medidas tomadas para proteger a los migrantes de secuestros por grupos del crimen organizado.

Entre las preguntas incómodas para el estado se encuentra la referente a los indicadores de impacto que las capacitaciones a funcionarios han tenido y la de los avances en las investigaciones por el caso de los migrantes centroamericanos asesinados en San Fernando. El Comité realiza ese tipo de preguntas con el objetivo de que el estado presente informes completos que aborden la problemática desde una visión integral y para que reconozca la gravedad de la situación, pudiendo obtener así la información suficiente para elaborar re-

comendaciones precisas que, de aplicarse, generarían un cambio sustancial en la situación de las personas migrantes en México.

Respuestas del estado mexicano a la Lista de cuestiones que hizo el Comité

Las respuestas del estado mexicano a la lista de cuestiones son repetitivas y se explayan en aquellas que aluden a modificaciones legislativas, destacando la iniciativa de Ley de Migración, reformas a la Ley General de Población, la Ley de Refugio y Protección Complementaria, por mencionar algunas.

Además, encontramos respuestas incompletas. Cuando se le cuestiona sobre las medidas que tomó para capacitar al personal judicial en el contenido de la Convención no da respuesta alguna (aparte de que no ofrece indicadores de cómo esas capacitaciones están funcionando) y deja sin resolver el cuestionamiento sobre las condiciones de los migrantes que han sido privados de libertad entre 2006 y 2010, y los principales delitos por los que se les acusa, ya que sólo se limita a dar estadísticas de los extranjeros que se encuentran privados de la libertad en México, sin señalar las razones ni su situación.

El estado mexicano no proporciona información suficiente para que el Comité pueda realizar una evaluación completa sobre las medidas que ha tomado y así poder emitir recomendaciones, solo se limita a resaltar las medidas legislativas y las capacitaciones sin mostrar los resultados concretos.

Luego de estas preguntas y respuestas, así como del conjunto de informes sombra, más algunas entrevistas privadas con representantes del estado y de organizaciones no gubernamentales, el Comité emitió sus conclusiones.

Recomendaciones y observaciones finales del Comité a México

El Comité únicamente ha concluido tres periodos de sesiones: el primero fue en diciembre de 2006, el segundo en mayo de 2011 y el tercero en 2017, aunque este último ya no lo consideramos para el presente análisis. Al comparar las observaciones y recomendaciones finales que hace el Comité en 2006 con las que hace en 2011 se devela no solamente cómo se reiteran las mismas problemáticas al estado mexicano sino que expresan preocupación porque la situación de los migrantes se ha agravado.

En su 14º periodo de sesiones realizado del 4 al 8 de abril de 2011 "el Comité pide al estado parte que presente su tercer informe periódico a más tardar el día 1 de abril de 2016 y que incluya en esta información sobre el seguimiento dado a las presentes observaciones finales del Comité" (CMW, 2011, p.11) Así de concreto es el examen realizado por el Comité. Pero, ¿cuáles fueron y cómo surgieron esas observaciones finales?

Todo el proceso de examinar el cumplimiento de la Convención por parte del estado mexicano corre en paralelo al examen que realizaría el CEDAW un año después, en julio de 2012; incluso hay puntos de contacto en problemas comunes, como la desaparición forzada de migrantes, el trabajo doméstico de mujeres migrantes o el delito de trata y la violencia sexual. Por eso es importante destacar cómo un Comité se informa de las recomendaciones y observaciones que hacen otros Comités.

En el ámbito legislativo, en primer lugar, el Comité pidió al estado mexicano en 2006 y en 2011 que retirara la reserva al párrafo 22 de la Convención, la cual se mencionó anteriormente en la parte de antecedentes; esta reserva fue retirada en 2014. En 2006 le recomienda

TABLA 5.2 COMPARACIÓN DE RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO

Ciclo I de examinación (2006)	Ciclo II de examinación (2011)	Ciclo III de examinación (2017)
Se retire la reserva al párrafo 4 del art. 22 de la Convención	Se retire la reserva al párrafo 4 del art. 22 de la Convención	Celebra retiro de la reserva al párrafo 4 del art. 22
Recomienda la creación de una Ley de Migración	Reconoce el proyecto de ley del estado mexicano en cuanto a la Ley Migratoria Diseñar y gestionar un programa integral de regularización migratoria	Celebra la adopción de la Ley Migratoria, pero le preocupa que no incorpore plenamente todas las disposiciones de la Convención (a nivel nacional, estatal y municipal)
Pide se reconozca la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en las que un estado parte alegue que otro estado parte no cumple sus obligaciones dimanadas de la Convención	Pide se reconozca la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en las que un estado parte alegue que otro estado parte no cumple sus obligaciones dimanadas de la Convención	Pide se reconozca la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en las que un estado parte alegue que otro estado parte no cumple sus obligaciones dimanadas de la Convención
Resalta que no se ha adherido a los convenios N°97 y N°143 de la OIT	Resalta que no ha ratificado los mismos convenios de la OIT	Resalta que no ha ratificado los mismos convenios de la OIT y además recomienda ratificar los N°81, N°129 y N°189

Fuente: elaboración de Diana Laura Zárate Rosales con información de las Observaciones y Recomendaciones Finales al Estado Mexicano de 2006 y 2011.

la creación de una Ley de Migración compatible con lo dispuesto en la Convención y que, además, se ajuste a la nueva realidad migratoria que vive el país. Posteriormente, en 2011 reconoce el proyecto de ley sobre reformas a la Ley Migratoria y le pide que contemple lo dispuesto en la Convención.

En esos dos años el Comité insta al estado a que haga la declaración prevista en el artículo 76 de la Convención; es decir, le pide que reconozca la competencia del Comité; tal acción supondría que el Comité recibiría y examinaría las "comunicaciones en las que un estado parte alegue que otro estado parte no cumple con sus obligaciones dimanadas de la Convención".[1] Por último, el Comité resalta en 2006 que México no se ha adherido a dos convenios de la OIT; el primero es el N°97 (de 1949), relativo a los trabajadores migrantes y el segundo es el N°143 (de 1975) sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes. En 2011 destaca que no ha ratificado los convenios.

Hubo observaciones y recomendaciones en 2011 que no hizo el Comité en 2006, por ejemplo, observa que el estado no cuenta con un programa integral de regularización migratoria y recomienda que se diseñe y gestione ese programa. En la tabla 5.2 se hace una comparación de las recomendaciones emitidas por el Comité en los diferentes ciclos de examinación.

En el ámbito pragmático, en ambos años pide al estado que continúe con las capacitaciones a personas en la esfera de migración: funcionarios, autoridades migratorias, jueces, entre otros. También pide que se intensifiquen las campañas de sensibilización a funcionarios y al público en general, debido a la amplia discriminación que viven las personas migrantes en México.

1. Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Artículo 76.

TABLA 5.3 COMPARACIÓN DE RECOMENDACIONES EN EL ÁMBITO PRAGMÁTICO

Ciclo I de examinación (2006)	Ciclo II de examinación (2011)	Ciclo III de examinación (2017)
Continúe con las capacitaciones a funcionarios, autoridades migratorias, entre otros	Continúe con las capacitaciones a funcionarios, autoridades migratorias, entre otros	Continúe con las capacitaciones a funcionarios, autoridades migratorias, entre otros y además que instrumente mecanismos de evaluación e impacto de las capacitaciones
Intensificar campañas de sensibilización	Intensificar campañas de sensibilización	Recomienda la realización de campañas de educación, comunicación e información social.
Proteger a las trabajadoras domésticas en sus condiciones de trabajo	Proteger a las trabajadoras domésticas en sus condiciones de trabajo	Garantizar los derechos de las trabajadoras domésticas.
Luchar contra el tráfico ilícito de migrantes	Luchar contra el tráfico ilícito de migrantes	Luchar contra el tráfico ilícito de migrantes
Garantizar la reparación a víctimas	Garantizar la reparación a víctimas	Garantizar acceso a la justicia y reparación del daño de víctimas
Investigar y sancionar denuncias de involucramiento de funcionarios públicos	Investigar y sancionar denuncias de involucramiento de funcionarios públicos	Investigar y sancionar denuncias de involucramiento de funcionarios públicos
Prestar atención a la vulnerabilidad de menores migrantes no acompañados	Prestar atención a la vulnerabilidad de menores migrantes no acompañados	
	Prestar atención a la situación de defensores y defensoras de derechos de los migrantes	Garantizar la vida, libertad e integridad de defensores y defensoras de derechos de los migrantes, reconocer su labor y facilitar el ejercicio de su labor

Fuente: elaboración de Diana Laura Zárate Rosales con información de las Observaciones y Recomendaciones Finales al Estado Mexicano de 2006 y 2011.

En ambos años pide especial protección a mujeres trabajadoras domésticas, así como de sus condiciones de trabajo y que se les permita el acceso a mecanismos de justicia. Por último, las reiteraciones también van en el sentido de intensificar esfuerzos para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes, detectar y combatir los movimientos clandestinos de migrantes, garantizar la reparación a víctimas, investigar denuncias de involucramiento de funcionarios públicos y sancionarlos, y prestar particular atención a la vulnerabilidad de los menores migrantes no acompañados.

Hubo observaciones y recomendaciones en 2011 que no hizo el Comité en 2006, como la situación crítica de las personas defensoras de derechos de los migrantes, ya que se enfrentan a hostigamientos, agresiones y amenazas de muerte, además de que no se esclarezcan ni sancionen los delitos. Tales contrastes pueden verse en la tabla 5.3.

Entre las problemáticas que destaca en 2011 se encuentran las preocupantes condiciones de aseguramiento y detención en las que se reporta trato cruel y degradante, la falta de atención médica, omisión de aviso consular y la limitación de contactos con el exterior. También observa que varias estaciones migratorias omiten proporcionar información acerca de los derechos que tienen los migrantes y recomienda que sean debidamente informados, en un idioma que entiendan, sobre sus derechos y que cuenten con asesoría legal. También observa que, aunque el artículo 30 constitucional establece que cualquier persona que nazca en territorio mexicano tiene automáticamente la nacionalidad, hay casos en los que el

Registro Civil no acepta la inscripción en el registro de nacimiento de hijos de migrantes indocumentados nacidos en México.

En este análisis de las observaciones y recomendaciones finales que hace el Comité en 2006 y en 2011 observamos que las recomendaciones de 2006 no solamente no fueron cumplidas, sino que la problemática se agravó en los años posteriores, lo que llevó a que el Comité reiterara muchas de sus recomendaciones en 2011.

Entre las reiteraciones más importantes que hace el Comité al estado mexicano están las referentes a los malos tratos que sufren los migrantes por parte de funcionarios públicos y del crimen organizado, y añade la preocupación alarmante por el aumento de secuestros, extorsiones, actos de tortura, tratos crueles, desapariciones y muerte de las que son víctimas los trabajadores migrantes, con el agravante de la complicidad de autoridades públicas con grupos delincuenciales, así como su impunidad.

El Comité no solo repite las observaciones y recomendaciones de 2006 en las de 2011, sino que añade unas nuevas relacionadas con las y los defensores de derechos humanos. En este sentido, señala su preocupación por los hostigamientos, acosos, agresiones y amenazas de muerte contra las personas defensoras de derechos humanos de los trabajadores migrantes y sus familias, y hace hincapié en que la mayoría de estos delitos no han sido esclarecidos ni sancionados, por lo que recomienda al estado mexicano realizar investigaciones y adoptar medidas adecuadas para garantizar la seguridad de este grupo. Asimismo, destaca el menoscabo de la situación de los trabajadores migrantes y sus familias en México, haciendo mención de la impunidad en que se vive y la insuficiencia de las capacitaciones.

Otra preocupación que hace notar el Comité es la complicidad de las autoridades con el crimen organizado y el abuso de autoridad que existe al puntualizar la falta de efectividad de las políticas públicas y su armonización legislativa. Lo hasta ahora aquí expuesto devela que todavía hay un gran camino por recorrer, pero ese camino se seguirá alargando en la medida en que siga existiendo un ambiente de impunidad y abuso de autoridad promovido por instituciones estatales débiles.

Para una apreciación más fina del origen de las observaciones y recomendaciones emitidas por las y los expertos nos aproximaremos al análisis de las actas de estas tres sesiones de examen a México por parte del Comité.

Análisis de las actuaciones de los participantes en las sesiones 156ª, 157ª y 158ª del Comité

El análisis de las actas de las sesiones del Comité confirma la lucha existente por imponer la visión legítima, tanto de la situación de los migrantes, como del cumplimiento de la Convención por parte del estado mexicano.

El papel de la sociedad civil, según el acta resumida de la 158ª sesión, se percibe como de gran ayuda, ya que el Comité acoge con satisfacción la contribución de la sociedad civil en el examen del II informe periódico de México. Y si bien el Comité reconoce al estado sus medidas legislativas, las políticas públicas y las acciones de fortalecimiento institucional adoptadas, también rescata las recomendaciones de la sociedad civil referentes a la necesidad de garantizar que las y los trabajadores migratorios y sus familiares reciban un trato digno, y que solo sean expulsados del país conforme a la ley, entre otras.

Asimismo, el Comité observa con preocupación que la sociedad civil no fuera partícipe del proceso de consulta del proyecto de ley migratoria, y reitera al estado que establezca

un sistema nacional de información sobre migraciones, con el fin de obtener una mejor caracterización de los flujos migratorios y un mejor diseño de políticas públicas. El Comité agradece a la sociedad civil y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante la Comisión o CNDH) por sus aportaciones y toma en cuenta la información proporcionada por ellos al contrastarla con el informe presentado por el estado parte.

En cuanto al papel de la CNDH hubo dos momentos que deben destacarse. El primero fue el diálogo entre su representante, Fernando Batista Jiménez, y los miembros del Comité, en el que Batista expuso las actividades que realiza la Comisión con respecto al tema migratorio, señalando los abusos de los que son víctimas los migrantes y destacando el poco número de denuncias realizadas en contraste con la cantidad de violaciones de derechos humanos cometidas.

Además, Batista retoma los informes realizados por la CNDH sobre el secuestro de migrantes en México, que buscan mostrar la magnitud del fenómeno y evaluar las medidas adoptadas por el gobierno. El segundo fue la referencia directa que hacen Amnistía Internacional y la Red TDTT a su informe para dar mayor peso al argumento del secuestro de migrantes como una práctica "nueva" de dimensiones exponenciales. Lo anterior resulta relevante, ya que reconoce la valiosa labor que realizan las organizaciones de la sociedad civil y avalan la información presentada por estas.

Respecto del papel que cumplió la delegación del gobierno mexicano los delegados resaltaron los esfuerzos realizados por proteger los derechos humanos de los trabajadores migratorios, enfocándose en la armonización de la legislación nacional con la Convención, así como las diversas capacitaciones ofrecidas a sus funcionarios; sin embargo, no dan cuenta de sus resultados. El estado reconoce la problemática del secuestro de migrantes y admite la participación de algunos funcionarios en esos hechos, pero lo adjudica primordialmente a los grupos de delincuencia organizada.

Se destacan y repiten logros como las detenciones por la masacre de migrantes en San Fernando, los funcionarios pertenecientes al INM que fueron sancionados o el número de bandas delictivas que han sido desmanteladas. No obstante, el estado es omiso en responder algunas preguntas como el número de detenidos por cometer delitos de secuestro y trata de personas, así como el avance de las investigaciones del caso de San Fernando. En conclusión, el estado se muestra como garante y protector, que reafirma y cumple con su compromiso internacional de defender y proteger los derechos humanos de los trabajadores migrantes.

Aunado a lo anterior, resaltamos también la interacción que se da entre la CNDH y el gobierno mexicano a través de la delegación enviada a este examen, pues este la reconoce en su II Informe como el mecanismo más eficaz en defensa de derechos humanos, aunque en las actas existen incongruencias en lo que informan ambos. Por ejemplo, el delegado mexicano Negrín Muñoz dice que las 20 recomendaciones dirigidas al INM han sido aprobadas y aplicadas, mientras que la Comisión manifestó que no se cumplimentan ni aplican todas las recomendaciones que se dirigen al estado mexicano.

Es interesante cómo el discurso de la delegación mexicana no es homogéneo, más bien hay comentarios contrapuestos; por un lado, la delegada Herrera Rivero señala que el gobierno mexicano está luchando contra la impunidad que existe; por otro lado, Del Río Madrid afirma que "en México no hay impunidad", mostrando que al estado mexicano le hace falta reconocer las problemáticas para poder crear leyes que permitan afrontar dicha problemática.

Finalmente, con respecto al papel de los miembros del Comité en las actas de las sesiones del Comité de 2006 y 2011 se muestra que las y los expertos tienen una postura diplomática

hacia México, reconociendo sus esfuerzos y avances. Sin embargo, al mismo tiempo muestra su preocupación ante la variada información con la que cuenta.

Durante la sesión de 2006 el Comité pidió a las organizaciones no gubernamentales precisar sus observaciones y reitera la importancia de la aplicación de la Convención, así como también reconoció la labor humanitaria de los Grupos Beta. Sin embargo, el Comité cuestionó al estado sobre la legislación en materia de migración y trata de personas y la coordinación con autoridades locales para protección de derechos humanos de los migrantes, y mostró preocupación por la aplicación de las leyes y avances que México pregona.

En 2011 la sesión tuvo un ritmo similar, pues el Comité reiteró recomendaciones y preguntas, como la eliminación de la reserva al párrafo 4 del artículo 22 de la Convención o la preocupación con respecto a las violaciones de derechos humanos de las personas migrantes. Sin embargo, hubo variantes importantes en la discusión; el Comité reconoció el aumento de la problemática migratoria a raíz de las legislaciones de los países norteamericanos, condenó el aumento en el número de violaciones de derechos humanos, se incorporó en el debate la problemática del crimen organizado y expresó gran preocupación por los funcionarios públicos involucrados en la comisión de delitos contra migrantes.

También resaltó que no se cuenten con datos precisos que dimensionen el problema, al ser la migración un fenómeno "clandestino" dentro del país. En esta sesión el Comité fue más contundente en su interacción con el estado al señalar que "la migración se ha convertido en un negocio" y al cuestionarse si realmente tiene sentido "hablar de los diferentes derechos de los trabajadores migratorios en el estado, como su derecho a la atención de la salud, la educación y la seguridad social, cuando su derecho a la vida está amenazado", o al señalar que pareciera que el estado da "más publicidad a las actividades de la delincuencia organizada que a las iniciativas del Gobierno".

El Comité mostró mayor dureza en la sesión de 2011 que en la de 2006, detectando que la situación se ha agravado. Es importante señalar que, pese a que el hábitus del experto del sistema universal —es decir, su disposición práctica como experto en derechos humanos— tiende a ser diplomático, en este caso fueron contundentes y pidieron respuestas específicas que ayuden a mejorar la situación.

A este esfuerzo del Comité se suman los esfuerzos y trabajos realizados por otros agentes nacionales e internacionales, mismos que se abordan a continuación.

LOS INFORMES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

A través del análisis del "Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes" en sus ediciones 2009 y 2011, así como de las intervenciones realizadas por la Comisión en la 157° y 158° sesiones del Comité, se evidencia que pone en tela de juicio al sistema de justicia del estado para prevenir, investigar, perseguir y castigar el secuestro de migrantes, la protección de víctimas y la voluntad de reparación del daño. Además, enfatiza que la situación de vulnerabilidad de los migrantes es extrema, especialmente con el secuestro, donde se viola su dignidad, su seguridad pública, jurídica y personal, su derecho a la libertad, legalidad, integridad, y en algunos casos el derecho a la vida.

Por ello la presencia cada vez mayor del fenómeno obliga a los estados a abordarlo desde la política interior y desde las relaciones bilaterales y regionales, e incluirlo en las agendas de seguridad humana.

En los informes elaborados por la Comisión se señala que muchos de los secuestros fueron cometidos por integrantes de corporaciones estatales de seguridad pública, implicando una grave distorsión de la función pública, a lo que se suma la falta de sanciones administrativas y penales (CNDH, 2009).

En consecuencia, la CNDH emitió diversas recomendaciones dirigidas a varios entes estatales, como la Secretaría de Gobernación, a la que recomendó llevar a cabo acciones de comunicación interinstitucional e intersectorial, en donde se señalen los puntos de mayor riesgo de secuestro de migrantes y se informe a estos respecto de los derechos de las víctimas o testigos del delito, independientemente de su calidad migratoria, y la Procuraduría General de la República, a la que le sugirió tomar las medidas adecuadas para capacitar al personal encargado de integrar averiguaciones previas en materia de delitos cometidos en perjuicio de migrantes, así como proporcionar atención médica y psicológica a la víctima o testigo, integrar una base de datos sobre el delito de secuestro y establecer mecanismos de coordinación con las procuradurías generales de justicia de los estados para dar seguimiento a los casos de secuestro de migrantes.

Estas recomendaciones se acercan a las que hiciera el relator especial, como veremos en el siguiente apartado.

RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL

Entre la sesión del Comité de 2006 y la de 2011 el relator especial sobre los derechos de los migrantes de las Naciones Unidas, Jorge Bustamante, visitó México del 9 al 15 de marzo de 2008 para monitorear su situación en el país; estuvo en la Ciudad de México y en dos de las ciudades fronterizas más problemáticas del país, Tijuana y Tapachula. Un año después publicó su informe que aborda la situación como una problemática que involucra no solo a México sino a los países centroamericanos y a Estados Unidos.

El relator Jorge Bustamante señaló que el incremento de los riesgos que sufren los migrantes en tránsito se debe en gran medida al endurecimiento de la política migratoria de Estados Unidos, con el Plan Frontera Sur. Al respecto, vale la pena hacer una breve pausa para presentar algunos datos del análisis que hacen investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en conjunto con el periódico digital independiente *Animal Político* en su trabajo titulado "Programa Frontera Sur: una cacería de migrantes".

Este Plan es anunciado por Enrique Peña Nieto el 7 de julio de 2014 y nace bajo presión del gobierno de Estados Unidos a México a raíz de la crisis de niños migrantes, que es cuando Barack Obama, el presidente estadounidense en ese periodo, advierte que los centros de detención migratoria en Texas se enfrentan con una situación humanitaria grave debido a la gran cantidad de menores centroamericanos no acompañados que cruzan la frontera. El Plan Frontera Sur también es parte de la Iniciativa Mérida, que se firmó en 2008 y es un acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México, en la que se ofrece asistencia militar y muchos recursos financieros para "reforzar la seguridad. El Informe que elabora el Servicio de Investigación del Congreso estadounidense, titulado *Mexico: Background and US Relations*, señala que

> El Departamento de Estado de Estados Unidos ya ha invertido 86 millones de dólares en la capacitación de los elementos de seguridad que patrullan la frontera sur de México, y

en la entrega de equipos de comunicación y aparatos de inspección no intrusiva, como vehículos equipados con rayos X, escáneres y rayos gamma, para detectar armas, drogas, explosivos, dinero ilícito y productos de contrabando, en autobuses, camiones, tráilers y coches particulares (Animal Político y CIDE, s.f.).

De igual manera la investigación presentada por el CIDE y *Animal Político* destaca que han aumentado considerablemente las detenciones a migrantes centroamericanos a raíz de la aplicación del Plan Frontera Sur: "Las detenciones aumentaron 48% en comparación con 2013; 46% si se compara con 2012; y 92% y 85% en relación con 2011 y 2010" (Animal Político y CIDE, s.f.). En esta investigación también se hace la reflexión de que "como consecuencia de esa inversión millonaria, organizaciones civiles critican que México ha militarizado su frontera sur aplicando una 'política del miedo' para contener el flujo migratorio de Centroamérica, la cual ya se refleja en las estadísticas de detención y deportación" (Animal Político y CIDE, s.f.).

Regresando al informe del relator Jorge Bustamante, este analiza los principales retos en materia migratoria que tiene México y realiza recomendaciones encaminadas a combatir la impunidad y las redes de delincuencia organizada en las que hay funcionarios gubernamentales involucrados. Por otra parte, analiza la situación de la diáspora mexicana, de los trabajadores agrícolas de temporada, de las mujeres trabajadoras domésticas y de menores migrantes, e insta al estado mexicano a realizar cambios sustanciales, particularmente en políticas públicas que promuevan la protección de los derechos humanos de los migrantes.

RECOMENDACIONES DEL INFORME DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DE 2013

Después de la sesión del Comité de 2011 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dedicó un informe especial a la problemática migratoria en México. El informe de 2013 titulado "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en contexto de la movilidad humana en México" aborda la problemática de una manera integral, analizando la situación de México como un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes.

Asimismo, estudia la migración como un fenómeno complejo al documentar la situación de inseguridad de migrantes en tránsito, temporales, internos, refugiados, víctimas de trata, menores y desplazados internos, y aborda "otras situaciones que tienen incidencia sobre los derechos humanos de los migrantes que viven en México, tales como su derecho a no ser discriminados en el acceso a servicios públicos y sus derechos laborales" (CIDH, 2013).

Es decir, analiza una situación compleja que involucra múltiples violaciones a los derechos humanos de migrantes y que, en comparación con los informes anteriores presentados por el sistema de las Naciones Unidas, en el de 2013 la CIDH muestra una problemática preocupante y agravada que requiere de voluntad política para realizar cambios estructurales que resuelvan esa situación.

Las recomendaciones que emite la Comisión se centran en acciones concretas que devengan en cambios sustanciales y, pese a que son amplias y generales, presenta un análisis completo y realiza fuertes denuncias sobre la situación de violencia, discriminación, malos tratos y violaciones de derechos humanos que sufren las personas migrantes en México. Finalmente, es importante señalar que la Comisión realizó el informe con base en información

obtenida a través de organizaciones civiles, del estado y de la visita a México de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizada del 25 de julio al 2 de agosto de 2011.

CONCLUSIONES GENERALES

En primer lugar, podemos afirmar que la situación de los derechos humanos de los migrantes se ha agravado, puesto que han aumentado algunas problemáticas como la trata de personas, el secuestro y la desaparición de migrantes. En segundo lugar, el estado ha resaltado en sus informes, de manera rebuscada y con exceso de información, diversas políticas públicas dirigidas a la migración, intentos de armonización legislativa con normas del derecho internacional de los derechos humanos, capacitación de funcionarios que tienen por objetivo sensibilizarlos sobre esas problemáticas; sin embargo, las acciones y políticas públicas han resultado insuficientes, ya que los informes sombra y el informe de la CNDH muestran lo alejado de la realidad que está el estado, lo deslegitiman y lo dejan entrever como un estado simulador, mercantilista y evasor de sus responsabilidades plasmadas en la Convención, minimizando la crisis de derechos humanos de los migrantes.

Todo lo anterior ha generado que el Comité emita recomendaciones más profundas y directas, siendo su principal preocupación la aplicación efectiva de normas migratorias y verdaderos resultados de las medidas adoptadas por el estado, que se vean reflejadas en el número de denuncias presentadas, de averiguaciones previas y, sobre todo, de sentencias emitidas por violaciones de derechos humanos de migrantes.

Por otra parte, como se expuso a lo largo de este capítulo, México cuenta con problemas estructurales políticos y sociales que, en buena medida, son causados por la presión de Estados Unidos y su Plan Frontera Sur. Este daño estructural nos hace cuestionarnos sobre si las recomendaciones del Comité tendrán algún impacto en la realidad de los migrantes.

Las personas migrantes son un grupo en una grave situación de vulnerabilidad y victimización, y han sido convertidos en mercancía por parte de grupos criminales en complicidad con el estado: su secuestro y la violación estructural y sistémica de la que son víctimas, han generado una fuente importante de riqueza. Para las organizaciones no gubernamentales defensoras de migrantes y para las redes de apoyo, es de suma importancia que se conozcan y se difundan las recomendaciones que el Comité emite, pero no únicamente su difusión, sino también su aplicación de una manera real y apegada a la situación particular del país. Un aspecto básico es garantizar la protección de las y los defensores y defensoras de los migrantes, puesto que ellos desempeñan un papel decisivo en la mejora de la situación.

REFERENCIAS

Amnistía Internacional (2010). "Víctimas Invisibles: migrantes en movimiento en México". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/014/2010/es/

Animal Político y CIDE (s.f.). "Programa Frontera Sur: Una cacería de migrantes", en *Animal Político*. Recuperado el 20 de febrero de 2016, de http://www.animalpolitico.com/caceriademigrantes/texto01.html

Asamblea General de las Naciones Unidas (1990). "Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares". Re-

cuperado el 15 de febrero de 2016, de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx

Belén, Posada del Migrante *et al.* (2011). "Secuestros a Personas Migrantes en Tránsito por México: Documento entregado al Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), el 4 de marzo de 2011, en el marco de la evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_NGO_MEX_14_9619_E.pdf

Center for Migration Studies of New York (CMS) *et al.* (2010). "Consideraciones del Scalabrini International Migration Network (SIMN) del Center for Migration Studies of New York (CMS) y de la Fundación Red Casas del Migrante–México ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas sobre el Informe presentado por el Gobierno de México". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_NGO_MEX_14_9617_E.pdf

CIDH (2003). "Visita In Loco a México de la Relatoría Especial sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias", p. 107. Recuperado el 19 de febrero de 2016, de http://recomendacionesdh.mx/buscador/detalle/583

CIDH (2013). "Derechos humanos de los migrantes y otras personas en contexto de la movilidad humana en México". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf

CNDH (2009). "Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf

CNDH (2011) "Informe especial sobre secuestro de migrantes en México". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigrantes.pdf

Comité de Derechos Humanos de Tabasco A.C. *et al.* (2011). "Informe al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares sobre diversas cuestiones relativas a los derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_NGO_MEX_14_9616_S.pdf

CMW (2006). "Examen de los informes presentados por los Estados Parte en conformidad con el artículo 9 de la convención". Recuperado el 23 de febrero de 2016, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fCO%2f1&Lang=es

CMW (2006). "Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención: Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares México". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fCO%2f1&Lang=en

CMW (2006). "Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 73 de la Convención: Lista de cuestiones correspondientes al informe inicial de México, presentado con arreglo de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares".

Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fQ%2f1&Lang=en
CMW (2007). "Acta resumida de la 39ª sesión". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.39&Lang=en
CMW (2007). "Acta resumida de la 40ª sesión". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.40&Lang=en
CMW (2008). "Acta resumida de la 42ª sesión". Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.42&Lang=en
CMW (2010). "Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el segundo informe periódico de México (CMW/C/MEX/2)". Recuperado el 20 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fQ%2f2&Lang=en
CMW (2011). "Acta resumida de la primera parte (pública) de la 156ª sesión". Recuperado el 19 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.156&Lang=en
CMW (2011). "Acta resumida de la 158ª sesión". Recuperado el 22 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.158&Lang=en
CMW (2011). "Acta resumida de la 157ª sesión". Recuperado el 22 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.157&Lang=en
CMW (2011). "Acta resumida de la 157ª sesión". Recuperado el 22 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.157&Lang=en
CMW (2011). "Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 74 de la Convención: Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares". Recuperado el 22 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fCO%2f2&Lang=en
CMW (2017). "Observaciones Finales sobre el Tercer Informe de México". Recuperado el 28 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf
Grupo Coppan SC (2008). "Despenalización de la Migración Indocumentada en México" en *Analítica Internacional*. Recuperado el 22 de febrero de 2016, de http://biblioteca.cide.edu/Datos/COPPAN/2008/mayo/5.12.2008%20COYUNTURA%20VC%20%20Despenalizaci%F3n%20de%20la%20migraci%F3n%20indocumentada%20en%20M%E9xico%20%20%20Mayo%202008.pdf
Global Workers Justice Alliance & Immigrant Justice Clinic at American University Washington College of Law (s.f.). "Submission to the UN Committee on Migrant Workers regarding Mexico's periodic review". Recuperado el 23 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_NGO_MEX_14_9614_E.pdf

Gobierno Federal de México (2008). "Declaraciones y Reservas al CMW". UN Treaty database. Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_en#3

Gobierno Federal de México (2005). "Examen de los informes presentados por los Estados Parte de conformidad con el artículo 73 de la Convención: Informe inicial que los Estados Parte debían presentar en 2004 MÉXICO". Recuperado el 23 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2f1&Lang=en

Gobierno Federal de México (2005). "Sustentación del Primer Informe Periódico de México ante el Comité de Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares". Recuperado el 23 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_STA_MEX_14_11166_E.pdf

Gobierno Federal de México (2006). "Respuestas presentadas por escrito por el Gobierno de la República de México a la lista de cuestiones (CMW/C/MEX/Q/1) Recibidas por el Comité para la protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares con ocasión del examen del informe inicial de México (CMW/C/MEX/1)". Recuperado el 23 de febrero de 2016, de :http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fQ%2f1%2fAdd.1&Lang=en

Gobierno Federal de México (2008). "Informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 73 de la Convención: Información proporcionada por el Gobierno de México en relación con la aplicación de las observaciones finales del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares". Recuperado el 23 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fCO%2f1%2fAdd.1&Lang=en

Gobierno Federal de México (2010). "Examen de los informes presentados por los Estados parte de conformidad con el artículo 73 de la Convención: Segundo informe periódico México". 14 de enero. Recuperado el 21 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2f2&Lang=en

Gobierno Federal de México (2011). "Respuestas escritas del Gobierno de México en relación con la lista de cuestiones (CMW/C/MEX/Q/2) recibida por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares en relación con el examen del segundo informe periódico de México (CMW/C/MEX/2)". Recuperado el 23 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fQ%2f2%2fADD.1&Lang=en

Heller, Claude (s.f.). "México y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares", en *Revista Mexicana de Política Exterior*. Recuperado el 24 de febrero de 2016, de https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n76-77/heller.pdf

International Catholic Migration Commission (2011). "Input for the review of the Periodic report by Mexico to the UN Committe on Migrant Workers". Recuperado el 24 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCMW%2fNGO%2fMEX%2f14%2f9615&Lang=en

ITESO, A.C. *et al.* (s.f.). "Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos". Recuperado el 24 de febrero de 2016, de http://recomendacionesdh.mx/inicio

Peña Nieto, Enrique (2016). "Reunión de Alto Nivel para Atender los Grandes Movimientos de Refugiados y Migrantes: Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Nueva York. Recuperado el 25 de septiembre de 2017, de https://www.gob.mx/epn/articulos/reunion-de-alto-nivel-para-atender-los-grandes-movimientos-de-refugiados-y-migrantes

Rebolledo, Ruy Alonso (2017). "5 datos sobre la frontera México–EU y la migración", en *El Economista*. Recuperado el 30 de enero de 2017, de http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/01/12/5-datos-sobre-frontera-mexico-eu-migracion

Red TDTT (s.f.). "Documento preparado por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos: 'Todos los Derechos para Todas y Todos', para el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW) en el marco de su evaluación del segundo informe periódico del Estado mexicano". Recuperado el 24 de febrero de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_NGO_MEX_14_9621_E.pdf

Secretaría de Gobernación (2008). "DECRETO por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población. *Diario Oficial de la Federación*". Recuperado el 24 de febrero de 2016, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5053819&fecha=21/07/2008

Tribunal Permanente de los Pueblos (2014). "Audiencia final temática sobre: Migración, desplazamiento forzado y refugio". Recuperado el 24 de febrero de 2016, de http://issuu.com/tppmexico/docs/dictamen_audiencia_migraci__n/3?e=8898242/11154215

Anexo

PERFILES DE LA DELEGACIÓN MEXICANA QUE PARTICIPARON EN LOS EXÁMENES DEL CMW

TABLA 5.4 PERFIL DE LOS DELEGADOS QUE ASISTIERON A LAS SESIONES DEL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y DE SUS FAMILIARES 2006

Dra. María del Refugio González Domínguez	
Cargo que ostentaba	Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos en la SRE (jefa de la delegación)
Afiliación política	No disponible
Formación académica	Licenciada en Derecho por la UNAM; Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid; Maestría en Historia de México por la UNAM
Cargo actual	Investigadora del CIDE y miembro del Sistema Nacional de Investigadores
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	4
Lic. Hipólito Treviño Lecea	
Cargo que ostentaba	Comisionado del Instituto Nacional de Migración
Afiliación política	No disponible
Formación académica	Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma de Nuevo León; Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard; Candidato a Doctor en Economía por la UNAM
Cargo actual	Subsecretario del Trabajo en el Gobierno del Estado de Aguascalientes
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0
Lic. Raúl Cueto Martínez	
Cargo que ostentaba	Coordinador de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales del INM
Afiliación política	No disponible
Formación académica	Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM
Cargo actual	Cónsul Titular de México en Quetzaltenango, Guatemala
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	6

TABLA 5.4 (CONTINUACIÓN)

Lic. Jorge Eduardo Asfura Prado	
Cargo que ostentaba	Coordinador de Regulación Migratoria del INM
Afiliación política	
Formación académica	
Cargo actual	
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Tonatiuh García Castillo	
Cargo que ostentaba	Coordinador de Control y Verificación Migratoria del INM
Afiliación política	
Formación académica	Licenciatura en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); Licenciatura en Derecho y Doctorado en Leyes por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestría en Economía por El Colegio de México; Maestría en Leyes por la Universidad de Cambridge
Cargo actual	Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM; Abogado litigante
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0
Lic. Eduardo Andrade Salaverría	
Cargo que ostentaba	Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Afiliación política	No disponible
Formación académica	Licenciado en Derecho por la UNAM
Cargo actual	
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2

TABLA 5.4 (CONTINUACIÓN)

Min. José Antonio Guevara Bermúdez	
Cargo que ostentaba	Misión Permanente de México en Ginebra
Afiliación política	No disponible
Formación académica	Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana; Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid
Cargo actual	Director Ejecutivo de la Comisión de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; miembro del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0
Dr. Luis Benavides Hernández	
Cargo que ostentaba	Director de Política Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la SRE
Afiliación política	No disponible
Formación académica	Licenciado en Derecho por la UNAM; Maestro en Derecho por la UNAM; Maestro en Derecho Internacional, Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza; Doctor en Derecho Internacional, Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza.
Cargo actual	Experto en Derecho Internacional Humanitario para la ONU
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	1
Consejera Elia Sosa	
Cargo que ostentaba	Misión Permanente de México en Ginebra
Afiliación política	
Formación académica	
Cargo actual	
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	1

Para contextualizar sobre el perfil de los delegados debe destacarse que, en primer lugar, María del Refugio González Domínguez, la jefa de la delegación, llegó al cargo como subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos en febrero de 2005, después de la renuncia de Patricia Olamendi. Fue designada por el entonces presidente Vicente Fox y llamó la atención que haya sido puesta en ese lugar, puesto que tenía escasa experiencia en derechos humanos.

Hipólito Treviño Lecea fue designado Comisionado del Instituto Nacional de Migración en 2006. Estuvo envuelto en un conflicto cuando el ombudsman nacional, José Luis Soberanes Fernández, solicitó que se iniciara una investigación en su contra debido a las acciones cometidas por el INM en el caso Atenco, en el que cinco extranjeros (las españolas

TABLA 5.5 PERFIL DE LOS DELEGADOS QUE ASISTIERON A LAS SESIONES DEL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y DE SUS FAMILIARES 2011

Salvador Beltrán del Río Madrid (+)	
Cargo que ostentaba	Comisionado del INM (Jefe de la delegación)
Afiliación política	Diputado Federal en 1994 por el PAN
Formación académica	Licenciado en Derecho, Universidad de Monterrey; Maestro en Derecho, Universidad de Harvard; Maestro en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Nuevo México
Cargo actual	Fallecido
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	13
Angélica Herrera Rivero	
Cargo que ostentaba	Coordinadora General encargada de la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos, de la Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas en Delincuencia Organizada (SIEDO) de la PGR
Formación académica	
Cargo actual	
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Monte Alejandro Rubido García	
Cargo que ostentaba	Subsecretario de Prevención
Formación académica	Licenciado en Derecho por la UNAM
Cargo actual	Dirección de la Unidad de Gobierno de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Embajador Juan José Gómez Camacho	
Cargo que ostentaba	Representante Permanente de la Misión Permanente de México ante los Organismos Internacionales
Formación académica	Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana; Maestro en Derecho por la Universidad de Georgetown
Cargo actual	Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas.
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	

Cristina Valls y María Sostres, los chilenos Valentina Larisa Palma y Mario Alberto Aguirre y la alemana Samantha Dietmar) fueron expulsados del país por su participación en los hechos violentos del 3 y el 4 de mayo de 2006 en San Salvador Atenco y Texcoco. Los cinco extranjeros alegaron que fueron violados sus derechos humanos y fueron detenidos y expulsados del país, a pesar de estar amparados. Por su parte, Treviño Lecea argumentó que los extranjeros "violaron la Ley General de Población al efectuar actividades distintas a las declaradas ante la autoridad migratoria cuando ingresaron a territorio mexicano" (Proceso, 2006) y que "durante los interrogatorios no fueron sometidos a ninguna presión y tortura"

TABLA 5.5 (CONTINUACIÓN)

Ministro Alejandro Negrín Muñoz	
Cargo que ostentaba	Director General de Derechos Humanos y Democracia de la SRE
Formación académica	Licenciado en Estudios Latinoamericanos por la UNAM; Maestro en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid
Cargo actual	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de México ante la República de Polonia
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	6
Raciel López Salazar	
Cargo que ostentaba	Procurador General de Justicia del Estado de Chiapas
Afiliación política	PVEM
Formación académica	Licenciado en Derecho; Maestro en Derecho Penal Procesal
Cargo actual	Fiscal General del Estado de Chiapas
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	1
Pablo Navarrete Gutiérrez	
Cargo que ostentaba	Coordinador de Asuntos Jurídicos del INMUJERES
Formación académica	Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara; Maestría en Derechos Humanos y Democracia
Cargo actual	Coordinador de Asuntos Jurídicos del INMUJERES
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Guillermo Yrizar Barbosa	
Cargo que ostentaba	Asesor de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB
Formación académica	Licenciado en Ciencias Políticas por el Tec de Monterrey; Maestría en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte; estudiante del doctorado en Sociología en la Universidad de la Ciudad de Nueva York
Cargo actual	
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Dora Irene Ordóñez Bustos	
Cargo que ostentaba	Directora de Enlace y Concertación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
Formación académica	Licenciada en Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana; Maestría en Política Pública por el ITAM
Cargo actual	
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0

TABLA 5.5 (CONTINUACIÓN)

	María Guadalupe Martínez Yáñez
Cargo que ostentaba	Directora de Legislación y Consulta del INM
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la UNAM
Cargo actual	Directora de lo Consultivo en Registro Agrario Nacional
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	1
	Iris Liliana Flores Casiano
Cargo que ostentaba	Subdirectora de Área de la Coordinación de la Estrategia Integral para la Salud del Migrante de la Secretaría de Salud
Formación académica	Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac
Cargo actual	
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2

TABLA 5.6 PERFIL DE LOS DELEGADOS QUE ASISTIERON A LAS SESIONES DEL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y DE SUS FAMILIARES 2017

	Miguel Ruiz Cabañas
Cargo que ostentaba	Subsecretario para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la SRE
Formación académica	Licenciado en Relaciones Internacionales por el Colegio de México; Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia en Nueva York.
Cargo actual	Sigue en el mismo, sin embargo, presentó su candidatura para Consejo de Derechos Humanos en el periodo 2018-2020
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	10
	Jorge Lomónaco Tonda
Cargo que ostentaba	Representante Permanente en la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas y otros organismos Internacionales con Sede en Ginebra
Formación académica	
Cargo actual	Representante Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0

TABLA 5.6 (CONTINUACIÓN)

Ramón Ramírez Valtierra	
Cargo que ostentaba	Titular de la Unidad Política Migratoria de la SEGOB
Afiliación política	PRI
Formación académica	Licenciatura en Derecho
Cargo actual	Titular de la Unidad Política Migratoria de la SEGOB
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Luis Enrique Guerra García	
Cargo que ostentaba	Procurador Federal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)
Formación académica	Licenciado en Derecho por el Colegio Superior de Ciencias Jurídicas de la Universidad Humanitas, campus Ciudad de México; Maestría en Derecho en Investigación y Docencia Jurídica en la Universidad Autónoma del Estado de México
Cargo actual	Procurador Federal de Protección a Niños, Niñas y Adolescentes del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	3
Sergio Jaime Rochín del Rincón	
Cargo que ostentaba	Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)
Formación académica	Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Universidad Panamericana; Maestro en Dirección de Empresas por el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE); estudios de Posgrado en materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (Cámara de Diputados); El enfoque de género: perspectivas analíticas sobre la agenda pública (Flacso-México); Visión Estratégica (Universidad Iberoamericana); Mística del Servicio Público (ITAM) y Marketing Político en The George Washington University.
Cargo actual	Comisionado Ejecutivo de Atención a Víctimas de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Leonor de Jesús Figueroa Jácome	
Cargo que ostentaba	Titular de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la PGR
Formación académica	Licenciatura en Derecho por el Tec de Monterrey; Maestría en Derechos Humanos y Democracia por FLACSO
Cargo actual	Titular de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la PGR
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	4
Embajador Raúl Heredia	
Cargo que ostentaba	Representante Permanente Alterno en la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas y otros organismos internacionales con sede en Ginebra
Formación académica	Ingeniero Industrial por la Universidad de Guadalajara; Maestría en Economía
Cargo actual	Representante Permanente Alterno en la Misión Permanente de México ante Naciones Unidas y otros organismos internacionales con sede en Ginebra
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	

TABLA 5.6 (CONTINUACIÓN)

Erasmo A. Lara Cabrera	
Cargo que ostentaba	Director General de Derechos Humanos y Democracia en la SRE
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la UNAM; Maestría en Derecho por la Universidad de Cambridge; Doctorado en Derecho por la Universidad de Londres, con especialización en Derecho Internacional
Cargo actual	Director General de Derechos Humanos y Democracia en la SRE
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Carlos Manzo Gjumlich	
Cargo que ostentaba	Director General de Coordinación Interinstitucional y Políticas del SNDIF
Formación académica	No disponible
Cargo actual	Director General de Coordinación Interinstitucional y Políticas del SNDIF
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0
Mario Madrazo Ubach	
Cargo que ostentaba	Director General de Control y Verificación Migratoria del INM
Formación académica	Licenciatura en Derecho por el Centro Cultural Ítaca;
Cargo actual	Director General de Control y Verificación Migratoria del INM
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0
José de Jesús Daniel Ponce Vázquez	
Cargo que ostentaba	Coordinador de Vinculación, Dependencias y Órdenes de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPINNA)
Formación académica	Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa; Maestro en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	2
Salvador Berumen Sandoval	
Cargo que ostentaba	Director General Adjunto de Política Migratoria en la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB
Formación académica	Maestría en Economía Aplicada por el Colegio de la Frontera Norte
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	1
Fernando Elizondo García	
Cargo que ostentaba	Director General Adjunto para Atención a Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos de la CEAV
Formación académica	Licenciado en Derecho por la Facultad Libre de Derecho en Monterrey; Maestría en Derechos Humanos Internacionales por Harvard Law School
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	0

TABLA 5.6 (CONTINUACIÓN)

	Héctor Hugo Alemán Pacheco
Cargo que ostentaba	Director de Resoluciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación del INM
Formación académica	No disponible
Cargo actual	Director de Resoluciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación del INM
Intervenciones hechas en las sesiones del Comité	5

TABLA 5.7 ONG QUE ENVIARON INFORMES SOMBRA AL CMW

	Organización	Título del informe
Ciclo I de examinación (2006)	No se mandaron informes sombra para el ciclo I de examinación	
Ciclo II de examinación (2010)	Red Internacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos	Documento preparado por la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para todas y todos" para el CMW en el marco de su evaluación del segundo informe periódico del estado mexicano
	International Catholic Migration Commission (ICMC)	Input for the review of the Periodic report by Mexico to the UN Committee on Migrant Workers
	Global Workers Justice Alliance and the Immigrant Justice Clinic at American University Washington College of Law	Submission to the UN Committee on Migrant Workers regarding Mexico's periodic review
	Consideraciones del Scalabrini International Migration Network (SIMN), Center for Migration Studies of New York (CMS) and the Fundación Red Casas del Migrante-México	Consideraciones del SIMN, del CMS y de la Fundación Red Casas del Migrante-México ante el CMW sobre el Informe presentado por el Gobierno de México Presentadas durante el 13° periodo de sesiones del Comité Ginebra
	Amnistía Internacional	
	I(dh)eas *et al.*	Informe al CMW sobre diversas cuestiones relativas a los derechos humanos de las personas migrantes en su tránsito por México
	Belén, Posada del Migrante *et al.*	Secuestros a Personas Migrantes en Tránsito por México

(Proceso, 2006). En 2009 el juez federal Gilberto Romero invalidó la orden de expulsión de los cinco extranjeros por parte del INM puesto que se argumentó "no existen pruebas que demuestren que los extranjeros hayan participado activamente en esos hechos" (Méndez, 2009).

TABLA 5.7 (CONTINUACIÓN)

	Organización	Título del informe
Ciclo de examinación III (2017)	Foro Migraciones *et al.*	Contexto migratorio en México y propuesta de cuestiones a solicitar a México para la presentación de su Tercer informe periódico sobre la implementación de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
	Instituto para las Mujeres en la Migración A.C.	No disponible
	Global Detention Project	Issues concerning immigration detention
	Misión Internacional de Verificación	Informe Temático sobre el contexto y las medidas de restricción migratoria que atentan contra los derechos reconocidos en la Convención y la necesidad de protección internacional de las y los trabajadores migratorios y sus familiares en la región mesoamericana
	Frontera con Justicia, *et al.*	Informe alternativo sobre el cumplimiento de México de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares para el Comité de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas (CMW)
	Casa del Migrante Saltillo, *et al.*	Informe Alternativo sobre la situación de las personas defensoras de derechos humanos de las y los migrantes en México
	FJEED y otras	Informe Alternativo dentro del Proceso de Revisión Periódica del CMW Respecto de MéXico
	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	Informe Sobre el Incumplimiento de México a Obligaciones Derivadas de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares
	Amnistía Internacional	Enfrentando Muros: Violaciones de los Derechos de Solicitantes de Asilo en Estados Unidos y México

Fuente: elaboración propia con datos de OACNUDH en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=MEX&Lang=EN

Tonatiuh García Castillo, miembro de la delegación mexicana, fue destituido de su cargo como coordinador de Regulación Migratoria en el INM, debido a que la PGR inició una investigación en su contra por permitir la entrada de terroristas iraquíes a México en febrero de 2011. En estos hechos, la Policía Ministerial Federal cateó el 15 de febrero de 2011, las oficinas

TABLA 5.8 MIEMBROS DEL CMW

Nombre del miembro	Nacionalidad	Fecha de término
Mr. José S. Brillantes (Presidente)	Filipinas	31.12.2017
Ms Salome Castellanos Delgado	Honduras	21.12.2017
Mr. Pablo Ceriani Cernadas (Vicepresidente)	Argentina	31.12.2017
Ms. Fatoumata Abdourhamane Dicko (Vicepresidente)	Mali	31.12.2017
Ms. Jasminka Dzumhur (Vicepresidente)	Bosnia y Herzegovina	31.12.2019
Mr. Ahmed Hassan El-Borai	Egipto	31.12.2019
Mr. Abdelhamid El Jamri (Relator)	Marruecos	31.12.2019
Mr. Md. Shahidul Haque	Bangladesh	31.12.2017
Mr. Prasad Kariyawasam	Sri Lanka	31.12.2017
Ms Khedidja Ladjel	Argelia	31.12.2019
Ms. Maria Landázuri de Mora	Ecuador	31.12.2019
Mr. Marco Núñez-Melgar Maguiña	Perú	31.12.2019
Mr. Ahmadou Tall	Senegal	31.12.2017
Mr. Can Ünver	Turquía	31.12.2019

Fuente: obtenida del oacnudh en: http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CMW/Pages/Membership.aspx

del INM en el que se incautaron computadoras y se elaboró una lista de posibles terroristas que entraron a México. Ante esto, se develaron las irregularidades con las que operaban funcionarios migratorios, especialmente García Castillo.

Monte Alejandro Rubido García, miembro de la delegación, ejercía en 2016 el cargo de Comisionado Nacional de Seguridad cuando el narcotraficante Joaquín "el Chapo" Guzmán escapó de prisión por segunda vez. Aunque varios funcionarios fueron inhabilitados por su acción u omisión durante la fuga, Rubido García no fue inhabilitado.

El sacrificio de los inocentes en México[*]

FABIOLA DEL CARMEN IBARRA RAMOS

En virtud de que en México no existe conflicto armado interno alguno y que tampoco participa en conflictos armados de índole internacional, no existe amenaza de que los niños mexicanos sean convocados por las fuerzas armadas para participar en hostilidades.

(Informe presentado por el estado mexicano ante el Comité el 7 de octubre de 2008)

El Comité de los Derechos del Niño (en adelante el Comité), es uno de los mecanismos especiales de la Organización de las Naciones Unidas destinados a proteger los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en todo el mundo. Está conformado por 18 expertos y expertas independientes que se encargan de vigilar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante la Convención). Además existen dos protocolos facultativos de la Convención de los cuales el Comité también evalúa a aquellos estados que se han adherido: el Protocolo sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados (OPAC por sus siglas en inglés) y el Protocolo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía (OPSC por sus siglas en inglés).

A lo largo de este capítulo, así como se ha venido haciendo en los capítulos anteriores, se analizará la lucha material y simbólica que se presenta en las sesiones de la evaluación al estado mexicano con base en los informes, recomendaciones y observaciones destacadas por los tres grupos de agentes que participan en las sesiones del Comité: la delegación del estado mexicano, las y los expertos del Comité y los representantes de organizaciones de la sociedad civil. Es importante mencionar que, en este caso, el papel que desempeña la sociedad civil es escaso debido a la falta de información emitida a través de informes sombra que suelen elaborar (situación que se destacará en las conclusiones), de los cuales solamente pudimos rescatar la información proporcionada por la Red por los Derechos de la Infancia en México. Sin embargo, se enriquece el capítulo con la información de las problemáticas que destaca la periodista y activista Lydia María Cacho Ribeiro.

En el primer apartado del capítulo se abordarán brevemente los antecedentes del Comité y la Convención, así como el contenido y sus principales artículos. En el segundo apartado se incluirá una breve crónica sobre los periodos de evaluación a los que ha sido sometido el estado mexicano. En el tercer apartado se hará un balance sobre los exámenes realizados en el que se hará un recuento de las problemáticas y recomendaciones más destacadas en los informes del estado y las respuestas del Comité para poder visualizar las convergencias, reiteraciones y diferencias que ha habido en estos.

[*] Una versión resumida fue publicada en la revista *Xipe totek*, vol.XXVI–1, No.101, 31 de marzo de 2017, pág. 84–110.

En continuidad con esta línea de investigación se procederá en el cuarto apartado con un análisis de las tres problemáticas más relevantes que violentan los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para terminar el capítulo con las conclusiones a las que llegamos. En este apartado también se incluirá una tabla comparativa acerca de los casos destacados de violaciones a los derechos de los niños, niñas y adolescentes para poder observar de cuáles existen consignaciones, sentencias y penas aplicadas.

Así como ha ocurrido en el análisis de los otros comités evaluados, sigue llamando la atención la recurrencia del estado mexicano de responder a las recomendaciones hechas por los expertos con la reiteración de leyes, programas, campañas y capacitación de personal que ha puesto en marcha para afrontar las distintas problemáticas, sin realmente dar cuenta de resultados concretos. Sin embargo, a lo largo del capítulo se destacan también algunas cuestiones y situaciones de las problemáticas en donde el estado mexicano simplemente hace caso omiso a las recomendaciones o prefiere no responder.

Esta cuestión nos permite señalar la realidad que subyace en torno a una simulación del estado de protección de los niños, niñas y adolescentes cuando en realidad protege las redes de prostitución infantil, así como oculta su aquiescencia en el reclutamiento de niños y niñas por el crimen organizado, que es parte fundamental de la tragedia que viven niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

Una cuestión muy particular y de suma relevancia en esta evaluación es la declaración interpretativa que hace el estado mexicano a uno de los Protocolos Facultativos de la Convención, que es la negación de que exista un conflicto armado en México, hecho que lo exime de muchas de las acusaciones hechas por la sociedad civil y recomendaciones presentadas por los expertos y del que se hará una mayor profundización en el desarrollo del presente capítulo. Por ahora, se presentará en el siguiente apartado una breve reseña sobre los antecedentes generales de los tres instrumentos ya mencionados.

ANTECEDENTES

La Convención sobre los Derechos del Niño fue creada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, después de diez años de discusión y formulación (UNICEF, s.f.) en su 44ª sesión a través de la resolución 44/25. Fue adoptada y abierta para su firma y ratificación el 20 de noviembre de 1989 de acuerdo con el artículo 49. Entró en vigor el 2 de septiembre de 1990 y actualmente cuenta con 196 miembros, lo que la convierte en la Convención con más miembros parte.

Los antecedentes de la Convención se remontan a la necesidad que surge de proporcionar una protección especial a los niños y niñas. Lo anterior se indica en la Declaración de Ginebra de 1924, en donde se expresa por primera vez la necesidad de que existan derechos específicos para los niños, además de la responsabilidad que tienen los adultos con ellos (Humanium, 1924). Posteriormente surge la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, en donde se menciona que "El niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1959, p.1).

Además, podemos observar un conjunto de instrumentos internacionales en los que se reservan apartados para la protección de sus derechos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 23 y 24, el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 10 y, por supuesto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25, sección número 2.[1]

México firmó la Convención el 26 de enero de 1990 y la ratificó el 21 de septiembre de ese mismo año sin ninguna declaración ni reserva. Un dato interesante de la Convención es que, hasta ahora, es la que más países han firmado, un total de 196 con la ratificación de Somalia el 1 de octubre de 2015, quedándose fuera solamente Estados Unidos de América, país que ha declarado su intención de ratificar pero que aún no lo ha hecho.

La Convención está dividida en tres partes: Parte I (artículos 1–41), Parte II (artículos 42–45) y Parte III (artículos 46–54). En la primera parte se encuentra estipulada la definición del niño y niña para la correcta velación de sus derechos: "... se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989, artículo 1).

Además, en esta primera parte la Convención se detallan las obligaciones de los estados para garantizar y proteger los derechos de los niños y niñas, entre los que destacan para el objeto de este libro, el artículo 11, inciso 1, que dice: "Los Estados parte adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero"; el artículo 19, inciso 1, señala que

> Los Estados parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989).

Por último, el artículo 17° dispone que

> Los Estados parte reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados parte: a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29; b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales; c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños; d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena, y e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18 (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989).

1. El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la sección 2 establece: "La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948, p.7).

Por lo tanto, se trata de una violación de derechos humanos que lleva tres vertientes: la amenaza directa contra la vida y la integridad de Lydia Cacho; la falta de información emitida sobre los hechos a la sociedad mexicana y, por supuesto, la exposición de la misma información en un plano internacional; por último, la amenaza directa sobre la vida y la integridad de todos los niños y niñas involucrados o no en la red.

La segunda parte de la Convención estipula la obligación de los estados parte sobre la difusión de la Convención a la sociedad civil, así como también menciona en el resto del apartado el establecimiento del comité respectivo que examinará a los estados, sus facultades y las obligaciones de los estados ante el mismo. Por último, en la tercera parte se deja abierta la Convención a la firma de los estados y su ratificación.

De los dos protocolos facultativos de esta Convención, el Protocolo sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados fue creado por medio de la resolución 54/263 de la Asamblea General el 25 de mayo de 2000. Entró en vigor el 12 de febrero de 2002 de acuerdo con su artículo 10 y actualmente cuenta con 166 miembros. Contrariamente al caso de la Convención, que es la que más miembros tiene, en este Protocolo existen 18 países que no han tomado acción alguna y 13 países que solamente han firmado y no ratificado. Es interesante destacar además que ambos protocolos, a diferencia de la Convención, sí están ratificados por Estados Unidos de América.

El Protocolo sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados consta de 13 artículos, entre los que destaca principalmente el artículo 4, al que el estado mexicano aplicó la reserva a la hora de ratificar el instrumento:

> 1. Los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años. 2. Los Estados parte adoptarán todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento y utilización, con inclusión de la adopción de las medidas legales necesarias para prohibir y tipificar esas prácticas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000).

México firmó el Protocolo el 7 de septiembre de 2000 y lo ratificó el 15 de marzo de 2002 bajo el mandato del presidente Vicente Fox con la siguiente declaración interpretativa:

> El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de mayo de 2000 considera que la responsabilidad que pueda derivar para los grupos armados no gubernamentales por el reclutamiento de menores de 18 años de edad o su utilización en hostilidades, corresponde exclusivamente a dichos grupos y no será aplicable al estado mexicano como tal, el que tendrá la obligación de aplicar, en todo momento, los principios que rigen al derecho internacional humanitario[2] (DOF, 2002, p.1).

2. Decreto Promulgatorio del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados por los Estados Unidos Mexicanos emitido el 3 de mayo de 2002. El 3 de abril de 2013 durante el mandato del actual presidente Enrique Peña Nieto se promulgó un Decreto en el *Diario Oficial de la Federación* en el que se hacía retiro de esta declaración interpretativa.

Al observar esta declaración podemos destacar la audacia del estado mexicano al buscar eximirse de cualquier responsabilidad de las consecuencias tan graves que giran en torno a muchas problemáticas relativas al involucramiento del crimen organizado en la violación masiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dado que en este caso es justamente la obligación del estado la de proteger estos derechos.

Por otro lado, otra de las declaraciones relevantes a este protocolo que hace México es que "de acuerdo con el artículo 3 en el párrafo 2 del Protocolo, los Estados Unidos Mexicanos Declaran: Que la edad mínima para el reclutamiento voluntario de sus nacionales a las fuerzas armadas es de 18 años".[3]

En cuanto al Protocolo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía, este fue creado por la Asamblea General a través de la resolución 54/263 el 25 de mayo de 2000 y entró en vigor el 18 de enero de 2002, de acuerdo con su artículo 14. Actualmente cuenta con 173 miembros, 9 países signatarios que no han ratificado y otros 16 países que no han tomado acción alguna con respecto al Protocolo. En este se expresa la "preocupación por la práctica difundida y continuada del turismo sexual, a la que los niños son especialmente vulnerables ya que fomenta directamente la venta de niños, su utilización en la pornografía y su prostitución" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000), y se estipula en sus 17 artículos las obligaciones de los estados parte para adoptar medidas y acciones en contra de esto.

Por su parte, México firmó este Protocolo el 7 de septiembre de 2000 y lo ratificó el 15 de marzo de 2002 sin ninguna declaración ni reserva. En el siguiente apartado analizaremos cuántas veces y en cuáles fechas México ha sido evaluado.

CRÓNICA DE LOS EXÁMENES APLICADOS AL ESTADO MEXICANO

Con respecto al Comité de los Derechos del Niño que, como ya se mencionó, surge como un mecanismo especial destinado a vigilar el cumplimiento de esta Convención y, dado que México es signatario de ésta, y de los dos protocolos facultativos relativos a la misma, a continuación haremos un breve recuento de las fechas y números de sesión de las evaluaciones hechas a México por los tres instrumentos.

En la tabla 6.1 se puede observar los números de sesiones, periodos de sesiones y sus años respectivos, fechas límite de entrega y fechas de entrega del informe por parte del estado mexicano al Comité, así como las fechas de entrega de las observaciones finales y la lista de cuestiones por parte del Comité.

Como se puede observar en la tabla 6.1, en total ha habido cinco sesiones de evaluación hechas por el Comité al estado mexicano, sesiones en las que cabe destacar la recurrencia del estado por no cumplir con las fechas límite establecidas para entregar los informes respectivos. Es interesante resaltar que en la primera sesión que se llevó a cabo durante el 5º periodo de sesiones no existen informes sombra.

El segundo examen, que corresponde al 22º periodo de sesiones, el estado emitió dos informes: el primero el 17 de agosto de 1998 y el segundo el 13 de agosto de 1999, examen para el que tampoco existe información emitida por la sociedad civil. En este examen destaca el

3. Declaraciones de México relativas al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, traducido por la autora con datos de recuperados de la página oficial de la ONU relativa a la colección de tratados.

TABLA 6.1 CALENDARIO DE SESIONES REALIZADAS

Número de sesión	Periodo de sesiones	Año	Fecha límite de entrega	Fecha de entrega del estado	Observaciones finales	Lista de cuestiones
I	5	1994	19 oct 1992	15 dic 1992	7 feb 1994	12 jul 1993
II	22	1999	(I) 19 oct 1997	14 ene 1998	10 nov 1999	No hay datos
			(II) 19 oct 1997	13 ago 1999	10 nov 1999	No hay datos
III	42	2006	19 oct 2002	16 dic 2004	8 jun 2006	15 feb 2006
IV-V	69	2015	20 abr 2011	19 jul 2012	10 jun 2015	26 sep 2014
VI-VII			20 oct 2020			

*Fuente: Elaboración con datos tomados de la página oficial de la OHCHR (s.f.).

hecho de que el estado emite el segundo informe relativo cerca de dos años después de la fecha límite de entrega.

Fue con Vicente Fox en la presidencia cuando se realiza el tercer examen por parte del Comité. El informe emitido por el estado mexicano, que corresponde al 42º periodo de sesiones, se emitió el 16 de diciembre de 2004, en el cual tampoco existe información de la sociedad civil.

El examen más reciente se llevó a cabo en 2015, durante el periodo de sesiones número 69. A diferencia de las sesiones anteriores, aunque la información es pobre en su contenido, para este examen sí cuenta el Comité con algunos informes sombra. Si tomamos en cuenta que la entrega del informe del estado fue en 2012, destaca un contexto interno del país que lleva cerca de seis años en guerra contra el narcotráfico, política puesta en marcha por el gobierno de Felipe Calderón (2006–2012).

Para el próximo examen se tiene programada como fecha límite de entrega del informe del estado mexicano el 20 de octubre de 2020.

En cuanto a los protocolos facultativos de la Convención en ambos ha existido solamente un examen. Con respecto al Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, el examen corresponde al 56º periodo de sesiones, en el que México entregó su informe el 7 de octubre de 2008 y en el que tampoco existe información emitida por la sociedad civil.

En el caso del Protocolo facultativo de la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el primero y único examen se efectuó durante el mismo periodo de sesiones que el Protocolo anterior, en 2011, donde México emitió su informe el 4 de noviembre de 2008 y en el que tampoco existen informes sombra. Todavía no hay fechas programadas para las siguientes sesiones de los protocolos.

Primero es importante resaltar que el informe emitido por el estado para ambos protocolos se entregó después de más de cuatro años de la fecha límite de entrega. Pero lo que resulta más interesante es la coyuntura de las fechas en las que se llevan a cabo las evaluaciones hechas a México por el Comité de ambos protocolos, ya que, como ya se mencionó, son justamente durante el auge de la guerra contra el narcotráfico. Por esto el Protocolo

relativo a la participación de niños en conflictos armados será el ideal para su análisis, especialmente tomando en cuenta la declaración interpretativa del estado mexicano mencionada en el apartado de los antecedentes, en el que se exime de proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes cuando son reclutados por grupos armados no gubernamentales —lo que, volvemos a recalcar, es una muestra más de la negligencia del estado mexicano, pues su obligación es protegerlos.

A continuación presentamos un breve recuento sobre las recomendaciones hechas al estado mexicano por parte del Comité durante las sesiones ya presentadas, que correspondería hasta la tercera sesión realizada en 2006, para poder continuar con el principal objetivo del capítulo, que es el análisis del más reciente examen realizado. Debido a que en este caso solamente ha existido una evaluación relativa a ambos protocolos, estas, junto con la cuarta sesión de la Convención, no serán tratadas en el siguiente apartado sino en el cuarto apartado del capítulo. Por lo pronto nos limitaremos a establecer las convergencias y similitudes expresadas por el Comité en las tres primeras sesiones de la Convención.

Balance de las recomendaciones

El objetivo de este apartado es el de recopilar aquellas reiteraciones hechas al estado mexicano por los expertos en muchas de las problemáticas relativas a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como también comparar estas recomendaciones con su reconocimiento o no de por parte del estado mexicano, para poder tener un marco general de la recurrencia del estado en presentar en sus informes algunas constantes que presume de aplicar para la erradicación de las problemáticas presentadas por los expertos pero que, en realidad, a largo plazo siguen siendo insuficientes.

Para hacer esta recapitulación comenzaremos por resumir las recomendaciones del Comité al estado mexicano. Después resumiremos las recomendaciones y problemáticas reconocidas por el estado mexicano con la información tomada de las actas resumidas de las sesiones y, por último, añadiremos una tabla en la que se puede observar visualmente las problemáticas más destacadas por el Comité y otra en la que se observa cuáles de estas recomendaciones, a pesar de ser claramente reiteradas, el estado mexicano ha reconocido o no a lo largo de las sesiones.

Sesión I (1994): Comité

En la primera sesión de evaluación a México en 1994 las principales preocupaciones del Comité son relevantes debido a que indican el punto de partida de las principales problemáticas señaladas por los expertos y que van a dar pauta para un mejor análisis de aquellas que sí han sido atendidas adecuadamente y aquellas que no.

Entre ellas el Comité menciona su preocupación por la falta de información que presenta el estado respecto de los beneficios y efectos que han tenido las medidas que se han presentado como aplicadas para atender la protección de los niños, niñas y adolescentes; se expresa una preocupación en torno a la desigualdad y las situaciones económicas dispares que se viven en el país y que perjudican especialmente a este sector de la población, y se insta al estado a tomar las medidas necesarias para armonizar su legislación interna con los principios estipulados en la Convención, además de medidas de supervisión y vigilancia de su cumplimiento.

Asimismo, recomienda fortalecer la cooperación y coordinación con organizaciones no gubernamentales para combatir las problemáticas; se insta al estado a fortalecer sus esfuerzos prácticos y legislativos para la erradicación de la violencia contra los niños y niñas, haciendo especial énfasis en los actos cometidos por policías y militares y la falta de procesos de justicia en su contra; se insta a tomar las medidas necesarias para destinar recursos suficientes a la infancia y tener en cuenta que el principio rector de la Convención es el interés superior del niño; se insta a hacer una mayor difusión del contenido de la Convención para todos y todas y, por último, expresa su preocupación por la falta de protección de los derechos de los niños y niñas que se encuentran en una situación más vulnerable (Comité de los Derechos del Niño, 1994, pp.1–5).

Sesión II (1999): Comité

El Comité menciona que a pesar de existir muchas leyes, reformas constitucionales y programas nuevos en distintas materias de la protección de los niños, niñas y adolescentes, estos siguen siendo insuficientes para atender muchas de las problemáticas. Además, hace énfasis en la cuestión relativa a la desigualdad y la pobreza del país, especialmente hace hincapié en que las nuevas reformas económicas han sido causa de ello, y que la desigualdad sigue siendo una problemática de gran relevancia que influye en la discriminación de atención y protección a todos los niños y niñas del país por igual.

Aunado a lo anterior, las y los expertos señalan que siguen existiendo lagunas en la armonización de leyes con los principios de la Convención y siguen enfatizando la necesidad de colaborar con organizaciones no gubernamentales. Asimismo, recomiendan al estado que mejore la recopilación de información y estadísticas desglosadas para poder atender mejor las problemáticas, y se insta a mejorar la capacitación de profesionales y funcionarios públicos involucrados en la atención relacionada con las problemáticas presentadas de los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, se vuelve a hacer énfasis en la atención particular a los niños, niñas y adolescentes en situaciones más vulnerables, y se insta al estado a proporcionar las medidas necesarias para sensibilizar a la población de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho.

Una de las cuestiones más relevantes es que el Comité vuelve a expresar su preocupación por la violencia a la que se enfrentan muchos niños, niñas y adolescentes dada la situación de militarización y las confrontaciones que se viven con "grupos civiles armados irregulares" (esta recomendación resulta interesante dada la declaración interpretativa que posteriormente establecerá el estado mexicano al ratificar el Protocolo Facultativo sobre la Participación de Niños en Conflictos Armados).

Finalmente, las y los expertos instan al estado a habilitar mecanismos y formas de participación de los niños y niñas en el ejercicio de sus derechos, y, por primera vez, instan al estado a realizar un estudio sobre la cuestión de la explotación sexual comercial en el país y de atender y hacer énfasis en la protección de los niños y niñas migrantes sujetos a trata y redes de tráfico. Por último, se reitera la necesidad de promulgar la información de las presentes evaluaciones a todos y todas en el país (Comité de los Derechos del Niño, 1999, pp. 1–10).

TABLA 6.2 PROBLEMÁTICAS DESTACADAS POR EL CRC EN LOS EXÁMENES PERIÓDICOS A MÉXICO

Recomendación/Tema	Sesión I	Sesión II	Sesión III
Desigualdad y situaciones económicas dispares	X	X	X
Armonizar la legislación interna con los principios de la Convención	X	X	X
Medidas de supervisión para el cumplimiento de recomendaciones	X		X
Falta de atención de justicia y debido proceso	X		X
Fortalecer la coordinación y cooperación con ONG	X	X	X
Fortalecer los esfuerzos prácticos y legislativos	X		X
Énfasis en los actos cometidos por autoridades/impunidad	X	X	
Falta de información emitida a la sociedad civil	X	X	
Insuficiencia de leyes, reformas y programas		X	X
Información estadística		X	X
Capacitación de profesionales y funcionarios públicos		X	
Sensibilizar a la población de NNA como sujetos de derecho		X	
Abrir mecanismos de participación para los NNA en el ejercicio de sus derechos		X	X
Realizar un estudio sobre la cuestión de la explotación sexual comercial en el país		X	
Hacer énfasis en la protección de los niños y niñas migrantes sujetos a trata y redes de tráfico		X	X
Discriminación a ciertos grupos de niños y niñas pertenecientes a comunidades minoritarias e indígenas			X
Información proporcionada a la población relativa a la educación en materia de DH			X
Explotación laboral infantil			X

*Fuente: Elaboración con los datos de las sesiones del Comité de los Derechos del Niño.

Sesión III (2006): Comité

En esta sesión el Comité reitera nuevamente su preocupación por la falta de medidas aplicadas y atendidas por parte del estado mexicano relativas a las problemáticas de desigualdad social, la falta de protección de los grupos más vulnerables, la discriminación hacia ciertos grupos, como los niños pertenecientes a comunidades minoritarias e indígenas, la explotación económica y sexual, así como la trata de niños migrantes.

Además, las y los expertos vuelven a hacer énfasis en la falta de armonización de la legislación, así como de eficacia de programas y falta de avance en la instrumentación de leyes que supuestamente están atendiendo las problemáticas destacadas, y señalan que sigue

habiendo una falta de coordinación con la sociedad civil así como falta de mecanismos efectivos y eficaces en la vigilancia de la aplicación de la Convención.

Por otra parte, señalan que hay muchas lagunas en los datos y la información estadística presentada, y reiteran la falta de presupuesto y recursos asignados para la infancia. Asimismo, se reitera la recomendación de proporcionar más información relativa a la educación en materia de DH a la población, en especial de derechos de los niños.

Finalmente, el Comité reitera la importancia de abrir mecanismos de participación de los niños en el ejercicio de sus derechos y vuelve a hacer énfasis en la falta de atención de justicia de casos de violencia y tratos inhumanos. Además, externan nuevamente su preocupación por la explotación laboral infantil, así como de los abusos de violencia que sufren. Por último, dada la ratificación reciente de los dos protocolos facultativos insta al estado a enviar los informes correspondientes (Comité de los Derechos del Niño, 2006, pp. 1–21).

Cabe señalar que debido a que las actas resumidas sobre el diálogo de la última evaluación a México por el CRC que ocurrió en 2015 no están disponibles en la página de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se incluye en la tabla 6.3 el perfil de los delegados mexicanos que asistieron a esta sesión.

Una conclusión interesante con respecto a la tabla anterior es la falta de información disponible de algunos de los delegados del estado mexicano ante el CRC. Son cinco de los delegados mexicanos los que tienen al menos un espacio en blanco en sus credenciales, lo que puede llegar a tener un efecto no tan positivo sobre la participación de la delegación mexicana ante el Comité evaluador, así como un seguimiento adecuado sobre las observaciones hechas por el Comité, lo que resultaría en una amenaza contra la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en México.

Es interesante además que de esos cinco delegados el espacio en blanco sea el que corresponde a su formación académica. Es claro que los puestos en los que se encontraban tenían injerencia en el tema de la protección de los derechos de los niños y niñas, pero resulta sorprendente que no se pueda encontrar información alguna sobre una trayectoria académica que los haya llevado a obtener esos puestos y, por lo tanto, que deja en duda si se adquirieron por conocimiento y desempeño adecuado o si es una laguna en la asignación de puestos de esta índole de manera corrupta por parte del gobierno mexicano. De estos cinco delegados son tres los que también tienen un espacio en blanco con respecto al cargo actual que desempeñan, lo que no permite hacer un seguimiento de ellos.

Por último, a pesar de estos espacios en blanco y dudas sobre la trayectoria de algunos de los delegados que estuvieron presentes en esta sesión, destaca el hecho de que en la mayoría de los integrantes de la delegación mexicana se tiene una formación académica de alto nivel y adecuada para los cargos en los que se desempeñan. Esto nos lleva a cuestionar por qué las respuestas del estado mexicano a las recomendaciones hechas por el Comité continúan siendo insuficientes o meramente simples respuestas sin resultados concretos, y continúan, por tanto, dejando a la deriva una verdadera protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en el país.

Ahora se continuará el análisis sobre los perfiles de los miembros del Comité de los Derechos del Niño en 2006, que se muestran en la tabla 6.4.

A diferencia de la tabla sobre los perfiles de los delegados mexicanos, los perfiles de los miembros del Comité de expertos muestran experiencia en distintas modalidades acerca del tema de los derechos humanos de los niños y niñas, lo que demuestra un lenguaje autorizado sobre las recomendaciones que se hacen al estado mexicano en la materia.

TABLA 6.3 PERFILES DE LA DELEGACIÓN MEXICANA

Dra. María del Refugio González	
Cargo que ostentaba	Subsecretaria para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos (Secretaría de Relaciones Exteriores), Jefa de la Delegación
Formación académica	Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, Maestría en Historia de México por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM y Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid
Cargo actual	Titular de la Unidad de Coordinación Jurídica e Información Documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores
Embajador Luis Alfonso de Alba	
Cargo que ostentaba	Representante permanente de México (Misión permanente de México en Ginebra)
Formación académica	Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Institut d'Etudes de Relations Internationales en París
Cargo actual	Representante Permanente en la Organización de los Estados Americanos (OEA)
Embajador Pablo Macedo	
Cargo que ostentaba	Representante permanente alterno de México (Misión permanente de México en Ginebra)
Formación académica	Egresado en Licenciatura en Derecho por la UNAM y Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacional por el Colegio de la Defensa de la Sedena
Cargo actual	Embajador de México en Israel
Ministro Rodrigo Labardini Flores	
Cargo que ostentaba	Director General de Derechos Humanos y Democracia (Secretaría de Relaciones Exteriores)
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la Universidad Iberoamericana, Maestría en Aministración Pública y Economía por el Tecnológico de Monterrey, Maestría en Estudios Legales Americanos por la Universidad de Nuevo México, Albuquerque, Maestría en Derecho por la Universidad Iberoamericana y Doctorado en Derecho en el Washington College of Law de la American University. Diplomático de carrera desde 1992
Cargo actual	Embajador designado de México en Azerbaiyán
Ministro Luis Javier Campuzano	
Cargo que ostentaba	Misión permanente de México en Ginebra
Formación académica	Licenciatura en Relaciones Internacionales en el Colegio de México, Estudios de Ciencia Política en la UNAM, Maestría de Relaciones Internacionales y Desarrollo Global del Instituto de Estudios Sociales de la Haya, Países Bajos
Cargo actual	Director General para la Organización de Naciones Unidas
Licenciado Leopoldo Domínguez Armengual	
Cargo que ostentaba	Director General de Prevención y Tratamiento de Menores (Secretaría de Seguridad Pública)
Formación académica	Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana
Cargo actual	Secretario de Turismo y Cultura de Veracruz

TABLA 6.3 (CONTINUACIÓN)

Doctor Cuauhtémoc Ruiz Matus	
Cargo que ostentaba	Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud (Secretaría de Salud)
Formación académica	Licenciado en Medicina por el Instituto Politécnico Nacional, estudios de especialidad en epidemiología por la Escuela de Salud Pública de México y estudios de especialidad en epidemología aplicada por los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades; son una agencia del Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos y la Secretaría de Salud de México
Cargo actual	Jefe de la Unidad de Inmunización Integral de la Familia
Licenciado José Antonio Aguilar	
Cargo que ostentaba	Secretario Técnico del Consejo de Menores
Formación académica	Licenciatura en Relaciones Industriales por la Universidad del Valle de México, Maestría en Administración Pública por la Universidad del Valle de México
Cargo actual	Secretario del Campo del Gobierno del estado de Chiapas
Licenciado Jorge Coarasa	
Cargo que ostentaba	Director General Adjunto de Relaciones Internacionales (Secretaría de Desarrollo Social)
Formación académica	Sin información disponible
Cargo actual	Economista con la práctica mundial de salud, nutrición y población del Banco Mundial en Nueva Delhi
Primer Secretario Elía Sosa	
Cargo que ostentaba	Misión permanente de México en Ginebra
Formación Académica	Sin información disponible
Cargo actual	Sin información disponible
Licenciada Alejandra González Morel	
Cargo que ostentaba	Directora de Asuntos Multilaterales (Secretaría de Salud)
Formación académica	Sin información disponible
Cargo actual	Sin información disponible
Licenciado Alejandro Becerra	
Cargo que ostentaba	Director de Vinculación, Asuntos Internacionales y Programas Compensatorios (Consejo Nacional para prevenir la Discriminación)
Formación académica	Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, Maestría sobre la relación México–Estados Unidos por la UNAM y doctorado en Relaciones Internacionales por la UNAM
Cargo actual	Director de Vinculación Interinstitucional y Asuntos Internacionales del Consejo Nacional para prevenir la Discriminación (CONAPRED), profesor del departamento de Relaciones Internacionales en la UNAM y en la Universidad Anáhuac y Coordinador de la sección internacional de la revista *El Cotidiano* de la Universidad Autónoma Metropolitana

TABLA 6.3 (CONTINUACIÓN)

Licenciada Irma Leticia Narváez Soto	
Cargo que ostentaba	Subdirectora de Equidad Laboral para Menores de la Dirección General de Equidad y Género (Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
Formación académica	Sin información disponible
Cargo actual	Sin información disponible
Licenciado Avelino Hernández Vélez	
Cargo que ostentaba	Subdirector de Comunicación Externa (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia)
Formación académica	Licenciado en Periodismo por la escuela Carlos Septién García; tiene un diplomado en Administración Pública por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Cargo actual	Director de Comunicación Social en SDRSOT del gobierno del estado de Puebla
Licenciada Andrea Barrios Villarreal	
Cargo que ostentaba	Jefe de Departamento para las Naciones Unidas (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia)
Formación académica	Sin información disponible
Cargo actual	Directora de Normalización Internacional de la Coordinación a cargo de Secretaría de Economía de la Dirección General de Normas

* Fuente: elaboración con datos obtenidos de diversas fuentes incluidas en las referencias del capítulo.

Por otro lado, en esta tabla podemos observar que, a diferencia de los perfiles de los delegados mexicanos, solamente hay dos integrantes con un espacio en blanco sobre la información disponible en la red.

También destaca el hecho de que existe una disparidad en número sobre la cantidad de delegados del estado mexicano y la de los miembros del Comité. La cantidad de personas en la delegación mexicana dobla a la del Comité, lo que podría ser tanto una ventaja como una desventaja. En el caso de la delegación mexicana el hecho de que sean más delegados podría resultar en desventaja debido a que podría existir un mayor desacuerdo en las respuestas que se emitan y, por lo tanto, será menor el efecto o solución que se pretenda aplicar con respecto a las cuestiones remarcadas por el Comité. En el caso del Comité también podría ser una desventaja tener menos delegados en el ámbito de menores opiniones con respecto a un tema.

Sin embargo, desde una opinión propia, la cuestión no está en la cantidad sino más bien en la calidad en cuanto a que, a pesar de ser menor el número de delegados del Comité, se presentan similarmente las profesiones que las que están en la delegación mexicana y, lo que es más importante, las profesiones y experiencia correspondientes a los temas tratados en el Comité.

En el Comité están presentes las profesiones correspondientes a la atención de la salud, del derecho y el derecho internacional, de la comunicación, del derecho social y la democracia y, entre los delegados, existe experiencia laboral sobre estos temas así como en ámbitos como derechos laborales, la Organización de las Naciones Unidas, la enseñanza y los derechos humanos. En la delegación mexicana están presentes las profesiones de derecho,

TABLA 6.4 PERFILES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Dr. Norberto Liwski	
Cargo que ostentaba	Miembro-vicepresidente del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas
Trayectoria o formación académica	Médico pediatra Social por la Universidad Nacional de La Plata, estudios de posgrado en Pediatría Social por la Organización Panamericana de la Salud, estudios de posgrado en Desarrollo Sustentable y Democracia por la Universidad Cataluña, estudios de posgrado en Planificación Estratégica en la Universidad de Georgetown
Cargo actual	Presidente de Defensa de los Niños Internacional-Sección Argentina (Organismo no Gubernamental con Estatus Consultivo de Naciones Unidas)
Sra. Rhona Smith	
Cargo que ostentaba	Miembra del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas
Trayectoria o formación académica	Profesora en Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Reino Unido, y como profesora visitante en China y Canadá
Cargo actual	Relatora especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en Camboya
Sr. Parfitt	
Cargo que ostentaba	Miembro del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas
Trayectoria o formación académica	Sin información disponible
Cargo actual	Sin información disponible
Jean Zermatten	
Cargo que ostentaba	Miembro del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas
Trayectoria o formación académica	Licenciatura en Derecho por el Collège de Sion en Suiza, Doctorado honoris causa por la Faculté de Droit de l'Université de Fribourg
Cargo actual	Responsable de Proyectos del IDE (Instituto Internacional de los Derechos del Niño)
Nevena Vučković Sahović	
Cargo que ostentaba	Miembra del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas
Trayectoria o formación académica	De 2003 a 2009 fue miembro y reportera general del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, desde 2014 es Presidenta del UN Voluntary Fund for the Contemporary forms of Slavery
Cargo actual	Profesora en la Universidad de Oxford de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos con especialidad en Derecho Internacional del Niño y miembra de la junta Directiva del Centro de Derechos Humanos de Belgrado

relaciones internacionales, administración pública y economía, ciencias políticas, medicina, relaciones industriales, periodismo y diplomáticos de carrera.

Con esta información se puede observar que, a pesar de doblar en número a la delegación mexicana, las profesiones y experiencia laboral correspondiente no equivale a este número y, por lo tanto, podría resultar en desventaja en la delegación mexicana debido a lo ya mencionado anteriormente acerca de la falta de formulación de soluciones concretas respecto de las recomendaciones del Comité.

TABLA 6.4 (CONTINUACIÓN)

Doctor Awich Pollar	
Cargo que ostentaba	Miembro del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas
Trayectoria o formación académica	Licenciado en Derecho por la Universidad de Makerere
Cargo actual	Sin información disponible
Rachid Filali Meknassi	
Cargo que ostentaba	Miembro del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas
Trayectoria o formación académica	Es autor de numerosas obras con temas de derecho social y de derechos laborales, fue uno de los fundadores de la Asociación Marroquí de Derechos Humanos y Secretario del Consejo Nacional de Transparencia de Marruecos de 2008 a 2012
Cargo actual	Miembro del Consejo Científico del Institut d'études avancées de Nantes, profesor de la Universidad Mohamed V Rabat Adgal y Miembro del Consejo Nacional de Transparencia de Marruecos

A continuación se hará el balance de recomendaciones sobre las respuestas del estado mexicano hechas en las Actas Resumidas de las sesiones de 1994 y 2006.

Sesión I (1994): Respuestas del estado mexicano de las Actas Resumidas

En relación con la recomendación hecha por el Comité al estado mexicano sobre la necesidad de un mayor involucramiento de organizaciones no gubernamentales, el estado mexicano emite su acuerdo con la recomendación y menciona que se propuso algunos objetivos a seguir de acuerdo con metas establecidas en la World Summit for Children, que contienen actividades establecidas en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p.3). Sin embargo, menciona que debido al incremento de la población el alcance no había resultado tan benéfico. Con respecto a la recomendación acerca de la información emitida a la sociedad civil el estado mexicano también la acepta y dice que ya se han realizado acciones al respecto, como la distribución de la Convención en algunos estados de la república a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p.3).

Ahora, en torno a la recomendación de proporcionar más información a los adultos, niños y niñas sobre sus derechos, al aceptarla el estado mexicano menciona haber utilizado los medios de comunicación para informar al público sobre su deber de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p.4). Con respecto a los esfuerzos prácticos puestos en marcha por el estado mexicano para instrumentar adecuadamente los principios de la Convención, se aceptó por completo la recomendación y se mencionó que se había tomado esto en cuenta a la hora de redactar el Plan Nacional de Desarrollo (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p.4).

Respecto a los esfuerzos legislativos instrumentados en favor del cumplimiento de la Convención, el estado mexicano respondió que debido a que la legislación mexicana está ya de acuerdo con los principios de la Convención fueron muy pocas las reformas en las que había necesidad de instrumentar (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p.4).

Por otro lado, en cuanto a la recomendación de recolectar adecuadamente estadísticas, el estado mexicano simplemente contestó que ya existen varios sistemas de recolección de información como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), en los que se vela por el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. Por último, en cuanto a la recomendación sobre la vinculación con la cooperación internacional para el cumplimiento de la Convención, el estado mexicano se mostró completamente de acuerdo en la importancia que tiene la cooperación internacional para ayudar a México a cumplir con la protección de los niños, niñas y adolescentes, y que para esto se había apoyado de organizaciones como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infacia (UNICEF por sus siglas en inglés), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Internacional del Trabajo (Comité de los Derechos del Niño, 1994, p.5).

Sesión II (1999): Respuestas del estado mexicano de las Actas Resumidas

Con respecto a la recomendación en torno a la vulnerabilidad de las comunidades indígenas el estado mexicano reconoce la situación y menciona que ha tomado diversas medidas para lograr una mayor integración de las comunidades en el proceso de desarrollo mexicano, así como para darles más autonomía. Asmismo, el estado mexicano también reconoce que se trata de un grupo que en su mayoría se encuentra en extrema pobreza y añade que "el Gobierno ha puesto todo su empeño en eliminar los focos de extrema pobreza mediante la asignación de más de la mitad del presupuesto del Estado para este fin" (Comité de los Derechos del Niño, 1999, p.3). Con esta afirmación también se está tomando en cuenta la aceptación de la desigualdad y las situaciones económicas vulnerables de estos grupos.

Sobre la recomendación del involucramiento de las Organizaciones No Gubernamentales el estado mexicano la aceptó y emitió la siguiente afirmación:

> En el caso concreto de las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los problemas de la infancia, el Gobierno ha comenzado a colaborar con las que trabajan con niños de la calle y niños involucrados en la prostitución, pero esa iniciativa se puso en marcha con posterioridad a la preparación del informe (Comité de los Derechos del Niño, 1999, p.3).

Sobre los mecanismos de supervisión el estado mexicano respondió con lo siguiente:

> El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) es el encargado de supervisar la aplicación de la Convención tanto en el plano nacional como en el de los estados. Se han establecido hasta la fecha siete comisiones y está prevista la creación de otras nuevas (Comité de los Derechos del Niño, 1999, p.3).

Por esto podemos decir que el estado acepta la recomendación hecha por el Comité. En cuanto a la situación de la prostitución infantil el estado mexicano comenta que "hace todo cuanto está a su alcance para eliminar la trata de menores inspirándose en el espíritu del Convenio de La Haya. A pesar de producirse adopciones ilegales, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) no tiene noticias de este tipo de casos" (Comité de los Derechos del Niño, 1999b: p.6). Además, "el Gobierno de México presentó el 12 de junio

de 1998 el Plan de Acción Interinstitucional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial de Menores" (Comité de los Derechos del Niño, 1999, p.3). En relación con la capacitación de profesionales y funcionarios públicos, México menciona que:

> Agentes especializados de la Procuraduría se encargan de los casos de violaciones de menores y que existe un organismo especial para atender a las víctimas de abuso sexual. Este proceso ha llevado su tiempo porque no ha resultado fácil ofrecer esa atención, pero se están realizando progresos (Comité de los Derechos del Niño, 1999, p.7).

Además, dice que en 1997 se recibió la visita de Ofelia Calcetas Santos, quien en su momento era la relatora especial sobre la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, visita de la cual presume haber tomado en cuenta las recomendaciones de la Relatora para "elaborar el plan de acción que se presentó para su aprobación en noviembre de 1998" (Comité de los Derechos del Niño, 1999, p.11).

En cuanto al estudio que le pidió el Comité a México sobre la situación comercial de explotación sexual en el país el estado mexicano comentó que el Instituto Interamericano del Niño ya les había patrocinado "un estudio sobre la violencia y la explotación sexual infantil en América Latina y el Caribe, tras haber consultado a una organización no gubernamental mexicana", y que además se estaban tomando más medidas al respecto (Comité de los Derechos del Niño, 1999b, p. 11).

Sobre la armonización de la legislación interna con los principios de la Convención el estado mexicano aceptó la recomendación y emitió una declaración en la que presume que continúa instrumentando reformas necesarias en los planos locales, estatales y federal para promover esta armonización y para "establecer mecanismos para evaluar mejor el cumplimiento de la Convención" (Comité de los Derechos del Niño, 1999, p.3).

Sesión III (2006): Respuestas del estado mexicano de las Actas Resumidas

Con respecto a la situación de los niños y niñas migrantes el gobierno mexicano reconoce la situación y expresa que ya se han establecido 24 albergues en siete estados de la República para atender a estos grupos (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.3). Además se hace énfasis en esta sesión en el tema de la pornografía infantil, en el que el estado mexicano reitera su compromiso con la siguiente declaración:

> Se ha aprobado un plan de acción nacional para luchar contra la pornografía infantil. El plan proporciona protección y asistencia a los niños víctimas de la explotación sexual comercial y a sus familias; también incluye medidas para asistir a los niños en situación de riesgo. Se han emprendido reformas legislativas dirigidas a aumentar las sanciones por delitos sexuales cometidos contra los niños, establecer nuevos delitos procesables y poner en marcha un sistema de justicia de menores eficaz y profesional (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.3).

Por otro lado, el estado mexicano habla en esta sesión sobre un nuevo sistema de justicia para menores en el que sea fundamental el debido proceso y el interés del menor (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.3). Ahora, "con respecto al eficaz seguimiento de los esfuerzos

para promover los derechos de los niños" el orador de México en la sesión "afirma que se están desarrollando unos indicadores nacionales para evaluar los progresos realizados" (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.9).

Sobre el tema de la explotación laboral se tuvo que recurrir a la información proporcionada en el informe del estado mexicano debido a que, en las actas resumidas de la sesión, a pesar de que el orador del Comité cuestiona sobre por qué no se ha firmado "el Convenio No.138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima de admisión al empleo" (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.10), no existe una respuesta concreta del estado mexicano. Sin embargo, en el informe presentado para esa sesión podemos observar que el estado mexicano sí reconoce la problemática dado que presenta estadísticas sobre el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que trabajan, así como información sobre el reconocimiento de denuncias presentadas por explotación laboral infantil (Gobierno Federal de México, 2004, p.59).

En el tema del involucramiento de la participación de los niños en el ejercicio de sus derechos el estado mexicano afirma que ha habido un avance "con la introducción de un programa en el marco del cual los adultos informan a grupos de niños sobre sus derechos y, luego, esos niños difunden la información entre sus compañeros con sus propias palabras". Además, que "durante las elecciones federales se organizó una consulta en la que participaron niños con el fin de proporcionar a los niños un foro donde pudieran preguntar acerca de sus derechos" (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.7).

A pesar de que el estado mexicano expresa que existe una línea telefónica para denunciar abusos incluso cometidos por la policía (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.13), una declaración que resulta interesante por parte del estado mexicano en esta sesión es la siguiente: "Si bien el Gobierno Federal no puede garantizar que las autoridades estatales vayan a aplicar todas las disposiciones de la Convención, el Congreso ha adoptado medidas para velar por que la legislación adecuada sea introducida en todo México" (Comité de los Derechos del Niño, 2006, p.6).

En la tabla 6.5 se pondrá como aceptación del estado mexicano la recomendación en el énfasis de los actos cometidos por las autoridades, pero es muy claro que un reconocimiento de impunidad no existe como tal.

Por último, y algo que es reiterado en todas las evaluaciones de los comités, está la recomendación sobre la insuficiencia del impacto de leyes, programas y reformas. La cuestión es que a pesar de que el estado mexicano reconozca las problemáticas y fallas que tiene y, a pesar de que el hecho de reconocerlas sea con el propósito de tener una imagen positiva a escala internacional, la respuesta más común del estado mexicano es generar más leyes, programas y reformas para erradicar tales problemáticas, por lo que el reconocimiento de la insuficiencia del impacto y resultados de esas leyes, programas y reformas resultaría irónico.

No sirve de nada el reconocimiento de las problemáticas mencionadas por el Comité si la única respuesta es generar más leyes y programas en lugar de mejorar las ya existentes o de una verdadera evaluación e impacto de estas. Por eso, en la tabla 6.5 no se toma como aceptación por parte del estado mexicano esta recomendación, que, como ya mencionamos, es reiterada no solamente por este sino por todos los comités que analizamos en el presente libro.

Como conclusión de este ejercicio podemos observar que el estado mexicano continúa poniendo el énfasis en la creación de leyes y programas innovadores destinados a atender la

TABLA 6.5 PROBLEMÁTICAS Y RECOMENDACIONES ACEPTADAS POR EL ESTADO MEXICANO

Recomendación/Tema	Estado mexicano
Desigualdad y situaciones económicas dispares	X
Armonizar la legislación interna con los principios de la Convención	X
Medidas de supervisión para el cumplimiento de recomendaciones	X
Falta de atención de justicia y debido proceso	X
Fortalecer la coordinación y cooperación con ONG	X
Fortalecer los esfuerzos prácticos y legislativos	X
Énfasis en los actos cometidos por autoridades/impunidad	X
Falta de información emitida a la sociedad civil	X
Insuficiencia de leyes, reformas y programas	
Información estadística	X
Capacitación de profesionales y funcionarios públicos	X
Sensibilizar a la población de NNA como sujetos de derecho	X
Abrir mecanismos de participación para los NNA en el ejercicio de sus derechos	X
Realizar un estudio sobre la cuestión de la explotación sexual comercial en el país	X
Hacer énfasis en la protección de los niños y niñas migrantes sujetos a trata y redes de tráfico	X
Discriminación a ciertos grupos de niños y niñas pertenecientes a comunidades minoritarias e indígenas	X
Información proporcionada a la población relativa a la educación en materia de DH	X
Explotación laboral infantil	X

* Fuente: elaboración con los datos de las sesiones del Comité de los Derechos del Niño.

protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el Comité continúa resaltando la insuficiencia y falta de eficacia de estos, así como la necesidad imperante de cooperar y coordinar acciones con la sociedad civil para poder atender adecuadamente las problemáticas destacadas.

Lo interesante de este apartado será enriquecerlo con el siguiente apartado del capítulo debido a que, a pesar de que se resumieron las principales problemáticas destacadas por el Comité, en el último examen realizado, como observaremos a continuación, la realidad de la vulnerabilidad de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes mexicanos continúa siendo extrema.

A continuación procederemos con el cuarto apartado del capítulo en el que presentamos el análisis de las tres problemáticas más relevantes encontradas en el más reciente examen hecho a México por parte del Comité, examen realizado en 2015.

Resultados del examen más reciente

Sin dejar de tener en cuenta que la Convención incluye un marco muy amplio de diversos derechos de los niños, niñas y adolescentes, decidimos enfocar el análisis de este capítulo en tres de las problemáticas más relevantes, dada su recurrencia en los distintos informes. En primer lugar, y casi como un hecho relativamente inédito en México, donde oficialmente no existe conflicto armado, es de gran relevancia la información que se ha dado a conocer sobre la enorme cantidad de niños y niñas víctimas de la violencia y, en particular, reclutados por el crimen organizado para cumplir diversas funciones. En segundo lugar, una problemática no menos grave y apenas insinuada en el examen del Comité sobre los derechos de las mujeres (CEDAW) se refiere a la trata de niños y niñas con fines de explotación sexual y la pornografía infantil. La tercera problemática versa en torno a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y su vulnerabilización frente a un sistema de protección mal aplicado.

Reclutamiento y participación de niños y niñas en conflictos armados

La Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 38 establece que los estados adoptantes de esta se comprometen a tomar "todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989). Lo estipulado en ese artículo se encuentra más desarrollado en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños y niñas en los conflictos armados.

Con la interpretación que hace el gobierno de México en la declaración interpretativa del Protocolo, que ya mencionamos anteriormente, se exime de su responsabilidad de garantizar que se evite el reclutamiento de niños por parte del crimen organizado, aun cuando en el artículo 4º del Protocolo establece que los grupos armados distintos de las fuerzas armadas no deben reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años, que el estado debe adoptar medidas para impedir el reclutamiento y utilización, así como castigarlas y prohibirlas.

Aunque en 2013 se retira esta declaración interpretativa por parte del estado mexicano, el mero hecho de haberla puesto cuando el objetivo del Protocolo es proteger a los niños y niñas en cualquier situación de hostilidad demuestra claramente una de las preguntas que nos hicimos al momento de redactar este libro: ¿Qué hace que el estado mexicano decida cumplir o no algunas recomendaciones, o en este caso, el mismo protocolo en el que anuncia su compromiso de cumplir ciertas responsabilidades, y además, que exprese abiertamente que no va a cumplir?

Lo que resulta irónico es que el artículo 38 de la Convención ya mencionaba el compromiso del estado de proteger los derechos de niños y niñas en caso de conflicto armado, en donde el estado mexicano no había puesto ninguna declaración ni reserva y, por tanto, queda como claro antecedente de aceptación completa del compromiso que, posteriormente, con la declaración interpretativa al Protocolo, pretende de alguna forma retirar. Esto es solamente el lenguaje del estado mexicano a la hora de ratificar, veamos ahora qué es lo que pasa cuando ocurre la evaluación por parte del Comité.

Entre las Observaciones finales que hace el Comité sobre los informes periódicos IV y V combinados de México destacan varios puntos sobre la problemática de participación de los niños, niñas y adolescentes en conflictos armados: la falta de tipificación del delito de reclutamiento de niños por grupos armados, la falta de medidas adecuadas para prevenir el reclutamiento, así como también expresa preocupación por la muerte de numerosos niños que se han dado en el contexto de violencia armada, tráfico de estupefacientes y la lucha contra la delincuencia organizada.

En razón de lo anterior, el Comité pide a México tipificar como delito el reclutamiento de niños por grupos armados, velar por que se dejen de reclutar y garantizar el acceso a la justicia y a una indemnización a los niños reclutados ilegalmente. Por otro lado, considera sumamente importante que se cumpla con el Protocolo para la protección de niños durante las operaciones federales contra la delincuencia organizada.

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil indican que al ser el reclutamiento infantil un fenómeno poco estudiado por parte del gobierno no existen estadísticas oficiales sobre el número de niños y adolescentes involucrados en el crimen organizado. Se estima, por parte de las organizaciones académicas y de la sociedad civil, que hay alrededor de 30 mil niños y adolescentes que son víctimas de este fenómeno.

Además, señalan que estos menores están involucrados en la comisión de 22 delitos que van desde la piratería, el contrabando, la posesión de armas de fuego exclusivas del ejército, hasta el tráfico de droga, la trata de personas, secuestros y homicidios, al ser utilizados como vigías, cuidadores de casas de seguridad y sicarios. De las estadísticas disponibles solo una es de la sociedad civil y el resto son fuentes hemerográficas. En la tabla 6.6 destacamos las que nos parecieron más contundentes y que resaltan la gravedad de la situación de menores en el contexto de la lucha contra el crimen organizado.

La sociedad civil también señala que entre las principales razones por la que los grupos del crimen organizado hacen reclutamiento forzoso de los menores son: 1) aprovecharse de que antes de los 14 años los menores no son legalmente responsables de sus delitos, y después de esa edad y hasta los 18 reciben sentencias mínimas; 2) es el sector poblacional más abundante en el país; 3) no está tipificado el delito de reclutamiento de menores, y 4) las condiciones de pobreza en la que viven una gran cantidad de menores (Nájar, 2013).

Otro tema preocupante y que se aborda poco es el involucramiento de menores en las fuerzas armadas. Existe una gran cantidad de menores que están ingresando a las fuerzas armadas en búsqueda de mejores oportunidades, así como para mejorar su situación y la de su familia. Ante ello el estado mexicano en sus informes afirma que el sistema educativo militar es de ingreso voluntario y tiene como propósito fundamental capacitar a los futuros cuadros de mando del Instituto Armado y que en ningún caso se permite la utilización de los menores que se inscriben a los planteles educativos militares para participar en hostilidades, ya que el artículo 17 del Reglamento de Reclutamiento de Personal para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dispone que el aspirante a causar alta en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deberá tener 18 años cumplidos.

Las recomendaciones más relevantes que ha emitido la sociedad civil se enfocan en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité y por el Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal; el esclarecimiento de los asesinatos de menores, la creación de una defensoría de los derechos de la infancia en el plano federal; la búsqueda de asistencia técnica de la Organización de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales que le puedan ofrecer asesoría y apoyo técnico para el diseño y la

TABLA 6.6 MENORES Y EL CRIMEN ORGANIZADO

Problemática/Fenómeno	Cifras	Periodo
Niños y adolescentes que perdieron la vida en situaciones de violencia relacionadas con la lucha contra el crimen organizado.	833 1873	2006–2009 2006–2013
Niños y adolescentes que están relacionados con los grupos criminales (narcoexplotación).	30,000 75,000 (dato Cauce Ciudadano)	Hasta 2013
Niños y adolescentes detenidos por estar relacionados con el crimen organizado.	11,233 (1,060 mujeres y 10,173 hombres)*	enero 2006–octubre 2014
Niños migrantes centroamericanos reportados como desaparecidos.	224	septiembre 2013–agosto 2014
Menores que quedaron huérfanos.	30 mil.	2006–2010
Menores reportados como no localizados.	3,677 (2,365 niñas y 1,312 niños)	enero 2012–enero 2015
Menores detenidos por violar la Ley de Armas de Fuego y Explosivos.	2,750 (254 niñas y 2,503 varones)	enero 2006–octubre 2014
Niños y adolescentes que están involucrados con los Mara Salvatrucha y los Zetas.	35,000	* No se refieren a un periodo específico, conteo hasta enero 2015
Menores que están involucrados con la M18 y el Cártel de Sinaloa.	8,000	* No se refieren a un periodo específico, conteo hasta enero 2015
Menores detenidos por las fuerzas armadas y policías relacionados con la delincuencia organizada	2,734	De 2008 a mayo de 2010

* Los estados donde fueron detenidos la mayor cantidad de menores y que concentran 40% de todas las detenciones son Baja California, Distrito Federal, Jalisco, Tamaulipas y Sonora.
Fuente: elaboración de Denisse Montiel Flores con información de Alberto Nájar *et al.*, 2013.

instrumentación de los programas de prevención; la elaboración de un sistema que facilite la reunión general de datos sobre niños y niñas menores de 18 años, víctimas o autores de delitos relacionados con la delincuencia organizada y el narcotráfico, desglosados por sexo, edad, estado y municipio; la tipificación como delito, las violaciones de las disposiciones del Protocolo relativas al reclutamiento de menores y su participación en las hostilidades.

Con respecto a estas problemáticas y recomendaciones el estado mexicano en sus informes ha afirmado que México (de acuerdo con la normatividad internacional en derecho humanitario) no se encuentra en una situación de conflicto armado pero, a pesar de ello, realiza acciones para dar cumplimiento a las obligaciones preventivas contenidas en el artículo 38 antes citado.

Primero que nada, debemos tener en cuenta la definición de conflicto armado de acuerdo con la normatividad internacional en derecho humanitario. Para esto recurrimos a la definición que proporciona el Comité Internacional de la Cruz Roja a la que los estados parte de los Convenios de Ginebra de 1949 —los cuales gracias a sus 194 ratificaciones a partir de 2000 son universalmente aplicables— confiaron "trabajar por la comprensión y la difusión del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados y preparar el eventual desarrollo del mismo" (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008, p.1). La definición del Comité es la siguiente:

> Los conflictos armados no internacionales son enfrentamientos armados prolongados que ocurren entre fuerzas armadas gubernamentales y las fuerzas de uno o más grupos armados, o entre estos grupos, que surgen en el territorio de un Estado. El enfrentamiento armado debe alcanzar un nivel mínimo de intensidad y las partes que participan en el conflicto deben poseer una organización mínima (Comité Internacional de la Cruz Roja, 2008, p.6).

Con esta definición podemos entonces decir que la negación del estado mexicano acerca de la existencia de un conflicto armado en México es más que distante de la realidad del contexto mexicano en las últimas décadas, en el que no solamente existe el conflicto entre las fuerzas gubernamentales y el crimen organizado, sino que además esto ocasiona una amenaza y un daño que afecta a víctimas inocentes de la sociedad civil no involucradas, lo que ha desencadenado una violación masiva de derechos humanos en el país.

Tomando en cuenta esta definición, podemos aclarar que existe una polisemia con respecto a la palabra "conflicto armado" para los tres grupos de agentes involucrados. Claramente para el estado mexicano no existe como tal un conflicto armado, pero para la sociedad civil la existencia de este ha ocasionado la violación de los derechos humanos de los niños y niñas que son reclutados y utilizados por el crimen organizado.

La polisemia en este caso ocurre por el interés de cada agente al hacer tales declaraciones. En el caso del estado mexicano, al negar el hecho pretende eximir su responsabilidad con ese grupo de niños y niñas, ya que justamente ni siquiera tiene estadísticas del involucramiento con el crimen organizado de los mismos, cuando la sociedad civil sí recoge las cifras correspondientes, y es justamente su interés hacerlas notar y denunciarlas ante el Comité. Por su parte, el tercer agente involucrado, los expertos del Comité, sí reconoce la responsabilidad del estado mexicano de proteger los derechos de estos niños y niñas del involucramiento o daños colaterales que puedan tener a causa de los enfrentamientos entre las fuerzas federales y los grupos armados, lo que lo pone en un entendimiento del lenguaje neutralizado, pero más acercado al de la sociedad civil que al del estado mexicano.

Una explicación ante la declaración del estado mexicano podría ser la situación de autoridad que ejerce al ser él quien da cuenta de manera oficial de lo que ocurre en su territorio y ser el encargado de dirigir las fuerzas federales en este caso. Sin embargo, la autoridad de las organizaciones de la sociedad civil, que son las que integraron las estadísticas respectivas, se encuentra en la recolección directa de estas cifras debido al acercamiento con las propias situaciones de violaciones de derechos de los niños y niñas involucrados en el conflicto, además por ser ellas las que están expresando también a través del Comité la necesidad de atacar este problema al ser el Comité el que solicita y utiliza los informes sombra proporcionados para hacer tales observaciones al estado mexicano.

Por otra parte, destaca que la Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario de México ha trabajado en la elaboración de un anteproyecto de reformas a la legislación penal federal en materia de crímenes que propondría, entre otros, tipificar en todo el país los crímenes de guerra, incluyendo el reclutamiento o alistamiento en las fuerzas armadas o en grupos armados de una o más personas menores de 18 años o su utilización para participar en hostilidades.

Por su parte, el estado mexicano resalta que entre algunas de las medidas adoptadas en la materia están las Estrategias de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes en Escenarios de

Delincuencia Organizada y la creación de tres protocolos. El primero de ellos, el Protocolo de Primer Contacto dirigido a las fuerzas del orden público, tiene como objetivo proporcionar a los servidores públicos herramientas para disminuir el nivel de estrés y de crisis emocional de las niñas, niños y adolescentes presentes en un operativo.

El segundo es el Protocolo de Segundo Momento en el Contacto con el Proceso de Justicia, que busca otorgar herramientas a los funcionarios de los Ministerios Públicos, para que tomen declaraciones de manera cuidadosa y evitar con ello la revictimización de aquellas niñas, niños y adolescentes que sean puestos a su disposición en calidad de víctimas, adolescentes en conflicto con la ley o testigos. Finalmente, el tercero de ellos, el Protocolo de Tercer Momento en el Seguimiento y Articulación para la Restitución de Derechos, con el que se pretende articular una red de actores sociales que elaboren un diagnóstico de la situación de las niñas, niños y adolescentes de acuerdo con sus características especiales y participación en el proceso penal, y generen un plan de restitución de sus derechos.

Vemos pues cómo tanto el Comité como las organizaciones de la sociedad civil coinciden en su preocupación del involucramiento de los menores en los conflictos de violencia y de delincuencia organizada, la falta de tipificación del reclutamiento de menores, y cómo el estado mexicano, aun contando con protocolos de acción ante el involucramiento de menores en esos conflictos, no reconoce verdaderamente esta problemática ni en general la existencia de un conflicto armado en el país.

Las condiciones de pobreza en las que muchos niños viven y el no ser legalmente responsables de sus delitos los ha convertido en el blanco perfecto para el crimen organizado, el cual, junto con la falta de acción del estado, ha logrado eximir de responsabilidades e inculcar en los menores una cultura que enaltece al narcotráfico y lo vuelve una salida fácil ante los problemas económicos.

Trata de niños y niñas para prostitución infantil y pornografía

En el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño se establece que:

> Los Estados parte adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989).

Asimismo, en el artículo 34 de este mismo documento los países miembros se comprometen "a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989); mientras que en el artículo 35 se estipula que se "tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989). Son estos tres artículos los que conforman el marco legal internacional que busca proteger a los infantes y adolescentes a escala global de una problemática que cobra la libertad y la vida de miles y miles de niños anualmente.

La práctica de la trata de niños y niñas para prostitución infantil y pornografía es, tristemente, el pan de cada día en México, debido a que este delito, junto con el narcotráfico

y el tráfico de armas son los negocios más redituables del mundo, lo que genera un gran incentivo para que mucha gente y grupos delictivos se aventuren en la participación y la comisión de actos tan macabros.

La preocupación internacional sobre este tema es tal que la misma Convención tiene un Protocolo Facultativo en el cual se establecen las definiciones de los delitos relacionados con esta problemática, como la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, los derechos de las víctimas infantiles y las obligaciones que tienen los estados de prevenir que los menores caigan en estas redes, proteger y reparar los daños causados a las víctimas y enjuiciar a los responsables, todo ello mediante la cooperación con otros países.

En el ir y venir de los exámenes periódicos que se le hacen al estado mexicano hay muchas voces que intentan ser escuchadas y develar qué es lo que sucede en México en torno a esta problemática. A continuación presentaremos la visión que cada uno de los tres grupos de agentes tiene sobre esta problemática, en esta lucha por la imposición de la visión legítima de la trata de menores con fines de explotación sexual y pornografía infantil en México.

A diferencia de otras problemáticas, en las que diversas organizaciones de la sociedad civil eran las que proporcionaban información acerca de la problemática y se pronunciaban al respecto mediante la emisión de informes sombra, en el caso particular de la trata de menores con fines de explotación sexual y pornografía nos encontramos con que son contadas las organizaciones que trabajan este tema en particular y, por lo tanto, hay poca información de ellas.

Una posible explicación de lo anterior puede ser que hay pocas organizaciones en México que defienden los derechos de los menores, y al existir una gran cantidad de problemáticas en torno a la niñez y la adolescencia no tienen la capacidad para abordar cada una de estas de manera individual y a conciencia. Otra explicación puede ser el temor, ya que investigar acerca de este tema significa exponerse a muchos riesgos, puesto que en este crimen confluyen intereses políticos y económicos en el que están involucrados diversos agentes sociales, como políticos, jueces, policías, empresarios y miembros del crimen organizado; de igual manera, se enfrentan ante una problemática de talla internacional, lo cual genera que el estudio y combate a esta problemática se torne sumamente compleja y arriesgada.

Esta situación vuelve sumamente interesante el estudio de la lucha por el poder simbólico por parte de los tres grupos de agentes sobre la legitimidad de este derecho específico, en tanto nos lleva a cuestionarnos sobre si el interés y beneficio de la sociedad civil de proteger y velar por los derechos humanos al emitir los informes sombra no logra la importancia necesaria, en este caso específico, para enfrentar al estado mexicano, ¿Por qué en el caso de los feminicidios e incluso de las desapariciones forzadas numerosas organizaciones de la sociedad civil sí están dispuestas a tomar ese riesgo, y en este caso no? Para tratar de responder esta pregunta será necesario remitir al caso ejemplar de la periodista y activista Lydia Cacho.

Sin duda, se trata de una de las periodistas que más ha investigado sobre el tema, quien no solamente ha difundido información en periódicos y blogs, también publicó dos libros. El primero de ellos, *Los demonios del edén: El poder que protege a la pornografía infantil*, expone la red de prostitución y pornografía infantil que existe en Cancún y que en 2005 estaba liderada por el empresario Jean Succar Curi.

Este caso es de suma relevancia debido a que destapó una red de corrupción en la que estaban involucrados políticos, jueces, servidores del Instituto Nacional de Migración, etc.; pero, además, mostró la complicidad del estado con los perpetradores de los crímenes, pues

es impresionante la cantidad de represalias de las que fue víctima Lydia Cacho, como la detención arbitraria, tortura y difamación. Además es clave, ya que la sentencia emitida en contra del líder de esta red fue la primera sentencia que se dictó en México por pornografía infantil, a pesar de que es el país de América Latina en donde circula la mayor cantidad de esta clase de materiales.

Lo anterior podría ser una posible respuesta a la falta de informes sombra enviados por parte de la sociedad civil al Comité de expertos; dada la magnitud de la problemática a escala nacional e internacional se vuelve sumamente peligroso defender los derechos de estos niños y niñas, ya que se amenaza física y emocionalmente a los defensores. Además, esta violencia cuenta con un salvoconducto de impunidad por parte del estado mexicano.

Para poder tener más claridad sobre el caso en seguida se ofrece una pequeña reseña. *Los demonios del edén* fue publicado el 19 de mayo de 2005, y se trata de una "investigación basada en testimonios de las víctimas de una red de pederastia encabezada por el empresario estadounidense Jean Succar Kuri" (Cacho, 2007, p.221). El 22 de junio del mismo año el empresario Kamel Nacif Borge denuncia "ante autoridades de Puebla a Cacho por difamación y calumnia, y pide al gobernador de esa entidad, Mario Marín, ejerza su influencia para que la comunicadora sea detenida por la publicación del libro en el que la relaciona al textilero con Succar Kuri" (Cacho, 2007, p.221).

El 16 de diciembre del mismo año Lydia es detenida en Cancún y trasladada a Puebla, en el camino se le tortura. Posteriormente, el 23 de diciembre, aunque después de que le dio a Cacho tres días hábiles para que presentara pruebas, la juez Pérez González "dicta acto de formal prisión contra Cacho Ribeiro por los delitos de difamación y calumnia" y "los abogados de Cacho renuncian por miedo a represalias del gobierno de Marín, que ya estaba amenazando y despidiendo a gente que apoyó a Cacho a su salida de prisión" (Cacho, 2007, p.222).

A pesar de que en enero de 2006 Kamel Nacif admite en televisión ser amigo de Succar Kuri, el día 17 a Lydia solamente se le absuelve del delito de calumnia (por la verdad de la existencia de los casos de las niñas y niños presentados en su libro), pero no del de difamación. Lydia prosigue con la denuncia ante la PGR a Mario Marín, a Kamel Nacif, "a la procuradora de esa entidad, Blanca Laura Villeda Martínez, y a la juez Rosa Celia Pérez González por los delitos de cohecho, tráfico de influencias, abuso de autoridad, tentativa de violación y falsedad de declaraciones" (Cacho, 2007, p.223).

A lo largo de ese año Succar Kuri es extraditado a México y recluido en un penal de Cancún, y otros tres niños lo denuncian ante la Procuraduría General de la República. Succar admite que Nacif financió su defensa jurídica, se roban de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el expediente del caso de Lydia Cacho. Emma (una de las víctimas de Succar y uno de los testimonios principales en el libro) interpuso una demanda civil en contra de Lydia Cacho en un juzgado por haber publicado su caso en el libro *Los demonios del edén*, al mismo tiempo que le escribe a Lydia diciéndole que había sido forzada a firmar un convenio con los abogados de Nacif por dinero. El 2 de enero de 2007 Kamel Nacif pierde definitivamente la batalla jurídica con Lydia Cacho y el 14 de febrero ella recibe la resolución que la exonera de los cargos (Castro, 2008).

Sin embargo, a pesar de la lucha de Lydia, el 27 de noviembre de 2007,

> Con seis votos a favor y cuatro en contra, la SCJN desecha del dictamen final del caso Lydia Cacho el tema de las redes de pederastia y pornografía infantil en México. Argumenta

que ello no forma parte de las indagatorias que fueron encomendadas a la comisión investigadora del asunto (Castro, 2008).

Además de esto, el 29 de noviembre se resuelve por parte de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que "no existió una conspiración entre el gobernador de Puebla, Mario Marín, y el empresario, Kamel Nacif, para violar las garantías individuales de Cacho", y no solamente esto sino que "incluso determinaron que la transgresión a sus derechos no es grave y, por lo tanto, el caso puede ser resuelto en otras instancias judiciales" (Castro, 2008).

Esta resolución por parte de la SCJN resulta sumamente grave, cuando tomamos en cuenta la siguiente declaración del estado mexicano hecha en la 56º sesión en la que tuvo lugar la evaluación por parte del Comité del Protocolo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía: "En 2007, México aprobó la Ley federal para prevenir y castigar la trata de personas, que prevé circunstancias agravantes cuando las víctimas son niños" (Comité de los Derechos del Niño, 2012, p.2). Entonces, si la ley se aprobó en 2007, ¿por qué, a finales de ese mismo año se hace caso omiso de una clara red de prostitución que atenta contra los niños y niñas mexicanos?

Podemos observar con este caso una red de impunidad en la cual el estado permitió la continuidad de este tipo de violación masiva de derechos humanos de los niños y niñas que, al firmar los instrumentos ya mencionados, se había comprometido a proteger. Además, a pesar de que esta red fue expuesta ante el público hace más de 10 años, la situación no ha cambiado mucho, ya que en México siguen existiendo redes de trata de menores que cuentan con diversos destinos turísticos sexuales muy conocidos en el plano mundial como Cancún, Puerto Vallarta y Acapulco, lugares que además cuentan con la protección de funcionarios estatales.

Es inadmisible que a tantos años de que fue revelada la red de trata en Cancún algunos de los involucrados en ella no han sido sancionados, por el contrario, siguen ocupando puestos políticos importantes, como es el caso de Miguel Ángel Yunes, quien en el momento de la denuncia era subsecretario de Seguridad Pública federal y fue confirmado por Succar Kuri como su amigo, posteriormente fungió como gobernador de Veracruz.

Al caso anterior se suma el de Emilio Gamboa Patrón, líder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de ocupar el cargo de presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República y, por último, el caso del exgobernador de Puebla Mario Marín, quien continuó en su puesto hasta 2011. Esto es una muestra clara de la impunidad que existe en nuestro país, la causante de solapar y permitir que estos delitos se sigan cometiendo y miles de menores sigan sufriendo las terribles consecuencias de estos actos brutales.

Por otro lado, en *Esclavas del poder: un viaje al corazón de la trata sexual de mujeres y niñas en el mundo*, también de Lydia Cacho, se da cuenta de que, independientemente de que el fenómeno ocurra en distintos países, se utilizan las mismas estrategias de cooptación de las menores, a las cuales se les engaña, seduce y se les infunde la falsa creencia de que la comisión de estas prácticas es normal y que es el único "oficio" al que se pueden dedicar; además de asegurarles que no hay forma en la que puedan salir de este negocio ilícito, puesto que nadie les va a creer y, en el caso de que llegaran a huir, su familia es la que va a pagar las consecuencias de sus acciones. Es así como desde muy temprana edad son entrenadas para ser las víctimas perfectas de esta grave violación a los derechos humanos.

Por otro lado, el libro también expone la realidad a la que se enfrentan los hombres que se dedican a la trata con fines de explotación sexual, mejor conocidos como "padrotes, chulos o proxenetas", quienes también son entrenados desde pequeños para que sepan cuáles son las tácticas de seducción más efectivas y así reclutar a un mayor número de mujeres, y se les infunde la idea de que este "oficio" los convierte en verdaderos hombres. En México existen pueblos enteros, como Tenancingo, en Tlaxcala, donde familias enteras se dedican a este negocio y la práctica de este delito se ha normalizado y socializado, de tal manera que, aunque esta situación es sabida tanto por la sociedad como por las autoridades, no se han tomado acciones concretas para erradicarla.

¿Cómo puede una problemática de esta magnitud, y la violación de derechos humanos que conlleva, permear en la sociedad de una manera tan cotidiana? En el caso de los proxenetas y el pueblo de Tenancingo se trata de una problemática que no puede reducirse a lo local, sino que trasciende al ámbito internacional y que, tristemente, se ha vuelto de una inmensidad tan grande que, aunque no podemos decir que ya sea socialmente aceptada, una gran parte de la sociedad, en este caso las personas más próximas a la situación, pueden verlo como un escape a la necesidad económica. Esto logra que, en primer lugar, sean pocas las personas de la sociedad civil que se atrevan a denunciar este tipo de delitos y, en segundo lugar, permite que sea más fácil al estado mexicano permitir la impunidad sobre esta problemática.

En estos libros Lydia también muestra la importancia y la urgencia de instrumentar medidas encaminadas a la reparación, debido a que de esta manera tanto las víctimas como las comunidades que se dedican a la trata de personas podrán salir adelante y darse cuenta de que la trata de menores con fines de explotación sexual y pornografía infantil no es una práctica normal, por el contrario, constituyen delitos, y así poder ir eliminando todas esas falsas creencias y poder empezar una nueva vida.

Asimismo, se resalta la importancia de tomar medidas de prevención con el fin de evitar que más menores caigan en manos de estas redes, además de erradicar aquellas prácticas culturales que normalizan la explotación y el abuso contra la infancia y adolescencia. Ésta es una de las tantas recomendaciones que el Comité le ha hecho al estado mexicano, las cuales en su mayoría no han sido atendidas.

Otros de los actores que participan en esta lucha por imponer su verdad respecto de la situación de la trata y explotación infantil en México es el mismo estado. Y hay que reconocer que, a diferencia de otras problemáticas, como el feminicidio o el reclutamiento de menores por parte de grupos del crimen organizado, el gobierno mexicano sí reconoce que esta práctica ocurre en su territorio; sin embargo, no ha instrumentado las medidas necesarias encaminadas a prevenir, sancionar y erradicar la comisión de estas prácticas, hecho señalado por el Comité durante el más reciente examen al que se sometió estado mexicano.

Los expertos realizan esta observación debido a que el estado mexicano en su informe respecto de las medidas que puso en marcha en materia de explotación sexual menciona la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en materia de trata de Personas, promulgada en 2012, como uno de los logros para combatir esta situación; junto con el Plan de Acción Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Infantil, la cual cuenta con dos ejes de acción: la Coordinación Nacional para Prevenir, Atender y Erradicar la Explotación Sexual Comercial Infantil, y los Planes de Acción para la Prevención, Atención y Erradicación de la Explotación Sexual Infantil en las Entidades Federativas. Sin embargo, los resultados que obtuvieron a raíz de la ley y el plan son escasos, por no decir nulos.

El gobierno mexicano también hace gala de la creación del Protocolo de Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Víctimas de Explotación Sexual, así como de los foros de sensibilización sobre la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes, dirigido a prestadores de servicios turísticos, y de la Estrategia de Denuncia Segura en materia de violencia contra las mujeres y trata de personas, que se instrumenta a través de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) con colaboración de la Procuraduría General de la República.

Pero, tal como lo han expresado tanto el Comité, en concordancia con diversas organizaciones que pertenecen a la Red por los Derechos de la Infancia en México, estas acciones no han sido suficientes, por lo que recomiendan que se lleven a cabo todas aquellas medidas legislativas, administrativas y judiciales que sean necesarias para combatir tal problemática. Además, hacen hincapié en que el estado aumente las asignaciones del presupuesto para prevenir, promover, proteger, investigar y procesar los actos cubiertos en el Protocolo, incluyendo los recursos humanos y financieros adecuados para la puesta en práctica de todas estas acciones. Asimismo, lamenta la carencia de un sistema de colección, de análisis y supervisión de datos de todas las áreas cubiertas por el Protocolo.

Finalmente, el Comité expresa su preocupación en torno al hecho de que la venta de niños no está tipificada como delito y recuerda al gobierno mexicano que está obligado bajo el Protocolo a prohibir la venta de niños en la ley y en la práctica, un concepto que es similar a la trata de personas, pero no idéntico, y urge al estado a que todos los delitos cubiertos por el Protocolo sean incorporados completamente en el Código Penal federal, y que todos los estados realicen lo mismo en sus Códigos Penales Estatales.

Asimismo, insta a las autoridades a adoptar un plan de acción integral en coordinación con los agentes relevantes y asegurándose de que el plan cubra todos los delitos del Protocolo, además de buscar la cooperación de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo de organismos internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCR por sus siglas en inglés).

Como vimos en el apartado de la crónica, es denigrante que el estado mexicano haya emitido justamente su primer y único informe al Comité respectivo del Protocolo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía en 2008, cuando después de haber tenido pruebas tan claras y una defensora de derechos humanos que luchó por denunciarlas haya hecho caso omiso de estas.

Y no solamente es que se hizo caso omiso sino que, irónicamente, después de todo lo sucedido en el caso el estado mexicano se atrevió a enunciar en el informe que el Gobierno de México recibió con interés las recomendaciones formuladas por la OHCR, entre ellas la siguiente: "Conviene que las autoridades judiciales tomen medidas para evitar la criminalización de víctimas de explotación sexual comercial y se investigue a quienes son responsables de su explotación y tráfico" (Gobierno Federal de México, 2008, p.58). Es claro que la supuesta aceptación de esta recomendación cae en la ironía, ya que justamente un año antes la SCJN decidió no investigar a los responsables de una de las redes más grandes de prostitución infantil en México.

Para el estado mexicano el beneficio de participar en los exámenes es que ante la visión internacional, al menos en papel, continúa con la instrumentación de "esfuerzos" para poder tener un reconocimiento internacional de protección de derechos humanos dentro de su estado. Sin embargo, se trata de un doble sentido del lenguaje en el que en el papel sí opta

por tener este reconocimiento, pero en la práctica no solamente ignora los hechos sino que ayuda a perpetuar las violaciones de los derechos de las y los mexicanos, en este caso los de los niños y niñas.

Por todo ello podemos argüir que esta problemática no solamente constituye la comisión de actos sumamente deshumanizantes, sino que esos abusos se perpetúan contra uno de los sectores más vulnerables de la población. Es deprimente ver el poco empeño e importancia que tanto el estado como la sociedad en general dan a la problemática en sí y al combate y erradicación de esta, ni siquiera cuando las principales víctimas del crimen son los hijos, las hijas, los sobrinos y sobrinas de nuestra sociedad.

Impacta ver que el estado no solamente no pone en marcha los programas adecuados ni destina los fondos necesarios para que los refugios que atienden a las víctimas se mantengan en funcionamiento, sino que, además, es partícipe de esos actos tan macabros, junto con una sociedad que normaliza y acepta tales prácticas.

Sin embargo, todavía hay un rayo de esperanza mientras sigan existiendo periodistas como Lydia Cacho, y centros como el Centro Integral de Atención a la Mujer (CIAM), el Centro Fray Julián Garcés y las organizaciones que integran la Red por los Derechos de la Infancia en México, personas y organismos que se encargan no solo de poner en evidencia la problemática sino también de combatirla, así como ofrecer apoyo, atención y protección a las víctimas; esfuerzos que han tenido efectos en la vida de menores que han sufrido actos inhumanos, y son la prueba viva de que existen personas luchando por erradicar estas prácticas, por cambiar y construir un país y una sociedad donde este crimen sea inadmisible siquiera concebirlo en la imaginación de una persona.

Niños y niñas migrantes no acompañados

En la Lista de Cuestiones relativa a los informes periódicos IV y V el Comité cuestiona a México con respecto a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y pide saber cuáles medidas ha tomado para protegerlos de la violencia por parte de grupos criminales y del abuso de las autoridades del estado, así como medidas para combatir la impunidad.

Además, el Comité pide información para establecer un proceso que determine el interés superior del niño en situaciones de migración y asilo; sobre la aplicación del artículo 112 de la Ley de Migración; sobre el procedimiento para recibir niños, niñas y adolescentes cuando se ponen a disposición del Instituto Nacional de Migración; así como también pide saber las medidas para realizar las detenciones administrativas de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados.

Hay que hacer notar que sobre este grupo no existe un Protocolo Facultativo que complemente la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, al Comité le preocupan los asesinatos, secuestros, desapariciones, violencia sexual, explotación y abuso de los que son víctimas y pide al estado mexicano redoblar esfuerzos para prevenir esos casos, así como para juzgar y sancionar a los culpables. A su vez, el Comité está alarmado de que los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados sean expulsados en procesos que no cuidan su interés superior.

En consecuencia, el Comité recomienda que a la niñez migrante debe informársele sobre su condición jurídica y ofrecérsele servicios públicos de defensa. Además, es importante

que los trabajadores que los atiendan estén capacitados y hablen su lengua materna, velen por su acceso a la educación y servicios de salud y los protejan de todo tipo de violencia.

Por su parte, organismos de la sociedad civil también emiten información, especialmente Human Rights Watch en su informe "Puertas cerradas", que advierte sobre el fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central y señala que los miles de niños, niñas y adolescentes que huyen de El Salvador, Guatemala y Honduras suelen hacerlo por presión para unirse a las pandillas; por el acoso, abuso y violación sexual; amenazas de secuestro a ellos o a sus familiares; demandas de extorsión demasiado altas, imposibles de pagar; violencia e inseguridad; violencia intrafamiliar o la falta de tutores, lo que los deja sin otra alternativa que la migración.

Una vez que emprenden el viaje los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados son vulnerables y pueden convertirse en blanco de pandillas, criminales y personas que exigen pagos para ser guiados al destino. Por lo general son víctimas de extorsión, robo a mano armada, secuestro, desaparición forzada, y en el caso de las niñas de violencia sexual, aunque hay cada vez mayor incidencia de violación de varones.

La razón principal de que los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados no reciban protección no se debe a la falta de leyes, sino a su aplicación inadecuada. Una muestra clara es que hasta 2014 el Instituto Nacional de Migración no tenía procedimientos establecidos para la toma de decisión con base en el interés superior del niño. Por otro lado, son muy pocos los funcionarios especializados para atender los temas de infancia. A pesar de ello, a estos funcionarios se les asignan otras responsabilidades no relacionadas que les dejan muy poco tiempo para llevar a cabo su misión. Asimismo, el hecho de que los agentes de protección a la infancia sean también agentes del Instituto Nacional de Migración complica su capacidad para llevar a cabo su función.

A pesar de que la Ley General sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (artículo 92) establece que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser informados de sus derechos en los procedimientos de migración, mientras que los agentes tienen la obligación de hacerlo, eso casi nunca sucede. A los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados se les informa de sus obligaciones mas no de sus derechos, y otros más ni siquiera tienen contacto con oficiales de protección a la infancia.

A muchos de los menores que han presentado su solicitud de asilo o protección se les ha respondido con indiferencia. A algunos se les señala que no han presentado suficientes pruebas, a otros se les sugiere no presentar la solicitud para no prolongar el tiempo de la detención y a otros se les proporciona información incompleta o incorrecta. Además, en otros casos, el propio Instituto Nacional de Migración fue la instancia que analizó las solicitudes, a pesar de que no es competente para prejuzgar solicitudes, pues su facultad radica en recibirlas y remitirlas inmediatamente a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la cual es la institución facultada para analizarlas y contestarlas.

Muchas veces los menores no reciben asistencia legal y los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados deben llenar solos las solicitudes, que son confusas y no están diseñadas para que sean completadas por niños sin supervisión. Por su parte, los funcionarios del Instituto Nacional de Migración dicen que no reciben solicitudes de niñez no acompañada o sin representación.

Sobre las detenciones de las que son víctimas miles de menores Human Rights Watch destaca que esta medida debe ser evitada y debería ser utilizada estrictamente como último

recurso. Al entrar al centro de detención las familias son separadas, lo que deja expuestos a los menores acompañados. De esta forma, menores no acompañados y separados se encuentran hacinados en lugares en terribles condiciones, carentes de servicios básicos como agua potable, sanitarios y colchones, entre otros.

Finalmente, destaca la problemática de los menores que son devueltos a sus países de origen y señalan que en lugar de asumir que la devolución al país de origen es en general el interés superior del niño se debe trabajar en soluciones individuales. Hasta el momento se ha operado bajo el supuesto no comprobado de que la reunificación familiar es el interés superior, aunque el regreso al país del origen pueda suponer violaciones a los derechos humanos del menor. La sociedad civil apunta también que las familias suelen ser separadas durante el regreso al país de origen a pesar de que la Ley de Migración dice que se privilegiarán los principios de preservación de la unidad familiar (artículo 10).

Con base en lo anterior, Human Rights Watch recomienda puntualmente que el estado mexicano desarrolle y aplique medidas alternativas a la detención basadas en modelos de atención en la comunidad que prevengan y eviten la detención migratoria de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados. Por otro lado, piden la eliminación de la práctica de la separación familiar y que se garantice a los niños acceso efectivo a los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, incluyendo la provisión de asesoría y asistencia jurídica para la adecuada presentación de sus solicitudes. Para ello se debe ampliar la capacidad de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, incluyendo su establecimiento en la frontera sur.

Asimismo, es vital que los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados bajo ninguna circunstancia permanezcan en detención. México debe hacer mejor uso de las alternativas a la detención, ampliando la capacidad de los centros del Desarrollo Integral de la Familia y otorgándole discreción para colocar a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en instalaciones más adecuadas, según las necesidades particulares de cada menor. En caso de que se realicen devoluciones deben hacerse con respeto y dignidad. En ese aspecto, es necesario que el estado mexicano trabaje con las autoridades de otros países para determinar si el regreso es en interés superior del niño.

Finalmente, se recomienda al estado mexicano reforzar la política de asilo con recursos suficientes, capacitación y acceso adecuado al proceso de solicitud de reconocimiento de refugiado armonizado con la Declaración de Cartagena. De acuerdo con esta declaración el concepto de refugiado es el siguiente:

> La definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (ACNUR, 1984, p.3).

A las víctimas de violencia debe proporcionárseles servicios de salud y psicosociales, y anticoncepción de emergencia e interrupción legal del embarazo para las víctimas de violencia sexual. En este tema el estado mexicano se ha pronunciado al destacar la creación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y de los "Oficiales de Protección a

la Infancia", de Lineamientos Regionales para la Protección Especial en Casos de Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata de Personas, así como la firma del Convenio General de Colaboración entre el Instituto Nacional de Migración y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Respecto de las recomendaciones del Comité sobre la atención especial que deben tener los infantes que buscan asilo o que tienen un estatuto de migración ilegal el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia proporciona atención mediante la "Estrategia de Prevención y Atención a Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Repatriados No Acompañados", que opera en tres ámbitos geográficos: frontera norte, frontera sur y lugares de origen. El proceso consiste en atenderlos en los Módulos del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia ubicados dentro de las estaciones migratorias.

Otro de los logros del estado mexicano ha sido la reintegración entre enero de 2012 y febrero de 2014 de 175 menores albergados en centros asistenciales a su familia nuclear o extensa a través de un programa de regularización jurídica de menores de edad. Por otro lado, el Programa Especial de Migración 2014–2018 busca articular políticas públicas que faciliten la integración de los migrantes a través de un mejor acceso a servicios de salud, prestaciones laborales con empleo asalariado y seguridad jurídica. Actualmente, también se está desarrollando el Protocolo de Atención a niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, que tiene como objetivo establecer estándares en la atención a este grupo.

México ha declarado que es su prioridad velar por los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes acompañados o no acompañados. Por eso la valoración y determinación del interés superior del menor migrante debe prevalecer en todas las decisiones relativas a su tratamiento. Ese sector vulnerable y otros migrantes extranjeros deberán ser detectados como posibles víctimas de delito y, por lo tanto, ser atendidos por personal del Instituto Nacional de Migración especializado en derechos de niños, niñas y adolescentes y canalizados al DIF o cualquier institución pública o privada que vele por su bienestar durante la resolución de su situación migratoria.

Según la Ley de Migración (artículo 11), los migrantes tienen derechos y por lo tanto pueden presentar quejas para sancionar a los responsables. Para ese propósito el Instituto Nacional de Migración debe facilitar la denuncia de extorsión, corrupción o fraude. En caso de que el Instituto Nacional de Migración incumpla sus obligaciones las quejas pertinentes serán recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y será meritoria una visita del Órgano Interno de Control para iniciar procedimientos.

México tiene alianzas con Estados Unidos, Guatemala y Honduras para prevenir y sancionar delitos cometidos contra migrantes y para perseguir a las organizaciones vinculadas con la trata y el tráfico. Por otro lado, debido al incremento de las solicitudes de refugio, la legislación vigente las autoriza a establecerse en México como residentes permanentes. Mientras tanto, la Ley General sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé la habilitación de espacios de alojamiento o albergues para recibir a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados y verificar los estándares mínimos para que se les atienda de manera adecuada.

Es claro que el estado mexicano procura el interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes, pero la realidad es que solamente lo hace en el papel, en la legislación. La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la Ley de Migración están diseñados con base en el pleno respeto y garantía de los derechos humanos y, efectivamente, en consideración del interés superior de la niñez. Es un gran avance que México

haya logrado desarrollar leyes, programas, proyectos e instituciones cuyo objetivo principal sea proteger a personas en situaciones de vulnerabilidad, como es ejemplo claro la niñez migrante acompañada y no acompañada. Sin embargo, aunque niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados tengan todo el respaldo de la ley para un trato justo y humanitario durante su paso por el territorio nacional, nada los prepara para la verdadera realidad que deben enfrentar.

Muchos de los mecanismos para proteger a la niñez migrante fallan al momento de ponerse en práctica, lo que deja en evidencia tanto la falta de voluntad para instrumentarlos como fallas esenciales en su diseño. Las consecuencias son denigrantes y son los niños, niñas y adolescentes migrantes acompañados y no acompañados los que tienen que pagarlas.

CONCLUSIONES

Una vez presentado el análisis del más reciente examen realizado a México, en comparación con las recomendaciones más relevantes hechas durante los exámenes previos podemos avanzar las siguientes conclusiones.

Desde el examen de 1994 el Comité insta al estado a fortalecer sus esfuerzos prácticos y legislativos para la erradicación de la violencia contra los niños y niñas haciendo especial énfasis en los actos cometidos por policías y militares y la falta de procesos de justicia en su contra, cosa que sigue permeando como una de las principales fallas de protección de los niños, niñas y adolescentes por parte del estado mexicano.

La palabra que hay que resaltar aquí es "prácticos", ya que como vimos en el análisis del más reciente examen, lo escrito en la ley queda muy distante de la realidad que ocurre dentro del estado mexicano en relación con este sector de la población. Esta preocupación está presente en los cuatro exámenes realizados a México. Además, es justamente la recomendación de que el estado haga evaluaciones del efecto de las leyes y programas, a la que el estado mexicano hace caso omiso a la hora de redactar sus informes y a la hora de participar en el diálogo en las sesiones con el Comité.

Ahora, también en 1994 comienza a hacerse la recomendación de hacer una cooperación más profunda con organizaciones de la sociedad civil para la protección de los derechos de este sector. Sin embargo, resulta muy irónico que en la actualidad no solamente no existe esta cooperación, sino que cada uno de los agentes por su parte no está cumpliendo con su cometido; especialmente, se hace énfasis en que la sociedad civil, además de hacer caso omiso de la situación, termina invisibilizando a este sector al no incluir ni siquiera informes al respecto ante el mismo Comité.

La recomendación que hace referencia a la falta de información desglosada y estadísticas sobre la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes surge por primera vez en el segundo examen realizado a México en 1999. Esta se vuelve a reiterar en 2006 y, por supuesto, podemos observar en el más reciente examen realizado que continúa como una gran laguna de información que termina haciendo a un lado una serie inmensa de delitos cometidos contra este sector de la población, lo que contribuye a su invisibilización y victimización.

El no hacer un mayor esfuerzo por recabar estos datos y estadísticas va de la mano con otra de las recomendaciones más reiteradas por parte del Comité y de organizaciones de la sociedad civil, que es la de hacer más pública tanto la Convención y los Protocolos que ha firmado México como los documentos relativos a las evaluaciones hechas por los comités.

TABLA 6.7 LA IMPUNIDAD EN LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE MENORES

Cuentas de internet que difunden pornografía infantil. Año: 2013	
Número de cuentas personales de internet detectadas por las que se difunde pornografía infantil	12,300
Averiguaciones previas contra pedófilos iniciadas por la PGR	130
Número de sentencias condenatorias	3

* Fuente: Elaboración con datos recabados por la revista *Visión Criminológica Criminalística* de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Una de las posibles explicaciones en torno al por qué se hace caso omiso de esta recomendación, y no solamente en el caso de esta Convención sino en todas las demás, como se ha ido observando a lo largo de este libro, es que el estado mexicano lo hace debido a que de esta manera evita tener que rendir cuentas de una manera "menos oficial", por así llamarla, a su propia población. De esta manera, solamente lo hace al Comité con el discurso autorizado de lo que emite en papel, en el informe que envía, pero al tener a la población en ignorancia sobre el contenido de estas evaluaciones no existe la misma responsabilidad de cumplimiento ante ella que si, en efecto, la hubiera.

Además, al recordar el caso de Lydia Cacho el estado mexicano evita la difusión de esta información y juega un doble papel en el que no se protege a la sociedad civil pero sí a los derechos comerciales, capitalistas y extractivistas de los bienes que genera esta red internacional de prostitución. En otras palabras, juega un doble lenguaje, comprometiéndose en el plano internacional al firmar las convenciones y emitir los informes respectivos, obteniendo así el beneficio simbólico que busca, que es el del reconocimiento internacional, y al mismo tiempo logra proteger los derechos comerciales de los inversionistas privados que, como siempre, los pone por encima de la protección de los derechos humanos de la sociedad mexicana.

Es justamente esto último, la posible explicación que podría haber a por qué ocultar una red de prostitución infantil tan grande en el país. Se trata de una situación no solo de magnitud nacional, sino también internacional, que conlleva una alta demanda y muchas ganancias, lo que vuelve no solamente más difícil de ocultar el problema sino, por supuesto, de imponer la justicia. Por lo tanto, una salida muy sencilla y segura para el estado es, aunque me gustaría llamarla impunidad, se trata de algo mucho más sencillo de aplicar para el estado, que es el hacer caso omiso de la situación, o la simple pretensión de siquiera intentar observar lo que está ocurriendo.

Por último, vale la pena añadir la tabla 6.7 que recopila una clara muestra de la impunidad que reina en México con respecto a la violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

REFERENCIAS

ACNUR (1984). "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", Declaración de Car-

tagena sobre Refugiados. Recuperado el 6 de agosto de 2017, de http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). "La Declaración Universal de Derechos Humanos". Recuperado el 21 de febrero de 2017, de http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/

Asamblea General de las Naciones Unidas (1959). "Declaración de los Derechos del Niño". Recuperado el 20 de junio de 2017, de https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B10%20Republica%20Dominicana.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Recuperado el 12 de mayo de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (1966). "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Recuperado el 12 de mayo de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (1989). "Convención sobre los Derechos del Niño". Recuperado el 20 de abril de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados". Recuperado el 17 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (2000). "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía". Recuperado el 17 de enero de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx

Aristegui, Carmen (2016). "Postura de Lydia Cacho sobre las acusaciones contra Miguel Ángel Yunes", en *Aristegui Noticias*. Recuperado de http://aristeguinoticias.com/1805/mexico/postura-de-lydia-cacho-sobre-las-acusaciones-contra-miguel-angel-yunes/. Consultado el 26 de julio de 2017.

Banco Mundial (2017). "Banco Mundial blogs: Jorge Coarasa". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://blogs.worldbank.org/es/team/jorge-coarasa

Benítez Manaut, Raúl (2008). "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox". Foro Internacional: El Colegio de México. Recuperado el 9 de febrero de 2017, de https://www.jstor.org/stable/27738884?seq=25#page_scan_tab_contents..

Cacho, Lydia (2007). *Memorias de una infamia*. Grijalbo: México.

Castro, Aída (2008). "Cronología: Caso Lydia Cacho", en *El Universal*. Recuperado el 29 de junio de 2017, de http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/511533.html

Centro de noticias de las Naciones Unidas (2015). "Centro de Noticias ONU: Con Somalia, 196 países han ratificado ya la Convención sobre los Derechos del Niño". Recuperado el 29 de enero de 2017, de http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33493#.WI50PDPhDsE

Chávez, Axel (2015). "El Rostro Infantil del Narco". *Newsweek*. Recuperado el 2 de octubre de 2016, de https://newsweekespanol.com/#!/noticias/el-rostro-infantil-del-narco

Comité de los Derechos del Niño (1994). "Committee on the Rights of the Child: Fifth session summary Record of the 106th Meeting". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.106&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (1994). "5º periodo de sesiones. Examen de los Informes presentados por los Estados parte con arreglo al Artículo 44 de la Convención: Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México". Recuperado el 30 de enero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAdd.13&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (1999). "22º periodo de sesiones. Examen de los Informes presentados por los Estados parte con arreglo al Artículo 44 de la Convención: Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México". Recuperado el 30 de enero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAdd.112&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (1999b). "22º periodo de sesiones. Acta resumida de la 569ª sesión celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, el lunes 27 de septiembre de 1999, a las 15.00 horas". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.569&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (1999c). "22º periodo de sesiones. Acta resumida de la 568ª sesión celebrada en el Palacio de las Naciones, Ginebra, el lunes 27 de septiembre de 1999, a las 10.00 horas". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.569&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (2006). "42º periodo de sesiones. Examen de los Informes presentados por los Estados parte con arreglo al Artículo 44 de la Convención: Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: México". Recuperado el 30 de enero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f15%2fAdd.112&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (2006b). "42° periodo de sesiones. Acta resumida de la 1140ª Sesión (Sala B) celebrada en el Palacio Wilson, Ginebra el martes 23 de mayo de 2006, a las 10.00 horas". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.1140&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (2006c). "42° periodo de sesiones. Acta resumida de la 1141ª Sesión (Sala B) celebrada en el Palacio Wilson, Ginebra el martes 23 de mayo de 2006, a las 15.00 horas". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.1141&Lang=es

Comité de los Derechos del Niño (2012). "56º periodo de sesiones. Acta resumida de la 1604ª sesión". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fSR.1604&Lang=es

Comité Internacional de la Cruz Roja (2008). "Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario". Recuperado el 30 de junio de 2017, de https://www.icrc.org/spa/assets/files/other/opinion-paper-armed-conflict-es.pdf

Comité Internacional de la Cruz Roja (2010). "Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales". Recuperado el 30 de junio de 2017, de https://www.icrc.org/

spa/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/overview-geneva-conventions.htm
Cortez, Claudia (2017). "Jornadas No Más Chicos Descartables". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://ongonline.net/2017/05/14/jornadas-no-mas-chicos-descartables/
Delegación permanente de México ante los Organismos Internacionales con sede en Ginebra (2006). "Misión permanente de México: OEG02639". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/MEX/INT_CRC_LOP_MEX_42_10814_S.pdf
Dirección General de Información Legislativa (s.f.). "Perfil del legislador". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=1267
DOF (2002). "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados". Recuperado el 29 de enero de 2017, de http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D42.pdf
DOF (2013). "Diario Oficial de la Federación. DOF: 03/04/2013". Recuperado el 29 de enero de 2017, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294325&fecha=03/04/2013
El Universal (2006). "Perfil de Luis Alfonso de Alba Góngora". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/356435.html
Emmerich, Norberto (2011). "Cruce de fuego: niños, niñas y adolescentes en el narcotráfico mexicano". Universidad de Belgrado. ISSN1850–2512. Argentina.
Enlace Judío (2017). "Nuevo Embajador de México en Israel presenta sus credenciales al Presidente Rivlin". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de https://www.enlacejudio.com/2017/08/08/nuevo-embajador-mexico-israel/
García Luna, Julio César *et al.* (2015). "Pornografía y explotación sexual infantil, efectos sociales y la tecnología: Pornography and child explotation". Revista *Visión Criminológica–Criminalística*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://revista.cleu.edu.mx/new/descargas/1503/Art%C3%ADculo2_pornograf%C3%ADa_infantil.pdf
General Assembly of the United Nations (2017). "Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. New York, 25 May 2000". United Nations Treaty Collection. Recuperado el 24 de enero de 2017, de https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-b&chapter=4&clang=_en#EndDec
General Assembly of the United Nations (2017). "Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography. New York, 25 May 2000". United Nations Treaty Collection. Recuperado el 24 de enero de 2017, de https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-c&chapter=4&clang=_en
General Assembly of the United Nations (2017). "Convention on the Rights of the Child. New York, 20 November 1989". United Nations Treaty Collection. Recuperado el 24 de enero de 2017, de https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en
Gobierno del estado de Chiapas (2017). "Dependencia: Secretaría del Campo". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://www.chiapas.gob.mx/funcionarios/estatal/ejecutivo?q=Jos%E9+Antonio+Aguilar+Bodegas

Gobierno del estado Veracruz (s.f.). "Leopoldo Domínguez Armengual". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://www.veracruz.gob.mx/gabinete/leopoldo-dominguez-armengual/

Gobierno Federal de México (2004). "Examen de los informes presentados por los Estados Partes con Arreglo al Artículo 44 de la Convención: Terceros informes periódicos que los Estados Partes debían presentar en 1997. Adición México". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2f125%2fAdd.7&Lang=es

Gobierno Federal de México (2008). "Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía: Informes iniciales que los Estados parte debían presentar en 2004: Estados Unidos Mexicanos". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fOPSC%2fMEX%2f1&Lang=es

Gobierno Federal de México (2008). "Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Informe inicial que los estados partes debían presentar en 2004. México". Recuperado el 5 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fOPAC%2fMEX%2f1&Lang=es

Gobierno Federal de México (2008b). "Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía: Informes iniciales que los Estados parte debían presentar en 2004, Estados Unidos Mexicanos". Recuperado el 6 de agosto de 2017, de de: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fOPSC%2fMEX%2f1&Lang=es

Gobierno Federal de México (2008c). "Examen de los informes presentados por los estados parte con arreglo al artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados: Informe inicial que los estados parte debían presentar en 2004. México". Recuperado el 6 de agosto de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fOPAC%2fMX%2f1&Lang=es.

Hernández Millán, Abelardo (2007). "Orígenes y antecedentes del EZLN". Espacios Públicos: Universidad Autónoma del Estado de México, vol.10, núm.19, pp.264–283. Recuperado el 9 de febrero de 2017, de http://www.redalyc.org/pdf/676/67601915.pdf

Hernández Vélez, Avelino (2017). "Avelino Hernandez Velez". Linkedin. Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de https://www.linkedin.com/in/avelino-hernandez-velez-a85311b7/?ppe=1

Humanium (1924). "Declaración de Ginebra sobre los derechos del Niño, 1924: Presentación de la declaración". Recuperado de http://www.humanium.org/es/ginebra-1924/. Consultado el 29 de enero de 2017.

Institut d'études avancées (s.f.). "Rachid Filali–Meknassi". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de https://www.iea-nantes.fr/fr/l-institut/organisation/conseil-scientifique/rachid-filali-meknassi/

Institut International des Droits de l'Enfant (2017). "El Equipo". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://www.childsrights.org/es/ide/el-equipo

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (s.f.). "Antonio Arámburu Mejía". Recuperado de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2469/34.pdf. Consultado el 13 de septiembre de 2017.

Macías, Verónica (2014). "México, sin atención para niños en grupos armados". *El Economista*. México. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/02/19/mexico-sin-atencion-ninos-grupos-armados

Martínez, París (2013). "Tras 12 años de desacato, México acepta norma sobre niños sicarios". *Animal Político*. México. Recuperado el 2 de octubre de 2016, de http://www.animalpolitico.com/2013/02/tras-12-anos-de-desacato-mexico-acepta-norma-sobre-ninos-sicarios/

Montalvo, Tania L. (2015). "México, sin datos sobre cómo el crimen organizado afecta a la infancia en el país". *Animal Político*. México. Recuperado el 1 de octubre de 2016, de http://www.animalpolitico.com/2015/05/mexico-sin-datos-sobre-como-el-crimen-organizado-afecta-a-la-infancia-del-pais/

Nájar, Alberto (2013). "¿Por qué el narco recluta a miles de menores en México?", en *BBC Mundo*. México. Recuperado el 3 de octubre de 2016, de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/12/131217_mexico_menores_adolescentes_reclutados_narcotrafico_chapo_guzman_zetas_sinaloa_an

OAS (s.f.). "Datos Personales". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://www.iin.oas.org/anales_xix_cpn/docs/CV_Conferencistas/Breve_CV_Dr_Liwski.doc

Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (2014). "Dr. Cuauhtémoc Ruiz–Matus es otorgado con premio por sus logros en la salud". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=10231%3A2014-pahos-dr-cuauhtemoc-ruiz-matus-awarded-for-achievements-in-health&catid=4398%3Afeatured-items&Itemid=40296&lang=es

OHCHR (s.f.). "CV Jean Zermatten". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/MembersCVs/JeanZermatten_CV.pdf

OHCHR (s.f.). "Names: Pollar Awich". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/elections/CV_AwichPOLLAR_elections14.pdf

OHCHR (s.f.). "Estado de la presentación de informes para México". Recuperado el 10 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=MEX&Lang=SP

OHCHR (2014). "Status of Ratification: Interactive Dashboard". Recuperado el 18 de mayo de 2017, de http://indicators.ohchr.org/

OACNUDH (2016). "Time to move on–UN expert urges Cambodia to fully implement rights and freedoms at every level". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20718&LangID=E

OACNUDH (2017). "Camboya: Experta de las Naciones Unidas inicia nueva misión centrada en derechos de los niños". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21931&LangID=S

Redim (2011). "Infancia y Conflicto Armado en México. Informe alternativo sobre el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados". México. Recuperado el 8 de octubre de 2016, de http://derechosinfancia.org.mx/documentos/iaespanol.pdf

Ruiz Matus, Cuauhtémoc (2017). "Cuauhtémoc Ruiz Matus". Linkedin. Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de https://www.linkedin.com/in/cuauhtemoc-ruiz-matus-b7606839/

Secretaría de Economía (2012). "Directorio de Coordinaciones del Comité Mexicano para la Atención a la ISO (CMISO): Dirección General de Normas". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/12961/Directorio__CMISO.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores (2017). "Nombra el Canciller Nuevo Director General para la Organización de Naciones Unidas". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de https://www.gob.mx/sre/articulos/nombra-el-canciller-nuevo-director-general-para-la-organizacion-de-naciones-unidas-110605?idiom=es

Secretaría de Relaciones Exteriores (2017). "SRE Directorio: Organización de los Estados Americanos OEA". Recuperado de https://directorio.sre.gob.mx/index.php/misiones-de-mexico-en-el-exterior/oea. Consultado el 12 de septiembre de 2017.

Senado de la República (2015). "Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y de Relaciones Exteriores, Asia–Pacífico". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_ap/docs/Dictamen34.pdf

UNICEF (s.f.). "Convención sobre los Derechos del niño". Recuperado el 29 de enero de 2017, de https://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html

UNICEF (s.f.). "Biography: Dr. Norberto Liwski, Médico–Pediatra Social". Recuperado el 13 de septiembre de 2017, de https://www.unicef-irc.org/files/documents/d-3706-Norberto-Liwski.pdf

Unidad General de Asuntos Jurídicos (s.f.). "Resumen Curricular: Dra. María del Refugio Domínguez, Titular de la Unidad de Coordinación Jurídica e Información Documental de la Secretaría de Relaciones Exteriores". Recuperado el 12 de septiembre de 2017, de http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/CongresoInt/pdf/gonlezdominguez.pdf

University of Oxford (2017). "Faculty". Recuperado de http://ihrlmst.conted.ox.ac.uk/faculty/. Consultado el 13 de septiembre de 2017.

Valentín, Romeo (2012). "El proyecto político de Ernesto Zedillo y su relación con el PRI". *El Cotidiano*, núm. 172, pp.52–59: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México. Recuperado el 9 de febrero de 2017, de www.redalyc.org/pdf/325/32523118006.pdf

Estado de excepción y conversión de los derechos humanos en mercancías[*]

BELINDA CAMARENA VÁZQUEZ[**]

Una de las constantes preguntas que nos hemos realizado a lo largo del proyecto de investigación es: ¿Cuáles son las causas estructurales de la violación sistemática a los derechos humanos en México? Este cuestionamiento nos lleva a analizar lo planteado por el Comité de Derechos Humanos (CCPR por sus siglas en inglés) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por sus siglas en inglés), los cuales están encargados de la revisión del cumplimiento de los estados parte del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), respectivamente; pactos que reconocen derechos interdependientes entre sí, que históricamente nacieron y se debatieron de manera conjunta, y cuya creación causó un arduo debate en plena guerra fría.

A más de 45 años de su adhesión por parte del gobierno de México, indagamos en las observaciones y recomendaciones que realizan esos Comités y que ello puede ayudarnos a averiguar las causas que han llevado al país a la crisis humanitaria en la que estamos inmersos. El conjunto de gravísimas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos que han sido señaladas a lo largo de los capítulos anteriores ponen en entredicho el compromiso de México con cada uno de los pactos y convenciones de los que es estado parte y, en específico, del PIDCP Y PIDESC.

La intención de este capítulo es responder a las causas estructurales de la crisis de derechos humanos expuesta y si existe la manera de encontrar esa respuesta en los exámenes realizados por el CCPR Y CESCR. Para ello se relatan, en primer lugar, los antecedentes de los dos pactos de manera conjunta a fin de comprender el contexto político, económico e histórico en el que fueron firmados ambos acuerdos.

En segundo lugar se expone la crónica de cada uno de los exámenes presentados por el estado mexicano sobre su cumplimiento de los pactos. Posteriormente se encuentra el relato del balance de las recomendaciones de los comités para el estado mexicano. Después se realiza un breve análisis sobre el más reciente examen al que se sometió el estado en cada uno de los Comités, destacando cuáles fueron las problemáticas consideradas de mayor gravedad tanto para los comités como para la sociedad civil. Finalmente, se formulan las conclusiones que dan respuesta a la interrogante expuesta.

[*] Versiones resumidas de este capítulo se publicaron en artículos separados. "¿Estado de excepción permanente? El inquietante desmoronamiento de los derechos civiles y políticos en México", en la revista *Xipe totek*. vol.XXV–4, No.100, del 31 de diciembre de 2016, pp. 395–413, y "Cuando a los derechos los convierten en mercancías", *Xipe totek*, Año 26, No.102, del 30 de junio de 2017, pp. 199–226.

[**] Esta versión fue revisada por Emilia Díaz Corona Centeno, alumna de Psicología del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

ANTECEDENTES PIDESC Y PIDCP

En 1948, al adoptarse la Declaración Universal de Derechos Humanos, la idea de la comunidad internacional de crear un Tratado de Derechos Civiles y Políticos fue creciendo. La Asamblea General creía que el disfrute de libertades económicas, civiles y políticas, así como los derechos económicos, sociales y culturales, estaban interconectados y eran interdependientes y consideraba necesario establecer el reconocimiento explícito de la igualdad en derechos humanos del hombre y la mujer.

Todo esto provocó que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el respectivo consejo elaboraran una Carta Internacional de Derechos que incluyera tanto el reconocimiento de derechos civiles y políticos, como el de derechos sociales, económicos y culturales (Barrena, 2012).

Sin embargo, se encontraron dificultades en la creación de una sola carta de derechos o pacto. En 1952 la Asamblea General solicitó al Consejo Económico y Social de la ONU que pidiera a la Comisión de Derechos Humanos preparar dos Pactos de Derechos Humanos, uno referente a los derechos civiles y políticos y otro a los derechos económicos, sociales y culturales. La intención era que ambos tratados fueran aprobados simultáneamente, pero en textos diferentes, con el objetivo de que los estados pudieran elegir sujetarse a una clase de derechos o a otra.

Cabe destacar que para la Asamblea General fue de suma importancia formular en ambos pactos el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos. Esa disposición fue rechazada por la delegación estadounidense; sin embargo, esta cláusula quedó incluida en el artículo 1 del PIDPC (Barrena, 2012, p.26).

En 1963, nueve años después de la entrega del primer proyecto del pacto, la Asamblea General invitó a los estados a considerar los textos del pacto (junto con el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales) y en 1966, mediante la Resolución 2200 A (XXI), la Asamblea General adoptó por unanimidad (106 votos) el texto del pacto, el cual entró en vigor 10 años más tarde, en 1976 (Barrena, 2012, p.26).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fue aceptado, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966. Esta, entró en vigor el 3 de enero de 1976, adherido por México el 23 de marzo de 1981 y promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981, bajo el mando del presidente José López Portillo, sin reservas o cláusulas interpretativas.

Para algunos expertos en el tema, la historia de la elaboración de este pacto representa la historia de un periodo turbulento en la política internacional, ya que la iniciativa de su creación, así como el respectivo debate se dio en el contexto histórico de la "guerra fría" y del enfrentamiento ideológico entre el capitalismo y socialismo. De igual manera, representa la transición de los derechos como discurso a su formulación como facultades de exigencia, siendo este un proceso largo, ya que, como es sabido, el mayor problema de los derechos humanos no es su teorización, sino su materialización (Barrena, 2012).

La decisión de crear dos pactos distintos ha conllevado un intenso debate. Generalmente, tanto juristas como representantes del estado han denominado a los derechos reconocidos en el PIDCP como los derechos "de primera generación" distinguiéndolos de los derechos del PIDESC, denominados comúnmente como derechos de "segunda generación" (Barrena, 2012, p.22). No obstante, el uso de términos como "derechos de primera o segunda generación",

resulta equívoca y peligrosa, ya que ambos pactos no solo se firmaron y entraron en vigor al mismo tiempo, sino que emanan de un mismo documento: la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Además de equívoco, la utilización de estos términos resulta peligrosa y parece ponderar en primer lugar los derechos enfocados a las libertades del individuo, que son de suma importancia para las naciones impulsoras del neoliberalismo, y deja de lado los derechos sociales, económicos y culturales de los cuales se considera que al aplicarse correctamente lograrían la reivindicación de los grupos más vulnerables. Estos últimos, son considerados también como derechos "programáticos", que implican para el estado una obligación de aplicar intensas políticas públicas y cambios estructurales que remedien la situación de los grupos antes mencionados, como son los Derechos Económicos, Sociales y Culturales por (DESC por sus siglas en inglés) además, deja de lado la interdependencia e interconexión que los derechos humanos tienen unos de otros.

A grandes rasgos, para los estados ambos pactos representan obligaciones muy distintas, los derechos civiles y políticos significan que sus deberes como estados se limitan a no interferir en las libertades de los individuos, mientras que, por el contrario, los derechos económicos, sociales y culturales implican un efectivo actuar estatal para empoderar aquellos grupos necesitados y vulnerables (Barrena, 2012).

El PIDCP fue firmado por México bajo el mando del presidente José López Portillo, el 24 de marzo de 1981 y promulgado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de ese mismo año con reservas al artículo 13, que refiere a la garantía de audiencia al momento de expulsión de extranjeros de un país, del cual se hace reserva invocando el artículo 33 constitucional y al artículo 25 inciso b, referente a la capacidad de los ciudadanos de votar y ser elegidos en elecciones, reserva que realizó el estado mexicano invocando el artículo 190 (*sic*)[1] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ese entonces el artículo 130 constitucional disponía que los ministros de los cultos no tendrían derecho a votar ni derecho de asociación con fines políticos, hasta que en 1992, durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari, se reformó ese artículo permitiendo el voto a los ministros de culto y dando personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas.

Existen dos declaraciones interpretativas, la primera al artículo 9 párrafo 3, que contempla los derechos de los detenidos y el mínimo uso que debe hacerse de la prisión preventiva y del cual, al pie de la letra, se hace la siguiente declaración:

> De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes reglamentarias, todo individuo goza de las garantías que en materia penal se consagran, y, en consecuencia, ninguna persona podrá ser ilegalmente detenida o presa. Sin embargo, si por falsedad en la denuncia o querella, cualquier individuo sufre un menoscabo en este derecho esencial, tiene entre otras cosas, según lo dispongan las propias leyes, la facultad de obtener una reparación efectiva y justa.

Y la segunda declaración al artículo 18, relativo a la libertad de creencias y religión, del que se hace la siguiente proclamación:

1. En el pacto viene como reserva con base en ese artículo, aunque el dato es equivocado, la reserva es en razón del artículo 130 constitucional.

> De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todo hombre es libre de profesar la creencia religión (*sic*) que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, con la limitación, respecto de los actos religiosos de culto público de que deberán celebrarse precisamente en los templos y, respecto de la enseñanza, de que no se reconoce validez oficial a los estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos.

El PIDCP cuenta con dos protocolos facultativos. El primero entró en vigor junto con el Pacto y prevé mecanismos para emitir opiniones y recomendaciones sobre quejas individuales. El segundo, que proscribe la pena de muerte, entró en vigor en 1991; México ratificó el primer Protocolo en 2002 y el segundo en 2007. A la fecha, 167 países han ratificado el pacto, 116 el primer protocolo facultativo y 73 el segundo protocolo (Barrena, 2012, p: 15).

Entre los derechos que el PIDCP reconoce se encuentra el de los pueblos a la libre determinación, derecho a la vida, a las libertades de pensamiento, expresión y religión, derechos del debido proceso y garantías de audiencia, igualdad de género, derechos a la libre protesta, lineamientos para limitaciones y suspensiones de derechos humanos y declaración de estados de excepción, el derecho a no recibir malos tratamientos y no ser torturado, por destacar algunos. De igual manera, el Pacto contiene una parte orgánica que prevé la conformación de su comité y la vigilancia de aplicación del pacto. Como a otros tratados, la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados es la que contiene los lineamientos aplicables para la interpretación del pacto.

Con respecto al PIDESC, este cuenta con 160 ratificaciones y actualmente no cuenta con un órgano facultado para recibir quejas individuales. En 2008 la Asamblea General de la ONU aprobó el primer protocolo del Pacto que a la fecha cuenta con 22 ratificaciones y se encuentra pendiente su entrada en vigor. Este considera tres sistemas o procedimientos de protección: las comunicaciones entre estados, las comunicaciones individuales o grupales y un procedimiento de investigación (CNDH, 2012).

Entre los derechos reconocidos por el PIDESC se encuentran primordialmente los que velan por los grupos más vulnerables, los derechos referentes a la seguridad social, derechos laborales y libertades sindicales, el derecho a la educación, el derecho a la autodeterminación y consulta de los pueblos indígenas, el pleno reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres, así como el reconocimiento de sus conocimientos, autorías y tradiciones y sobre todo los derechos referentes al ambiente y la tierra.

CRÓNICA DE LOS EXÁMENES REALIZADOS A MÉXICO

Crónica PIDCP

A partir de que México se constituyó como estado arte del PIDCP ha sido sometido a seis exámenes sobre su cumplimiento ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos (CCPR), el cual se encuentra conformado por 18 expertos.

La realización del examen por parte del Comité consta de varias etapas. En primer lugar se cuenta con la presentación del informe por parte del estado, el cual contiene desde información básica del estado hasta las medidas gubernamentales aplicadas, que van desde avances legislativos a programas públicos que se han tomado para hacer efectivo el pacto.

TABLA 7.1 FECHAS DE LAS SESIONES DE EXAMEN DEL CCPR A MÉXICO

Ciclo de presentación de informes	Periodo de Sesión	Año	Fecha de vencimiento de entrega de informe	Fecha en que México entregó informe	Publicación de Observaciones del comité
I	17	1982	22 de junio de 1982	19 de marzo de 1982	----
II	34	1988	22 de junio de 1987	23 de marzo de 1988	29 de septiembre de 1989
III	50	1994	22 de junio de 1992	23 de junio de 1992	18 de abril de 1994
IV	66	1999	22 junio de 1997	30 de junio de 1997	27 de julio de 1999
V	96 y 98	2009 y 2010	31 de julio de 2002	17 de julio de 2008	30 de abril de 2013
VI	11	2014	31 de agosto de 2015 (inicialmente 2014)	20 de febrero de 2018	Pendiente

Fuente: elaboración con datos de Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El Comité recibe además informes y documentos de las organizaciones de la sociedad civil y ante la información que no le es clara al Comité o que desea se profundice más, realiza una Lista de Cuestiones que el estado parte debe contestar. Una vez enviadas las respuestas el Comité sesiona con la delegación del estado y representantes de organizaciones de la sociedad civil, los cuales en ocasiones participan solo como observadores y en otras ocasiones con la posibilidad de participar de viva voz. Luego de estas sesiones el Comité emite sus observaciones, reconocimientos, preocupaciones y recomendaciones para el estado examinado, estableciendo nueva fecha para que el estado informe sobre si se adoptaron o no esas nuevas medidas recomendadas.

La tabla 7.1 muestra brevemente las fechas y sesiones en las que se llevaron a cabo los exámenes, las fechas límites que tenía el estado mexicano para entregar sus informes al CCPR y las fechas en que le fueron entregados los informes.

El primer examen al que fue sometido el estado mexicano fue en 1982 durante la presidencia de Miguel de la Madrid, a tan solo un año de ser ratificado el PIDCP por el estado mexicano. Este periodo presidencial marca el inicio del neoliberalismo económico y las privatizaciones de empresas paraestatales en México, y en este periodo México entregó su segundo informe (casi un año después de la fecha límite para hacerlo) al Comité.

El tercer examen que México realizaría sería hasta 1992, hace 25 años, y ya bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari, presidente que habría entrado a la presidencia con una gran falta de legitimación, bajo la sospecha por gran parte de la población sobre la existencia de un fraude electoral contra el candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas. Carlos Salinas se encargó de instaurar los principales y grandes cambios para transformar a México en un país neoliberal, la privatización de empresas estatales y reformas como la del artículo 27 constitucional que implicaban un gran retroceso para la reforma agraria, producto de la Revolución mexicana, la firma de tratados de libre mercado como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la emisión de discursos hacia la población que manifestaban que su objetivo era el dirigir a México hacía la modernización y el progreso, y la instrumentación de políticas públicas asistencialistas como el programa de "Solidaridad", que fuera cuestionado ampliamente.

El cuarto examen a México fue realizado en 1997 bajo el mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León. Bajo su presidencia existió una coyuntura política, social y económica muy compleja, el error de diciembre que causó una de las devaluaciones más fuertes de la historia del país, las negociaciones de los Acuerdos de San Andrés con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se había levantado en armas el 1 de enero de 1994 con la finalidad de hacer pública las demandas indígenas de pluralidad y autonomía política, económica, cultural y territorial. Como consecuencia de este pronunciamiento se negociaron y firmaron entre el EZLN y el estado mexicano los Acuerdos de San Andrés el 16 de febrero de 1996, documento en el que el estado mexicano se comprometía a la modificación constitucional que reconocería diversos derechos reclamados por las comunidades indígenas y atender sus demandas de justicia e igualdad; acuerdos que quedarían sin efecto al ser aprobada en 2001 una contrarreforma indígena.

En este contexto político también encontramos la necesidad de una transición democrática y de creación de instituciones que velaran por la democracia y el estado de derecho y respondieran a graves violaciones de derechos humanos, como la matanza de Acteal, incursión paramilitar que se diera en el estado de Chiapas en 1997.

El quinto examen debió haberse realizado bajo la presidencia de Vicente Fox Quezada, el primer presidente de la historia moderna del país que no fuera candidato del partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional. Sin embargo, la entrega del informe por parte de México se realizó en 2008, durante el mandato de Felipe Calderón Hinojosa, presidente que se caracterizó por hacer del combate a las drogas y a los grupos narcotraficantes el eje central de su gobierno y ubicarlo como el principal problema de seguridad pública, combate del que devino la incursión de las Fuerzas Armadas en las funciones —de facto— de seguridad pública.

De los exámenes realizados a México por parte del CCPR, fue hasta 2009 cuando se comenzó a recibir documentos por parte de la sociedad civil: se recibieron 14 documentos en esa misma fecha, 14 en el examen de 2010 y se incrementó notoriamente el número de informes de la sociedad civil para el examen de 2014 con 25 informes para esa fecha, entre los que se encuentran también informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En relación con el primer Protocolo Facultativo del Pacto, en 2007 México manifestó su falta de aceptación a la solicitud de queja individual por parte de un ciudadano mexicano al no haberse agotado (según el estado mexicano) los mecanismos de defensa internos; en 2012, ante otra solicitud de queja individual, México manifestó de nuevo su falta de aceptación. El Comité en ambos casos dio la razón al estado mexicano.

No existe trámite o información alguna sobre México y el segundo Protocolo Facultativo.

Crónica PIDESC

A partir de que México se constituyó como estado parte del Pacto este ha sido sometido a cinco exámenes de revisión sobre su cumplimiento ante el CESCR, que al igual que el comité anterior está conformado por 18 expertos.

Al igual que otras revisiones realizadas por otros Comités, el examen realizado por el CCPR comienza con la presentación del informe por parte del estado, que contiene información básica de la situación del país así como las medidas tomadas para el cumplimiento del Pacto, las cuales abarcan desde avances legislativos hasta programas públicos; parte fundamental

TABLA 7.2 FECHAS DE LAS SESIONES DE EXAMEN DEL CESCR A MÉXICO

Ciclo de presentación de informes	Periodo de Sesión	Año	Fecha de vencimiento de entrega de informe	Fecha en que México entregó informe	Publicación de Observaciones del comité
I	4	1982, 1986 y 1990	------	5 de octubre de 1981	19 de febrero de 1982
II	9	1993	30 de junio de 1992	22 de septiembre de 1992	5 de enero de 1994
III	21	1999	30 de junio de 1997	18 de julio de 1997	27 de enero de 1998
IV	36	2006	30 de junio de 2002	27 de diciembre de 2004	9 de julio de 2006
V–VI	62	2017	30 de junio de 2012	8 de junio de 2016	17 de abril de 2018

Fuente: Elaboración con datos de Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

del examen es el papel de las organizaciones de la sociedad civil, que informan al Comité sobre el cumplimiento del estado del Pacto desde una perspectiva de la ciudadanía.

Una vez que se contrasta la información de la sociedad civil con la del estado el Comité elabora una Lista de Cuestiones que el estado parte debe contestar, y una vez respondidas se realizan las sesiones en las que hay intercambios entre la delegación del estado y el Comité; representantes de las organizaciones de la sociedad civil pueden o no estar presentes e, incluso, tomar la palabra, a consideración del Comité; al final de este proceso el Comité emite sus observaciones, reconocimientos, preocupaciones y recomendaciones para el estado parte, además establece nueva fecha para que el estado informe sobre si se adoptaron las medidas recomendadas.

La tabla 7.2 muestra las fechas y sesiones en las que se llevaron a cabo los exámenes, las fechas límite que tenía el estado mexicano para entregar sus informes al Comité y las fechas en que entregaron los informes, y se consignan las ocasiones en que México ha sido sometido a examen del CESCR.

De manera similar al CCPR, las sesiones de los exámenes se han realizado bajo los mandatos de los mismos presidentes, Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Felipe Calderón Hinojosa.

A partir de 1999 se comenzó a recibir informes de la sociedad civil, no obstante, el número de informes es mucho menor en comparación con los proporcionados al CESCR; mientras que en el PIDPC se recibieron, en el más reciente examen, seis informes, en el PIDPC se recibieron 25.

BALANCE DE RECOMENDACIONES

Como vimos en el apartado anterior, los Comités han evaluado en múltiples ocasiones el cumplimiento de ambos pactos por parte del estado mexicano, y en cada evaluación ha externado preocupaciones y emitido observaciones y recomendaciones que debieran ser cumplimentadas antes del siguiente periodo de evaluación.

En este apartado recopilamos las recomendaciones que el CCPR y el CESCR han emitido a México durante todas estas examinaciones, y destacamos cuáles han sido las más reitera-

das por el Comité. Este balance nos ayudará a identificar cuáles han sido las situaciones y problemáticas más señaladas a lo largo de las evaluaciones y a visibilizar el cumplimiento del estado mexicano de las recomendaciones que hayan sido reiteradas por los comités.

Balance de recomendaciones del CCPR

En párrafos anteriores vimos que el CCPR ha realizado seis periodos de evaluaciones para el estado mexicano respecto del cumplimiento del pacto correspondiente.

Ciclo de presentación del I informe periódico

La primera vez que el estado se sometió a una examinación por parte del comité fue en 1982, cuando el comité durante el periodo de sesiones número 17 examinó el informe inicial de México, el cual fue entregado el 19 de marzo de 1982. Sin embargo, no hay información suficiente tanto del informe del estado mexicano como de las observaciones emitidas por el CCPR como para poder realizar un análisis a profundidad sobre lo sucedido en esta primera evaluación.

Ciclo de presentación del II informe periódico

El segundo ciclo de presentación de informes se llevó a cabo en el 34 periodo de sesión y en 1988, seis años después de la primera evaluación. En este examen resalta el atraso de casi un año de la entrega del informe por parte del estado mexicano, que se debió entregar el 22 de junio de 1987 y fue entregado el 23 de marzo de 1988.

En esta evaluación México informa que el Pacto formaba parte de la legislación de México y que se aplicaba dentro del marco de los principios estructurales consignados en la Constitución, así como también manifestó que México había ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

En relación con el tema del estado de excepción, los miembros del Comité pidieron que se les aclarara la compatibilidad del artículo 29 de la Constitución con el párrafo segundo del artículo 4 del Pacto, que versa sobre ese tema. En respuesta a ello el representante del estado parte señaló que no existía incompatibilidad entre el artículo 29 de la Constitución y el Pacto, ya que según el estado mexicano el objetivo del procedimiento de suspensión de garantías esbozado en ese artículo consistía en superar una situación excepcional causada por una invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro hecho que pudiera poner a la sociedad en grave peligro, y se podían suspender únicamente las garantías que constituyeran un obstáculo para superar la emergencia. El estado mexicano afirma que la última vez que se suspendieron las garantías fue al estallar la Segunda Guerra Mundial (CCPR, 1989, pp.2–3).

El Comité elogia el reconocimiento que hace México sobre sus problemas y resalta los progresos relativos a ciertos temas como el de la tortura, aunque expone preocupación ante los problemas constantes relacionados con la tenencia de tierras, el asesinato y la detención injustificada de indígenas y campesinos, las desapariciones forzadas e involuntarias, la matanza de periodistas, la disciplina de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la libertad de expresión y el derecho de reunión y asociación pacíficas y, finalmente, el trato de los extranjeros y de los ministros del culto (CCPR, 1989, p.32).

El tercer examen a México fue realizado en 1994, durante el ciclo 50 de sesión, el estado mexicano entregó su informe el 23 de junio de 1992.

En este informe el estado mexicano reitera la obligatoriedad de los tratados internacionales en el país y la jerarquía que se les otorga junto con la constitución. Destaca cuáles son los parámetros que se utilizaban en aquel entonces para la elección de diputados, senadores y demás representantes ciudadanos que permiten, según el estado, garantizar el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, y cómo ese mismo derecho se encuentra reconocido en la constitución a partir de 1991. Señala además las reformas relacionadas con la propiedad rural, el fin del reparto agrario, la asociación de campesinos del sector social entre sí o con particulares, la flexibilización de la propiedad ejidal y la capacidad de las sociedades mercantiles por acciones para ser propietarias de terrenos rústicos, y la creación de la Procuraduría agraria (Gobierno de México, 1993).

Informa México la posición de condena a la política de apartheid del gobierno de Sudáfrica, comprometiéndose a realizar medidas que eliminen por completo la discriminación racial y a garantizar la igualdad jurídica de sus ciudadanos. Resalta su compromiso para garantizar la igualdad social y laboral del hombre y la mujer, estableciendo programas de desarrollo para lograr la igualdad de la mujer en todas las actividades de la vida nacional.

Llama la atención que desde ese examen México es cuestionado por el control de armas y del poder que tienen las fuerzas de seguridad policiaca en el país, a lo que México hace saber los procedimientos bajo los cuales se maneja y controla la asignación de armamento y los casos en que el personal usuario de un arma de fuego podrá hacer uso de ella, así como las sanciones para los delitos cometidos por servidores públicos (Gobierno Federal de México, 1993, p.24).

Informa también el estado mexicano los primeros proyectos legislativos de la CNDH para crear la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura.

En las conclusiones del Comité se resalta

> [...] las dificultades sociales y económicas, que conllevan a la marginalización cada vez mayor de un sector importante de la población, externando principalmente su preocupación por los niños de la calle y los miembros de los grupos autóctonos, que no tienen acceso a la protección de los derechos fundamentales garantizados por el Pacto, la distancia de los centros de decisión y de los órganos judiciales en las zonas agrarias, y el aislamiento de la población rural que obstaculizan la aplicación de los derechos humanos en todo el territorio mexicano (CCPR, 1994, p.2).

Es importante resaltar que el año en que emite el Comité sus observaciones es en 1994, un momento de gran coyuntura nacional a causa del levantamiento del EZLN en el sur del país. El Comité "deplora los hechos en Chiapas que han causado numerosas violaciones de los derechos garantizados por el Pacto" (CCPR, 1994, p.2). De igual manera, manifiesta que al no haberse proclamado el estado de emergencia en Chiapas a comienzos de 1994 las autoridades limitaron ilegalmente los derechos reconocidos en el Pacto (CCPR, 1994, p.2).

Asimismo, el Comité señala la falta de eficacia del procedimiento de amparo, lo que conlleva a la realización de detenciones ilegales, contraviniendo con ello artículo 9 del Pacto (CCPR, 1994, p.3), además de que "deplora los muy graves atentados tanto contra el derecho

a la vida como a la libertad de expresión que constituyen los frecuentes asesinatos de periodistas, que han alcanzado cifras particularmente alarmantes" (CCPR, 1994, p.3).

Preocupa al Comité la situación de las poblaciones indígenas, afirma que el retraso de la solución de los problemas asociados a la distribución de las tierras ha quebrantado la confianza de esas poblaciones en las autoridades locales y federales (CCPR, 1994, p.3).

El Comité recomienda a México que dote a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de los poderes necesarios para un funcionamiento eficaz e independiente que le permita actuar ampliamente en los casos de violaciones de derechos humanos reconocidos y garantizados por el Pacto (CCPR, 1994, p.3), propone que se investiguen los casos de ejecuciones extrajudiciales, torturas y detenciones arbitrarias (CCPR, 1994, p.4).

Ciclo IV del informe periódico

El cuarto informe de la delegación mexicana es presentado el 30 de junio de 1997 en el ciclo 66 de sesiones. En este informe el estado mexicano da cuenta del cumplimiento de cada uno de los artículos del pacto en relación con el marco jurídico interno del país, resaltando las medidas legislativas y administrativas adoptadas entre 1992 y 1996 para la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el goce de los derechos consagrados en el Pacto, y asegurar la igualdad de participación de las mujeres en la vida política, laboral y educativa del país.

También resalta las reformas y medidas legislativas tomadas para garantizar los derechos de las personas acusadas de actos delictivos y la realización de programas federales y estatales para reducir la población penitenciaria, informa el estado los recursos que tienen los reclusos para realizar quejas en caso de llegar a encontrarse en una situación precaria (Gobierno Federal de México, 1997, pp. 64–71).

Afirma el estado mexicano que de enero de 1992 a diciembre de 1996 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió un total de 279 recomendaciones relativas a asuntos penitenciarios, las cuales principalmente tratan cuestiones de traslados injustificados, ubicación de la población penitenciaria, revisiones a los visitantes, condiciones de vida de los internos, autogobierno, amenazas a internos, aplicación de sanciones disciplinarias, tráfico de drogas y falta de capacitación al personal de seguridad y custodia (Gobierno Federal de México, 1997, p.71).

Las conclusiones emitidas por el Comité el 27 de julio de 1999 reconocen que México haya otorgado autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como el lanzamiento de varios programas propuestos por esta para mejorar la situación de la mujer, de los niños y de la familia, así como el programa sobre los presuntos desaparecidos (CCPR, 1999, p.1).

Sin embargo, son reiteradas las preocupaciones del Comité en relación con exámenes anteriores, las cuales expresó de la siguiente manera:

> Considera motivo de suma preocupación que no todas las formas de tortura estén necesariamente cubiertas por la ley en todos los estados mexicanos y que no exista un órgano independiente para investigar el importante número de quejas sobre actos de tortura y de tratamientos crueles, inhumanos o degradantes; también es motivo de preocupación que los actos de tortura, las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales que se han llevado a cabo no hayan sido investigadas, que las personas responsables de estos

actos no hayan sido sometidas a juicio y que las víctimas o sus familias no hayan sido indemnizadas (CCPR, 1999, p: 2).

Finalmente, el Comité hace un llamado por la creciente intervención de los militares en la sociedad, especialmente en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, donde desarrollan actividades propias de las fuerzas policiales, así como por la inexistencia de procedimientos institucionalizados para investigar las alegaciones de violaciones de derechos humanos presuntamente cometidas por militares y por las fuerzas de seguridad y que, como consecuencia de ello, estas alegaciones a menudo no sean investigadas (CCPR, 1999, p.2).

Balance de recomendaciones del CESCR

Ciclo I de presentación de informes

En este examen México realiza la entrega de su informe el 5 de octubre de 1981, y entre los aspectos de los que más da cuenta el estado mexicano se encuentran las reformas al plan educativo, el reconocimiento del derecho a la educación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en relación con el cumplimiento del pacto, así como la promulgación de la Ley Federal de Educación de 1973 que sustenta una amplia reforma educativa.

Destaca además diversos programas públicos para garantizar el derecho a la educación de todos los niños, así como diversos planes de desarrollo y programas de educación para adultos, resalta también programas para garantizar la educación secundaria y programas para una amplia instrumentación de becas.

En su informe sobresale también un programa de castellanización que busca "castellanizar" a la población indígena monolingüe, como un esfuerzo para integrar a los mexicanos que permanecen, en palabras del propio estado, "al margen del desarrollo nacional"; destaca también por la parte de garantizar el derecho a la cultura, las medidas para la conservación del patrimonio cultural, así como programas de promoción cultural (Gobierno Federal de México, 1988, pp. 9–33).

En esta ocasión las observaciones son emitidas por el Grupo de trabajo de expertos en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que reconoce y aplaude lo informado por el estado mexicano.

Ciclo II de presentación de informes

En este segundo informe, rendido por el estado mexicano el 22 de septiembre de 1992, este da cuenta del programa nacional de capacitación y productividad que tiene la intención de elevar las capacidades, habilidades y aptitudes de la población que abarca el proyecto de capacitación de mano de obra. Asimismo, se afirma que la formación profesional en México tiene dos propósitos esenciales, atender la demanda social y económica de la población y mejorar la calidad de los servicios educativos (Gobierno Federal de México, 1992, p.10).

De igual manera, el estado informa que cuenta con un sistema de pago de salarios mínimos, tema de alta prioridad económica y social en el derecho mexicano. Resalta el reconocimiento en la Ley Federal del Trabajo de la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, las condiciones que se establecen sobre seguridad social y riesgos en el trabajo,

y cómo las prestaciones en México están directamente vinculadas con la clase trabajadora (Gobierno Federal de México, 1992, p.14).

Asimismo, la mayoría de la población indígena asentada en el medio rural carece de los servicios de agua potable, aunque el estado reciba créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento con la finalidad de otorgar financiamiento para vivienda a los grupos de ingresos bajos de la población. México reconoce también las dificultades para la enseñanza de la lectura y escritura de las lenguas indígenas y español, dada la variedad de situaciones lingüísticas que se presentan en los grupos y la falta de formación docente y de material de apoyo suficiente (Gobierno Federal de México, 1992).

Por su parte, el Comité reconoce que

> [...] el Gobierno sigue haciendo frente a las dificultades económicas y sociales profundamente arraigadas en el país, que se reflejan en la considerable deuda exterior, la insuficiencia de recursos presupuestarios para los servicios sociales básicos y la distribución poco equitativa de la riqueza nacional, sin embargo, considera inquietante que un número especialmente elevado de personas vivan en la extrema pobreza (CESCR, 1993, p.2).

De igual manera, el Comité señala con preocupación la disminución del poder adquisitivo del salario mínimo durante los últimos años, así como la situación económica, social y cultural de muchos grupos indígenas que sufren las difíciles condiciones creadas por la situación económica y el desequilibrio de riqueza en el país (CESCR, 1993, p.2).

Ciclo III de presentación de informes

En este informe rendido en 1999 reconoce que durante 1995 (un año crítico para la situación económica del país) se registró un descenso significativo en el ritmo de crecimiento económico y en la absorción de fuerza de trabajo en México, el producto interno bruto (PIB) se contrajo en casi 7%, hecho que no había ocurrido desde hacía unos 50 años, y se informó que el gobierno de Ernesto Zedillo emprendió diversas acciones encaminadas a la recuperación del crecimiento económico del país, el cual deberá reflejarse en la economía familiar e individual de los mexicanos (Gobierno Federal de México, 1997, p.5).

Asimismo, se destaca la expedición el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y que en 1993 se creó la Comisión Intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguardia de los Derechos de la Propiedad Intelectual (Gobierno Federal de México, 1997, pp. 5–8).

El Gobierno de México externa su preocupación por los grupos más vulnerables, para lo que decretó en la Nueva Ley del Seguro Social el esquema de aseguramiento voluntario al cual pueden acceder todos los mexicanos, independientemente de su condición de trabajador (Gobierno Federal de México, 1997, p.9).

Asimismo, da cuenta de la creación del Programa sobre Asuntos de la Mujer, el Niño y la Familia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que pretende lograr una atención de las quejas que se presentan sobre violaciones a los derechos humanos de mujeres y niños. De igual manera, la Secretaría de Educación Pública ha incluido los derechos de los niños en los libros de texto gratuitos que se distribuyen en toda la República mexicana para la enseñanza primaria (Gobierno Federal de México, 1997, pp. 43–52).

En las observaciones realizadas por el Comité podemos ver que en una de las revisiones más contundentes manifiestan su consternación por la falta de empeño por parte del estado mexicano para cumplimentar las recomendaciones específicas realizadas en el examen anterior. El Comité hace énfasis en su preocupación por la situación de pobreza y pobreza extrema que se vive en el país, las carencias educativas, de empleo y educación que viven las poblaciones indígenas y la corrupción como causante de la inaplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Manifiesta además su inquietud por la presencia de fuerzas militares en distintas comunidades indígenas, así como su intranquilidad por los abortos ilícitos, que representan la cuarta causa de mortalidad de mujeres en el país (CESCR, 1999, pp. 3–4).

El Comité recomienda principalmente que para su siguiente informe periódico el estado parte realice una evaluación de progresos alcanzados, asigne recursos para el desarrollo equitativo del país e intensifique esfuerzos para aliviar los efectos negativos ocasionados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (CESCR, 1999, pp. 4–6).

RESULTADOS DE LOS EXÁMENES MÁS RECIENTES ANTE LOS COMITÉS

Resultados del examen más reciente ante el CCPR

Al analizar el examen más reciente del Comité de Derechos Humanos de la ONU (CDH) —también conocido como Comité de los Derechos Civiles y Políticos (CCPR, por sus siglas en inglés)—, encargado de examinar a los estados parte sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), nos encontramos ante un terrible escenario.

La acumulación de homicidios dolosos, así como ejecuciones extrajudiciales, feminicidios, tráfico de migrantes, en especial de mujeres y niñas, desapariciones forzadas y uso desproporcionado de la fuerza por parte de las policías, el ejército y la marina y, además, la normalización de la represión contra defensores y defensoras de los derechos humanos, los efectos negativos de las reformas estructurales y hasta en leyes que legalizan el despojo, como la Ley de Zonas Económicas Especiales[2] —que, por cierto, hace una brevísima alusión al derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el artículo 18, a diferencia de las alusiones frecuentes que se hacen a "los inversionistas"—, nos cuestiona la manera como el estado mexicano se somete a un examen sobre el grado de cumplimiento de sus obligaciones al firmar y ratificar el PIDCP.

El conjunto de gravísimas violaciones a los derechos humanos, como los anteriormente mencionados, no solo ponen en entredicho el compromiso de México con el PIDCP y con todos los pactos y tratados internacionales de derechos humanos firmados por el estado, cuestionan la viabilidad misma del pleno respeto de todos los derechos humanos para todos y todas, y dan pie a la consideración de la posibilidad de que el actual presidente y los anteriores sean denunciados ante la Corte Penal Internacional por la comisión de delitos de lesa humanidad (Open Society Foundations, 2016). Hay derechos tan básicos que reconoce el PIDCP, como que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, según el artículo 19. Derechos básicos como el de-

2. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 1 de junio de 2016.

recho de reunión (artículo 21) o la libre asociación (artículo 22), los derechos de los niños (artículo 24), o el derecho a la no discriminación (artículo 26).

Este conjunto de derechos, en mayor o menor medida, están siendo violentados sistemáticamente en México. Las listas crecientes de manera permanente de homicidios dolosos, de desapariciones forzadas, de práctica generalizada de la tortura y los malos tratos, humillantes o degradantes, los feminicidios, ejecuciones extrajudiciales, represión violenta de protestas y manifestaciones, en particular contra los maestros que cuestionan la reforma educativa y su linchamiento mediático, así como la represión de protestas de los pueblos indígenas contra el despojo. Toda esta situación constituye la crisis humanitaria en materia de derechos humanos.

El análisis lo centramos en lo que el CDH cuestiona y la respuesta del estado mexicano. Ninguno da cuenta de las causas estructurales de la crisis humanitaria que vive el país, por lo que agregamos un epílogo que da cuenta de tres exploraciones de estas causas, que se reducen a una: la estrategia del estado para el control de la población que facilite el despojo de grandes empresas transnacionales y que ha quedado legalizado.

Informe por parte del estado mexicano

En relación con los temas prioritarios para el Comité, referentes a la situación del estado de excepción y las tareas de seguridad pública para las fuerzas armadas, (artículo 4º del PIDCP), el estado mexicano da a conocer en su V Informe Periódico ante el CCPR, correspondiente a enero de 2010, que en la historia de nuestro país solamente una vez se declaró formalmente el estado de excepción; que la suspensión y restricción de garantías se encuentra prevista en el artículo 29 constitucional, y resalta la reforma a los artículos 73 y 89 constitucionales, relativos a las facultades de los poderes legislativo y ejecutivo en materia de seguridad nacional, a efecto de ampliar la representatividad del proceso de toma de decisiones en este tema.

De igual manera, el estado mexicano menciona la creación de la Ley de Seguridad Nacional, ley que prevé la posibilidad de realizar intervenciones a las comunicaciones, mediante autorización judicial y solamente en caso de amenaza a la seguridad nacional.

Entre los criterios judiciales que destaca en su informe se encuentra los elaborados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que ha establecido que no es necesaria para la legalidad de la intervención de fuerzas armadas la declaración del estado de excepción. Esto porque puede haber situaciones que, sin considerarse estado de emergencia, requieren de esa intervención para evitar su empeoramiento, pudiendo intervenir el ejército, la fuerza aérea y armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, apoyando a las autoridades civiles, en sus diversas tareas de seguridad pública, sin poder intervenir por sí mismas, sino que es indispensable que sea realizada a solicitud expresa, fundada y motivada.

Con respecto a las respuestas que da el estado parte a la Lista de Cuestiones, en relación con los estados de excepción, ante la petición de informar a la luz del artículo 4 del PIDCP y de la Observación general Nº 29 del Comité, el proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Nacional que se encuentra en estudio del Congreso de la Unión, el estado mexicano afirma que existe la intención de crear la figura jurídica denominada "Declaración de existencia de una afectación a la seguridad interior", la cual permitiría la participación de las fuerzas armadas y otras instancias de seguridad del estado para enfrentar eventos que afecten la seguridad interior.

Esta iniciativa pretende definir claramente el procedimiento de participación de la Fuerza Armada Permanente y sus atribuciones en materia de seguridad interior y que esta propuesta de reforma no debe ser considerada como estado de excepción, dado que no es indispensable la suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional. También se pretende definir con claridad el procedimiento de participación de la Fuerza Armada permanente y sus atribuciones en materia de seguridad interior.

Respecto del cuestionamiento de si existen propuestas para modificar el Código de Justicia Militar con la finalidad de asegurar que el juzgamiento de las violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar recaiga siempre en la justicia civil, el estado mexicano afirma que la jurisdicción militar trata conductas cometidas por miembros de las fuerzas armadas en actos del servicio o con motivo de este, tiene su sustento legal en la Constitución y su objeto es preservar la disciplina militar.

Un tema de seguridad nacional y de violaciones de derechos humanos, del cual se cuestiona al estado mexicano y del que también menciona en su informe, es el arraigo, así como su relación con el artículo 9 del PIDCP (Del derecho a la Libertad y a la seguridad personal); México informa que el 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se reforman los artículos 16, 17, 18, 20, 21, 22, 73, 122, y 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución federal que tenía como principal objetivo establecer el sistema de justicia penal acusatorio. Este decreto incorpora el arraigo en el artículo 16 constitucional para casos de investigaciones y procesos seguidos por el delito de delincuencia organizada.

El estado mexicano afirma que la creación de la figura de arraigo (que es atípica y prácticamente desconocida para las demás democracias) surgió debido al crecimiento de grupos delincuenciales. El Comité cuestiona sobre si esta figura es compatible con los artículos 9 y 14 (este último sobre las garantías judiciales) y si se han adoptado medidas para prevenir la tortura durante la duración del arraigo, así como si existe un marco normativo de combate para la lucha contra la delincuencia organizada.

El marco de combate contra el crimen organizado se basa principalmente en la Ley federal contra la delincuencia organizada, que establece reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas por los delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada. El arraigo penal (detención de corto plazo) es una medida precautoria declarada por un juez a petición del Ministerio Público, que busca asegurar la protección de personas o bienes jurídicos, cuando exista riesgo fundado de que el inculpado en la investigación de un hecho delictivo se sustraiga a la acción de la justicia, garantizando su estancia durante la averiguación previa, permitiéndose este exclusivamente para casos en los que se investigue el delito de delincuencia organizada. El estado mexicano reconoce que para alguna parte de la sociedad el arraigo implica una violación de derechos humanos; sin embargo, justifica su uso en el combate a la delincuencia organizada.

Ante los cuestionamientos del Comité sobre si se han dejado de aplicar en determinado momento los derechos reconocidos en el PIDCP, así como las medidas legislativas para regular la participación de las fuerzas armadas, la forma en que se asegura en la práctica los derechos previstos en el PIDCP y la Constitución, si existe un plazo programado para retirar a las fuerzas armadas y el número de violaciones de derechos humanos registradas en este marco, se explica que las fuerzas armadas se encuentran subordinadas al Presidente de la República, del que se resalta tiene carácter de civil y es elegido democráticamente. De igual manera, se destaca la existencia de una Directiva (003/09) mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de

sus funciones y que la protección de los derechos humanos por parte del personal militar se asegura en la práctica de manera preventiva y correctiva.

Informa también que en el periodo del 1 de diciembre de 2006 al 31 de agosto de 2009 se han presentado ante la CNDH 1,836 quejas por supuestas violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar con motivo de la lucha contra el crimen organizado, las cuales corresponden al tipo de violación por cateos ilegales, detención ilegal, derecho a la vida, tortura y lesiones, emitiéndose únicamente 38 recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), las cuales fueron aceptadas en su totalidad.

México afirma que en ninguna parte del territorio nacional se han derogado los derechos reconocidos por el PIDCP y que el ingreso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública no implica una situación de estado de excepción en nuestro país.

Por último, es importante destacar que dentro de las sesiones del Comité se cuestiona sobre la figura del arraigo y se solicita información sobre casos de tortura durante procesos de arraigo —que han sido remitidos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)—, a lo que el estado mexicano responde que el arraigo es eficaz para combatir la delincuencia organizada y que no contraviene normas internacionales de derechos humanos, y está sujeto a control judicial; se incluyen medidas para prevenir la tortura durante su duración y que no ha habido casos de tortura de personas sujetas a arraigo. Si una persona que se halla sometida al proceso de arraigo alega que ha sido torturada podrá interponer una queja y el experto médico deberá informar a la Procuraduría, para que esta inicie una averiguación por tortura. Los jueces, afirma el estado mexicano, son exigentes en las pruebas que se requieren para una orden de arraigo, las cuales deben indicar con un alto grado de certeza que el acusado es probablemente culpable del delito que se investiga.

En la sesión con el Comité la delegación mexicana afirma que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se limita a la lucha contra la delincuencia organizada, quedando la delincuencia ordinaria y las situaciones derivadas de hechos como las manifestaciones públicas a cargo de la policía civil. Afirma también que el estado considera la figura de "estado de emergencia" como toda situación que debe ser atendida de inmediato para evitar una perturbación grave del orden o la seguridad pública, que permite que las fuerzas armadas intervengan en armonía con el artículo 4 del Pacto. A la fecha no se ha fijado plazo alguno para el retiro de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública.

Información por parte de la sociedad civil

En este examen la sociedad civil aporta información sumamente valiosa en sus informes, los cuales están directamente diseñados para sugerir preguntas que el Comité deba realizar al estado mexicano. Son preguntas que plantean una dura crítica a los múltiples incumplimientos del estado mexicano al pacto, siendo las preocupaciones más destacadas de la sociedad civil las relativas a la militarización de áreas tanto urbanas y rurales con motivo de la guerra contra el narcotráfico, la colaboración de las autoridades con el crimen organizado, la revictimización de los familiares de los desaparecidos forzados y la falta de protocolos para identificar restos humanos encontrados en fosas clandestinas (Fundar, 2014).

Además, resaltan las graves violaciones que sufren en especial las personas migrantes, hechos como la masacre de San Fernando, Tamaulipas, donde 72 migrantes fueron desaparecidos, y la masacre de 49 personas en Cadereyta, Nuevo León, son resaltados por organizaciones como la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.,

además de que se señala que el estado mexicano no solo toleró estos eventos, pues conocía ampliamente el fenómeno de secuestros masivos de migrantes con fines extorsivos, sino que participó activamente en ellos. Los delitos y violaciones cometidas en contra de personas migrantes no se investigan desde una perspectiva de sistematicidad y generalidad, sino que se abordan como casos aislados y no existen políticas de búsqueda de personas desaparecidas coordinadas regionalmente ni mecanismos de cruce de información.

Otro de los problemas que se señala es la sobrepoblación de las cárceles de todo el país, la gran cantidad de detenidos en prisión preventiva que esperan una sentencia final y que 60% de las sentencias condenatorias son de delitos menores (AsiLegal, 2014). De igual manera es reiterada la preocupación por la problemática de la tortura en los procesos penales, el reiterado uso del arraigo, y la arraigada práctica institucional de exhibir a personas detenidas o a víctimas del delito ante los medios de comunicación y la opinión pública que surgió a partir de que el gobierno de Calderón intentó legitimar y publicitar su estrategia de combate al narcotráfico.

En los Informes también se denuncian los megaproyectos y cómo estos implican una violación continua y constante del derecho al acceso a la información, a la consulta, del derecho a la participación, del principio de no discriminación y de la obligación de la protección de las personas pertenecientes a minorías étnicas y el abuso del fracking, que ocasiona diversos riesgos de impactos socioambientales que perjudican los derechos humanos a la salud y a la integridad personal de la población afectada (CEMDAb, 2016).

Una de las situaciones que llama la atención de lo informado por la sociedad civil para la revisión del cumplimiento del Pacto es la de las demandas que hacen sobre la discriminación en materia de derechos sobre la tierra hacia la mujer. El marco jurídico actual en materia agraria avala la exclusión de las mujeres de la propiedad y les impone permanentemente la mediación de los hombres. Al terminarse el reparto agrario las vías para que más mujeres puedan acceder como titulares de tierras es la herencia, la cesión gratuita o la compra de tierras. Sin embargo, no se puede pasar por alto la existencia de condicionantes como las leyes agrarias, legislaciones civiles y las costumbres que al estar cimentadas en concepciones patriarcales constituyen un obstáculo para el reconocimiento de la mujer rural como ciudadana independiente con derechos iguales (Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas A.C., 2014).

Evaluación por parte del CCPR

En los dos últimos procesos de evaluación a los que se sometió México se destacó que los problemas más relevantes versan sobre la militarización, la violencia cometida contra las mujeres, las desapariciones forzadas, los actos de tortura y malos tratos, la situación de violencia y de inseguridad a la que se enfrentan los y las defensores de derechos humanos y periodistas, y la falta de consulta a los pueblos indígenas. Problemáticas que en su mayoría han sido abordadas en otros capítulos, por lo que nos interesa centrarnos en otra problemática de suma relevancia, y es sobre el estado de excepción en México, situación que se encuentra regulada en el artículo 4º del PIDCP y que a la letra dice:

> 1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados parte en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la

situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.
3. Todo Estado parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados parte en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1996).

La observación general 29 emitida por el Comité establece las situaciones y los términos en las que puede invocarse la forma y los derechos que no pueden ser restringidos durante el tiempo que dure este estado excepcional, como son el derecho a la vida, a un trato digno, la libertad de expresión, de asociación y reunión pacífica, a no sufrir tortura o malos tratos, entre otros. Asimismo, diversos relatores especiales como el de ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; el de derecho a la libertad de expresión y el relator sobre libertad de asociación y reunión pacífica han recordado la obligación que tienen los estados que han declarado el estado de excepción de garantizar la permanencia de estos derechos.

Es importante señalar que este mecanismo solo puede aplicarse en un territorio del país o en toda la nación de manera temporal y excepcional. Es decir, que la situación sea tan grave que "ponga en peligro la vida de la nación" (CCPR, 2001, p.3). También es necesario que el país reconozca que ha entrado en tal estado y que le haga saber al Comité el motivo y la duración del mismo. En esta misma línea, según la observación general 29, "durante un conflicto armado, ya sea internacional o no internacional, son aplicables las normas del derecho internacional humanitario, que contribuyen, junto con las disposiciones del artículo 4 y del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, a impedir el abuso de las facultades excepcionales del Estado" (CCPR, 2001, p.3).

El Comité ha expresado en diversas ocasiones su preocupación porque parece que algunos estados, como México, han aplicado esta disposición y suspendido garantías sin hacerlo de manera oficial y sin cumplir los requisitos para ello. Por eso, en la Lista de Cuestiones previa a la presentación del V informe del estado mexicano, el Comité solicitó que el estado mexicano se sirviera a "informar si en algún lugar del territorio del Estado parte los derechos reconocidos por el Pacto se habían visto derogados" (CCPR, 2009, p.2). De igual forma, le solicitaron que, a la luz de la participación de las fuerzas armadas en el combate al crimen organizado, informaran lo siguiente:

Las medidas legislativas y de otra índole que habían sido tomadas para asegurar la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles; sobre cómo se asegura en la práctica el respeto a los derechos y garantías previstos en el Pacto, la Constitución y las leyes; si existe un plazo programado para retirar a las fuerzas armadas de la lucha contra el crimen organizado y cómo se está reforzando a las fuerzas de seguridad oficiales; así como el número de denuncias de violaciones de derechos humanos recibidas en este

marco, las sanciones aplicadas a los responsables y los remedios disponibles para las víctimas (CCPR, 2009, p.2).

Durante las sesiones de evaluación a México en la que el estado presentó su V informe quienes integran el Comité abordaron en distintos momentos el tema del estado de emergencia. Un ejemplo de ello es cuando muestran su preocupación acerca de las enmiendas realizadas a la Ley de Seguridad Nacional, ya que establecen que estas suponen un riesgo de que se deroguen los derechos del Pacto o se limitan en la lucha de la delincuencia organizada.

Además, le señalaron que "debe ser consciente del modo en que podrían derogarse los derechos y de manera en que las entidades federativas podrían aplicar la legislación para eludir el cumplimiento de tratados internacionales" (CCPR, 2010, p.7). De forma contundente le cuestionaron: "¿Están las fuerzas armadas derogando derechos garantizados en la Constitución y en el Pacto en el contexto del estado de emergencia en Chihuahua?" (CCPR, 2010, p.7).

En este mismo sentido, enfatizaron que a los militares no deben atribuírseles labores de seguridad pública pues ellos están entrenados y capacitados para luchar contra enemigos, y no para realizar acciones encaminadas al mantenimiento del orden público. Y es que los miembros de las fuerzas armadas reciben un entrenamiento totalmente diferente al de los cuerpos policiacos.

Lo anterior lo pudieron mostrar Periodistas de a Pie en el reportaje "Cadena de mando" (Periodistas de a Pie, 2016), en el que rescataron los testimonios de militares que están involucrados en casos de homicidio, para entender un poco la lógica y el entrenamiento militar que reciben y cómo es que esto influye en las actuaciones que realizan para combatir al crimen organizado. En este reportaje los militares implicados, que en su mayoría entraron a las fuerzas castrenses para salir de la pobreza a los 18 años, afirmaron que los homicidios fueron llevados a cabo por órdenes directas de sus superiores. Por tanto, el problema de la militarización en nuestro país es estructural, los militares que ejecutan no son los únicos responsables, es una institución que desde sus cúpulas ordena matar, porque, como dice el reportaje: "los muertos no hablan".

En este sentido, tal es la preocupación del Comité sobre la información que ha recibido acerca del contexto de militarización, violencia y la perpetración de violaciones de derechos humanos de manera generalizada en México que, una vez más, en la Lista de Cuestiones previa a la presentación del VI informe del estado mexicano, preguntan: "¿Desde la adopción de las anteriores observaciones finales del Comité, se ha declarado algún estado de excepción o si ha existido alguno de hecho en alguna región? Y, de ser el caso, proporcionar información detallada al respecto" (CCPR, 2014, p.3), dando a entender el Comité que existe la información, o al menos la sospecha, de que algunas partes de México se encuentran en estado de excepción no declarado formalmente.

Además, en las observaciones finales el Comité le solicita al estado mexicano que "proporcione información actualizada acerca de las medidas adoptadas y los resultados obtenidos para garantizar que la seguridad pública sea mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares, y en ningún caso por 'grupos de autodefensas' o similares" (CCPR, 2014, p.3).

Cabe mencionar que las cuestiones y observaciones en torno al asunto de la militarización es una constante en los procesos de evaluación de los diversos Comités de las Naciones

Unidas, así como de los diversos relatores especiales tanto del Sistema Universal como del Interamericano, y es que a escala internacional no se logra comprender por qué las fuerzas armadas realizan acciones de seguridad pública ni por qué después de casi diez años, estos elementos de las fuerzas armadas siguen en las calles realizando funciones de seguridad para las que no están capacitados.

En el contexto actual de graves violaciones de derechos humanos y violencia extrema por el que pasa el país pudiéramos afirmar que vivimos en un estado de excepción no reconocido formalmente. La cuestión aquí es ¿por qué el estado lo niega ante el Comité? Porque no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 4° del Pacto y en la Observación 29 para declarar formalmente tal disposición.

Y, pese a los esfuerzos del Comité por evaluar a México, así como el trabajo arduo que realizan las organizaciones de la sociedad civil por presentar sus informes sombra, y así ampliar el panorama a los miembros del Comité sobre la situación que se vive en el país, lo cierto es que la hipótesis de que vivimos en un estado de excepción no declarada formalmente no se sostiene. Si estuviéramos en un estado de excepción habría derechos que seguirían vigentes como el derecho a la vida, la libertad de expresión, el trato digno; derechos que, tal como lo han señalado diversos expertos, no están plenamente garantizados y protegidos en nuestro país, y como lo menciona el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns:

> En la práctica, la forma de un sistema adecuado de rendición de cuentas en relación con la violación del derecho a la vida da lugar a que los agentes de policía estén por encima de la ley. En efecto, se les otorga el poder discrecional de crear una situación peor que un mini estado de excepción en dos sentidos importantes: en un estado de excepción normal el derecho a la vida es inderogable y la declaración del estado de excepción está sujeta a limitaciones estrictas (Heyns, 2016, p.18).

Conclusiones preliminares de la evaluación

Los problemas que más atiende el Comité versan principalmente sobre la militarización y las violaciones de derechos humanos que se han incrementado a partir de ella, como las desapariciones forzadas, los actos de tortura y malos tratos, la situación de violencia y alta vulnerabilidad de los defensores y defensoras de derechos humanos, así como periodistas y activistas sociales.

El Comité manifiesta su preocupación por la falta de progreso en la aplicación de sus recomendaciones anteriores, incluidas las relativas a la violencia contra las mujeres, el despliegue de las fuerzas armadas, la falta de cumplimiento de las obligaciones del estado parte en virtud del Pacto en todas las partes de su territorio pueda verse dificultada por la estructura federal del estado parte. Le preocupan además las desigualdades entre hombres y mujeres en diferentes aspectos, la ilegalidad del aborto, la falta de armonización legislativa sobre el delito de desaparición forzada, la legalidad del uso del arraigo penal y la falta de consulta a los pueblos indígenas.

El Comité recomienda al estado parte adoptar todas las medidas para garantizar que las autoridades, incluidos los tribunales, en todos los estados, sean conscientes de los derechos enunciados en el Pacto y de su deber de garantizar su aplicación efectiva.

TABLA 7.3 PERFILES DEL CCPR, TODOS MIEMBROS DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS

Miembro	Trayectoria
Tania María Abdo Rocholl	Licenciatura en Derecho, por la Universidad Nacional de Asunción, Paraguay; miembro del CEDAW (2011), miembro de la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE), entre otros.
Yadh Ben Achour	Doctorado de Estado en Derecho de la Facultad de Derecho de París; profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de Túnez; presidente de la Alta Autoridad para alcanzar los objetivos de la revolución, la reforma política y la transición democrática en Túnez, entre otros.
Ilze Brands Kehris	Universidad de Estocolmo (Economía), ha desempeñado cargos de director del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, miembro del Consejo de Administración y del Consejo Ejecutivo de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, entre otros.
Sarah Cleveland	Estudios de Derecho Público en Universidad de Yale, ha desempeñado los cargos de consejero de Derecho Internacional en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, Grupo de Trabajo sobre Detención Sin Prueba. Cofundador y coordinador de un grupo de trabajo académico que explora cuestiones legales y políticas relacionadas con la detención de sospechosos de terrorismo, entre otros.
Ahmed Amin Fathalla	Diplomado en Relaciones Internacionales, Instituto Internacional de Administración Pública París, ha desempeñado el cargo de embajador de Egipto en el Reino de los Países Bajos, entre otros.
Olivier de Frouville	Doctorado en Derecho Público en la Universidad de París X-Nanterre, ha desempeñado cargos en Centro de Investigación sobre Derechos Humanos y Derecho Humanitario (CRDH), miembro de la Comisión Consultiva Nacional de Derechos Humanos, entre otros.
Christof Heyns	Relator especial de Ejecuciones extrajudiciales, profesor de Derecho de los Derechos Humanos en la Universidad de Pretoria, entre otros cargos.
Yuji Iwasawa	Estudios de Derecho en la Universidad de Tokyo, ha desempeñado cargos como profesor de Derecho Internacional en la Universidad de Tokyo, juez en el Tribunal Asiático de Banca y Desarrollo, entre otros.
Ivana Jelic	Doctorado en Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Belgrado, ha sido miembro del Comité Asesor sobre el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Consejo de Europa, Estrasburgo.
Bamariam Koita	Estudios en la Facultad de Derecho de Dakar, ha sido presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Mauritaine, entre otros cargos.
Marcia V. Kran	Estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad de Toronto, ha sido directora de la División de Investigación y Derecho al Desarrollo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Centro Regional para Asia-Pacífico.
Duncan Laki Muhumuza	Estudios de Derecho en Universidad de Makerere Kampala, ha sido asesor jurídico de la Misión Permanente de Uganda ante las Naciones Unidas, entre otros cargos.
Photini Pazartzis	Estudios de Doctorado en Derecho Universidad de París-II, ha sido becario visitante en el Centro de Investigación de Derecho Internacional de Lauterpacht, Universidad de Cambridge, entre otros cargos.
Mauro Politi	Estudios de Derecho en la Universidad de Yale, ha sido profesor titular de Derecho Internacional, Universidad de Trento (Italia).
José M. Santos Pais	Estudios de Derecho en la Universidad de Lisboa, ha sido miembro del Ministerio Público de Portugal.
Anja Seibert-Fohr	Doctora en Ciencia Jurídica en la Universidad George Washington.
Yuval Shany	Doctor en Derecho por la Escuela de Estudios Africanos y Orientales, Universidad de Londres, ha sido codirector en el Proyecto en Tribunales y Cortes Internacionales.
Margo Waterval	Estudios de Derecho en la Universidad Anton de Kom, Surinam.

Fuente: Elaboración con datos de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Se deben intensificar medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas; llevar a cabo investigaciones rápidas y eficaces en actos de violencia contra la mujer; armonizar la legislación sobre el aborto en todos los estados en consonancia con el Pacto; adoptar medidas inmediatas para garantizar que todos los casos graves de violaciones de los derechos humanos, incluidas las cometidas durante la llamada Guerra Sucia, sigan siendo investigadas; fomentar una mejor distribución de la población penitenciaria, la modificación del código de justicia militar y garantizar a los periodistas y los defensores de los derechos humanos el derecho a la libertad de expresión en la realización de sus actividades.

El Comité cuestiona si se ha suspendido la aplicación del pacto en el país sin cumplir los requisitos para ello, las medidas legislativas existentes para subordinar a las fuerzas armadas a las autoridades civiles, y si existe un plazo programado para retirar a las fuerzas armadas de la lucha contra el crimen organizado, las denuncias recibidas por violaciones de derechos humanos, así como las sanciones a ellos y las reparaciones a las víctimas.

De este diálogo entre el Comité y la delegación mexicana, en el contexto de las denuncias de las organizaciones de la sociedad civil, la hipótesis del estado de excepción no declarado formalmente no explica las causas estructurales de la crisis humanitaria en materia de DH que vive el país. Tal declaración supondría el respeto de ciertos derechos como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura.

México ha sobrepasado el estado de excepción al transgredir todos estos derechos que se consideran inviolables ante cualquier situación. Por tanto, requerimos acudir a otra explicación que nos ayude a comprender la actual crisis humanitaria de graves violaciones a los derechos humanos.

A lo más que podemos llegar en el análisis de las sesiones del Comité que examina a México es al cuestionamiento que realiza a la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y su exigencia al estado mexicano de que fije una fecha para su retiro, así como que impulse la profesionalización de las policías. Recomendaciones a las que México responde con el silencio.

Algo que nos puede ayudar a situar las recomendaciones del Comité es atender a los perfiles de sus miembros, como aparecen en la tabla 7.3.

RESULTADOS DEL EXAMEN MÁS RECIENTE ANTE EL CESCR

En este apartado, nos abocamos al examen más reciente realizado por el Comité del PIDESC al estado mexicano para averiguar qué de lo evaluado en ese examen nos ayuda a dar respuesta a las buscadas causas estructurales y sistémicas de la violación de derechos fundamentales.

A continuación describiremos las principales problemáticas y violaciones de derechos humanos que destaca la sociedad civil a través de sus informes sombra. Primero se abordará lo relativo a los derechos ambientales y la autodeterminación de los pueblos para continuar con los derechos laborales, la salud y la educación, la soberanía alimentaria, los derechos culturales y, para finalizar, se analizará un breve apartado sobre las consecuencias reales que ha tenido la aplicación del TLCAN en México.

Una de las preguntas que nos hemos hecho a lo largo del análisis son las causas estructurales de la sistemática violación de los derechos humanos y, en especial, por uno de sus más terribles efectos, las ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas de defensores y defensoras de derechos humanos, particularmente los que defienden derechos ambientales y de los pueblos indígenas.

Hemos dado cuenta del cumplimiento parcial de las recomendaciones de los procedimientos especiales, tanto de los comités de expertos como de relatores especiales, así como de recomendaciones no cumplidas o de recomendaciones reiteradas, todo ello con la finalidad de dar cuenta de las buscadas causas estructurales y sistémicas de la violación de derechos fundamentales, como los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Cabe resaltar que debido a la falta de informes emitidos por la sociedad civil en los exámenes anteriores la información revisada sobre este tema proviene tanto de los informes emitidos al Comité por parte de la sociedad civil para el examen previsto a realizarse en 2017, así como de organizaciones como el Centro Europa–Tercer Mundo (CETIM), la revista *América Latina en Movimiento* (ALAI) y la Red Mexicana de Acción Frente al libre Comercio (REMALC).

Asimismo, revisamos el informe del estado Mexicano V–VI combinados, entregado en el año 2016; de la sesión anterior que se llevó a cabo en el 2006, revisamos el IV informe de México entregado en el año 2005, así como lo valorado por el comité, como del Grupo de Trabajo Derechos Humanos y Empresas Transnacionales (GTDHETN), quienes evalúan el cumplimiento de las Empresas Transnacionales sobre el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Informe del estado mexicano

El estado mexicano comienza a desarrollar su informe IV para dar cuentas al Comité de esta manera: "El respeto y protección de los DESC es además congruente con la tradición histórica de México en cuanto al desarrollo de normatividad en la materia, sobre todo, en cuestión de derechos sociales" (Gobierno Federal de México, 2004, p.3)

En este apartado se visualizan las acciones que el estado mexicano informa ante el Comité y también se identifican las preocupaciones del Comité de las que no da cuenta alguna. Como se verá más adelante, el estado mexicano presume cuando se trata de educación, igualdad de género y derechos de los indígenas y defiende el TLCAN en todo momento.

El informe IV menciona la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de marzo de 2003. Esta ley establece en su artículo 8 que "ninguna persona podrá ser sujeto a cualquier tipo de discriminación a causa o en virtud de la lengua que hable" (Gobierno Federal de México, 2004, p.31). También prevé la discriminación a indígenas puesto que establece en su artículo 24 que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas promoverá la expedición de leyes que sancionen y penalicen "cualquier tipo de discriminación, exclusión y explotación de las personas hablantes de lenguas indígenas nacionales, o que transgredan las disposiciones que establecen derechos a favor de los hablantes de lenguas indígenas nacionales" (Gobierno Federal de México, 2004, p.31).

En la examinación que se le hizo al estado mexicano en 2006 se le preguntó específicamente por la situación de las comunidades indígenas, así como por los esfuerzos realiza-

dos para reconocer el conocimiento ancestral, su derecho sobre la tierra y el acceso a una educación bilingüe. Los delegados mexicanos contestaron que las cuestiones relativas a los indígenas son de suma importancia para el estado mexicano, por lo que se han realizado políticas públicas multisectoriales con perspectiva de género e igualdad para dar solución a los múltiples problemas que atañen y afectan a las comunidades indígenas. Especialmente en materia de educación, ya que ha habido un aumento presupuestal, con un gasto fuerte en educación intercultural bilingüe, sin que aporten datos precisos.

También se hace gala de la reforma constitucional del 2001, que consagra el derecho de todos los pueblos autóctonos a la autodeterminación y autonomía. Esta reforma incorporó principios para regular conflictos internos manteniendo el respeto a las garantías individuales, los derechos fundamentales y la dignidad e integridad de las mujeres. Además, consagra el derecho de los pueblos indígenas de preservar su lengua, sus saberes y todos los elementos constitutivos de su cultura y su identidad.

El estado mexicano menciona en su IV informe el diseño del proyecto "Legislar con Perspectiva de Género", que busca incorporar esta perspectiva en las iniciativas de ley. Los principales temas que este proyecto trata son: presupuestos con perspectiva de género, los derechos laborales de las mujeres, los sistemas de cuotas en la participación política de las mujeres, entre otros.

También se presentó en 2003 una propuesta de reforma a diversos artículos de la Ley de Planeación y a la Ley de Información Estadística y Geografía. Estas reformas tienen por objeto crear políticas demográficas que incluyan perspectiva de género e incidir para que en la planeación nacional se apliquen criterios de equidad de género.

Otras medidas que resaltó el estado fueron las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las cuales han tenido impacto en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres; los talleres metodológicos y de sensibilización llevados a cabo por el INMUJERES, a los que asistieron funcionarios/as públicas de 36 dependencias, y la revisión por parte de la SEDESOL de las Reglas de Operación para incorporar la perspectiva de género a 16 programas con el objetivo de asegurar a la mujer igualdad de derechos y de acceso a los recursos económicos.

En su IV informe menciona el estado mexicano que cuenta con acciones de vinculación directa o bolsas de trabajo para mostrar las oportunidades de trabajo que ofrecen las empresas. En este mismo sentido, cuenta con ferias de empleo en las que se reúnen demandantes y oferentes en un mismo espacio físico, mas no proporciona información detallada sobre la logística de este evento ni de sus resultados.

En materia legislativa, se presentó una iniciativa para reformar la Ley del Trabajo; entre las principales reformas se encuentran:

—La prohibición y sanción del hostigamiento sexual; se prohíbe despedir o coaccionar a una trabajadora para que renuncie por estar embarazada, por cambiar de estado civil o por tener niños a su cuidado.
—Facilidades al empleador para que envíe a sus trabajadores a terminar la educación primaria, secundaria o preparatoria.

En resumen, en este apartado el estado mexicano dedica 65 páginas, de las 271 con las que cuenta el informe, alrededor de 25%, a explicar e informar acerca de este derecho reconocido por el PIDESC.

En la Lista de Cuestiones encontramos que otra de las preguntas que no responde en su totalidad es sobre las medidas adoptadas para "aplicar la legislación laboral en maquiladoras, en especial en cuanto a tiempo extra no pagado, acoso sexual, discriminación en el empleo, inexistentes precauciones de salud y seguridad, despidos injustificados y contratos temporales no escritos impuestos a los trabajadores" (Gobierno Federal de México, 2006). El estado responde que ha realizado inspecciones a maquiladoras en materia de seguridad e higiene; sin embargo, esa es toda la información que aporta. En el mismo sentido de los derechos laborales da una serie de razones por las cuales no ha ratificado y no planea ratificar siete de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

A pesar de que el IV informe cuenta con casi 300 páginas y a pesar de que el Comité ha expresado su particular preocupación por el TLCAN, el estado mexicano le dedica únicamente una página a esta cuestión. Se menciona, por ejemplo: "El TLCAN ha logrado crear grandes polos de desarrollo principalmente en las zonas fronterizas y en el centro del país; no obstante, otras regiones han quedado marginadas de este crecimiento" (Gobierno Federal de México, 2004, p.251).

Las acciones que menciona el estado mexicano van enfocadas a lograr el desarrollo regional. El mecanismo que menciona el gobierno mexicano es el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006, así como por la creación de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional de la Presidencia de la República cuyo objetivo es "promover el diseño de políticas territoriales de largo plazo, junto con la evaluación, coordinación e implementación de políticas y programas que impulsen el desarrollo regional" (Gobierno Federal de México, 2004, p.251). Asimismo, hace mención del Plan Puebla–Panamá, que busca impulsar el desarrollo y la conectividad de la región sur–sureste de nuestro país.

En las actas de las sesiones del examen la postura del estado mexicano frente al TLCAN es defender el acuerdo comercial. Cuando se le pregunta por los supuestos efectos negativos del TLCAN uno de los delegados de México respondió que las desigualdades en términos y de reparto de la riqueza no aparecieron con el tránsito a la economía de mercado, sino que se remontan al periodo colonial e incluso precolonial (Consejo Económico y Social, 2006).

También argumenta que a las únicas personas a las que el TLCAN puede llegar a perjudicar son los pequeños productores que venden sus mercancías en los mercados locales, y que el estado mexicano está tomando cartas en el asunto para elaborar una política social que permita compensar a los "perdedores" (Consejo Económico y Social, 2006). Sin embargo, en opinión de la delegación mexicana, ha dado más beneficio al pueblo mexicano, consiguiendo conquistas sociales como el derecho a los servicios de salud por parte de los jornaleros —aunque a los jornaleros del Valle de San Quintín, en Baja California, no les han cumplido las promesas de seguridad social y recientemente marcharon en caravana con otros jornaleros hacia la Ciudad de México—, además de crear empleo (lo que genera ingreso), dinamizar la producción y por lo tanto favorecer el bienestar (Consejo Económico y Social, 2006).

Como observamos en este apartado, el estado mexicano cuenta con mecanismos legislativos para proteger y garantizar los DESCA a mujeres e indígenas; aunque en menor cantidad, también cuenta con políticas públicas y planes que buscan el desarrollo de grupos vulnerables. Por otra parte, el estado mexicano menciona detalladamente las acciones tomadas en torno al derecho al trabajo, aunque es preocupante que no mencione los resultados o el efecto que han tenido las acciones llevadas a cabo.

En derechos laborales el estado mexicano defendió en todo momento el TLCAN y hace mención de los principales retos con los que se enfrenta México, pero no dedica espacio

para explicar cuáles han sido las afectaciones, al contrario, solo menciona que unas partes han salido beneficiadas y otras no, pero no queda claro realmente cuánto se han beneficiado o cuánto se han afectado. Tampoco se detalla en qué consisten los planes de desarrollo regional con los que cuenta ni el impacto que han tenido. El ejercicio de cuestionamiento que existe entre el CESCR y el estado mexicano pone en perspectiva cómo se ha retrocedido en los derechos que protege el PIDESC.

Informes de la sociedad civil

Desde la sociedad civil se critica que durante el actual sexenio del presidente Enrique Peña Nieto ha habido una constante en el desarrollo de megaproyectos que han propiciado la invasión de territorios de pueblos y comunidades indígenas. Entendemos por megaproyectos aquellas inversiones de construcción, demolición, extracción y expropiación realizadas por el estado y empresas transnacionales (ETN) que se ostentan como proyectos modernizadores, pero que tienen como finalidad la extracción de recursos naturales y la explotación y destrucción de la tierra.

Al respecto, se menciona que en el país "más de 2,500 ejidos y comunidades indígenas están en riesgo de ser ocupadas total o parcialmente por empresas energéticas" (Ramírez, 2017, p.3). De igual manera, se señala que no existe una consulta previa ni información necesaria hacia estos pueblos cuando se pretende desarrollar un proyecto que les concierne. Por eso le piden que cuestione al estado mexicano sobre las medidas instrumentadas para cumplir con la recomendación del Comité en 2006 sobre la consulta a las comunidades afectadas por megaproyectos en las tierras que poseen y ocupan tradicionalmente.

Puesto que muchos pueblos y comunidades han sido despojados de sus tierras y, en consecuencia desplazados, piden que se proporcione información de cómo se protege a las comunidades de las amenazas, la violencia, la ruptura del tejido social, del desplazamiento y el despojo de sus tierras y territorios ancestrales cuando se quiere llevar a cabo un proyecto, así como las medidas adoptadas para sancionar y reparar el daño cuando sucede el despojo, desplazamiento y la afectación de bienes comunes como el agua, la tierra y otros elementos medioambientales, sociales y culturales que constituyen parte de los territorios.

Por otro lado, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) emitió un informe relativo a la situación de los y las defensoras de derechos humanos en México durante el periodo de julio de 2015 a junio de 2016, en el que destacan las siguientes problemáticas: la falta de una mayor visibilización de las violaciones derechos humanos al no existir información y estadísticas suficientes al respecto, la falta de información y consulta previa destinada a las comunidades afectadas, la falta de sanción y justicia debida a los casos de violaciones derechos humanos, la vulnerabilidad de las mujeres defensoras de los derechos humanos por el actual marco de violencia de género (CEMDA, 2016).

Por último, se menciona que en el 2010 solamente se registraron 10 violaciones a derechos humanos de los defensores de derechos humanos, pero en el periodo estudiado del informe la cifra se elevó a 109 casos (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017).

Por lo que respecta a los derechos laborales, es importante mencionar que se hace especial énfasis en la brecha existente entre hombres y mujeres para el pleno disfrute de este derecho. Una de las preocupaciones principales que destaca la sociedad civil con respecto a las violaciones de los derechos laborales tiene que ver con el desempleo destacando que 30% de la población es parte de la población económica no activa, además de que de la po-

blación empleada en 2016, 61.78% eran hombres y solamente 38.1% eran mujeres, lo que da cuenta de la brecha por violencia de género que discrimina a uno sobre otro (Asociación Dominicans for Justice and Peace; 2017, p.5).

Con respecto al salario, la situación no es nada prometedora tampoco debido a que a pesar de que este ha aumentado, aún no es suficiente para poder adquirir una canasta básica. Y, con respecto a la brecha de género, es lamentable que lo que ahora constituyen los salarios promedio de las mujeres es lo que eran los salarios de los hombres hace 10 años, esto aunque se haga el mismo trabajo (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017, p.6).

Dentro de esta misma lógica también se menciona que en 2014 todavía era muy alto el porcentaje del trabajo no remunerado destinado a las labores domésticas y de cuidados, siendo este de 18% y realizado en su mayoría por las mujeres (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017, p.6).

De igual manera, debido a que la disminución del poder adquisitivo del salario mínimo de los mexicanos constituye una de las principales problemáticas y retos en el país, le proponen al Comité que le pida al estado una explicación sobre cuáles son las medidas que se han tomado para atenderla y solucionarla, pues desde 1999 el Comité DESC lo destacó en sus observaciones finales y le recomendó que adoptara medidas eficaces para garantizar el cumplimiento del artículo 7 del PIDESC, en el que se establece el derecho que toda persona tiene a gozar condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.

Debe señalarse que esta recomendación no fue cumplida por el estado mexicano, por lo que en 2006 el Comité reiteró su recomendación y encomendó al estado que velara por que los salarios fijados por la Comisión Nacional del Salario Mínimo sean suficientes para asegurar que todos los trabajadores/as y empleados/as puedan gozar de condiciones de vida dignas para ellos/as y sus familias.

Con respecto al derecho a la salud, sigue habiendo una brecha de accesibilidad debido a que la seguridad social está ligada a la cuestión de la accesibilidad laboral, pues 61.2% de la población no tiene acceso a ella (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017, p.8). En 2017 el gobierno recortó 10.81% el presupuesto asignado a la Secretaría de Salud Federal, razón por la cual organizaciones de la sociedad civil solicitan se le cuestione al estado mexicano sobre las razones por las que realizó ese recorte. Además, con respecto a una de las necesidades básicas, que es el abastecimiento del agua, todavía existe 5.42% de las viviendas en el país que tienen que acarrearla.

En educación, preocupa el alto porcentaje de deserción escolar, ya que para 2013 los jóvenes de 17 años con oportunidad educativa eran solamente 54.1% (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017, p.16). Otra problemática es la calidad de la educación respecto de la infraestructura y los servicios públicos que se proporcionan a las escuelas; para 2013 una de cada dos escuelas no contaba con agua, luz o drenaje. También se hace énfasis en la brecha regional del país, ya que en Oaxaca 42% de las escuelas no cuenta con acceso a la energía eléctrica (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017, p.11).

Uno de los señalamientos más importantes es el de cómo la agroindustria ha sido una de las principales causas que afectan el desarrollo de la soberanía alimentaria en la región, y preocupa el uso intensivo de agroquímicos y transgénicos que tienen como consecuencia el deterioro del medio ambiental y la reducción de tipos de especies cultivadas en la región.

Menciona que "el estado mexicano no cumple con el requisito de generar por lo menos 75% de los alimentos para su población, y al importarlos tampoco atiende al principio de idoneidad de los productos alimenticios, poniendo con ello en riesgo la soberanía alimenta-

ria del país" (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017, p.10). Por último, el estado mexicano ha otorgado millones de hectáreas a diversas ETN (por ejemplo, a Monsanto se le han concesionado 5 millones de hectáreas) con permisos para la siembra de transgénicos (que en total son 831 permisos en un área de 15 millones de hectáreas), aportando al deterioro ambiental y la falta de soberanía alimentaria en el país (Asociación Dominicans for Justice and Peace, 2017, p.11).

Se ha también permitido la importación y utilización de pesticidas y productos químicos prohibidos o restringidos, lo que ha causado daños ambientales y problemas de salud pública. El Comité pide que el estado mexicano proporcione información acerca de las medidas aplicadas al respecto, haciendo énfasis en que el Comité de Derechos del Niño ya había recomendado la prohibición de estos productos.

Sobre los derechos culturales, la organización Christian Solidarity Worldwide aportó un informe sombra que hace énfasis en la restricción de libertad de religión que afecta principalmente a las comunidades indígenas. Se menciona que en Hidalgo y Chiapas se les obliga a participar, por parte de las autoridades locales, en festividades religiosas que no son de su creencia: las agresiones por no hacerlo llegan incluso hasta el encarcelamiento. Otro tipo de violaciones de derechos humanos a personas de estas comunidades indígenas han sido la interrupción del suministro de agua y electricidad, la imposición de multas, el impedimento a niños de asistir a las escuelas y el desplazamiento forzado (Christian Solidarity Worldwide, 2017, p.3).

Asimismo, organizaciones como Tlachinollan, CEMDA y CMDPDH, entre otras, señalan que los derechos culturales de pueblos y comunidades indígenas están siendo afectados por la construcción de megaproyectos en territorios que son sagrados para ellos. Por eso le piden al Comité que le solicite al estado mexicano que informe de qué manera protege y garantiza los derechos culturales de pueblos y comunidades indígenas como Wirikuta, Las Cruces y San Mateo del Mar, entre otros que se encuentran en esta situación.

Uno de los señalamientos más reiterados por las sociedades civiles es el de las consecuencias del TLCAN en el país y su vínculo con el cumplimiento del PIDESC; aunque este tratato pretendía generar más y mejores empleos son diversas las sociedades civiles que señalan una baja en la proporcionalidad del salario mínimo y la desocupación de la población en edad de trabajar.

Organizaciones campesinas realizaron un pronunciamiento en Ciudad Juárez el 10 de enero del 2014 contra el TLCAN, en el cual se critica que el acuerdo solamente ha beneficiado a unos cuantos a costa de su trabajo, recursos y derechos (RMALC, 2014). Se critica que solamente se ha incrementado la desigualdad, la pobreza, la migración, el precio de los alimentos, la monopolización de los mercados, la inseguridad y el despojo de sus tierras, aguas y recursos (RMALC, 2014). Además, se cuestiona al estado mexicano sobre el abandono del campo y el crecimiento del crimen organizado no solamente en el medio rural sino en todo el país.

En el mismo pronunciamiento se exige asegurar la plena realización de sus DESCA teniendo empleos bien remunerados para la juventud en el campo, una alimentación sana, vivienda digna, salud, educación, seguridad social y el acceso a la cultura y recreación, pero se exige que esto no se haga mediante los programas asistencialistas y el típico manejo clientelar propiciado en el sistema político electoral (RMALC, 2014).

Ante el despojo, la indiferencia, la explotación, la injusticia y la impunidad de las violaciones derechos humanos cometidas por las ETN, con el apoyo y autorización del estado

mexicano, surgen movimientos que logran agrupar las voces de todos/as aquellas que han sido olvidadas, reprimidas y silenciadas; las cuales pugnan porque las empresas, que hasta la fecha han sido intocables, respondan por todas las violaciones a derechos humanos que han cometido y que reparen aquellos daños que han causado.

En el caso de México podemos darnos cuenta no solamente de la deficiencia del estado mexicano en garantizar plenamente los DESCA a la población mexicana, sino de la constante omisión, desinterés y cinismo con el que continúa permeando la supremacía de un régimen político, económico y social en beneficio de las ETN y de los inversionistas. Se trata de la concesión de los DESCA por parte del estado mexicano a estos monopolios empresariales en el que se les otorga el completo manejo de derechos básicos y fundamentales de las personas: en otras palabras, hablamos de una mercantilización de los DESCA en beneficio de las ETN que lo mismo venden salud que educación y agua potable.

Evaluación del Comité y el Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos a México

Las problemáticas que más resalta el Comité versan principalmente sobre los derechos laborales y seguridad social, la igualdad de género, la educación y la situación de las comunidades indígenas que se comentan a continuación.

Entre las peticiones de información que hace el Comité al estado mexicano (CESCR, 2017) están las medidas adoptadas para hacer frente a la segregación ocupacional que lleva a que las mujeres se concentren en actividades económicas menos remuneradas que los hombres. Pide también que informe si se han ratificado convenios de la OIT sobre desempleo, inspección de trabajo, derecho de sindicación y negociación colectiva, política de empleo y social y sobre las medidas que ha adoptado para proteger el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección.

El Comité hace énfasis en su preocupación sobre los bajos salarios mínimos en el país, principalmente en mujeres e indígenas; las malas condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas; las restricciones legales tanto para trabajadores particulares y estatales para ejercer libremente sus derechos sindicales, el elevado porcentaje de menores trabajadores en los sectores agropecuario e industrial, la carencia de derechos de seguridad social y seguros de desempleo. Asimismo, pide información sobre los efectos que ha tenido el TLCAN en el disfrute de los derechos reconocidos en el PIDESC.

El Comité pide información sobre los recursos financieros a disposición de programas sobre asuntos de la mujer y protección a las víctimas de la violencia familiar y si ha tomado medidas para investigar y sancionar a los autores de las múltiples desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, los cuales para el Comité representan una manifestación de cuadros de violencia y discriminación por motivos de género.

De igual manera, lamenta y manifiesta preocupación por la inexistencia de leyes sobre igualdad de género y acoso sexual en 14 de los 32 estados de la República; preocupa la exigencia por parte de empresas de certificados de no gravidez como condición de contratación y el alto índice de violencia doméstica contra mujeres y niños.

Preocupa al Comité la falta de consulta a los miembros de las comunidades indígenas en la construcción de proyectos, como la presa hidroeléctrica La Parota o de otros proyectos en el marco del Plan Puebla–Panamá, así como el uso de la fuerza para impedir su participación en relación con la ejecución de estos proyectos; considera preocupante la falta de

protección en leyes sobre derecho de autor, de la autoría colectiva de los pueblos indígenas de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural, derechos ancestrales y de los conocimientos de los indígenas.

El Comité pide también información sobre si se garantiza a todos los indígenas el derecho a expresarse en su lengua nativa en las actuaciones judiciales, así como datos estadísticos, desglosados por zona geográfica, sector económico y grupo social, de la extensión de la pobreza en el estado mexicano. En especial entre la población indígena de Chiapas, Guerrero, Veracruz y Oaxaca.

Además, el Comité además pide información sobre las medidas para reducir el alto grado de analfabetismo, sobre todo de los adultos, y para garantizar el derecho a la educación de los trabajadores agrícolas migrantes y trabajadores migrantes indígenas que abandonan su comunidad en busca de fuentes de trabajo.

Al Comité le preocupa la falta de educadores en primarias y secundarias, en particular en zonas apartadas y pobladas por indígenas, así como la reducida tasa de frecuentación escolar de los niños indígenas.

Entre las recomendaciones prioritarias el Comité exhorta al estado mexicano a reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, a que garantice una indemnización apropiada y tierras alternativas para el cultivo a las comunidades indígenas y de agricultores locales afectados por la construcción de megaproyectos. Asimismo, insta al estado mexicano a regularizar gradualmente la situación de las personas que trabajan en el sector no estructurado, así como tomar medidas eficaces para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas y migrantes.

Otro instrumento de suma importancia para la vigilancia de la aplicación de los DESCA es el de los "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos", principios que fueron adoptados en junio de 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (A/HRC/17/31). Estos se basan en tres principios fundamentales: la obligación de los estados de proteger a la población de los abusos de los derechos humanos cometidos por las empresas; la responsabilidad de las empresas de respetarlos, y la obligación y responsabilidad de los estados y las empresas de proporcionar reparaciones efectivas y vías de acceso a la justicia eficaces (Consejo de Derechos Humanos, 2011).

El 29 de agosto de 2016 el GTDHETN, formado por cinco expertos y establecido por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2011, tiene como principal finalidad dar seguimiento a la instrumentación de estos principios. Este Grupo de Trabajo realizó su primera visita a México con la finalidad de examinar los esfuerzos del estado mexicano y del sector empresarial en el respeto y la instrumentación de derechos humanos de la población. Los expertos visitaron la Ciudad de México, Oaxaca, Jalisco y Sonora, donde se encontraron tanto con representantes del estado mexicano y empresas privadas como con líderes de la sociedad civil y activistas de derechos humanos.

En su visita, el 7 de septiembre de 2016, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos (GTDHETN) realizó una declaración en la Ciudad de México (Grupo Trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, 2016) en la que da cuenta del contexto social y económico del estado mexicano, los altos índices de violencia, inseguridad e impunidad se viven en el país, que no reflejan los avances legislativos y políticas públicas promovidas por el estado mexicano y una mitad de la población mexicana que vive por debajo de la línea de la pobreza.

Las principales violaciones de derechos humanos por parte de las empresas se relacionan con el ejercicio inadecuado de debida diligencia, por parte de ellas y del estado mexicano. Respecto de esta problemática el GTDHETN hizo análisis de diversos casos de megaproyectos y de contaminación en los que el común denominador fue la falta de consulta a los pueblos y comunidades indígenas afectadas y su mala realización; casos como el del proyecto del parque eólico en los municipios de El Espinal y Juchitán de Zaragoza; el proyecto de carretera en San Francisco Xochicuautla; el del río Sonora, considerado el caso del mayor vertido tóxico causado por una mina de cobre, y el del río Santiago, Jalisco, considerado el río más contaminado en México.

El 27 de abril de 2017 el Grupo de Trabajo emitió el "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México", documento en el cual añade más observaciones a las realizadas en su visita.

Todos estos casos reflejan para el GTDHETN problemas de falta de consulta a las comunidades indígenas, acceso a la reparación de daños y perjuicios, y la falta de investigación por responsabilidad penal a las empresas y daños a la salud pública, por lo que es altamente necesario fortalecer la consulta y el diálogo con las comunidades indígenas, para dar cabida a un aspecto central del ejercicio de debida diligencia en materia de derechos humanos.

Varias empresas señalan que la consulta con las comunidades indígenas es competencia de las autoridades federales y, por lo tanto, no es su responsabilidad; sin embargo, el GTDHETN enfatiza esa responsabilidad de las empresas de evitar o provocar daños a los derechos humanos a través de sus actividades, independientemente de la capacidad del estado mexicano para cumplir con sus obligaciones; el GTDHETN recomienda a las empresas que sigan la Guía de Debida Diligencia para la Participación Significativa de las Partes Interesadas en el Sector de Extracción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El GTDHETN fue informado de la limitada capacidad de las autoridades competentes para llevar a cabo inspecciones de control de la contaminación ambiental producida por las empresas, recibió información de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), responsable de la inspección y supervisión de 200 mil empresas potencialmente contaminantes, cuenta con sólo 300 inspectores.

El GTDHETN destaca que las nuevas Leyes de Industria Eléctrica y de Hidrocarburos, bajo la reforma del sector energético, incluyen el deber para las empresas de llevar a cabo evaluaciones de impacto social con un enfoque basado en los derechos humanos en la realización de sus proyectos.

En su visita el grupo de expertos obtuvo información sobre la precaria condición de los trabajadores contratados temporalmente, su falta de acceso a la seguridad social, un salario mínimo que se encuentra por debajo de la canasta básica de alimentos y las restricciones de libertad sindical de los trabajadores, por lo que en su informe destaca la situación de los jornaleros agrícolas, trabajadores migrantes y de los menores trabajadores.

Al respecto señala que obtuvieron datos como el de que un total de 2.42 millones de jornaleros y trabajadores agrícolas que componen 44% de la mano de obra agrícola total, más de 34% no reciben ninguna remuneración; mientras que 31% solo ganan el salario mínimo; así como que unos 2.48 millones de niños y niñas en México participan en una actividad económica, de los cuales más de 1 millón son menores de 15 años y 900 mil no asisten a la escuela.

De igual manera, resalta la necesidad de terminar con la discriminación de género, ya que la participación laboral de las mujeres (42.2%) en México no es solo la más baja entre los países de la OCDE, sino que también es la más baja en toda América Latina.

Entre 2010 y 2014 se han reportado un total de 615 casos de violaciones a derechos humanos cometidas contra defensores de derechos humanos, incluyendo 36 asesinatos. Varios relatores especiales de la ONU han instado al estado mexicano a tomar medidas para enfrentar esta alarmante situación, la mayoría de los casos permanecen impunes. Hay una urgente necesidad del reconocimiento y respeto por parte del estado mexicano y las empresas del importante papel de defensores de derechos humanos y la sociedad civil.

El gran número de amparos en casos de violaciones de derechos humanos por parte de las empresas es un indicio de que otros medios de solución de controversias no han dado resultados, pues el acceso a los tribunales debe ser medida de último recurso.

Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos no pueden tratar directamente con los casos de violaciones de derechos humanos relacionados con actos u omisiones de las empresas.

El GTDHETN resalta la labor estatal en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014–2018, que incluye por primera vez una referencia explícita a la promoción de los derechos humanos en las políticas y actividades de las empresas.

Podemos concluir que el Comité y el GTDHETN tienen puntos de encuentro en sus observaciones y preocupaciones; ambos resaltan las grandes carencias de derechos laborales, las situaciones precarias de diversos tipos de trabajadores, como los menores y trabajadores migrantes, así como la falta de verdadera inclusión laboral de personas con discapacidad.

Aun cuando el comité señala las violaciones de derechos humanos ocasionadas por la falta de consulta en la construcción de proyectos, es el GTDHETN el que aborda más a fondo esta problemática, resaltando el papel decisivo de las empresas en el respeto de derechos humanos y en su obligación de hacer valer los Principios Rectores de Derechos Humanos y Empresas.

De igual manera, es el mismo GTDHETN el que más resalta la necesidad de dar protección a periodistas y defensores de derechos humanos, al ser uno de los grupos más vulnerables a violaciones de derechos humanos.

En su Informe el Grupo de Trabajo habla además sobre la gran desconfianza al estado por parte de la población a causa de la falta de consulta en las comunidades y la insuficiencia de transparencia en la información pública; señalan además el acoso y la intimidación por parte de las ETN para quienes denuncian violaciones de derechos humanos relacionadas con proyectos de desarrollo y operaciones empresariales (Consejo de Derechos Humanos, 2017).

Conclusiones preliminares de la evaluación

El examen que realiza el CESCR al estado mexicano en materia de DESCA no aporta mucho que nos pueda explicar las causas estructurales de la crisis humanitaria en materia de derechos humanos que vive el país. Vemos cómo evaluación tras evaluación el estado mexicano es exhortado a cumplir con las mismas recomendaciones que versan principalmente en atender las desigualdades que existen a lo largo del país y con ello sus causas: la corrupción y la impunidad en múltiples violaciones de derechos humanos.

Estos análisis nos reflejan cómo una de las raíces de las problemáticas a un estado mexicano al servicio de las transnacionales y con falta de voluntad para el cumplimiento de los

TABLA 7.4 MIEMBROS DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Miembro	Trayectoria
Aslan Abashidze	Licenciado en Derecho por la Universidad de la Amistad de los Pueblos de Rusia, profesor; ha desempeñado cargos en el Departamento de Derecho Internacional, Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú (Universidad), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia; miembro del Grupo de Trabajo de la CDH sobre Detención Arbitraria, entre otros.
Mohamed Ezzeldin Abdel-Moneim	Profesor Asociado de Derecho Internacional y organización en el Canal de Suez y Universidades Al-Azhar, miembro del Grupo Mixto de Expertos de la UNCESCR y de la UNESCO sobre el Derecho a la Educación.
Clement Atangana	Juez del Tribunal Supremo y presidente Interino de la Sala Administrativa de la Corte Suprema.
Maria Virginia Bras Gomes	Licenciatura en Artes en la Universidad de Bombay, entre los cargos que ha desempeñado se encuentra el de asesora de Política Social del director general de Seguridad Social.
Laura-Maria Craciunean-Tatu	Estudios de Posdoctorado en Derecho, Universidad de Sibiu, Rumania; miembro del Grupo de Investigación sobre Diversidad Cultural.
Shiqiu Chen	Estudios en el Instituto Internacional de Derecho Humanitario en Italia, se ha desempeñado como miembro de la Sociedad China de Derecho Internacional y profesor de tiempo parcial en la Universidad de Ciencia Política y Derecho de China.
Chandrashekhar Dasgupta	Estudios en Economía, ha sido miembro del Servicio Exterior de la India durante 38 años, hasta su jubilación en 2000, entre otros cargos.
Olivier de Schutter	Doctor en Derecho, Universidad de Lovaina y París 2-Assas, ha sido profesor de Derecho de Derechos Humanos en la Universidad de Lovaina y coordinador de la Red de Expertos Independientes de la Unión Europea en derechos fundamentales.
Azzouz Kerdoun	Licenciado en Derecho, Universidad de Constantino, ha sido Profesor de Derecho Internacional Público y Ciencias Políticas,
Zdzislaw Kedzia	Doctor en Derecho por la Universidad Adam Mickiewicz, Poznań, ha sido director nacional del Máster Europeo en Derechos Humanos (E.MU), miembro de la Junta del Centro Interuniversitario Europeo para los Derechos Humanos y la Democratización.
Sandra Liebenberg	Licenciatura en Derecho por la Universidad de Cape Town.
Mikel Mancisidor	Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto, Bilbao, Miembro del Comité Directivo de OIDHACO, Oficina Europea para los DDHH en Colombia.
Lydia Carmelita Ravenberg	Diploma de Maestría en Derecho en la Universidad de Surinam; fiscal de la Procuraduría General de la República en el Tribunal de Justicia de Surinam.
Waleed Sadi	Doctor en Derecho, Universidad de Chicago, embajador en Ginebra.
Heisoo Shin	Miembro (y vicepresidente en 2003-2004) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).
Rodrigo Uprimny	Miembro fundador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y director ejecutivo.
Michael Windfuhr	Maestría en Ciencias Políticas, Filología alemana y Geografía en la Universidad de Heidelberg; director de Derechos Humanos de la Organización para el Desarrollo Protestante en Alemania.
Renato Zerbini Ribeiro Leão	Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Madrid, ha sido Consultor Especializado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Fuente: elaboración con datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; traducciones realizadas son propias.

DESCA, los efectos del modelo de dominación que se ha instrumentado en México desde hace más de 30 años, han dado como resultado la violación sistemática de los DH, en particular, los que se refieren al PIDESC.

De ahí la importancia de trascender los términos de los resultados del examen a México por parte del CESCR y formular algunas hipótesis que tienen que ver con la incompatibilidad radical entre el derecho internacional de los derechos humanos y los tratados internacionales de libre comercio, dado que el examen realizado y las recomendaciones del CESCR no alcanzan a explicar las causas estructurales de la sistemática violación de DH, retomamos algunas hipótesis explicativas que nos marcan el rumbo de la actual prevalencia de los tribunales comerciales, privados, por encima de los tribunales internacionales de DH, que son intergubernamentales.

Para explicarnos un poco el sentido y el alcance de las recomendaciones del CESCR se ilustran los perfiles de las personas que lo integran, los cuales se presentan en la tabla 7.4.

CONCLUSIONES

El caso del PIDCP resulta sorprendente, no solo porque estamos ante un pacto que concentra un conjunto de derechos fundamentales cuya violación favorece la violación de otros muchos derechos, comenzando por el derecho a la vida (artículo 6), que es inderogable (Heyns, 2016), o el derecho de libre determinación, por el que todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (artículo 1); por el artículo 2, los estados se comprometen a respetar y garantizar todos los derechos reconocidos en el PIDCP; el artículo 7 garantiza que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; por el artículo 8, nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas; el artículo 9 señala: Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal, nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias, nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

El conjunto de gravísimas violaciones a los derechos humanos que hemos señalado a lo largo del libro, que han sido reveladas en las evaluaciones realizadas por parte de los demás comités anteriormente, no solo ponen en entredicho el compromiso de México con el PIDCP y con todos los pactos y tratados internacionales de derechos humanos firmados por el estado, cuestionan la viabilidad misma del pleno respeto de todos los derechos humanos para todos y todas.

La violación de un derecho humano va generando la vulneración de más derechos humanos y la revictimización de las víctimas. Además, dan pie a considerar la posibilidad de que el actual presidente y los anteriores sean denunciados ante la Corte Penal Internacional por la comisión de delitos de lesa humanidad (Open Society Foundations, 2016). Hay derechos tan básicos que reconoce el PIDCP, como que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones y que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, según el artículo 19. Derechos elementales como el derecho de reunión (artículo 21) o la libre asociación (artículo 22), los derechos de los niños (artículo 24), o el derecho a la no discriminación (artículo 26).

Este conjunto de derechos, en mayor o menor medida, están siendo violentados sistemáticamente en México. Las listas crecientes de manera permanente de homicidios dolosos, de desapariciones forzadas, de práctica generalizada de la tortura y los malos tratos, humillantes o degradantes, los feminicidios, ejecuciones extrajudiciales, represión violenta de

protestas y manifestaciones, en particular contra los maestros que cuestionan la reforma educativa y su linchamiento mediático, así como la represión de protestas de los pueblos indígenas contra el despojo. Toda esta situación constituye la crisis humanitaria en materia de derechos humanos.

Dado que el estado mexicano ha manifestado no contar con suspensión alguna del PIDCP y no se ha hecho formal y legalmente tal declaración, la pregunta que dirige nuestro análisis respecto del cumplimiento del PIDPC es, ¿qué explicación encontramos a la más grave crisis humanitaria de derechos humanos que padecemos en México?, ¿se ha rebasado el estado de excepción por parte del estado mexicano? Dado que no hay una declaración legal de estado de excepción o suspensión de derechos, primeramente, por la falta de requisitos legales (tanto de la legislación interior como internacional) y de legitimación de la población para hacerlo.

Nos encontramos ante un contexto de militarización como consecuencia de la guerra contra el narcotráfico, declarada hace poco más de 10 años, en la que se ha dado a las fuerzas armadas facultades de seguridad pública que han ocasionado su salida a las calles en el papel de fuerzas policiacas —entre 2006 y 2011 se incrementó 50% el gasto en seguridad pública por parte del gobierno federal— (Campos, 2016).

Esta estrategia se ha puesto en duda constantemente por las organizaciones civiles y académicas, por sus escasos resultados y las grandes cifras de vidas humanas que ha cobrado; asimismo actualmente se encuentra pendiente un intenso debate sobre la expedición de la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional, artículo que justamente regula el estado de excepción y la suspensión de derechos, y el debate actual sobre la expedición de la Ley de Seguridad Interior, que reglamente la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública; leyes que para académicos y gran parte de la sociedad civil serían unas leyes golpistas que darían legitimidad a la militarización del país, ignorando las recomendaciones de organizaciones internacionales de procurar el retiro progresivo de las fuerzas armadas de las calles.

Ernesto López Portillo (2017), especialista en seguridad ciudadana y reforma policial, realiza un pronóstico sobre lo que desencadenaría la expedición de la Ley de Seguridad Interior:

> En lo que hace a la relación de poder entre las autoridades civiles y militares, se agudizará la contracción de la influencia de las primeras a favor de las segundas en la toma de decisiones en materia de seguridad; se desnudará la histórica simulación del supuesto auxilio de las autoridades militares a favor de las civiles, quedando progresivamente las primeras en posición abierta de liderazgo en el despliegue operativo, se incrementará el gasto público y el apoyo financiero privado destinado a la construcción de cuarteles para la policía militar, creciendo así su disponibilidad reactiva para el despliegue de intervenciones a lo largo del país; las y los titulares de los poderes ejecutivos estatales y municipales y las y los encargados de las procuradurías generales de justicia y de las secretarías de seguridad pública apurarán la transferencia de facto hacia los militares de la responsabilidad de contener la violencia y perseguir el crimen; la multiplicación de las operaciones militares en terreno consolidará, ampliará y expandirá el régimen de excepción de hecho en el que ya vivimos, agrandándose en proporción impredecible el conflicto entre las fuerzas armadas y los Derechos Humanos; el ministerio público, el poder judicial, el poder legislativo y los organismos públicos de derechos humanos en su inmensa mayoría se autocontendrán en el ejercicio de sus atribuciones de control y fisca-

> lización ante el posible conflicto con las fuerzas armadas, al tiempo que serán colocados bajo extrema presión para convalidar el quehacer de las mismas; el empleo extremo de la fuerza pública mediante las intervenciones militares impondrá cercos locales y temporales de contención a la violencia del crimen organizado, generando a su vez consecuencias impredecibles hacia su rearticulación territorial (López, 2017).

Por otra parte, en la raíz de la problemática encontramos a un estado al servicio de las empresas transnacionales y en contra de los DESCA. Casos de múltiples violaciones de derechos humanos en la instauración de megaproyectos y contaminación por parte de empresas y constructoras a las comunidades y poblados indígenas, como los casos del proyecto del parque eólico en los municipios de El Espinal y Juchitán de Zaragoza, el proyecto de carretera en San Francisco Xochicuautla; el vertido tóxico del río Sonora y la alta contaminación del río Santiago en Jalisco, en los cuales las comunidades continúan en resistencia y lucha por el resarcimiento de daños y perjuicios.

Lo anterior es un efecto del modelo de dominación que se ha instrumentado en México desde hace más de treinta años y que ha dado como resultado la violación sistemática de los derechos humanos, en particular los que se refieren al PIDESC. De ahí la importancia de trascender los términos de los resultados del examen a México por parte del CESCR y formular algunas hipótesis que tienen que ver con la incompatibilidad radical entre el DIDH y los tratados internacionales de libre comercio.

Dado que el examen realizado y las recomendaciones del CESCR no alcanzan a explicar las causas estructurales de la sistemática violación de derechos humanos, retomamos algunas hipótesis explicativas que nos marcan el rumbo de la actual prevalencia de los tribunales comerciales privados, por encima de los tribunales internacionales de derechos humanos.

La impunidad con la que se rige el modelo actual económico–político internacional en el que las ETN quedan exentas de las violaciones a derechos humanos que ocasionan (RMALC, 2014) no es muy distinta de lo que ocurre en los planos nacional, estatal y local en México. El modelo internacional simplemente se replica a escala nacional, en donde también se les da prioridad a los derechos de los inversionistas y los empresarios sobre los derechos humanos de la sociedad y de las personas (Berrón y Brennan, 2016, p.2). El contexto político, económico, así como el marco legal, son diseñados para que exista cada vez mayor inverzsión extranjera, de tal manera de que se deposita toda producción y crecimiento económico en las empresas privadas y transnacionales.

Los derechos humanos, el medio ambiente y la población se convierten en recursos al servicio de las ETN, es decir, al servicio de la acumulación del capital; además de ello, las ETN pretenden gestionar nuevos espacios de poder y privatizar o cooptar las instituciones democráticas, buscando de esta manera que los estados represores garanticen los beneficios para las ETN y el acallamiento de la población (Hernández, 2017, pp. 11–12).

El respeto y la promoción de los DESCA constituye una tarea del estado mexicano, no solamente por lo estipulado en la Constitución sino por la ratificación de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el PIDESC. Sin embargo, es claro, que el estado ha pasado a entregar a empresas privadas el manejo y la provisión de servicios y bienes básicos para la dignidad humana y de interés público (Hernández, 2017), manifestando que la iniciativa privada da servicios de "mejor calidad". Se trata de "una dinámica que cuestiona el derecho de los pueblos a decidir libremente sobre su futuro y de la soberanía de los estados" (Morgantini, 2016, p.8).

Una primera explicación es la llamada Cuarta Guerra Mundial. Para el difunto subcomandante Marcos hay varias constantes en las guerras mundiales: la conquista de territorios y una reorganización; la destrucción del enemigo y la administración de la conquista. Con sus variaciones, así ocurrió en las primeras tres guerras mundiales, al final de las cuales, "con la derrota y la destrucción de la URSS, y la victoria de EU, alrededor del cual se aglutinan hoy la gran mayoría de los países. Es cuando sobreviene lo que llamamos 'Cuarta Guerra Mundial'" (Subcomandante Insurgente Marcos, 2001). En la siguiente cita concentramos la explicación estructural de nuestra crisis humanitaria en materia de derechos humanos.

El problema es qué territorios se conquistan y reorganizan y quién es el enemigo. Puesto que el enemigo anterior ha desaparecido nosotros decimos que ahora el enemigo es la humanidad. La Cuarta Guerra Mundial está destruyendo a la humanidad en la medida en que la globalización es una universalización del mercado, y todo lo humano que se oponga a la lógica del mercado es un enemigo y debe ser destruido. En este sentido todos somos el enemigo a vencer: indígenas, no indígenas, observadores de los derechos humanos, maestros, intelectuales, artistas. Cualquiera que se crea libre y no lo está (Subcomandante Insurgente Marcos, 2001).

En el origen estructural de la violación sistemática y estratégica de los derechos humanos en México encontramos los efectos de la Cuarta Guerra Mundial que entroniza al mercado y el dinero como valores absolutos y anula la humanidad. Un rasgo más que describe Marcos, y con eso concluimos este abordaje, es que

> Este es el efecto paradójico que está ocurriendo a causa de esta Cuarta Guerra Mundial. En lugar de que se globalice, el mundo se fragmenta y en lugar de que este mecanismo hegemonice y homogenice, van apareciendo cada vez más los diferentes. La globalización y el neoliberalismo están haciendo del mundo un archipiélago. Y hay que darle una lógica de mercado, organizar estos fragmentos en un común denominador. Es lo que nosotros llamamos "bomba financiera" (Subcomandante Insurgente Marcos, 2001).

Una segunda explicación es la de Raúl Zibechi, quien retoma esta explicación de la Cuarta Guerra Mundial y se pregunta por los mecanismos de control de los dominados, con la distinción entre las regiones del ser y las del no ser, o el Norte y el Sur, en categorías de Boaventura de Sousa Santos.

Señala que en las primeras ha funcionado el control mediante "El marketing, el consumismo, el endeudamiento, los sicofármacos y las máquinas informáticas, en vez de las máquinas simples, son algunas de las técnicas del control a cielo abierto, que poco a poco van componiendo un nuevo régimen de dominación. Hasta aquí, ninguna novedad" (Zibechi, 2016). El problema, dice Zibechi, es que en las regiones del no ser no ocurre lo mismo, no solo porque son demasiado pobres sino porque son diferentes; apunta las siguientes diferencias:

> La primera diferencia es la hegemonía de los valores de uso frente al predominio de los valores de cambio en la zona del ser. El capitalismo ha moldeado solo parcialmente la vida cotidiana y las relaciones entre las familias, por lo que la ayuda mutua, la cooperación, el intercambio de bienes no mercantilizados y la solidaridad juegan un papel central. Incluso el dinero funciona como valor de uso, como enseñan los bancos populares que existen entre los de abajo (Zibechi, 2016).

La segunda diferencia que él distingue es la siguiente:

> La potencia que tienen las relaciones comunitarias y de reproducción de la vida frente al individualismo y la producción que caracterizan la zona del ser. No sólo existen comunidades formales, sino relaciones sociales ancladas en los trabajos colectivos, tequio o minga, que producen bienes para el autoconsumo y el intercambio, sino que buena parte de esos trabajos están focalizados en la reproducción. Finalmente, hay una tercera diferencia: se relaciona con la existencia de múltiples formas de trabajo: salario, reciprocidad, esclavitud, servidumbre y emprendimiento mercantil familiar (Zibechi, 2016).

A partir de estas diferencias Zibechi se pregunta cómo se controla a cielo abierto a esta parte de la humanidad, a todos estos "sures" a los que se refiere Boaventura. No nos sorprende, pues, que Zibechi responda a su pregunta en los siguientes términos:

> El régimen de control en la zona del no–ser tiene en el *narco* y en el feminicidio sus ejes centrales. Donde los jóvenes no son domesticables y las mujeres no obedecen ni al esposo ni al cura; donde ellas crearon formas de vida y reproducción de la vida en sus mercados autocontrolados y los jóvenes practican culturas diferentes, no integrables en los circuitos dominados por los monopolios del entretenimiento. El *narco* impide que los chicos desplieguen sus formas de vida y el feminicidio actúa contra las mujeres rebeldes. En ambos casos apuntan a revertir la crisis del patriarcado y el desborde de los espacios de encierro (Zibechi, 2016).

El crimen organizado comienza en las burocracias estatales y extiende sus ramificaciones a la manera de la hidra capitalista que denuncian las y los zapatistas, todo como efecto de la Cuarta Guerra Mundial. Es necesario bajar a donde ocurre la mayoría de las masacres, como en una colonia popular de Nochixtlán, Oaxaca, o en el desierto de Ciudad Juárez. De ahí la advertencia final de Zibechi:

> El problema es que esta realidad (el papel del *narco* y del feminicidio) no se puede percibir desde la academia o desde las instituciones estatales. Hay que estar allí, en la favela o en la comunidad, para comprender hasta qué punto las autoridades son cómplices y, de modo muy particular, los aparatos armados del Estado. En muchos barrios los *narcos* se instalaron protegidos por policías o militares. Unos y otros trabajan en la misma dirección: neutralizar a los de abajo (Zibechi, 2016).

Pareciera que hay una cierta fatalidad en estas conclusiones. Sin embargo, Zibechi nos da la pista cuando afirma que

> Las diferentes formas de opresión conllevan otras tantas formas de resistencia, y que estas pueden desplegarse con mayor vigor en la medida en que las opresiones sean iluminadas. Por eso es importante discernir el papel que el *narco* y el feminicidio están jugando, como núcleo de las nuevas contrainsurgencias (Zibechi, 2016).

De ahí la importancia de analizar los exámenes a México por parte de los comités de las convenciones, exigir el pleno cumplimiento de sus recomendaciones; pero también ilumi-

TABLA 7.5 LA IMPUNIDAD EN LOS ATAQUES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

CCPR (Ataques a periodistas)	(2000 a 2008, CNDH contabilizó 45 periodistas muertos)	(2000 a 2008, CNDH contabilizó 45 periodistas muertos)	98% de los casos quedan pendientes de resolver.
CESCR (Defensa de la Tierra y Consulta a Comunidades)	Para 2017 más de 2,500 ejidos y comunidades están en riesgo de ser ocupadas total o parcialmente por empresas energéticas; en el periodo registrado de mayo de 2014 a junio de 2015 se alcanzó una cifra de 109 casos de ataques a defensores ambientales en México.		

Fuente: elaboración con datos de Artículo 19 (2009) y Asociación Dominicans for Justice and Peace, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria (2017).

nar las causas estructurales por las cuales el estado mexicano no está en condiciones de cumplirlas, simple y sencillamente porque obedece a otra lógica, la que le han impuesto los tratados de libre comercio, la Cuarta Guerra Mundial y, en particular, la estrategia de una guerra contra el pueblo a través del narco y los feminicidios.

Se destaca también el papel de las organizaciones de la sociedad civil, en particular los pueblos indígenas, que han levantado banderas en defensa de su tierra, territorios y culturas, con conocimiento o no del PIDESC, y son fuente de esperanza en la construcción de otro mundo en el que la dignidad humana sea reconocida y respetada.

Finalmente, es necesario volver a hacer énfasis en la manera en la que el estado mexicano ha evadido, desde los primeros exámenes que se le hicieron, las recomendaciones que le han dirigido. Cada vez que se le vuelven a hacer pruebas encuentran de nuevo no solo los mismos problemas que ya se habían detectado antes, sino que surgen nuevos contratiempos que se derivan de los ya existentes. Aunque el estado mexicano exponga que ya está trabajando en solucionar los problemas que se han detectado, tanto la sociedad civil como los comités siguen insistiendo en que este esfuerzo no es suficiente. Los derechos humanos siguen siendo violados sistemáticamente, y aunque el estado mexicano se justifique diciendo que es por la seguridad nacional, este no se ha declarado en estado de excepción.

La poca seriedad con la que se han tratado de solucionar los problemas de seguridad y de violencia en México pueden indicar que el estado mexicano está solapando estas situaciones, ya que pudiera estar recibiendo algun beneficio por parte de empresas privadas tanto nacionales como extranjeras. Es importante identificar qué es lo que detiene al estado mexicano para solucionar las preocupaciones de la sociedad civil y cumplir con las recomendaciones de los comités.

En la tabla 7.5 se muestran datos sobre una violación de derechos humanos particular de cada pacto. Sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se retoman los ataques a periodistas y, por ende, a la libertad de expresión; para el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, se retoma uno de los casos más relacionados con el servicio del estado a las ETN y el sometimiento al pueblo a los intereses de éstas, se toman datos sobre ejidos comunales sometidos a megaproyectos y atentados contra defensores ambientales.

REFERENCIAS

América Latina en Movimiento (2006). "Transnacionales y Derechos Humanos". Recuperado el 10 de febrero de 2017, de http://www.alainet.org/es/revistas/520

Arroyo Picard, Alberto (2013). "Efectos sociales y económicos de 19 años del TLCAN bastan para oponerse al Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica". RMALC. México. Recuperado Consultado el 10 de febrero de 2017, de http://www.rmalc.org/alts89.pdf

Article 19 (2014). "Informe para el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17353&Lang=en

Asamblea General de las Naciones Unidas (1996). "Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos". Recuperado el 31 de agosto de 2016, de http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Asamblea General de las Naciones Unidas (2016). "Construyendo un Tratado sobre Derechos Humanos y Trasnacionales en la ONU". Recuperado el 5 de febrero de 2017, de http://www.stopcorporateimpunity.org/wp-content/uploads/2016/10/SIX-points_ESP.pdf

AsiLegal (2014). "Report of the Situation of the human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender (LGBT) Community in Mexico". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17210&Lang=en

Asociación Dominicans for Justice and Peace (2016). "Comunicación al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe presentado en ocasión del examen de los Informes periódicos quinto y sexto de México durante la 60ª Pre–sesión del Grupo de Trabajo". Recuperado el 24 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fICO%2fMEX%2f26426&Lang=es

Barrena, G. (2012). "El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Comisión Nacional de Derechos Humanos". Recuperado el 29 de agosto de 2017, de http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/DH_100.pdf

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). "Ley Federal de Zonas Económicas Especiales". Recuperado el 2 de septiembre de 2016, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFZEE.pdf

Campos, Karen (2016). "Proceso de Militarización en México". Recuperado el 29 de agosto de 2017, de http://www.laizquierdasocialista.org/proceso-militarizacion-en-mexico/

CCPR (1989). "Documentos Oficiales: Cuadragésimo Cuarto Periodo de Sesiones". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=A%2f44%2f40&Lang=en

CCPR (1994). "Observaciones del Comité de Derechos Humanos". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f79%2fAdd.32&Lang=en

CCPR (1999). "Observaciones del Comité de Derechos Humanos". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f79%2fAdd.109&Lang=en

CCPR (2001). "Observación general 29. Estados de Emergencia". Recuperado el 22 de agosto de 2016, de http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1997.pdf?view=1
CCPR (2009). "Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el quinto informe periódico de México (CCPR/C/MEX/5)". Recuperado el 8 de agosto 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fMEX%2fQ%2f5&Lang=es
CCPR (2010). "Acta resumida (parcial)* de la 2688ª sesión, 24 de junio". Recuperado el 14 de julio de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fSR.2688&Lang=es
CCPR (2010b). "Acta resumida de la 2686ª sesión, 24 de junio". Recuperado el 13 de julio de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fSR.2686&Lang=es
CCPR (2010c). "Acta resumida de la 2687ª sesión, 7 de julio". Recuperado el 15 de julio de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fSR.2687&Lang=es
CCPR (2013). "Informe de la Relatora Especial para el seguimiento de las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos". Recuperado el 08 de julio 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f107%2f2&Lang=es
CCPR (2014). "Lista de cuestiones previa a la presentación del sexto informe periódico de México". Recuperado el 9 de agosto 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fMEX%2fQPR%2f6&Lang=es
CEMDA (2016). "Informe sobre la Situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos Ambientales en México 2016". Recuperado el 30 de agosto de 2017, de https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2011/12/Informe-defensores-ambientales-2016.pdf
CEMDA (2016b). "Megaproyectos y Derechos Humanos en México". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17205&Lang=en
Centro de Derechos de la Mujer de Chiapas, A.C. (2014). "Informe sobre México para el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17140&Lang=en
Centro para el Desarrollo de la Justicia Internacional, A.C. (2014). "Lista de Cuestiones para la Revisión de México ante el Comité de Derechos Humanos". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17354&Lang=en
CESCR (1993). "Segundo informe periódico presentado por los Estados parte en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto, de conformidad con el programa establecido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1988/4: México". Recuperado el 25 de septiembre de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1990%2f6%2fAdd.4&Lang=es
CECSR (1994b). "Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.

org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1993%2f16&Lang=en
CESCR (1999). "Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Recuperado el 28 de septiembre de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1%2fAdd.41&Lang=es.
CESCR (2006). "Acta resumida de la Segunda Parte (Pública) de la 13a Sesión". Recuperado el 2 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2006%2fSR.13&Lang=en
CESCR (2006b). "Acta resumida de la 14a Sesión". Recuperado el 2 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2006%2fSR.14&Lang=en
CESCR (2006c). "Acta resumida de la Segunda Parte (Pública) de la 15a Sesión". Recuperado el 2 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2006%2fSR.15&Lang=en
CESCR (2017). "Lista de cuestiones relativa a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México". Recuperado el 28 de septiembre de 2017, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMEX%2fQ%2f5-6&Lang=en
CETIM (2016). "Impunidad de Empresas Transnacionales". Recuperado el 11 de febrero de 2017, de http://www.cetim.ch/product/impunidad-de-empresas-transnacionales/
Christine, Chanet (2011). "Carta de seguimiento enviada al Estado parte". Recuperado el 7 de julio de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT_CCPR_FUL_MEX_12219_S.pdf
Christine, Chanet (2012). "Carta de seguimiento enviada al Estado parte". Recuperado el 7 de julio de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT_CCPR_FUL_MEX_12218_S.pdf
Christine, Chanet (2013). "Carta de seguimiento enviada al Estado parte". Recuperado el 8 de julio de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT_CCPR_FUL_MEX_17120_S.pdf
Christian Solidarity Worldwide (2016). "Submission from Christian Solidarity Worldwide to the CESCR on Mexico, 60th Committee Session". Recuperado el 25 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/MEX/INT_CESCR_ICO_MEX_26437_E.pdf
CNDH (2012) "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su Protocolo Facultativo". Recuperado el 29 de agosto de 2017, de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/7_Cartilla_PIDESCyPF.pdf
CNDH (s.f.). "Contribución de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México al Comité de Derechos Humanos para la elaboración de la lista de cuestiones relativa a la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles". Recuperado el 31 de agosto de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17522&Lang=es
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (2014). "Propuestas de preguntas para ser consideradas por el Comité de Derechos Humanos al adoptar la lista de cuestiones previas al informe de México durante su próxima sesión". Recuperado

el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17201&Lang=en

Consejo de Derechos Humanos (2011). "Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos". Recuperado el 20 de agosto de 2016, de https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Consejo de Derechos Humanos (2017). "Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas acerca de su misión a México". Recuperado el 29 de agosto de 2017, de http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1710193.pdf

EZLN (2017). "Los muros arriba, las grietas abajo (y a la izquierda)". Recuperado el 26 de febrero de 2017, de http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2017/02/14/los-muros-arriba-las-grietas-abajo-y-a-la-izquierda/

Frank La Rue (2011). "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue. Misión a México". Recuperado el 12 de agosto de 2016, de http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informe_final_mision_mexico_relator.pdf

Fundar (2014). "Submission for the preparation by the UN Human Rights Committe of a List of Issues prior to reporting for the examination of the sixth periodic report of Mexico under the International Convenant on Civil and Political Rights". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17206&Lang=en

Global Initiative to end All Corporal Punishment of Children (2014). "Briefing on Mexico for the Human Rights Committee, country report task force, 111st session". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17076&Lang=en

Gobierno Federal de México (1982). "Informes presentados por los estados partes en el Pacto en relación con los derechos comprendidos en los artículos 13 a 15, de conformidad con la resolución 1988 (LX) del Consejo Económico y Social". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1982%2f3%2fAdd.8&Lang=es

Gobierno Federal de México (1992). "Segundos informes periódicos presentados por los estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto". Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1990%2f6%2fAdd.4&Lang=en

Gobierno Federal de México (1993). "Tercer informe periódico que los estados partes debían presentar en 1992". Recuperado el 27 de septiembre , de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f76%2fAdd.2&Lang=en

Gobierno Federal de México (1997). "Tercer informe periódico presentado por los Estados parte de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto y con los programas establecidos en la resolución 1988/4 del Consejo Económico y Social". Recuperado el 3 de septiembre de 2016, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2f1994%2f104%2fAdd.18&Lang=es

Gobierno Federal de México (2004). "Cuartos informes periódicos que deben presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto: México". Recuperado

el 2 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f4%2fAdd.16&Lang=en

Gobierno Federal de México (2006). "Respuestas del Gobierno de México a la Lista de Cuestiones que deben abordarse al examinar el Informe presentado por México sobre los artículos 1 a 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/MEX/Q/4)". Recuperado el 2 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMEX%2fQ%2f4%2fAdd.1&Lang=en

Gobierno Federal de México (2008). "V Informe Periódico de México al Comité de Derechos Humanos" (CCPR/C/MEX/5). Recuperado el 31 de agosto de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fMEX%2f5&Lang=es

Gobierno Federal de México (2010). "Respuestas a la lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el quinto informe periódico de México" (CCPR/C/MEX/5). Recuperado el 2 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fMEX%2fQ%2f5%2fAdd.1&Lang=es

Gobierno Federal de México (2011). "Respuesta a las Recomendaciones del Comité de Derechos Humanos Contenidas en los párrafos 8, 9, 15 y 20 del documento de observaciones finales". Recuperado el 31 de agosto de 2016, de http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/MexicoPart1.pdf

Gobierno Federal de México (2012). "Información recibida de México sobre la aplicación de las observaciones finales del Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/MEX/CO/5/Add. 1)". Recuperado el 31 de agosto de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fMEX%2fCO%2f5%2fAdd.1&Lang=es

Gobierno Federal de México (2016). "Informes periódicos quinto y sexto combinados que los Estados parte debían presentar en el 2012". Recuperado el 2 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMEX%2f5-6&Lang=en

Hernández Zubizarreta, Juan (2017). "El Tratado Internacional de los Pueblos para el Control de las Empresas Transnacionales. Un análisis desde la sociología jurídica", Paz Con Dignidad. Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de http://omal.info/IMG/pdf/tratado_sociologia_juridica.pdf

Heyns, Christof (2016). "Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca del seguimiento de su misión a México". Recuperado el 11 de julio de 2016, de http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10559.pdf?view=1

International Fellowship of Reconciliation, Conscience and Peace Tax International (2014). "Submission to the 111th Session of the Human Rights Committee for the attention of the Country Report Task Force on MEXICO". Recuperado el 4 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2f17207&Lang=en

Letra S, Sida, Cultura y Vida Cotidiana, A.C. *et al.* (2014). "Human Rights Violations Against Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersex (LGBTI) People in Mexico: A Shadow Report". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_

layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2fi17477&Lang=en

López Portillo, E. (2017), "Ley de Seguridad Interior, diez predicciones". Recuperado el 29 de agosto de 2017, de http://www.animalpolitico.com/blogueros-ruta-critica/2017/08/02/ley-seguridad-interior-diez-predicciones/

Maina Kiai (2012). "Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai". Recuperado el 13 de julio de 2016, de http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2005). "Derechos Civiles y Políticos: El Comité de Derechos Humanos. Folleto informativo N°15 (Rev.1)". Recuperado el 10 de junio de 2016, de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet15Rev.1sp.pdf

Open Society Foundations (2016). "Atrocidades innegables: Confrontando crímenes de lesa humanidad en México". Recuperado el 31 de agosto de 2016, de https://www.justiceinitiative.org/uploads/cd668ecb-d129-428d-b44f-3406129ee696/undeniable-atrocities-execsum-esp-20160602.pdf

Open Society Justice Initiative. (2014). "List of Issues Prior to Reporting–Mexico". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2fi17209&Lang=en

Periodistas de a Pie (2016). "Cadena de mando". Recuperado el 1 de septiembre de 2016, de http://cadenademando.org/presentacion.html

RMALC (2014). "Pronunciamiento de las organizaciones campesinas frente a los 20 años de TLCAN". Recuperado el 10 de febrero de 2017, de http://www.rmalc.org/pronunciamiento-de-las-organizaciones-campesinas-frente-a-los-20-anos-de-tlcan/

Sánchez Rubio, David (2015). "Derechos Humanos, No colonialidad, y otras luchas por la dignidad: una mirada parcial y situada", en *Revista de direito agroambiental e teoria do direito*. Recuperado el 27 de febrero de 2017, de http://www.fasb.edu.br/revista/index.php/campojuridico/article/view/82

Stop Corporate Impunity (s.f.). "¿Quiénes promueven esta iniciativa?" Recuperado el 25 de febrero de 2017, de http://www.stopcorporateimpunity.org/quienes-promueven-esta-iniciativa/?lang=es

Stop Corporate Impunity (s.f.). "Tratado de los Pueblos". Recuperado el 27 de febrero de 2017, de http://www.stopcorporateimpunity.org/solicitudes-de-acciones-solidaridad/?lang=es

Subcomandante Insurgente Marcos (2001). "La Cuarta Guerra Mundial". Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2001/10/23/per-lacuarta.html, consultada el 30 de agosto de 2016.

Tlachinollan (2014). "Information for the Human Rights Committee for its 111th Session and the adoption of List of Issues on Mexico". Recuperado el 4 de septiembre de 2016, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fICS%2fMEX%2fi17476&Lang=en

Zibechi, Raúl (2016, 5 de agosto). "Narco y feminicidios: el control en espacios abiertos", en *La Jornada*. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/2016/08/05/opinion/018a1pol.

*Un examen fallido: el examen periódico universal a México**

DANIELA ZAIZAR PÉREZ

En este capítulo buscamos condensar la situación de los derechos humanos en México a través del análisis de un instrumento relativamente nuevo del sistema de Naciones Unidas: el Examen Periódico Universal (EPU).

El primer apartado está dedicado a situar históricamente la promulgación de este mecanismo, así como para explicar qué es y cómo funciona el EPU. Posteriormente, hacemos un repaso breve del primer ciclo de evaluaciones a México en 2009 y las recomendaciones emitidas por el grupo de trabajo del Examen Periódico Universal (GTEPU). El resto del capítulo analiza a profundidad el segundo y más reciente ciclo de evaluaciones a México, en 2013. A partir de ahí dedicamos un apartado entero a cada uno de los documentos en que el GTEPU basa su diálogo interactivo: el informe nacional elaborado por el estado mexicano por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores; la compilación de información emitida por organismos autónomos de derechos humanos y de las organizaciones sociedad civil; y la compilación de las recomendaciones hechas por los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos.

Posteriormente hacemos un resumen de lo ocurrido en el diálogo interactivo del 14 de enero de 2013 en el Palais des Nations de Ginebra. A continuación estudiamos las conclusiones y recomendaciones del GTEPU, las cuales se agrupan en distintos ejes temáticos para facilitar su análisis. Después, mostramos la respuesta del estado mexicano respecto a las recomendaciones aceptadas y aquellas que no aceptó o dijo no poder instrumentar. Con base en ello realizamos el balance de exámenes en relación con los capítulos anteriores de este libro para así establecer un vínculo entre los resultados del examen y lo ya dicho por los Comités del Sistema de Naciones Unidas. Casi para concluir contrastamos entre las recomendaciones del GTEPU y las recomendaciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y organismos autónomos de derechos humanos. En seguida, mencionamos brevemente las fechas para el tercer ciclo de evaluación a México ocurrido en noviembre de 2018, del que ya no incluimos en este análisis. Finalmente, redactamos las conclusiones sobre la evaluación del segundo ciclo a México y el funcionamiento del EPU en términos generales, especialmente sus deficiencias en comparación con las evaluaciones de los otros Comités de expertos. Es importante señalar que la tesis fundamental de este capítulo es abordar el proceso de censura doble que aplica la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) respecto de los informes y comunicaciones enviadas por organismos autónomos de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil y órganos de tratados internacionales de derechos humanos. Asimismo, estableceremos el

* Una versión muy sintetizada se publicó con el mismo título en la revista *Xipe totek*, Año 27, No.105, del 31 de marzo de 2018, pp. 99–132.

efecto que esta censura tiene sobre las consecuencias —o la falta de ellas— de la evaluación que el GTEPU hace sobre el país.

¿QUÉ ES Y CÓMO FUNCIONA EL EPU?

El Examen Periódico Universal fue creado el 15 de marzo de 2006 en virtud de la Resolución 60/251 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual también estableció el Consejo de Derechos Humanos. En el punto 5, inciso *e* de esa resolución se establece que

> Realizará un examen periódico universal, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados; el examen será un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y teniendo en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad; dicho mecanismo complementará y no duplicará la labor de los órganos creados en virtud de tratados; el Consejo determinará las modalidades del mecanismo del examen periódico universal y el tiempo que se le asignará antes de que haya transcurrido un año desde la celebración de su primer periodo de sesiones.

El examen se basa en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos de los que forma parte el estado en revisión y, finalmente, los compromisos voluntarios asumidos por el Estado, así como las leyes de derecho humanitario pertinentes. Además el EPU explicita 13 principios que le dan sustento:

a) "Promover la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la interrelación de todos los derechos humanos.
b) Ser un mecanismo cooperativo basado en información objetiva y fidedigna y en un diálogo interactivo.
c) Asegurar una cobertura universal y la igualdad de trato a todos los Estados.
d) Ser un proceso intergubernamental dirigido por los Miembros de las Naciones Unidas y orientado a la acción.
e) Contar con la plena participación del país examinado.
f) Complementar y no duplicar la labor de otros mecanismos de derechos humanos, aportando así un valor agregado.
g) Desarrollarse de una manera objetiva, transparente, no selectiva y constructiva que evite la confrontación y la politización.
h) No imponer una carga excesiva al Estado examinado o a la agenda del Consejo.
i) No prolongarse demasiado. Debería ser realista y no consumir una cantidad desproporcionada de tiempo y de recursos humanos y financieros.
j) No disminuir la capacidad del Consejo para responder a las situaciones urgentes en materia de derechos humanos.
k) Integrar plenamente una perspectiva de género.
l) Sin perjuicio de las obligaciones previstas en los elementos que constituyen la base del examen, tener en cuenta el nivel de desarrollo y las particularidades de los países.

m) Asegurar la participación de todos los actores interesados pertinentes, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales y de las instituciones nacionales de derechos humanos, de conformidad con la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006 y la resolución 1996/31 del Consejo Económico y Social de 25 de julio de 1996, así como cualquier decisión que el Consejo pueda adoptar al respecto".[1]

En la misma resolución el Consejo se propone seis objetivos del EPU:

a) "El mejoramiento de la situación de los derechos humanos en el terreno;
b) El cumplimiento de las obligaciones y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos y la evaluación de los avances y los retos a los que se enfrenta;
c) El fortalecimiento de la capacidad del Estado y de la asistencia técnica, en consulta con el Estado examinado y con su consentimiento;
d) El intercambio de las mejores prácticas entre los Estados y otros actores interesados;
e) El apoyo a la cooperación en la promoción y protección de los derechos humanos;
f) El fomento de la plena cooperación y el compromiso con el Consejo, otros órganos de derechos humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos".[2]

Un año después de celebrar su primera reunión, el 18 de junio de 2007, el Consejo adoptó a través de su Resolución 5/1 —un paquete de construcción institucional— en el que se incluyó el mecanismo de Examen Periódico Universal. El EPU es un mecanismo único en su tipo que permite asegurar un trato homogéneo a los países miembros de la Asamblea General en cuanto a evaluaciones de derechos humanos. El Examen ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar cuáles medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir sus obligaciones, este documento se conoce como Informe Nacional. El EPU se basa en:

1. El mencionado Informe nacional.
2. Compilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) de los informes, comentarios y observaciones del Estado examinado, emitidos por órganos internacionales de derechos humanos.
3. Resumen de la información obtenida por organismos autónomos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, también compilado por la OACNUDH.

La resolución 5/1 en el punto 15, inciso *c*, especifica que el papel de la OACNUDH con respecto a la información proporcionada por otros interlocutores consiste en preparar "un resumen de dicha información que no excederá de diez páginas". En ese aspecto es preocupante que no se clarifica el mecanismo utilizado por la OACNUDH para discriminar cuál información presenta para examinar y cuál decide omitir. De ahí la pertinencia de señalar el riesgo de coartar la expresión de los organismos de la sociedad civil en su denuncia de posibles violaciones a los derechos humanos.

1. Consejo de Derechos Humanos, 5/1 Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos, Novena sesión, 18 de junio de 2007.
2. *Ibid.*

El examen tiene lugar en Ginebra (Suiza) en el Palais des Nations, sede de Naciones Unidas en Europa. Durante el periodo de sesiones del GTEPU, que se reúne tres veces año y está integrado por los 47 miembros del Consejo de Derechos Humanos elegidos en votación por la Asamblea General y por los demás estados observadores. Según la resolución 60/251 en el punto 9, los miembros del Consejo son los estados que durante su mandato estarán sujetos al Examen, al igual que algunos estados observadores.

Otros interlocutores —como la sociedad civil— pueden asistir pero no pueden tomar la palabra. El proceso del EPU ocurre en ciclos de cuatro años y medio. Durante el primer ciclo se revisaron 48 estados cada año, mientras que durante el segundo ciclo se hizo lo propio con 42 estados por año. Durante cada sesión un grupo de tres estados conocidos como *troikas* sirven como relatores. La selección de las *troikas* para cada estado se hace a través de un sorteo después de las elecciones para los miembros del Consejo en la Asamblea General, cuidando la representación geográfica. Los representantes de la *troika* pueden ser miembros de la delegación nacional o expertos nombrados por ese estado a los que la OACNUDH presta asistencia y conocimientos especializados necesarios. El estado examinado puede solicitar que uno de los relatores pertenezca a su grupo regional y puede pedir en una sola ocasión que se sustituya a un relator. Por el contrario, un relator puede pedir que se le excuse de participar en el proceso de examen de un estado en particular. Lo anterior alza preguntas respecto a las razones por las que la resolución 5/1 prevé estos escenarios en posibilidad de evitar costos políticos o diplomáticos a los estados miembros.

La revisión se inicia con la presentación del estado objeto de revisión de su Informe Nacional y de las respuestas a las preguntas anticipadas, que son presentadas por los estados por escrito diez días antes de la revisión y entregadas a través de la *troika*. Posteriormente, comienza el diálogo interactivo de tres horas y media entre el estado examinado y el GTEPU. Durante la discusión cualquier estado miembro puede hacer preguntas, comentarios o recomendaciones al estado en revisión. Las *troikas* pueden agrupar asuntos o preguntas para asegurar el orden y la fluidez en la sesión. Finalmente, el estado en revisión presenta sus observaciones concluyentes. Para las intervenciones del estado examinado se destinan 70 minutos, mientras que los otros estados disponen de 140 minutos.

Después de la sesión la *troika* prepara el informe del GTEPU, con participación del estado examinado y el Secretariado. El informe contiene un resumen del diálogo interactivo, las respuestas del estado en revisión y las recomendaciones hechas por los otros estados. Este informe se adopta durante la sesión del GTEPU, unos días después del examen. La adopción es un procedimiento de 30 minutos. Unos meses después, en la sesión plenaria del Consejo de Derechos Humanos, se adopta por consenso. Durante una hora del pleno se tratan preguntas y cuestiones que no fueron abordadas en el diálogo interactivo, se permite al estado expresar su opinión con respecto al resultado y se permite a las organizaciones de la sociedad civil e instituciones nacionales hacer comentarios generales.

El Consejo adopta el resultado del examen y alienta al estado a celebrar consultas e instrumentar resultados. El Examen Periódico Universal se asegura de que todos los países se hagan responsables de los progresos o fallas durante la instrumentación de las recomendaciones. En las revisiones posteriores se espera que el estado provea información sobre las recomendaciones del ciclo anterior y cualquier desarrollo en el campo de los derechos humanos. La comunidad internacional asistirá en la instrumentación de las recomendaciones en lo que concierne a la construcción de capacidades y asistencia técnica, en consulta

TABLA 8.1 RESPUESTAS DE MÉXICO EN EL 1ER. EPU

En el reporte del Grupo de Trabajo	Adenda	Durante el plenario	Recomendaciones pendientes de respuesta	Resumen
83 aceptadas 8 pendientes	De 8 pendientes, 3 son rechazadas y 6 son comentadas sin postura clara	La delegación considera que las recomendaciones 1, 3 y 4 así como la primera parte de la 6, 8, no aplican o han sido resueltas	Ninguna	83 aceptadas 3 rechazadas 6 sin posición clara 0 pendientes

Fuente: www.upr-info.org

con el país en cuestión. De ser necesario, el Consejo abordará los casos de los estados que no cooperen.

REPASO BREVE DEL PRIMER CICLO DE EVALUACIÓN A MÉXICO

En el caso nacional, el primer ciclo de revisión a México abarcó de 2008 a 2011 y fue evaluado durante el 4º periodo de sesiones en 2009. La revisión de las respuestas por el Grupo de Trabajo ocurrió el 10 de febrero de 2009 y la adopción en plenario el 11 de junio de 2009.

Se formularon 91 recomendaciones en temas como administración de justicia y seguridad pública, derechos de las mujeres, derechos de los indígenas, libertad de expresión, justicia militar y armonización constitucional legislativa. El estado mexicano rechazó únicamente tres de las recomendaciones. Las respuestas de México durante el primer periodo se pueden resumir en la tabla 8.1.

Vale la pena destacar que las recomendaciones rechazadas por México, numeradas según el documento original, son:

2. Abolir la práctica del arraigo (Nueva Zelandia, Suiza) tan pronto sea posible (Nueva Zelandia).
5. Seguimiento a las recomendaciones del Comité contra la Tortura y la OACNUDH de empoderar cortes civiles para juzgar ofensas contra los derechos humanos, en particular tratos crueles, inhumanos o degradantes, cometidos por personal militar, aun cuando se declare que fueron relacionadas con su servicio oficial (Portugal).
7. Revisar las provisiones legales relevantes para asegurar que todas las ofensas cometidas contra los derechos humanos por fuerzas militares sean juzgadas en cortes civiles (Perú, Uruguay).

Las resoluciones respecto de las cuales no se pronunció una postura clara fueron:

1. Definir al crimen organizado de manera consistente con la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado (Portugal).
3. Asegurar la primacía del sistema legal civil sobre los procesos militares judiciales en todo el territorio (Bangladesh).
4. Extender la jurisdicción de las cortes civiles en casos que involucren violaciones por parte de militares (Irlanda).

6. Asegurar la jurisdicción de autoridades civiles sobre violaciones de derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas durante sus funciones (República de Corea, Federación Rusa); si el involucramiento de personal militar para combatir el crimen organizado es necesario debe ser balanceado con medidas para reforzar la protección de derechos humanos (República de Corea).
8. Restablecer la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado y crear una oficina similar, lo que constituiría una señal fuerte para combatir la impunidad y favorecer a víctimas y sus familias (Bélgica).

Para comprender mejor las razones por las cuales las recomendaciones enlistadas anteriormente no fueron aceptadas por el estado mexicano es pertinente conocer el contexto nacional de aquel momento. El primer ciclo de revisiones a México ocurrió durante el sexenio de Felipe Calderón, quien en 2006 dio inicio a la llamada "guerra contra el narcotráfico". Es destacable que los ejes temáticos en torno a los que giran las recomendaciones rechazadas y frente a las que no pronunció postura clara son, en su mayoría, fuero militar, arraigo y tortura. En su momento organizaciones de derechos humanos resaltaron su preocupación por la problemática de la justicia militar y la impunidad a la que se enfrentaban las violaciones de derechos humanos cometidas por fuerzas armadas a raíz de la militarización de la seguridad pública del país (Proceso, 2009).

SEGUNDO CICLO DE EVALUACIÓN 2012–2013

Informe nacional

Por otro lado, el segundo ciclo comenzó en 2012. En agosto del 2013 México presentó su segundo informe nacional, durante el 17º periodo de sesiones del GTEPU. Con la información recibida de 35 dependencias e instituciones de la Administración Pública Federal, los poderes legislativo y judicial y el Instituto Federal Electoral, así como con la contribución de la sociedad civil a través de un Foro sobre justicia y derechos humanos en México, un Foro sobre la eliminación de la discriminación y la violencia contra las mujeres y una Mesa de trabajo sobre el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México; la Secretaría de Relaciones Exteriores fue la encargada de redactar el informe; respecto de su contenido, se inicia con una aclaración del avance que se ha tenido desde el primer ciclo de evaluación a México:

> La entrada en vigor de las reformas constitucionales en derechos humanos y juicio de amparo, y la aprobación de otras reformas y legislación para asegurar su protección tienen como finalidad *ubicar a la persona como eje de la acción del estado* y contribuyen al *fortalecimiento de una cultura de derechos humanos* en el país, proceso en el cual la sociedad civil organizada y la academia participan vigorosamente (SRE, 2013, p.2).

Las frases resaltadas en el extracto anterior demuestran el alto grado de eufemización del estado mexicano y su esfuerzo constante por mostrarse como el verdadero garante de los derechos humanos en México. En sus 20 páginas de informe, de forma general, se aborda el "Pacto por México" de diciembre de 2012, "en el cual se acordó consolidar una sociedad de derechos y libertades" y en el que "se refrendó la defensa de los derechos humanos como

política de estado" (SRE, 2013, p.2). Además, se menciona a la SCJN, que ha contribuido a "impulsar en todo el país el cumplimiento de las obligaciones internacionales del estado en materia de derechos humanos a través del control de constitucionalidad y de convencionalidad" (SRE, 2013, p.2). No obstante, el estado reconoce los retos que persisten para alcanzar el pleno goce de los derechos humanos, por lo que sugiere "se deben continuar y profundizar los esfuerzos para asegurar que el renovado marco jurídico sea aplicado cabalmente por todas las autoridades del país", además de que aún "subsiste el desafío de combatir la pobreza", de reducir la violencia y de garantizar que prevalezca el estado de Derecho (SRE, 2013, p.2). Es de suma relevancia rescatar que estas declaraciones que referencian los retos, fallas y faltas del estado mexicano son escasas y se mencionan de forma muy general.

Por otro lado, el informe elogia la mayor cantidad posible de programas, reformas y leyes que ha instaurado en supuesto beneficio del cumplimiento de los derechos humanos en el país, así como el diverso financiamiento de innumerables programas sociales. Estos programas, reformas y leyes se traen a colación de acuerdo con los distintos derechos que se examinan durante la evaluación. El principal enfoque de México fue citar al Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, el Programa Oportunidad —que se menciona cinco veces—, el Pacto por México, y la renovación del marco jurídico en beneficio de los derechos humanos con todas las reformas instrumentadas.

Especialmente, enfatiza las consecuencias positivas de la reforma de derechos humanos de 2011, pues establece que con ella "se incorporó plenamente el concepto de derechos humanos en la Carta Magna y se elevaron a rango constitucional aquellos consagrados en los tratados internacionales de los que México es estado parte" (SRE, 2013, p.3). Esta sección es fundamental para justificar el avance alcanzado dentro de ciertos derechos específicos, por ejemplo: "necesidad de expedir leyes reglamentarias a los artículos 1º (reparaciones por violaciones a los derechos humanos); 11 (asilo y refugio), 29 (suspensión del ejercicio de derechos y garantías), y 33 (garantía de audiencia y procedimiento para determinar la expulsión de personas extranjeras)", así como la publicación de la Ley General de Víctimas de enero de 2013 (SRE, 2013, p.2). Además, menciona que esta reforma "fortaleció a los órganos públicos autónomos de derechos humanos del país estableciendo, entre otras, que la autoridad deberá fundar y motivar su rechazo o incumplimiento de una recomendación" (SRE, 2013, p.4). Otra prioridad del estado es enfatizar la reforma constitucional con respecto al amparo, que ahora se permite a cualquier persona sin que haya necesidad de demostrar interés jurídico.[3]

Se elogia de igual manera al Plan Nacional de Derechos Humanos del periodo de 2008–2012. Sin embargo, con respecto al siguiente Plan del periodo 2013–2018 solamente menciona que es tarea prioritaria la elaboración de este y que "tendrá como base las recomendaciones del EPU", pero no se comenta ningún avance concreto en la materia, a pesar de que este informe se presenta ya en el año 2013 (SRE, 2013, p.4).

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

Cuando se enumeran los avances relativos a derechos específicos el informe comienza con los DESCA. Respecto del Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018 resalta el combate a

3. El interés jurídico se refiere a "Aquel derecho subjetivo derivado de la norma jurídica que permite a su titular acudir ante a la autoridad competente para reclamar el cumplimiento de un derecho o de una obligación a cargo de una persona o del Estado".

la pobreza como su prioridad y enfatiza el gasto público en programas sociales (SRE, 2013, p.5) como Oportunidades.

En materia ambiental retoma la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, vigente desde julio de 2013 y mediante la cual establece Juzgados de Distrito Especializados en el tema (SRE, 2013, p.8); en la salud se menciona el sistema de seguridad social y el seguro popular; con respecto al derecho a la vivienda se retoman los 8.8 millones de financiamientos otorgados entre 2008 y 2012; en relación con la alimentación destaca la Cruzada Nacional contra el Hambre, que lanzó el Gobierno Federal a comienzos del 2013 y que es "una estrategia de inclusión y bienestar social que busca garantizar la seguridad alimentaria y nutrición de los 7.4 millones de personas en pobreza extrema y con carencia de alimentación" (SRE, 2013, p.6); en el derecho de la educación elogia la reforma constitucional de febrero de 2013 que "establece que la educación deberá contribuir a la diversidad cultural, la igualdad de derechos, la importancia de la familia y la dignidad de la persona" y crea el Servicio Profesional Docente, el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el Programa de Becas a Estudiantes Indígenas del Nivel Superior, el Programa de Albergues Escolares Indígenas y la elevación a rango constitucional del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y, por último, en el derecho laboral destaca el establecimiento de la Comisión Intersecretarial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de los Adolescentes Trabajadores en Edad Permitida en México, y el Servicio Nacional de Empleo (SNE) que "mediante el Programa de Apoyo al Empleo, los Servicios de Vinculación Laboral y el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, lleva a cabo diversas acciones de apoyo a la población desempleada y subempleada" (SRE, 2013, pp.7 y 8).

Derechos Civiles y Políticos

En segundo lugar, el informe nacional hace referencia a los derechos civiles y políticos de los mexicanos, para lo cual fomenta su protección con las siguientes medidas: en 2012 con el reconocimiento de las candidaturas independientes por los ciudadanos; hasta 2013, con el alcance de tres estados de la república que ya operan con el sistema penal acusatorio; "desde la aprobación de la reforma constitucional de derechos humanos", con la Suprema Corte de Justicia de la Nación que imparte cursos a jueces y magistrados para la promoción del "empleo de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los procesos judiciales" (SRE, 2013, p.9). Lo que sí reconoce el estado es el reto de "potenciar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política del país" (SRE, 2013, p.8).

Resulta interesante que a pesar de que los diversos comités que evalúan a México ha hecho a lo largo de los años hincapié en las violaciones a derechos humanos que resultan de la presencia de militares en el ámbito civil, para el EPU el estado destaca los avances que cree tener en la materia. El estado mexicano resalta la propuesta de diversas iniciativas en el Congreso "para que los delitos y las violaciones a los derechos humanos cometidos por personal de las fuerzas armadas contra civiles sean conocidos por el fuero civil" (SRE, 2013, p.9); la creación de la Unidad de Vinculación Ciudadana en la Secretaría de la Defensa Nacional para "resolver controversias entre las fuerzas armadas y la sociedad por la presencia militar en las calles" (SRE, 2013, p.10), y la Ley General de Víctimas publicada en 2013 que dio impulso "a la instauración de la justicia restaurativa en México" (SRE, 2013, p.11).

Con respecto a la figura del arraigo, que es motivo de preocupación tanto de la sociedad civil como de los comités de evaluación de DH respectivos, el estado solamente proclama

que "está en proceso de estudio de una iniciativa de reforma al artículo 16 constitucional" que refiere a la figura del arraigo, y destaca que, en Chiapas, Oaxaca y el entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) esa figura ya ha sido derogada de sus códigos de procedimientos penales (SRE, 2013, p.10).

En el tema de trata de personas, de tortura y de desapariciones forzadas se destaca la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de esos Delitos publicada en 2012,[4] la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura,[5] la tipificación en el artículo 215A del Código Penal Federal, mediante el tipo penal "detención legal o ilegal de una persona", lo que establece la distinción de la ilegalidad de la detención, sin dejar de lado que en 15 estados ya se encuentra tipificado el delito de la desaparición forzada; la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas que entra en vigor en el 2012 (SRE, 2013, p.12). Sin embargo, a pesar de que se menciona que la PGR entre febrero y julio de 2013 abrió 99 indagatorias por tortura, no se menciona la conclusión de estas o las sentencias aplicadas.

Con respecto a la libertad de expresión y la violación de derechos a defensoras y defensores de derechos humanos el estado mexicano rescata que para junio de 2012 "entró en vigor la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas", la cual a su vez creó "el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas" en el que participan periodistas y defensores que la sociedad civil propone, y en el que ya se han recibido 87 solicitudes de incorporación (SRE, 2013, pp.13 y 14); sin embargo, en el informe no se hace mención del estado actual de dichas solicitudes.

Derecho a la igualdad y no discriminación y derechos de grupos específicos

En tercer plano el informe hace referencia al tema de la discriminación que ocurre en el país. A este respecto reconoce que en abril de 2012 se tipificó la discriminación como delito a escala federal, y que en el plano estatal son las constituciones de 19 estados las que prohíben expresamente la discriminación, además de que ya se han aprobado 21 leyes estatales contra esta (SRE, 2013, p.14). Entre los grupos más discriminados en el país menciona que, con respecto a la migración, México ya ha logrado "un cambio trascendental de paradigma, en el que la migración es percibida, por completo, desde el enfoque de los derechos humanos" (SRE, 2013, p.15). Para esto, entró en vigor en el 2011 la Ley de Migración "como un marco jurídico específico", que "despenaliza la condición indocumentada y garantiza la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes extranjeros, asegura el acceso a la justicia, a la educación, a la salud y a los actos del registro civil, incorpora los principios rectores del interés superior de la niñez y la unidad familiar, independientemente de la situación migratoria" (SRE, 2013, p.15). No obstante, en la práctica se puede observar que este grupo vulnerable todavía tiene muchos retos que enfrentar.

Con respecto a los grupos indígenas el estado sí reconoce que se trata de un sector de la población vulnerable, además de que queda por resolver el reto de la "armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas" (SRE, 2013, p.17). Por otro lado, también busca mencionar diversos mecanismos que ha puesto en marcha el gobierno

4. Esta ley obliga a los estados del país a homologar su legislación local, cuestión que no se ha cumplido hasta ahora.
5. Aunque esta se menciona, aún se encuentra en proceso de revisión y reforma en el Congreso para atender las recomendaciones del Comité contra la Tortura de la ONU.

para avanzar en materia de consultas indígenas y atención con traducción en las diversas áreas (SRE, 2013, pp.16 y 17). El informe nacional también reconoce que "tiene rezagos en el reconocimiento y visibilidad de su población afrodescendiente, ya que no ha contado con instrumentos de medición estadística que la incluyan" (SRE, 2013, p.17). A pesar de este reconocimiento, los esfuerzos que se pretenden tomar para erradicar este reto son casi nulos, ya que apenas dedica menos de un tercio de cuartilla en su desarrollo, lo que resulta irónico, porque justamente continúa invisibilizando esta parte de la población.

Por último, el informe enfatiza los derechos de las mujeres y los niños. Con respecto a las mujeres se mencionan los avances en la protección contra la violencia, con la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que ya tienen 30 estados de la república; la tipificación del delito de feminicidio en los códigos penales de 27 estados y diversos programas de prevención y atención (SRE, 2013, p.18 y 19). En el caso de los niños, niñas y adolescentes se mencionan programas de seguimiento que procuren la Convención sobre los Derechos del Niño, de investigación y delitos contra este grupo, así como "protocolos para la atención de niños, niñas y adolescentes en escenarios de delincuencia organizada con respeto a sus derechos humanos" (SRE, 2013, p.19 y 20).

Vinculación con el Sistema Internacional

Al final del informe el estado menciona que ya se han retirado declaraciones interpretativas como el de "la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en conflictos armados" (SRE, 2013, p.21). Sin embargo, declara que hace falta retirar reservas que se han hecho sobre otros instrumentos internacionales, exhibiendo que existe un compromiso por revisar tal cuestión (SRE, 2013, p.21).

Una vez más, podemos observar cómo el estado mexicano continúa elogiando la innumerable cantidad de programas (en su mayoría de apoyo con presupuesto), encuestas, leyes y reformas que ha puesto en marcha y que, a pesar de estar bien establecidos en el papel, en la práctica la realidad muestra que no han sido suficientes para promover una verdadera protección de los derechos humanos de las y los mexicanos.

COMPILACIÓN DE INFORMACIÓN EMITIDA POR ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE DERECHOS HUMANOS Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil envió 43 informes sombra en los que sale a la luz la grave crisis de violación sistemática a los derechos humanos en México; de ellos también se desprenden recomendaciones para dar soluciones a diversas situaciones. Las temáticas más importantes mencionadas por la sociedad civil se resumen a continuación, colocamos primero la problemática y entre paréntesis, las OSC que trataron el tema.

Niños, niñas y adolescentes (NNA). OSC: ECPAT México; REDIM; IIMA & VIDES; Espolea; Save the Children

Entre las recomendaciones más recurrentes se encuentra la necesidad de que el estado mexicano ratifique el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño

relativo a un procedimiento de comunicaciones, que es de suma importancia, puesto que le permite al Comité de los Derechos del Niño recibir comunicaciones individuales —entre otras cosas— de víctimas de una violación por el estado. La armonización legislativa es una recomendación que es repetitiva en los diversos comités, en este caso, End Child Prostitution and Trafficking (ECPAT México) pide que se armonicen leyes estatales referente a la Trata de Personas conforme a la Ley General después de reformar los vacíos. Por su parte, Save The Children recomienda que se revisen las leyes penales federales y estatales para identificar vacíos en los Derechos de Protección de Niños. De igual manera, en el ámbito legislativo, ECPAT México recomienda la elaboración de una nueva Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que garantice y promueva todos sus derechos.

El tema de la educación destaca en la mayoría de los informes de la OSC. ECPAT México menciona que se deben incorporar en los planes educativos de la educación básica, una formación obligatoria en los derechos de NNA. El Istituto Internazionale Maria Ausiliatrice (IIMA & VIDES), por su parte, recomienda que se garantice la universalidad y gratuidad de la educación primaria, con especial atención al derecho a la educación de los niños indígenas, por lo que recomienda también que se proporcione material didáctico y personal docente para atender a este último grupo. También sugieren que se adopten medidas para reducir la tasa de deserción escolar, particularmente de niños indígenas y niños de familias de jornaleros; de igual manera, pide se reforme el sistema educativo nacional para que garantice la efectiva y adecuada preparación de los alumnos, sobre todo a nivel secundaria y preparatoria.

Resultan interesantes las recomendaciones que se hacen en cuanto a NNA en situación de conflicto con la ley pues ECPAT México pide que se mejore la cobertura y calidad de los tribunales y centros de detención especializados en justicia para adolescentes. También, que se cree un registro de adolescentes en conflicto con la ley, desagregado por edad, sexo, temporalidad, causas de detención y situación jurídica, con el fin de aumentar la transparencia de los procesos.

En cuanto a NNA víctimas de pornografía, prostitución y trata de personas, IIMA & VIDES piden al estado que continúe con los esfuerzos para erradicar estas problemáticas y proteger a las víctimas, también pide que se garanticen los derechos de los NNA y se lleven a cabo acciones de prevención de la explotación sexual.

Por otro lado, Espolea propone que se ponga en marcha un programa amplio de reducción de daños para atender las problemáticas asociadas al consumo de drogas y enfrentar así el incremento en su uso entre las personas jóvenes.

Para tratar con niños y adolescentes afectados por la delincuencia organizada Save the Children recomienda que el Gobierno Federal obligue a las agencias estatales a instrumentar el Protocolo 2012 para la Protección Física y Psicológica de Niños y Adolescentes en Escenarios Violentos Relacionados con el Crimen Organizado.

Por último, las OSC que tratan el tema piden que se construya y ponga en marcha un sistema integral de protección a los derechos de NNA; se desarrollen estrategias nacionales, dotadas de recursos humanos y financieros, para responder a toda forma de violencia contra NNA; se generen mecanismos de evaluación de políticas públicas en materia de infancia en los planos estatal, federal y municipal; se adopten programas para erradicar la pobreza infantil y se vele por la inscripción de niños y niñas en el Registro Civil.

Migrantes. OSC: Amnistía Internacional (AI); Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT); Joint Submission 18 (JS18)

La información proporcionada por las OSC en el tema de migrantes es menor en comparación con la información ofrecida relativa a los derechos de NNA. Entre las medidas que recomienda AI están la de establecer por ley la prohibición de la detención de la niñez migrante y la de desarrollar medidas alternativas para evitarla; que se generen espacios para ofrecer cuidados y atenciones a la infancia migrante no acompañada y fortalecer la figura del Oficial de Protección a la Infancia para que cumpla con una función de protección y no solamente de control administrativo, así como el establecimiento de garantías procesales. Amnistía también recomienda que se lleven acciones para prevenir y castigar abusos por parte del crimen organizado y de funcionarios públicos contra los migrantes. Resulta absolutamente necesario para Amnistía que se cree una base de datos de migrantes desaparecidos, que se garantice la protección de sus derechos humanos, que se incluya a las OSC en el monitoreo de la instrumentación de leyes migratorias y que se garantice a los migrantes el acceso a mecanismos de reclamación y protección.

La Organización Mundial Contra la Tortura pide aplicar una política pública en los centros de detención y en las estaciones migratorias que esté de acuerdo con la dignidad humana y que incluya medidas de transparencia, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas. De igual manera, recomienda que se ponga en marcha una política pública migratoria que combata los casos de tortura, desapariciones y ejecuciones de migrantes dentro de México. También recomiendan al estado que asegure que la reforma al artículo 33 constitucional sea aprobada, para que no sean expulsados los extranjeros sin ejercer su derecho a expresarse.

Mujeres y niñas. OSC: Amnistía Internacional (AI); Consorcio Oaxaca (JS9); Joint Submission 10 (JS10); Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); OMCT; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Equis; Fundación Paso a Paso)

Gran cantidad de recomendaciones giran en torno a la salud. Por ejemplo, AI recomienda que no se discrimine por su relativa corta edad a mujeres que buscan salud sexual y reproductiva; de igual manera, menciona que se deben prevenir los casos de embarazos adolescentes; GIRE reitera esta recomendación y añade que se debe garantizar el acceso también a mujeres indígenas. Asimismo, recomiendan que las mujeres puedan acceder a servicios seguros, de calidad y gratuitos para el aborto legal.

Entre las recomendaciones más destacadas en cuanto a la violencia contra la mujer AI menciona que se deben priorizar medidas para prevenir y castigar la violencia contra las mujeres en los 31 estados de México, particularmente en aquellos con altas denuncias de asesinatos y agresiones contra mujeres. Especialmente por la grave situación de feminicidios en el país, las OSC piden aplicar íntegramente la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Campo Algodonero. También, reformar la legislación de aplicación de la Ley General sobre el Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con el fin de asegurar que funcionarios públicos sean responsables si no se garantiza la protección de mujeres en riesgo. Consorcio Oaxaca y la Joint Submission 16 piden que se investiguen y sancionen de manera inmediata, conforme a estándares internacionales, el

feminicidio y la violencia de género contra las mujeres. La Organización Mundial Contra la Tortura recomienda, instrumentar una política pública de erradicación de la violencia de género que incluya, entre otros, la violencia sexual, el feminicidio y la trata de personas.

En el tema de defensoras de derechos humanos la Joint Submission 10 recomienda, en primer lugar, que se reconozca públicamente el importante y particular papel de las defensoras. De igual manera recomienda realizar una evaluación integral de las deficiencias en la aplicación de las medidas cautelares otorgadas por los órganos nacionales competentes y la CIDH, y garantizar su plena aplicación; también, propone implementar protocolos de prevención y protección con enfoque de género en los estados de la república mexicana.

La Fundación Paso a Paso recomienda que se den oportunidades de apoyo a mujeres indígenas con discapacidad para vivir de manera sustentable en sus entornos, que se les consulte en la conformación de la nueva política verde que se está generando, en virtud de que es esta población la que mantiene viva esta parte de la naturaleza por ser quienes permanecen en su comunidad. En este mismo sentido, la Joint Submission 16 recomienda que se diseñe y aplique una política agraria con perspectiva de género, que garantice acceso a los recursos económicos y participación política y social de las mujeres en el área rural.

Defensores y Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. OSC: AI; CIVICUS; Consorcio Oaxaca (JS9); Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Sostenibilidad (GIDHS); EdPAC (JS12); Front Line Defenders; CDHDF; Reporters Without Borders

Las recomendaciones a este grupo versan sobre la impunidad que existe en su contra. AI recomienda poner fin a las amenazas, ataques y asesinatos de defensores de derechos humanos y periodistas, así como velar por que se lleve a cabo una investigación exhaustiva y eficaz para llevar a los responsables de las agresiones ante la justicia. Esta recomendación es retomada por CIVICUS, que añade que también deberían estar sujetos a la justicia, funcionarios de seguridad y de la policía, así como agentes gubernamentales; además, piden que los ataques contra los periodistas y los defensores sean condenados públicamente por altos funcionarios gubernamentales para garantizar la protección de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Otras OSC y organismos autónomos que recomiendan se investigue y castigue a responsables de violencia contra defensores son Consorcio Oaxaca, Joint Submission 18 (JS18), FLD, CDHDF y Reporters Without Borders. Los informes sombra enviados a la OACNUDH destacan la importancia de la labor de los defensores y del reconocimiento de los riesgos a los que se enfrentan, en ese sentido sugieren enérgicamente que se deje de criminalizar y estigmatizar su trabajo. Esto es especialmente importante en el contexto actual de violencia contra los periodistas, pues tan solo en la primera mitad del 2017 han sido brutalmente asesinados ocho periodistas mexicanos, como Miroslava Breach y Javier Valdez.

Por otro lado, AI sugiere prestar apoyo público y financiero al mecanismo de protección de defensores y periodistas, mientras que Consorcio Oaxaca recomienda a las administraciones estatales desarrollar mecanismos internos de coordinación para el cumplimiento efectivo de las medidas a favor de defensores y periodistas; al mismo tiempo piden que la defensa a estas personas se realice con indicadores de género y multiculturalidad. Front Line Defenders asegura que la protección efectiva se logrará por medio de un presupuesto

eficiente y realista, formación integrada y capacitación de todo el personal del mecanismo, un marco de evaluación de riesgos que refleje los peligros que enfrentan los defensores y los periodistas, incorporación de una dimensión de género en los modelos de protección y un análisis de la necesidad de apoyo a las familias.

Pueblos y Comunidades Indígenas. OSC: AI; Consorcio Oaxaca (JS9); Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Sostenibilidad (GIDHS); EDPAC (JS12); IIMA & VIDES (JS13); University of Oklahoma College of Law (UOCL); Fundación Paso a Paso; Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

La gran mayoría de las recomendaciones hacen mención sobre el derecho a la consulta previa e informada de las comunidades indígenas; por ejemplo, AI menciona que los pueblos y comunidades indígenas deben ser consultadas durante el desarrollo y la instrumentación de políticas que fortalezcan su acceso a la vivienda, salud, educación, agua y otros servicios. De igual manera, Consorcio Oaxaca, GIDHS, EDPAC, UOCL y AIDA mencionan que se debe consultar e informar sobre mega–proyectos de desarrollo o explotación que afectan sus tierras. Dentro de esta misma problemática UOCL destaca que

> si el gobierno mexicano permite y contrae contratos con empresas agrícolas para la siembra comercial de maíz genéticamente modificado, no se debe aprobar ninguna aplicación sin un acuerdo específico para no cobrar a los agricultores indígenas por la presencia de variedades de maíz genéticamente modificadas encontradas en sus campos como resultado de polinización cruzada (UOCL, s.f.).

Con respecto a acceso a servicios de salud UOCL sugiere que se deben tomar medidas para reducir la mortalidad infantil y materna en las comunidades indígenas y mejorar el acceso a servicios de salud. Además es necesario asegurar que haya intérpretes en los servicios de salud para que los indígenas tengan pleno acceso a este derecho. La Fundación Paso a Paso hace una aportación diferente en cuanto a salud, pues recomienda que

> el sector salud estructure una plantilla de médicos tradicionales y parteras para que sean profesionalizados y supervisados constantemente no contraponiendo la propiedad intelectual de sus sabidurías y conocimientos ancestrales, pero con miras de contar con registros de embarazos, registro de partos, número de atenciones a personas de su comunidad y causas de atención (Fundación Paso a Paso, s.f.).

La tercera temática más mencionada en los informes de la sociedad civil es la promoción de la cultura indígena en toda la república mexicana; UOCL recomienda que se realicen estudios que examinen los efectos de los proyectos de desarrollo sobre el modo de vida de las comunidades indígenas, esto en un esfuerzo por asegurar que su cultura sea cada vez más comprendida y respetada por el gobierno. Además, IIMA & VIDES recomiendan que se adopten medidas para desarrollar una cultura de los derechos humanos, así como modificar las actitudes hacia los indígenas y que se desarrollen campañas de educación y sensibilización para que la diversidad cultural sea reconocida como una riqueza para todo el país.

***Comunidad LGBTTTI.* OSC: Programa Interdisciplinario de Investigación Acción Feminista (PIIAF); Colectivo Hombres XX; Iniciativa por los Derechos Sexuales**

Las principales recomendaciones que emitieron fueron las siguientes: ampliar la categoría género en el artículo 1º de la Constitución a efecto de que las personas transexuales, transgénero, travestis e intersexuales sean incluidas en esa legislación; que las acciones del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación tengan alcance en todas las entidades federativas, para investigar, sancionar y castigar a quienes infrinjan la Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación; llevar a cabo la armonización de las normas jurídicas nacionales, estatales y municipales con los estándares internacionales de derechos humanos de la población LGBTTTI; "introducir la legislación necesaria para que los matrimonios entre personas del mismo sexo tengan la facultad de hacer extensivo los beneficios de la seguridad social al otro miembro de la pareja, así como a sus descendientes" (Comunidad LGBTTTI); por último, tomar las medidas legislativas necesarias para que en los casos de reasignación de género el género biológico no figure en las nuevas partidas de nacimiento de las personas trans.

***Armonización de leyes nacionales-internacionales.* OSC: AI; Coalición México por los derechos de las personas con discapacidad (COAMEX); Consorcio Oaxaca (JS9); Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE); Human Rights Watch (HRW); Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT)**

AI recomendó establecer un calendario para la revisión de legislación nacional en materia de derechos humanos con la finalidad de asegurar su compatibilidad con los estándares internacionales. De manera más específica se establecieron recomendaciones en diversos temas; en primer lugar, COAMEX establece que se debe armonizar legislativamente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y armonizar la Ley del Trabajo con esa Convención; en segundo lugar, GIRE recomienda armonizar la legislación penal relacionada con el aborto en los planos estatal y federal, de acuerdo con la reforma constitucional de 2011 sobre derechos humanos; en tercer lugar, HRW sugiere modificar o insertar la definición de desaparición forzada en los códigos penales federales y estatales para asegurar que esté armonizada con la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; por último, sobre la tortura OMCT menciona que se debe armonizar la criminalización de la tortura en todas las legislaciones federales y estatales conforme a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

***Sistema de Justicia Penal y Penitenciario.* OSC: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD); Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría**

En cuanto al nuevo sistema de justicia penal la CMDPDH y el IMDHD recomiendan acelerar los procesos de instrumentación en los planos estatal y federal, asegurar recursos económicos y humanos para garantizar el liderazgo del Consejo de Coordinación para la Implementación

del Sistema de Justicia Penal, aprobar un Código Federal de Procedimientos Penales Único para su instauración, la capacitación de elementos del Ministerio Público y policías de investigación en las nuevas técnicas de investigación requeridas para su efectivo funcionamiento y, por último, desarrollar una campaña de difusión sobre las implicaciones del nuevo sistema de justicia. Asimismo, la organización Equis llamó a crear indicadores y poner en marcha mecanismos de seguimiento para monitorear prácticas discriminatorias contra mujeres en la implementación del sistema de justicia acusatorio.

Por otro lado, diversas organizaciones proponen que se considere el encarcelamiento como la última opción para disminuir la sobrepoblación y el hacinamiento en los centros penitenciarios. El Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría recomienda que se apruebe la Ley General para la Protección de los Derechos Humanos en la Ejecución de Sanciones y Medidas Penales; que se eviten los traslados forzosos de internos, que continuamente son engañados; promover la comunicación y visitas de los familiares y mejorar el trato que reciben estos últimos en sus visitas; capacitar al personal de las prisiones en materia de derechos humanos y perspectiva de género, puesto que con frecuencia se cometen malos tratos, golpes, abusos y humillaciones contra internos; diseñar programas dentro de las prisiones de carácter laboral, educativo, de capacitación y de salud para las y los internos.

Fuero Militar. OSC: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)

Las únicas organizaciones que ofrecieron información sobre el fuero militar fueron la CMDPDH y el IMDHD, y sus recomendaciones emitidas son reformar el Código de Justicia Militar, en especial el artículo 57, para prohibir que militares involucrados en violaciones de derechos humanos sean juzgados por tribunales militares; acatar los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los cuales se prohíbe la aplicación extensiva de la jurisdicción militar en casos en los que están involucrados civiles; establecer que en la etapa de investigación, desde el momento en que las autoridades ministeriales militares tengan conocimiento de que las presuntas víctimas son civiles, deberán remitir el asunto a las autoridades civiles para continuar la investigación; por último, investigar de forma exhaustiva e imparcial todas las denuncias de violaciones a derechos humanos cometidas por elementos de las Fuerzas Armadas en el fuero civil, y sancionar a los responsables.

Tortura. OSC: AI; Consorcio Oaxaca (JS9); Joint Submission 14; Human Rights Watch (HRW); Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT); Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)

Con respecto a esta temática, que ha sido informada constantemente por las OSC en cada examen realizado a México, son ocho las que enfatizan recomendaciones que versan principalmente en torno al establecimiento de unidades especializadas para investigar y procesar las denuncias de graves violaciones de los derechos humanos, como la tortura, y

hacer públicas sus conclusiones. Asimismo, piden se reforme el delito de tortura a escala federal y en las 32 entidades estatales en línea con las normas internacionales; asegurarse de que las presuntas víctimas de tortura y otros malos tratos tengan pronto acceso a exámenes médicos independientes y fiables de conformidad con las normas internacionales y que sus conclusiones tengan la misma validez que los exámenes médicos oficiales en los procesos penales.

Otra de las recomendaciones más importantes es la de adoptar por completo el Protocolo de Estambul y capacitar a más personal médico en cuanto al Protocolo, establecer instituciones que cuenten con médicos forenses y peritos independientes que puedan valorar de manera objetiva los casos de tortura. Una de las recomendaciones más reiteradas es la de asegurar que no se utilicen en los tribunales pruebas obtenidas bajo tortura. Es pertinente mencionar que el 26 de junio de 2017, en el marco del Día Internacional en Apoyo de las Víctimas de la Tortura, el Gobierno Federal mexicano publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se expide la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El decreto también informó sobre la reforma, adición y derogación de diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley de Extradición Internacional. Esta ley contribuirá a la erradicación de la tortura en el país solo en la medida en que sea plenamente instrumentada y cumplida por las autoridades correspondientes, pues a pesar de que el documento es un gran avance por sí mismo, es insuficiente para cambiar la realidad.

Desaparición forzada, arraigo y desplazamiento forzado. AI; Consorcio Oaxaca (JS9); Human Rights Watch (HRW)

La sociedad civil recomienda aplicar plenamente las recomendaciones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias, instituir, en consulta con los grupos de víctimas, una base de datos nacional completa de desaparecidos, así como un mecanismo de búsqueda rápida; reformar el delito de desaparición forzada a escala federal y en las 32 entidades estatales en línea con las normas internacionales; desarrollar un protocolo nacional en conjunto con los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para la búsqueda puntual y exhaustiva de las personas que han sido reportadas como desaparecidas; atender de forma general las recomendaciones del Comité contra las Desapariciones Forzadas.

Con respecto al arraigo se solicita que se eliminen las órdenes de arraigo a escala federal y estatal y asegurar que todas las detenciones se lleven a cabo legalmente y se registren en detalle en una base de datos nacional, a la que pueden acceder las partes afectadas, así como usar la detención preventiva como una excepción y no como una regla.

Finalmente, sobre el desplazamiento forzado se pide establecer un mecanismo integral de reunión de datos a escala nacional; realizar un perfil cualitativo del desplazamiento mediante encuestas en las localidades más afectadas por la violencia para estimar el número de personas desplazadas en razón de ello, así como identificar sus necesidades de protección y crear un fondo federal nacional para la atención de las personas desplazadas por la violencia; este fondo proporcionará apoyo financiero a los programas de protección.

COMPILACIÓN DE RECOMENDACIONES EMITIDA POR ÓRGANOS DE TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

La OACNUDH prepara la recopilación de la información presentada en los informes de los órganos de tratados y los procedimientos especiales (OACNUDH, 2013). Esta recopilación tiene tres partes: la primera de ellas presenta los antecedentes y marco de los tratados internacionales ante los cuales México está suscrito, las obligaciones internacionales que esto implica para el estado, así como el marco constitucional y legislativo y la infraestructura institucional y de derechos humanos interna del estado para el correcto cumplimiento de estas obligaciones. La segunda parte presenta la situación del estado relativa a la cooperación realizada con los mecanismos de derechos humanos y con la OACNUDH. Finalmente, la tercera parte presenta el estado de cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos del estado mexicano.

Antecedentes y marco constitucional

En esta parte se resumen las ratificaciones de México de las distintas convenciones y protocolos, así como las reservas hechas, los procedimientos de investigación suscritos y la ratificación de otros instrumentos internacionales relevantes en materia de derechos humanos. Además se enumeran algunas observaciones y peticiones hechas por algunos relatores especiales, grupos de trabajo, comités, entre otros, entre las que destacan las siguientes: el relator especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias recomendó retirar la declaración interpretativa de la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad; ACNUR alentó al estado a adherirse a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia, y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomendó que aceptara la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas en relación con las denuncias presentadas por los particulares y los Estados (OACNUDH, 2013, p.3).

En la segunda parte del apartado, aunque primero se destaca la importancia de la reforma de 2011 por otorgar rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, rápidamente se prosigue en anunciar los retos y fallas del estado en materia del cumplimiento de estos instrumentos internacionales. Las primeras observaciones al respecto versan sobre la falta de armonización: el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer hace una observación sobre la falta de armonización del sistema de justicia y la legislación penal con las reformas constitucionales, observación que apoya la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias; el relator especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias remarcó la falta de coherencia en el ámbito estatal de un marco jurídico sobre el uso de la fuerza por parte de los agentes del orden; se remarcó la falta de inclusión del delito de desaparición forzada, del derecho de asilo, la definición de tortura en el ámbito estatal y la definición de feminicidio presentes en los códigos penales del país, según la definición en los instrumentos internacionales de derechos humanos; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó además que el estado uniformara la penalización de la trata de personas en los ámbitos federal y estatal y que "armonizara su legislación sobre los pueblos indígenas en todos los ámbitos" (OACNUDH, 2013, pp.4 y 5).

Cooperación con los mecanismos de derechos humanos

En esta segunda parte la recopilación hace referencia a la puntualidad o no del estado en la presentación de sus informes respectivos ante los distintos instrumentos internacionales suscritos en materia de derechos humanos y la situación actualizada de los mismos con respecto a México (OACNUDH, 2013, pp.6 y 7). Por otro lado, destaca que en el caso de las respuestas a cartas de transmisión de denuncias y a llamamientos urgentes durante el periodo examinado se enviaron alrededor de 115 comunicaciones, y el gobierno mexicano tan solo respondió a 41 de ellas (OACNUDH, 2013, p.7). Además, "en 2013, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló que desde su establecimiento había remitido 505 casos al Gobierno, de los cuales 134 se habían resuelto sobre la base de la información proporcionada por el Gobierno y 327 seguían pendientes de resolución" (OACNUDH, 2013, p.8).

Cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos

En la tercera parte del informe continúan las observaciones, recomendaciones y preocupaciones de las obligaciones internacionales ante las que está suscrito el estado: por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial muestra preocupación por la falta de inclusión en la vida política de los grupos indígenas y las y los afrodescendientes en México, por lo que invitó al estado a reconocer a las personas afrodescendientes como etnia y a fomentar sus derechos (OACNUDH, 2013, pp.13 y 14); el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer se pronuncia en torno a "la multiplicidad de formas de discriminación de la mujer indígena de las zonas rurales" y manifestó "su preocupación por el aumento de casos de feminicidio y de violencia sexual, en particular de violaciones" (OACNUDH, 2013, p.10); el Comité de Derechos Humanos "por la discriminación basada en la orientación sexual"; el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomienda "que se considerara la posibilidad de retirar las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública"; el relator especial sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias señaló su preocupación por la impunidad que reinaba en la consolidación de los cárteles que afectaba la vida de los y las mexicanas, y la falta de sentencia de los homicidios ocasionados (OACNUDH, 2013, p.8); "el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomendó que se reconociera la magnitud del problema de las desapariciones como primer paso obligatorio para su erradicación" (OACNUDH, 2013, p.9), así como la creación de un registro oficial de desapariciones forzadas; el Comité de Derechos Humanos mostró preocupación por la figura del arraigo penal y recomendó eliminarla completamente; el Comité de los Derechos del Niño destaca su preocupación por el hecho de que México "no hubiera evitado el reclutamiento de niños por parte de grupos no estatales" (OACNUDH, 2013, p.9); "el Comité contra la Tortura instó a México a que no usara las confesiones obtenidas mediante torturas" (OACNUDH, 2013, p.11); en 2013 la relatora especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos reiteró su preocupación sobre las alegaciones recibidas, que indicaban la persistencia de un clima de violencia e inseguridad para los defensores en México (OACNUDH, 2013, p.12), por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura notificó que había registrado 36 asesinatos de periodistas y de trabajadores de los medios de información entre 2008 y 2012 (OACNUDH, 2013, p.12).

Con esta recopilación se puede concluir que a pesar de que el mecanismo del EPU es relativamente reciente, los comités continúan haciendo hincapié por medio de él de sus preocupaciones y continuas recomendaciones al estado mexicano. Aunque el estado declara que continúa haciendo esfuerzos en materia de armonización legislativa y constitucional en los planos federal, estatal y local, los comités continúan mostrando su preocupación por las graves violaciones de derechos humanos que ocasionan la falta de tipificación y armonización de leyes. En pocas palabras, el avance del estado mexicano en beneficio de la protección de los derechos humanos de las y los mexicanos ha sido casi nulo, en tanto que las recomendaciones y observaciones que se le hacen por parte de los distintos mecanismos internacionales que protegen los derechos humanos, y ante los cuales está suscrito, continúan sobre la misma línea.

EL DIÁLOGO INTERACTIVO

El 14 de enero de 2013 el Consejo de Derechos Humanos eligió a la *troika* conformada por Burkina Faso, Kazajistán y República Checa, que facilitaron el examen de México en octubre de ese mismo año. Esta *troika* entregó una lista de preguntas preparadas de antemano por los Países Bajos, Noruega, Eslovenia, Suecia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Alemania y Liechtenstein al estado mexicano, la cual sirvió de guía para la examinación. En primer lugar, presentó a sus delegados y el progreso que se ha logrado en materia de derechos humanos, adjudicando gran parte de este al "Pacto por México", y otra parte al conjunto de leyes aprobadas, reformas de leyes, programas nacionales, reformas a los códigos de diversa índole tanto estatales como federales, creación de fiscalías y de mecanismos de protección, entre otras cosas. El autoelogio es una práctica persistente por parte del gobierno mexicano.[6] El examen continuó con un diálogo interactivo y al final se emitieron las recomendaciones y conclusiones de los otros estados, que después se convirtieron en el producto de la sesión.

En el diálogo interactivo participaron 87 delegaciones que formularon declaraciones, en las cuales algunas felicitaron a México por sus logros; otras expresaron su preocupación por las violaciones de derechos humanos que tienen lugar en nuestro país y otras más solicitaron información sobre estas violaciones y otros aspectos de la realidad que vivimos los mexicanos.

De la delegación mexicana de 47 personas solamente 11 tuvieron intervenciones a lo largo del diálogo, en respuesta a las cuestiones en las cuales tuvieron interés o material para contestar. En la tabla 8.2 se presentan los perfiles de 10 delegados, dado que es de gran importancia destacar la batalla simbólica por la "real" protección y respeto de los derechos humanos en México. El estado mexicano llevó a sus mejores perfiles en la materia. La delegación mexicana fue encabezada por el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade, y contó con representantes de dependencias e instituciones federales competentes en la materia, representantes de los poderes legislativo y judicial; el gobernador de Coahuila en su cargo de Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Con-

6. A lo largo de los más de siete artículos que hemos publicado con el análisis de los exámenes que se le hacen al estado mexicano, por parte de los órganos de los tratados, hemos encontrado que el gobierno mexicano se apoya de manera excesiva en todo el material que pueda para de esta manera no abordar directamente las problemáticas que se le cuestionan.

TABLA 8.2 MIEMBROS RELEVANTES DE LA DELEGACIÓN MEXICANA (2017)

José Antonio Meade Kuribreña	
Cargo que ostentaba	Secretario de Relaciones Exteriores
Afiliación política	Sin afiliación a un partido político
Formación académica	Licenciatura en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México Doctorado en Economía por la Universidad de Yale
Cargo actual	Secretario de Hacienda y Crédito Público
Lía Limón García	
Cargo que ostentaba	Subsecretaria de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
Afiliación política	Partido Verde Ecologista de México
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la Universidad Iberoamericana Maestría en Derecho y Relaciones Internacionales por la Universidad de Fletcher School of Law and Diplomacy
Cargo actual	Diputada Plurinominal por el Partido Verde Ecologista de México
Lorena Cruz Sánchez	
Cargo que ostentaba	Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres
Afiliación política	Sin afiliación política
Formación académica	Licenciatura en Administración de Empresas por la Universidad Autónoma del Estado de México
Cargo actual	Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres
Juan José Ignacio Gómez Camacho	
Cargo que ostentaba	Representante Permanente de México ante las Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales en Ginebra
Afiliación política	Sin afiliación
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la Universidad Iberoamericana Maestría en Derecho Internacional por la Universidad de Georgetown
Cargo actual	Representante Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York
Ricardo Sepúlveda Iguíniz	
Cargo que ostentaba	Director General de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación
Afiliación política	Sin afiliación
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la Escuela Libre de Derecho Maestría en Derecho por la Universidad Panamericana (Guadalajara) Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Panamericana (Ciudad de México)
Cargo actual	Director General de Políticas Públicas de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

TABLA 8.2 (CONTINUACIÓN)

José Carlos Beltrán Benítez	
Cargo que ostentaba	Director General de Derechos Humanos y la Democracia de la Secretaría de Defensa Nacional
Afiliación política	Sin afiliación política
Formación académica	Licenciatura (no hay información disponible).
Cargo actual	Director General de Derechos Humanos y la Democracia de la Secretaría de Defensa Nacional
Rubén Ignacio Moreira Valdez	
Cargo que ostentaba	Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Conferencia Nacional de Gobernadores
Afiliación política	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Formación académica	Licenciatura en Derecho y Educación
Cargo actual	Gobernador de Coahuila de Zaragoza
Angélica de la Peña	
Cargo que ostentaba	Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República
Afiliación política	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Formación académica	Licenciatura en Teatro por la Escuela de Artes Plásticas de la Universidad de Guadalajara
Cargo actual	Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República
Raúl Plasencia Villanueva	
Cargo que ostentaba	Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Afiliación política	Sin afiliación
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la Universidad Autónoma de Baja California Maestría y Doctorado en Derecho por la UNAM
Cargo actual	No disponible
Juan Manuel Gómez Robledo	
Cargo que ostentaba	Vicecanciller de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos de la Secretaría de Relaciones Exteriores
Afiliación política	Sin afiliación
Formación académica	Licenciatura en Derecho por la Universidad de París-Sorbona Maestría en Derecho Internacional por la Universidad de París-Nanterre
Cargo actual	Embajador de México ante la República Francesa

ferencia Nacional de Gobernadores y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Entre los delegados es constante la formación en derecho en sus distintas ramas, así como la permanencia en puestos públicos de gobierno. Por ejemplo, el jefe de la delegación, José Antonio Meade, abogado y economista, fue secretario de Relaciones Exteriores para después convertirse en secretario de Hacienda y Crédito Público; por otro lado, está el muy conocido experto en derechos humanos del estado, Juan José Ignacio Gómez Camacho, quien se mantiene como embajador en la Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas en Nueva York.

Estos personajes fueron quienes defendieron al gobierno mexicano de las miradas inquisidoras de los demás países. Principalmente abordaron la creación y la instrumentación de leyes como la Ley del Mecanismo para la Protección de Defensores de Derechos Humanos y Periodistas y la Ley General de Víctimas y la reforma al Código Penal Federal. También se enfocaron en destacar los esfuerzos realizados para aplicar programas de derechos humanos en los ámbitos judicial, administrativo y político; la retirada de un número de reservas de un conjunto de instrumentos internacionales; la incorporación de la jurisprudencia de la CIDH, así como de otras fuentes de derecho internacional y no solo tratados; y la independencia operativa, financiera y jurídica de las 32 Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Mencionaron también la lucha que ha emprendido el presidente Enrique Peña Nieto contra la pobreza a través de la Cruzada contra el Hambre; aceptaron que la tortura es uno de los principales desafíos que enfrenta el país, por lo que el gobierno se compromete a atender las recomendaciones de los otros instrumentos internacionales en esa materia. Reconocieron que la situación de los menores no acompañados y los derechos de los niños son una de las mayores preocupaciones para el senado. No obstante, celebraron la nueva definición de tortura que propuso el senado con base en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; reconocieron la necesidad de abordar con urgencia y de forma adecuada el problema de las desapariciones e hicieron mención al grupo de trabajo del mecanismo de EPU establecido en 2013 para diseñar una política unificada en materia de búsqueda de personas desaparecidas (Consejo de Derechos Humanos, 2013). A su vez, justificaron la permanencia de la figura del arraigo en la Constitución y en los códigos penales al declarar que solamente es utilizada en situaciones especiales como medida preventiva para proteger la vida y bajo control judicial y vigilancia de organismos de derechos humanos (Consejo de Derechos Humanos, 2013).

Fueron cuatro rondas en las cuales las delegaciones tuvieron la oportunidad de expresarse y el estado mexicano de contestarles. Lo anterior fue la recopilación de las respuestas de la delegación mexicana a los demás países. En el análisis de las intervenciones de otros estados se pudo identificar tres tendencias: los que felicitan a México, los que expresan preocupación y los que solicitan información o explicaciones.

En una primera lectura encontramos que aquellas peticiones de información o expresiones de preocupación provenían mayoritariamente de delegaciones europeas, y aquellas que felicitaban el actuar de México provenían de países que no figuran internacionalmente por su desempeño en materia de derechos humanos. Por lo tanto, se tomó el Índice de Desarrollo

TABLA 8.3 ESCALA DE PAÍSES POR IDH

Escala de países por Índice de Desarrollo Humano

Del no. 1 al 30 en la lista	Se considera tienen un IDH muy alto
Del no. 30 al 50 en la lista	Se considera tienen un IDH alto
Del no. 50 al 100 en la lista	Se considera tienen un IDH medio
Del no. 100 al 200 en la lista	Se considera tienen un IDH bajo

Categoría	Países (IDH) (#)		
Expresa preocupación	• Noruega .949 #1 • Suiza .939 #2 • Dinamarca .925 #5	• Países Bajos .924 #7 • Suecia .913 #14 • Bélgica .896 #22	• Eslovenia .890 #25 • República Checa .878 #24
	• Polonia .855 #36	• Lituania .848 #37	
	• Irán .774 #69	• Azerbaiyán .759 #78	• Brasil .754 #79
	• Uzbekistán .701 #105	• Nicaragua .645 #124	• Djibouti .473 #172
Solicita información	• Australia .939 #2 • Irlanda .923 #8 • Canadá .920 #10	• Reino Unido .910 #16 • Finlandia .895 #23 • Austria .893 #24	• España .884 #27 • Estonia .865 #30
	• Montenegro .807 #48		
	• Turquía .767 #71	• Ucrania .743 #84	• Túnez .725 #97
	• Maldivas .701 #105	• Indonesia .689 #113	• Palestina .684 #114 • Bangladesh .679 #13
Felicita	• Alemania .926 #4 • Singapur .925 #5 • Estados Unidos de América .920 #10	• Nueva Zelanda .915 #13 • Japón .903 #17 • República de Corea .901 #18	• Francia .897 #21 • Eslovenia .890 #25
	• Chipre .856 #33 • Chile .847 #38 • Eslovaquia .845 #40 • Portugal .843 #41 • Emiratos Árabes .840 #42	• Emiratos Árabes .840 #42 • Hungría .836 #43 • Argentina .827 #45 • Rusia .804 #49	• Rumania .802 #52 • Omán .796 #52 • Uruguay .795 #54 • Malasia .789 #59
	• República de Mauricio .781 #64 • Trinidad y Tobago .780 #65 • Serbia .776 #66 • Costa Rica .776 #66 • Cuba .775 #68	• Venezuela .767 #71 • Sri Lanka .766 #73 • Líbano .763 #76 • Bosnia y Herzegovina .750 #81 • Ex República Yugoslava de Macedonia .748 #82	• Argelia .745 #83 • Tailandia .740 #87 • Ecuador .739 #89 • China .738 #90 • Colombia .727 #95
	• Libia .716 #102 • Paraguay .693 #110 • Egipto.691 #111 • Turkmenistán .692 #111 • Vietnam .683 #115 • Filipinas .682 #116	• Bolivia .674 #118 • Marruecos .647 #123 • Guatemala .640 #125 • India .624 #131 • Camboya .563 #143 • Kenia .555 #146	• Pakistán .550 #147 • Nigeria .427 #152 • Ruanda .498 #159 • Yemen .482 #168 • Sierra Leona .420 #179 • Sudán del Sur .418 #181 • Santa Sede (el Vaticano)

Fuente: http://hdr.undp.org/en/data

Humano (IDH)[7] de los países participantes para comprobar si su posicionamiento político es correlativo al respeto de los derechos humanos al interior de sus fronteras. El IDH evalúa el Producto Interno Bruto per cápita, la esperanza de vida al nacer y la tasa de alfabetización en adultos. De esta forma se obtiene un indicador entre 0 y 1. Entre más cercano sea el IDH a 1 mayor es el desarrollo humano en esa nación. Así, fueron los países con un IDH mayor a .700 lo que los coloca en las posiciones menores al 20 en el listado mundial, aquellos que solicitaron información o comunicaron su preocupación sobre la situación de los derechos humanos al estado mexicano. Tal es el caso de Suiza, Dinamarca, Estonia y República Checa, que expresaron su inquietud por la participación de agentes del estado en las violaciones de derechos humanos y la impunidad de la que gozan los perpetradores de los crímenes. Mientras que otro grupo conformado por Austria, Finlandia, Irlanda, Lituania, Suecia, los Países Bajos, Noruega, Polonia y Bélgica solicitaron información sobre las medias tomadas para proteger a los defensores de derechos humanos y periodistas, pues preocupan las denuncias de amenazas y violencia en contra de estas personas, así como la impunidad de los crímenes y agresiones documentadas.

Por otra parte, Uzbekistán, Irlanda y Suiza expresaron su intranquilidad sobre las desapariciones forzadas. Irlanda solicitó información sobre el impacto que tiene la Ley General de Victimas en el número de casos de personas desaparecidas y exhortó a México a continuar con la instrumentación de la Ley de Migración con objeto de proteger a los migrantes (Consejo de Derechos Humanos, 2013). La preocupación por las graves violaciones de derechos humanos a los migrantes en México fue compartida por Noruega y Nicaragua, que además subrayaron lo grave de la situación debido a que también se le suma el problema del tráfico de personas.

Con respecto a la situación de las mujeres Austria solicitó información sobre la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Maldivas exhortó a México a mejorar las acciones enfocadas a contrarrestar la discriminación existente contra mujeres, mientras que Túnez pidió que se continuaran con los esfuerzos para combatir la discriminación de la mujer en las zonas rurales y en el campo de la política. Los Países Bajos, Suiza y Finlandia expresaron su preocupación sobre la violencia que sufren las mujeres en el país y solicitaron información sobre las medidas tomadas para protegerlas. "Canadá solicitó a México que garanticen el cumplimiento de las obligaciones internacionales, entre ellas la consulta con las partes interesadas, así como su impacto" (Consejo de Derechos Humanos, 2013), mientras que "Perú destacó los procesos realizados y ofreció compartir con México sus experiencias sobre la manera de promover la consulta y participación indígenas" (Consejo de Derechos Humanos, 2013). Indonesia, Montenegro, Palestina y Australia solicitaron información más detallada sobre el funcionamiento y la cooperación entre la Comisión Nacional de Derechos Humanos y sus contrapartes.

Por otra parte, los elogios que se le ofrecieron a México en el diálogo interactivo provinieron de todo tipo de países, desde aquellos que se encuentran dentro de los primeros lugares en el ranking de IDH como Japón, Alemania y Estados Unidos, así como los que se encuentran en las últimas posiciones. Las felicitaciones giraron en torno a seis temas es-

7. El IDH es un índice elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el cual fue creado para evaluar el desarrollo de un país y no solo su crecimiento económico. Este índice se obtiene a partir de la medición de los logros obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano: la salud, la educación y el nivel de vida. La puntuación máxima del IDH es 1, mientras más cercano el puntaje al 1, el país en cuestión tiene un IDH mayor. PNUD. El Índice de Desarrollo Humano. Véase: http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh

pecíficos. Alemania, Argentina, Venezuela, Eslovaquia, Vietnam, Hungría, Omán, Uruguay, Paraguay, Kenia y Ruanda, por mencionar algunos, celebraron las reformas constitucionales, sobre todo aquellas en materia de derechos humanos; Corea, Argelia, Libia, Singapur, entre otros, elogiaron los esfuerzos realizados en materia de seguridad pública, así como el fortalecimiento del sistema judicial y jurídico; Malasia, Corea, Bolivia, Eslovaquia, Guatemala, Camboya y Yemen alabaron el Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018, en tanto que el Reino Unido, Uruguay, Turkmenistán y Sierra Leona destacaron el gran logro que es el Pacto por México; por último, países como Portugal, Guatemala, Colombia y Estados Unidos felicitaron al estado mexicano por la legislación diseñada para proteger a los defensores de derechos humanos y periodistas. Es importante señalar que de las 87 delegaciones solamente 16 solicitaron información y otras 16 expresaron su preocupación, el resto felicitó y alabó a México por su gran trabajo en la "protección" y "defensa" de los derechos humanos.

Para ilustrar el comportamiento de las delegaciones ya descrito y su relación con el IDH se categorizó a los países por su posición en el listado mundial con respecto al mencionado índice, lo que se presenta en la tabla 8.3. Es pertinente considerar que México se encuentra en la posición 77 del ranking de países, con un IDH DE 0.762

LAS CONCLUSIONES O RECOMENDACIONES DEL GTEPU

Las recomendaciones de las delegaciones una vez terminado el diálogo interactivo son similares a las emitidas por los órganos de los tratados y repasadas en los capítulos anteriores de este libro. Las 176 recomendaciones al estado mexicano fueron divididas en 12 categorías, cuyo resumen se presenta a continuación sin orden jerárquico.

Firma, ratificación y reservas de los instrumentos internacionales de derechos humanos

Se recomienda a México que revise y considere retirar las reservas realizadas a los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como firmar y ratificar los protocolos facultativos de diversas convenciones. También se le exhorta a que se trabaje en la rápida incorporación de las disposiciones de los instrumentos internacionales, incluido el Estatuto de Roma en la legislación federal y estatal.

Impunidad y corrupción

Se insta al estado mexicano a luchar contra la impunidad, especialmente en relación con la violencia a grupos vulnerables como mujeres, niños, defensores de derechos humanos, periodistas, grupos indígenas y migrantes.

Marco Jurídico

Se exhorta a armonizar plenamente la legislación nacional con las obligaciones derivadas del Estatuto de Roma, así como armonizar todas las leyes y definiciones de las constituciones estatales y federales con los contenidos de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Mujeres y violencia de género

Se sugiere promover legislación para eliminar la discriminación contra las mujeres y niñas, que se prevenga y sancione la violencia contra la mujer, asimismo se pidió llevar a los responsables de esta violencia ante la justicia y garantizar la reparación de daños para las víctimas.

Tortura

Se pide que se pongan en práctica las recomendaciones del Comité contra la Tortura, además de promover el uso del Protocolo de Estambul para determinar los casos de tortura y educar a los expertos forenses. También se solicita que se cerciore de que las investigaciones de presuntas torturas no se lleven a cabo por la misma autoridad que ha sido acusada de cometer los actos. A su vez, se pide que se establezca un sistema confiable para investigar tortura y malos tratos y que todas las personas responsables de actos de tortura sean condenadas en consecuencia con el fin de prevenir la reincidencia del delito.

Desaparición forzada

Se exhorta al estado mexicano a desarrollar un protocolo nacional de búsqueda de personas desaparecidas para investigar las denuncias de violaciones de derechos humanos y garantizar que los responsables sean llevados ante la justicia, y que las víctimas y sus familias reciban la reparación total y efectiva.

Régimen penitenciario

Se insiste en que se elimine la figura del arraigo en el ámbito federal y que se garantice que todas las detenciones se lleven a cabo según el marco legal con el fin de evitar tortura y malos tratos.

Niños y adolescentes

Se pide que se protejan integralmente los derechos de los niños y que se desarrolle una estrategia nacional para prevenir y combatir todas las formas de violencia. Se enfatiza en la prevención de la violencia relacionada con el crimen organizado y la lucha contra el narcotráfico.

Migrantes y trata de personas

Se recomienda reforzar las medidas dirigidas a combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas, así como establecer mecanismos para la pronta identificación, remisión, asistencia y apoyo a víctimas de la trata de personas. Por otra parte, se insiste en garantizar la protección de los derechos de los migrantes, el acceso a la justicia, educación y salud independientemente de su estatus.

TABLA 8.4 RECOMENDACIONES CATALOGADAS SEGÚN TEMÁTICA

Temática abordada	Recomendaciones
Mujeres, Violencia de género y Feminicidios (28)	148.40, 148.41, 148.42, 148.43, 148.44, 148.45, 148.48, 148.66, 148.67, 148.68, 148.69, 148.70, 148.71, 148.72, 148.73, 148.74, 148.75, 148.76, 148.77, 148.78, 148.79, 148.80, 148.111, 148.112, 148.138, 148.153, 148.154, 148.155
Marco jurídico (25)	148.12, 148.13, 148.14, 148.16, 148.23, 148.24, 148.25, 148.26, 148.27, 148.28, 148.29, 148.30, 148.31, 148.32, 148.33, 148.34, 148.35, 148.36, 148.38, 148.39, 148.90, 148.91, 148.105, 148.109, 148.145
Defensores de Derechos Humanos y periodistas (23)	148.22, 148.116, 148.117, 148.118, 148.119, 148.120, 148.121, 148.122, 148.123, 148.124, 148.125, 148.126, 148.127, 148.128, 148.129, 148.130, 148.131, 148.132, 148.133, 148.134, 148.135, 148.136, 148.137
Indígenas y discriminación (21)	148.21, 148.46, 148.47, 148.114, 148.156, 148.157, 148.158, 148.159, 148.160, 148.161, 148.162, 148.163, 148.164, 148.1645, 148.166, 148.167, 148.168, 148.169, 148.170, 148.171, 148.172
Régimen penitenciario (20)	148.17, 148.18, 148.60, 148.61, 148.62, 148.63, 148.64, 148.65, 148.92, 148.93, 148.94, 148.95, 148.96, 148.97, 148.98, 148.99, 148.100, 148.101, 148.102, 148.103
Combate contra la pobreza (13)	148.139, 148.140, 148.141, 148.142, 148.143, 148.144, 148.146, 148.147, 148.148, 148.149, 148.150, 148.151, 148.152
Migrantes y trata de personas (12)	148.58, 148.83, 148.84, 148.85, 148.86, 148.87, 148.88, 148.89, 148.173, 148.174, 148.175, 148.176
Firma, ratificación, retirada de reservas (11)	148.1, 148.2, 148.3, 148.4, 148.5, 148.6, 148.7, 148.8, 148.9, 148.10, 148.11
Tortura (7)	148.19, 148.20, 148.49, 148.50, 148.51, 148.52, 148.53
Desaparición forzada (6)	148.15, 148.54, 148.55, 148.56, 148.57, 148.59,
Niños y adolescentes (4)	148.37, 148.81, 148.82, 148.110,
Corrupción e impunidad (4)	148.104, 148.106, 148.107, 148.108

Defensores de Derechos Humanos y periodistas

Se exhorta al estado mexicano a fortalecer la aplicación del Mecanismo para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, al garantizar la asignación adecuada de los fondos y recursos humanos. Así como también se recomienda combatir y erradicar los hostigamientos, amenazas, ataques y asesinatos de periodistas y defensores.

Combate contra la pobreza

Se sugiere la asignación adecuada de recursos financieros y humanos para llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo, así como mejorar la salud y la educación.

Indígenas y discriminación

Se recomienda mejorar los servicios de salud para que sean accesibles y adecuados, con el fin de reducir la alta mortalidad materna e infantil entre la población indígena. También se pide que se priorice y promueva la educación multicultural en la asignación presupuestal

nacional en materia educativa. Por otro lado, se solicita que se reconozca a los afrodescendientes como un grupo étnico vulnerable a discriminación. Respecto de las personas con algún tipo de discapacidad, se sugiere que el gobierno asigne un presupuesto mayor a la educación para estas personas y que se analice y evalúe de qué manera se garantizan los derechos de este grupo. Finalmente, se exhorta a que se tomen las medidas necesarias para sensibilizar a la demás población.

Un análisis del diálogo interactivo permite observar el énfasis en cinco cuestiones: la participación de las autoridades en las violaciones de derechos humanos y la impunidad de la que gozan; la violencia contra defensores de derechos humanos y periodistas, así como la impunidad de los crímenes contra ellos; las desapariciones forzadas; las violaciones de derechos humanos de los migrantes y el tráfico de personas, y la discriminación y violencia contra la mujer. Sin embargo, lo anterior no se ve totalmente reflejado en las recomendaciones. Por esta razón se dividió a las 176 recomendaciones según su temática abordada. Véase la tabla 8.4

Discriminación contra la mujer y violencia de género son las cuestiones que encabezan la lista con 28 recomendaciones; el segundo grupo abarca 25 recomendaciones enfocadas en crear o rediseñar el marco jurídico con respecto a la protección de todos los derechos humanos, mientras que el tercer grupo, con 23 recomendaciones, se enfoca en la protección de los defensores y periodistas, así como en la persecución de las violaciones de derechos humanos contra este grupo; el cuarto grupo, con 21 recomendaciones, se enfoca en la discriminación contra los pueblos indígenas y aborda algunas otras formas más de discriminación; por último, el quinto grupo de recomendaciones se enfoca en resaltar la necesidad de reformar algunos sectores del régimen penitenciario.

Con esta información preliminar es posible reflexionar en torno a la lucha simbólica en las discusiones del GTEPU. Los países occidentales y "desarrollados" suelen ostentar el poder de señalar cuáles países respetan los derechos humanos y cuáles no, así como los derechos que es necesario resaltar y los que resultan con menor importancia. Ni en el diálogo interactivo ni en las conclusiones y recomendaciones finales son mencionadas algunas temáticas de suma relevancia para el contexto actual del país y que sí son retomadas por los Comités. Por ejemplo, durante el diálogo interactivo no hubo ninguna delegación que solicitara un posicionamiento del gobierno mexicano o información sobre el alarmante número de casos de feminicidios, que son el problema central detectado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Por otro lado, tampoco se habla del reclutamiento de niños por parte de las fuerzas de seguridad y el crimen organizado ni del turismo sexual infantil, dos problemas sumamente relevantes para el Comité de los Derechos del Niño. Con respecto a la discriminación, las delegaciones se enfocan exclusivamente en aquella discriminación sufrida por las mujeres o los indígenas mas no se cuestiona sobre la invisibilización de las poblaciones afrodescendientes en México ni de la violencia contra las personas LGBTTTI. Otra de las cuestiones más alarmantes es la omisión de la mención sobre la guerra contra el narcotráfico y los efectos devastadores que ha tenido en la situación de derechos humanos en el país, a pesar de que los Comités insisten en retomar esta táctica del gobierno como el principal motivo de la crisis humanitaria en México, como afirma el relator especial sobre la tortura, Juan Méndez. Tanto Méndez como el Comité contra las Desapariciones Forzadas condenan que tanto la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes y la desaparición forzada se han

multiplicado a partir de esta estrategia de militarización de la seguridad pública. A su vez, la situación se ha agravado debido a la impunidad y la falta de castigo a los perpetradores (Centro Prodh, 2015).

LA RESPUESTA DEL ESTADO MEXICANO

El estado mexicano aceptó 166 de 176 recomendaciones. Las respuestas de México se revisaron en el GTEPU el 23 de octubre de 2013 y se adoptaron en plenario el 20 de marzo de 2014.

Las recomendaciones con notas fueron las aceptadas parcialmente:

148.4 Considerar la posición con respecto al artículo 22.4 y 76 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (Bangladesh).

148.5 Reconocer la competencia del Comité sobre Desapariciones Forzadas, asegurar la integración de la Convención en la legislación doméstica y crear un registro oficial de personas desaparecidas (Francia) / Aceptar la competencia del Comité de recibir peticiones individuales (España) / Reconocer la competencia del Comité en conformidad con los artículos 31 y 32 (Uruguay).

No aceptada:

148.7 Ratificar la Convención para Reducir los casos de Apatridia (Paraguay).

Con respuesta general:

148. 60 Abolir la práctica del arraigo tal como fue recomendado por el Comité contra la Tortura (Francia) / Abolir el arraigo penal a nivel federal y estatal pues es contrario a los estándares internacionales de derechos humanos (Alemania).

148.61 Tomar medidas tan pronto como sea posible para acercar las condiciones de detención con los estándares internacionales, en particular reducir la sobrepoblación, abolir el sistema de arraigo y promover medidas de no custodia (Austria).

148.62 Eliminar la práctica del arraigo a nivel federal y estatal y asegurar que todas las detenciones se lleven a cabo legalmente y se registren en una base de datos nacional con pleno acceso y transparencia (Bélgica).

148.63 Crear cuerpos especializados de investigación y enjuiciamiento con respecto a las flagrantes violaciones de derechos humanos cometidas en el marco del arraigo (Bélgica).

No pueden ser implementadas:

148.6 Acceder al Protocolo Adicional II de las convenciones de Ginebra de 1949 (Estonia).

148.48 Respetar y defender la vida desde la concepción hasta la muerte, basado en las enmiendas a las constituciones estatales, promoviendo una protección similar en los niveles locales y federales (Vaticano).

148.114 Preservar y proteger a la familia natural como institución y el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer basado en el libre consentimiento (Vaticano).

El segundo ciclo de revisión ocurrió a inicios del sexenio de Enrique Peña Nieto en un contexto de violencia e inseguridad que se venía arrastrando desde el sexenio anterior, así como una crisis institucional derivada del proceso electoral presidencial de 2012. Al momento de

la evaluación en México habían muerto en los últimos seis años más de 70 mil personas y se habían contabilizado más de 26,121 desaparecidos, de los cuales solo 2,443 se investigaban como desaparición forzada.

Por otro lado, durante el segundo ciclo México se encontraba inmerso en una ola de movimientos sociales que protestaban tanto contra la elección presidencial como protestas contra las reformas educativa y la energética, movimientos encabezados por familiares de desaparecidos en el contexto de la guerra contra el narcotráfico y de estudiantes a favor de la democratización de los medios de comunicación. Entre ambos periodos de sesiones el Estado mexicano fue sancionado en cinco ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con mención especial al caso Rosendo Radilla Pacheco por desaparición forzada, Campo Algodonero por feminicidios y Campesinos Ecologistas por torturas a manos del ejército.

Poco después de que las recomendaciones y respuestas de México se adoptaran en el pleno ocurrió la desaparición forzada de los 43 estudiantes de la Escuela Rural Normal de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero, entre la noche del 26 y el 27 de septiembre de 2014, lo que desató una ola de indignación y protesta a escala nacional e internacional. En ese contexto es especialmente significativa la respuesta del estado mexicano que no aceptó completamente las recomendaciones de Francia, España y Uruguay para reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada, en conformidad con el artículo 31 de esa Convención. También destaca la renuencia del estado para aceptar las recomendaciones en lo que concierne a la figura del arraigo. Por el contrario, destaca que, respecto del primer ciclo, en el segundo ciclo se aceptaron las recomendaciones hechas por Sierra Leona, Perú, Brasil, Canadá, República Checa, Italia, Australia, Francia y la República de Corea respecto al fuero militar, en la recomendación 148.109.

BALANCE DE EXÁMENES EN RELACIÓN CON LOS CAPÍTULOS ANTERIORES

En un análisis más profundo de los primeros dos ciclos de evaluación a México vale la pena reflexionar en torno a ciertos ejes analíticos clave que ya se abordaron previamente en cada capítulo. En lo que respecta a la discriminación en el capítulo 1, en 2009 se emitieron tres recomendaciones que contienen la palabra "discriminación", aunque cabe resaltar que todas fueron relativas a la condición de las mujeres en el país. En 2013 el número de recomendaciones relacionadas subió a 11, entre las que se destacan las recomendaciones para ratificar la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza y la promoción de programas de protección para los ciudadanos que sufren de discriminación, así como para eliminar las disposiciones discriminatorias de la legislación de algunos estados.

En 2013 se retomaron dos recomendaciones para tratar la discriminación contra las mujeres, dos con respecto a la situación de las mujeres indígenas o en comunidades rurales y tres que retoman el problema de la discriminación en contra de grupos vulnerables. Es importante mencionar que durante el segundo ciclo de evaluaciones se trató explícitamente el tema de la discriminación racial y la discriminación de los derechos de los pueblos indígenas y la necesidad de aplicar las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

Concerniente a tortura en el capítulo 2 de este trabajo, en el primer ciclo de evaluaciones a México se emitieron cinco recomendaciones mientras que para el segundo ciclo se au-

mentó a tres recomendaciones más. Con respecto a este problema se abordó la necesidad de abolir el mecanismo de detención preventiva y reforzar el control del comportamiento de las fuerzas del orden para poner fin a la tortura y los malos tratos; crear un sistema para recibir e investigar denuncias así como para prevenir, investigar y sancionar; modificar la legislación de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura; promover la promoción del Protocolo de Estambul e instrumentar las recomendaciones del Comité contra la Tortura.

En torno a la desaparición forzada, como vimos en el capítulo 3, en 2009 se emitieron cuatro recomendaciones mientras que en 2013 el número se elevó a 10. Estas recomendaciones versan en torno al reconocimiento de la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir peticiones individuales; la armonización en la legislación en la definición del delito de desaparición forzada según los estándares establecidos por la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada; la investigación exhaustiva de todas las denuncias y, si es el caso, la justicia y reparación para las víctimas; el fortalecimiento del sistema de justicia penal.

La situación de las mujeres analizada en el capítulo 4 en México es particular, dado que en 2009 fueron mencionadas en 15 recomendaciones, aunque es importante mencionar que no todas ellas eran específicamente sobre el tema, sino que se aludían a mujeres y niñas como grupos vulnerables dentro de problemáticas más amplias. Durante la evaluación de 2013 se publicaron 33 recomendaciones bajo las mismas condiciones que en el ciclo anterior. De estas recomendaciones algunas sí estuvieron directamente relacionadas con la situación de las mujeres en México y temas como la salud sexual y reproductiva y el acceso al aborto seguro y legal; la igualdad de oportunidades; la participación política de las mujeres; la violencia de género con especial énfasis en la violencia doméstica, y la condición de las cárceles para mujeres en el país.

Referente a la condición de los migrantes en México y el capítulo 5, la primera evaluación arrojó cinco recomendaciones para México, cifra que se duplicó para 2013. Las recomendaciones acumuladas al respecto exhortan a México a fortalecer el acceso a la justicia, la salud y la educación sin importar el estatus jurídico de las personas; combatir el tráfico de migrantes y la trata de personas; atender la situación de los migrantes desaparecidos; considerar la posición con respecto al artículo 22.4 y del artículo 76 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Es interesante reflexionar que el artículo 22.4 versa sobre el derecho de los trabajadores migratorios para apelar la decisión de expulsión del país, mientras que el artículo 76 establece que los estados parte reconocen la competencia del Comité para recibir y examinar las comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro no cumple con las obligaciones dimanadas de la Convención.

En relación con la niñez estudiada en el capítulo 6, en 2009 se realizaron nueve recomendaciones que para 2013 se complementaron con siete recomendaciones adicionales. En un caso similar a las mujeres, los niños se mencionan en algunas recomendaciones no específicas de la niñez como un grupo vulnerable al que se le tiene que prestar especial atención, particularmente a la niñez migrante. Respecto de los niños migrantes acompañados se menciona la importancia de intentar preservar la unidad familiar y dar resguardo especial a los niños migrantes no acompañados. Por otro lado, se invita a México a prevenir y sancionar la explotación sexual comercial infantil y la trata de personas; a proteger a las víctimas

contra el narcotráfico y la delincuencia organizada; asegurar el acceso a la educación de calidad que contribuya a la diversidad cultural, la igualdad de derechos y la dignidad de la persona, y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

En lo que respecta a los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales analizados en el capítulo 7, es difícil dar seguimiento a las recomendaciones en específico que aluden a estos grupos de derechos, por la amplitud de su cobertura. A pesar de que no se abordan las recomendaciones específicas de estos dos grupos de derechos se propone por el contrario analizar las recomendaciones a las que México realizó anotaciones, no aceptó, o declaró no poder implementar.

Es necesario reflexionar en torno a las recomendaciones que México no cumplió de un ciclo de evaluaciones a otro, debido a que se repitieron en 2013 e incluso se ahondó mucho más en ellas. Este es el caso del arraigo. En 2009 Nueva Zelandia y Suiza recomendaron al estado mexicano abolir la práctica del arraigo, lo que fue rechazado por México. En el segundo ciclo de evaluaciones, cuatro recomendaciones que México no aceptó plenamente versaron en torno a abolir el arraigo penal en los planos federal y estatal por ser contrario a los estándares internacionales de derechos humanos, a la vez que se le invitó a registrar en una base de datos nacional con pleno acceso y transparencia. Eso a pesar de que el informe nacional de 2013 se destaca el proceso de estudio de una iniciativa de reforma al artículo 16 constitucional.

Por otro lado, en 2009 Portugal recomendó definir el crimen organizado de forma consistente con la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, mientras que Bélgica sugirió restablecer la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado y crear una oficina similar para combatir la impunidad y favorecer a víctimas y a sus familiares. Aunque respecto a estas recomendaciones el estado mexicano no pronunció una postura clara, ninguna fue retomada para la evaluación de 2013 y no se mencionaron ni en el diálogo interactivo ni en las recomendaciones del segundo ciclo.

En sentido inverso, en 2013 Paraguay recomendó al estado mexicano —que no aceptó— ratificar la Convención para reducir los casos de apatridia. Esta cuestión no fue mencionada en el ciclo de evaluación de 2009. Lo mismo ocurrió con la recomendación del Vaticano de respetar y proteger la familia natural como institución y el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer basado en el libre consentimiento; esta recomendación no puede ser instrumentada por el estado mexicano pues está establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que México es una "República representativa, democrática, laica y federal".

De la misma manera, México dijo tampoco poder instrumentar la otra recomendación del Vaticano sobre respetar y defender la vida desde la concepción hasta la muerte, basado en las enmiendas a constituciones estatales. Por otro lado, no queda clara la razón de México para rechazar la recomendación de Estonia de acceder al Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.

Ahora, un caso excepcional lo constituye la justicia militar. En 2009 México rechazó cinco recomendaciones para eliminar el fuero militar. Sin embargo, en 2013 se retomó el tema de la justicia militar y la delegación mexicana se pronunció para reconocer que en ninguna circunstancia quedarían bajo jurisdicción militar los casos de violaciones de los derechos de

personas civiles. No obstante, cabe mencionar que todavía es opaco lo que abría de suceder en caso de violación a los derechos humanos de personal militar por parte de los mismos militares.

CONTRASTE ENTRE LAS RECOMENDACIONES DEL GTEPU Y LAS RECOMENDACIONES DE LAS OSC Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE DERECHOS HUMANOS

El trabajo de las OSC es sumamente importante porque proporciona información sobre la situación de los derechos humanos en México, el grado de cumplimiento de las recomendaciones del GTEPU realizadas en 2009, así como de las recomendaciones realizadas por los Comités y Relatores Especiales del sistema de Naciones Unidas. De esta manera el GTEPU obtiene un panorama completo. Para la segunda evaluación las OSC enviaron 43 informes —alrededor de 300 páginas— a la OACNUDH, que elabora un resumen de 10 páginas. No obstante, no es clara la manera o los criterios con que la OACNUDH descarta información y concentra tanta información en tan solo unas páginas. El exhaustivo recorte que realiza responde a los lineamientos establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el funcionamiento del Mecanismo del EPU y trae como consecuencia que dejen fuera muchas de las preocupaciones destacadas por la sociedad civil, así como muchas de las recomendaciones que elaboraron; es decir, hay una censura de la información por parte de la OACNUDH, lo que genera que el GTEPU no tenga conocimiento ni claridad sobre un contexto amplio de la situación de los derechos humanos en México, por lo que sus observaciones y recomendaciones no responden de manera adecuada a la grave crisis que enfrenta México ni a las preocupaciones expresadas por la sociedad civil.

En este apartado destacamos algunas cuestiones que vale la pena resaltar sobre el resumen de la OACNUDH y hacemos un breve recuento de los problemas y recomendaciones que no fueron recuperadas en el documento. En primer lugar, cabe señalar que en este documento se recuperan también los informes elaborados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, siendo esta última la más crítica y la que ofreció un contexto más amplio sobre la situación de los derechos humanos en México; sin embargo, la OACNUDH le da mayor atención al informe elaborado por la CNDH. Esta situación se pone en evidencia al momento en que la Oficina le dedica una página y media del breve resumen exclusivamente a destacar lo dicho por la CNDH, restándole importancia y dejándole menor espacio y atención tanto al informe de la CDHDF como a los 43 informes elaborados por la sociedad civil.

Con respecto a las problemáticas que no fueron recuperadas en el resumen, una de las que más se diluye en el documento es el tema de la violencia y la discriminación que sufren las mujeres en México. Y es que si bien sí se menciona esta problemática no se alcanza a evidenciar su gravedad, y se dejan fuera temas como el aborto, siendo que este fue uno de los más destacados por la sociedad civil, en cuyos informes señalaron la criminalización de las que son víctimas las mujeres que deciden practicarse este procedimiento médico; la falta de acceso a este procedimiento, aun en casos previstos por la ley y la falta de armonización y cumplimiento de los instrumentos internacionales.

Asimismo, destacan que ante la falta de acceso a este procedimiento en las instituciones del Sistema de Salud Pública las mujeres deben recurrir a practicarse el aborto de manera clandestina, lo que trae graves consecuencias a las mujeres, e incluso en muchos casos la

pérdida de la vida. De igual manera, se minimiza la problemática de las muertes maternas, la cual también es destacada por varias OSC, y que afecta en mayor grado a las mujeres pertenecientes a las comunidades indígenas, ya que estas difícilmente tienen acceso a servicios de salud. Finalmente, otras problemáticas que fueron invisibilizadas en el resumen son el acoso callejero, el hostigamiento y el acoso laboral, situación que enfrentan miles de mujeres día con día, y que, por su parte, el gobierno no ha puesto en marcha las políticas necesarias para prevenir y erradicar estas prácticas.

Otro tema del cual se habla poco en el resumen y que, sin embargo, se abordó en varios de los informes elaborados por las OSC, es el tema de los pueblos y las comunidades indígenas. Y es que debe señalarse que en el documento solo se dedican cuatro párrafos a este tema, en los cuales no se alcanza a reflejar la situación de violencia, discriminación, marginalización, criminalización, injusticia e impunidad que enfrentan las personas que pertenecen a estas comunidades. Una de las problemáticas que fue destacada en mayor grado por la sociedad civil tiene que ver con los efectos negativos que generan los proyectos de desarrollo y los megaproyectos, generalmente llevados a cabo por empresas transnacionales con el apoyo de las autoridades mexicanas, en las comunidades indígenas; por ello debe destacarse la recomendación elaborada por el Colegio de Derecho de la Universidad de Oklahoma, la cual no fue recuperada en el resumen, en la que se establece la necesidad de "realizar estudios que examinen los efectos de todos los nuevos proyectos de desarrollo sobre el modo de vida de las comunidades indígenas, en un esfuerzo por asegurar que la cultura indígena siga siendo cada vez más comprendida y respetada por el gobierno" (University of Oklahoma College of Law, 2013).

En este mismo sentido, en el documento elaborado por la OACNUDH se minimiza el problema de la falta de la obtención del consentimiento previo, libre e informado por parte del estado mexicano, que en la mayoría de las ocasiones no lo instrumenta de acuerdo con los estándares internacionales, situación que fue destacada por otros mecanismos de Naciones Unidas como el Comité para la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Por lo que respecta a la consulta de los pueblos indígenas en la realización de megaproyectos, el informe no rescata suficientemente lo recomendado por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, que recomienda armonizar la legislación interna con los estándares internacionales en materia de consentimiento libre, previo e informado, para garantizar efectivamente el derecho a la consulta de las comunidades indígenas y otras comunidades, así como expedir una Ley de Consulta Previa y adecuar mecanismos para garantizar su efectivo cumplimiento.

Asimismo, AIDA resalta ampliamente (a diferencia de la OACNUDH) diversos problemas relacionados con la situación del medio ambiente en el país; recomienda a México instrumentar la reforma constitucional del artículo 107 de la Constitución para garantizar acciones efectivas de protección al derecho al medio ambiente sano, que reconozcan el interés jurídico difuso natural de este derecho, que atienda la situación de impunidad en materia ambiental mediante el establecimiento de mecanismos efectivos de investigación y determinación de responsabilidad por daños ambientales y de cumplimiento de las decisiones judiciales, así como incluir dentro de los programas de capacitación de funcionarios del poder ejecutivo, judicial y legislativo el área de derecho ambiental como un derecho humano.

De igual manera, algunas de las problemáticas relacionadas con los niños, niñas y adolescentes fueron invisibilizadas, como la participación de menores en las fuerzas armadas, el reclutamiento por parte de los grupos del crimen organizado, los impactos de la violencia en

este sector de la población, las redes de trata y explotación sexual a las que están expuestos, y los problemas que enfrenta la población infantil callejera, como la criminalización, pobreza, estigmatización, criminalización y limpias callejeras por parte del gobierno mexicano.

En cuanto a las personas con discapacidad, el resumen dedica un párrafo en el que si bien se exponen las principales recomendaciones que la Coalición México por los derechos de las personas con discapacidad hace al estado mexicano, pero no se logra reflejar realmente la situación de este grupo en México, el cual se encuentra invisibilizado y poco atendido por el estado.

La OACNUDH no menciona, como acertadamente resalta Privacy International México, el derecho de los ciudadanos a la privacidad y la mínima intervención a sus comunicaciones; este derecho engloba la facultad de los individuos a tener un área de desarrollo e interacción libre de intervención estatal, y que cuando esta se hiciera, se practique de la manera menos lesiva a los individuos. Las actividades que restringen el derecho a la privacidad, como la vigilancia, solamente pueden justificarse cuando son prescritas por la ley y autorizadas judicialmente con motivo de hechos que se encuentren relacionados con la comisión de un delito.

En esta misma línea, Privacy International México resalta que en el Programa Nacional de Derechos Humanos de México 2008–2012 no menciona el derecho humano a la privacidad, aun cuando este derecho está reconocido en el artículo 16 constitucional, en el cual se prevé explícitamente la protección de los datos personales. De igual manera, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establecen los principios bajo los cuales los diversos órganos del estado deben procesar los datos personales de los ciudadanos. Sin embargo, las leyes no consideran el tratamiento de datos personales de residentes mexicanos por empresas que operen fuera del territorio mexicano.

Esta problemática es de especial relevancia en el contexto actual en el que se dio a conocer, debido al informe "Gobierno Espía" —elaborado por Artículo 19, SOCIALTIC y R3D—, que el estado mexicano ha utilizado el software Pegasus para espiar a defensores, periodistas y abogados activistas. Cabe señalar que este software únicamente se vende a los gobiernos para que lleven a cabo acciones de inteligencia contra el crimen organizado y el terrorismo; sin embargo, en México se utiliza para espiar a aquellos que son considerados enemigos del estado y el *statu quo*.

Es así que, como lo destaca esta organización, la intervención de comunicaciones se ha incrementado enormemente, como otras violaciones de derechos humanos, bajo la excusa de la guerra contra el narcotráfico. Aunque hay leyes que prevén la manera y los casos en que las intervenciones deben realizarse, en la realidad existe un control mínimo sobre la cantidad de intervenciones que se realizan. A pesar de ello el resumen de la OACNUDH no alcanza a reflejar la gravedad de la situación.

En relación con la libertad de expresión y protección de periodistas, Reporters Without Borders realiza una importante recomendación que no es resaltada por el informe, la cual consiste en que se revisen la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones para combatir el monopolio que caracteriza al panorama mediático mexicano, y a su vez respaldar la libertad de expresión de los periodistas. Y si bien sí se destaca en el resumen la situación de inseguridad y violencia a la que se enfrentan las y los periodistas, poco se habla de los monopolios de los medios de comunicación, situación que también afecta no solo el trabajo que realizan, sino que también vulnera el derecho a la libertad de expresión.

Finalmente, está la represión de la protesta social en México, situación que no es nueva, basta recordar lo sucedido el 2 de octubre de 1968, cuando ocurrió la matanza de Tlatelolco. A pesar de que se le ha recomendado al estado no utilizar la fuerza pública en contra de las personas que se manifiestan y que garantice el derecho a la libertad de expresión y de reunión, el estado no las ha atendido y sigue utilizando las mismas prácticas de represión contra la protesta social. De esa forma ocurrió el 1 de diciembre de 2012, fecha en la que miles de personas en diferentes estados salieron a manifestarse en contra de la toma de protesta de Enrique Peña Nieto como presidente y fueron reprimidos por las fuerzas policiales en la Ciudad de México. Este es apenas un ejemplo, de muchos, sobre el exceso del uso de la fuerza por parte del estado; otras OSC también manifestaron su preocupación por estos hechos, debido a que estas represiones traen como consecuencia otras violaciones de derechos humanos como la detención arbitraria, la tortura e incluso la desaparición forzada.

Vemos pues cómo fueron censuradas muchas de las problemáticas y recomendaciones hechas por la sociedad civil en el documento elaborado por la OACNUDH, situación que no sabemos si responde a los lineamientos del mecanismo del EPU, debido a la falta de claridad en los criterios de selección. Por lo tanto, quedan algunas preguntas pendientes por resolver: ¿qué información se recupera? ¿Qué información se omite? Estas interrogantes son de especial relevancia dado que el EPU es el único mecanismo de Naciones Unidas en el que las personas expertas que examinan a México no conocen directamente la información proporcionada por las OSC, sino a través de lo que la OACNUDH elige mostrarles. Con base en lo anterior es posible afirmar que el GTEPU no alcanza a vislumbrar la crisis de derechos humanos por la que se atraviesa en México y, por lo tanto, se queda corto en los comentarios, observaciones y recomendaciones que emite.

TERCER CICLO DE EVALUACIÓN

El tercer ciclo de revisiones periódicas se llevará a cabo entre 2017 y 2021. Tentativamente, el Consejo evaluará a México en su 31º periodo de sesiones entre los meses de octubre y noviembre de 2018. Para ese propósito se ha fijado agosto de 2018 como la fecha límite para enviar el informe nacional correspondiente al avance en la atención de recomendaciones derivadas de la segunda revisión. Prevemos que el tercer ciclo de evaluación tendrá conclusiones y recomendaciones similares a los dos ciclos anteriores. Incluso podría ocurrir, como ya pasó cuando comparamos el primer y el segundo ciclo, que en la tercera evaluación a México se amplíen las recomendaciones.

Esto es natural en el caso de que la OACNUDH —durante la elaboración de las dos compilaciones que entrega al GTEPU— tome en consideración las temáticas y recomendaciones elaboradas por las OSC, organismos autónomos y órganos de tratados internacionales de derechos humanos, que no fueron incluidas en las compilaciones utilizadas durante el segundo ciclo de evaluación. Para que los resultados de la próxima evaluación a México efectivamente reflejen la situación actual del país es primordial que el GTEPU considere un contexto más amplio del país y que sea mucho más incisivo en sus recomendaciones a México.

CONCLUSIONES

La investigación hecha para la redacción de este capítulo lleva a cuestionar la necesidad del papel del EPU y su desempeño para evaluar a los estados, pero particularmente a países

como México, que enfrenta una delicada situación relacionada con los derechos humanos. En primer lugar, es importante mencionar que si bien la *troika* que evalúa a cada país no es la encargada de ejecutar la evaluación —sino de facilitar el proceso— sus representantes no son necesariamente expertos, pues también pueden ser miembros de la delegación nacional. Por lo tanto, no hay forma de asegurar que los miembros de las delegaciones sean expertos en las materias que evalúan, a diferencia de lo que ocurre con los miembros de los Comités de las convenciones. Asimismo, es pertinente retomar el perfil de los miembros de la delegación mexicana, casi todos expertos en derecho, pero que durante su vida profesional se han desempeñado principalmente en el ámbito público al servicio del estado.

El peligro de la ausencia de expertos es que el uso social del lenguaje de los expertos es claro y directo, en cambio, los funcionarios de servicio exterior suelen optar por un lenguaje diplomático que se concentra en hipérboles y eufemismos y, como quedó demostrado en el diálogo interactivo, en la abundancia de felicitaciones. Además, es pertinente recordar que el estado examinado puede pedir en una ocasión que se sustituya a un relator y un relator puede pedir que se le excuse del proceso de un estado particular. Vale la pena cuestionar si la razón detrás de esto es impedir ciertos costos políticos o diplomáticos, tanto para países que examinan como para los examinados.

Por otro lado, las delegaciones del GTEPU cuentan con muy poco tiempo para procesar toda la información que la OACNUDH les proporciona sobre la situación en terreno del país examinado, por lo que lo más probable es que las delegaciones no logren un conocimiento acertado ni dimensionen la crisis de derechos humanos que puede estar ocurriendo en el Estado que se evaluará. En ese sentido, es valioso retomar lo declarado en el apartado de "Contraste entre las recomendaciones del GTEPU y las recomendaciones de las OSC y organismos autónomos de derechos humanos", en el que se aborda la falta de claridad de la OACNUDH para establecer los criterios con los que —en el caso mexicano— redujeron 300 páginas de denuncias y recomendaciones de las OSC a un escueto reporte de 10 páginas destinado para la lectura de las delegaciones del GTEPU. Dado que el examen se basa en la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los instrumentos de derechos humanos de los que forma parte el estado en revisión y las leyes de derecho humanitario pertinente, y que estos documentos son el resultado de un conjunto de luchas materiales y simbólicas, es apropiado asegurar que el lenguaje legítimo durante el proceso del EPU es el de Naciones Unidas y su interpretación por parte de los expertos que integran los Comités.

En el caso del EPU, la OACNUDH y las delegaciones del GTEPU son las partes que ostentan la batalla simbólica frente al estado mexicano sobre la "real" situación de derechos humanos en el país. Por lo tanto, la sociedad civil y los organismos autónomos de derechos humanos deben intentar que tanto la OACNUDH como el GTEPU retomen sus críticas y recomendaciones al estado parte y las expresen a través de un canal oficial y un lenguaje autorizado. Los defensores, activistas, periodistas, expertos y otros involucrados de la sociedad civil suelen trabajar en cercanía con las personas vulneradas en sus derechos humanos y tienen una versión contextualizada de la realidad que se convierte en legítima a través de los canales de Naciones Unidas, y mayor será el beneficio simbólico, entre más oficial sea el acto, como es el caso del EPU. Todo en función de la pretensión de la sociedad civil de que sus recomendaciones sean escuchadas, creídas y atendidas.

Por lo tanto, es de extrema gravedad que la OACNUDH de forma presuntamente arbitraria privilegie los informes de ciertas organizaciones u organismos, como la Comisión Nacional

de Derechos Humanos, y deje de lado las comunicaciones de las instituciones que denuncian más explícitamente la situación del país. No solamente los dos resúmenes que prepara la OACNUDH enfatizan lo que dicen ciertos actores específicos, ha quedado demostrado que tampoco reflejan la preocupación que tiene la sociedad civil respecto de ciertas problemáticas sumamente riesgosas para las y los mexicanos. Esta es la consecuencia directa del proceso de censura doble que ejerce la OACNUDH en sus relaciones de producción lingüística con las organizaciones de la sociedad civil, los organismos autónomos y los órganos de tratados internacionales de derechos humanos, frente a los que impone su competencia social y su poder simbólico sobre dichas relaciones de fuerza.

Precisamente por esto es necesario cuestionar la pertinencia del EPU, un proyecto que podría ser demasiado ambicioso y que no cuenta con recursos monetarios, humanos y de tiempo suficientes para examinar a profundidad a los estados parte. Es logísticamente imposible que todos los problemas relevantes y violaciones a derechos humanos en el país sean abordadas con la misma relevancia y con el grado de importancia que merecen. Es oportuno polemizar sobre la necesidad de mantener vivo este mecanismo y valorar la importancia del trabajo que se deriva de sus procesos. Ha quedado claro que el EPU —en conjunto con la OACNUDH y el GTEPU— no logra darse abasto para reflejar acertadamente la crisis de derechos humanos que atraviesa México. Por lo tanto, vale la pena preguntarse si los recursos humanos y monetarios que se destinan a la realización del examen no serían de mayor provecho si se invirtieran en otros instrumentos e instancias especializadas que ya existen.

Los expertos de los Comités de Naciones Unidas han demostrado —como queda claro en los capítulos anteriores— ser mucho más incisivos en sus recomendaciones al estado mexicano, por no mencionar el *expertise* que cada uno tiene en las respectivas temáticas particulares de sus Comités. En los exámenes a México sobre el grado de cumplimiento de los derechos humanos interactúan en una disputa simbólica de poder entre el estado mexicano y aquellos que lo evalúan en su condición de expertos. Los examinadores están en una posición de dominancia por el hecho de que demandan al examinado información y rendición de cuentas, mientras que, por el otro lado, los examinados se ven obligados a dar cuenta de sus tareas para el pleno cumplimiento de sus compromisos internacionales. Por lo tanto, es importante que el sistema de Naciones Unidas dedique la mayor cantidad posible de recursos en forzar al estado examinado a dejar de lado sus eufemismos, autocensura y esfuerzo por guardar las formas oficiales y, por el contrario, que lo obligue a reconocer su participación —por autorización, apoyo o aquiescencia— en la violación sistemática de derechos humanos y su falta de acciones intencionadas y enérgicas por proteger a su población.

REFERENCIAS

Asamblea General de las Naciones Unidas (2006). "Resolución 60/252", Consejo de Derechos Humanos, A/RES/60/251. Recuperado el 13 de mayo de 2017, de https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251._Sp.pdf

Castrejón García, Gabino Eduardo (2012). "El Interés Jurídico y Legítimo en el Sistema de impartición de Justicia". Recuperado el 28 de mayo de 2017, de http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/aida/cont/11/art/art2.pdf

Centro Prodh (2015). "México, entre la tortura y la impunidad", en *Animal Político*. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-lucha-cotidiana-de-los-derechos-humanos/2015/03/09/mexico-entre-la-tortura-y-la-impunidad/

Consejo de Derechos Humanos (2013). Informe preliminar del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: México. Recuperado el 28 de mayo de 2017, de http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/12/A_HRC_WG-6_17_L-5_Mexicoss-1.pdf

OACNUDH (2013). Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 b) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y el párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo: México. Recuperado el 28 de mayo de 2017, de http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/A_HRC_WG_6_17_MEX_2_Mexico_S.pdf

Office of the High Commissioner. United Nations Human Rights (s.f.). "Basic facts about the UPR". Recuperado el 4 de abril de 2017, de https://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/basicfacts.aspx

Proceso (2009, junio 9). "Calderón, con 8 recomendaciones incumplidas ante la ONU" (en línea). Recuperado el 6 de mayo de 2017, de http://www.proceso.com.mx/115932/calderon-con-8-recomendaciones-incumplidas-ante-la-onu

Red Internacional de Derechos Humanos (2013). "Retos y perspectivas de México frente al Examen Periódico Universal 2013". Recuperado el 8 de mayo de 2017, de http://ridh.org/news-and-events/news-articles/retos-y-perspectivas-de-mexico-frente-al-examen-periodico-universal-2013/

SRE (2013). Informe Nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos: México. Recuperado el 28 de mayo de 2017, de http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/A_HRC_WG_6_17_MEX_1_Mexico_S_iDrits.pdf.

SRE (s.f.). "Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de derechos Humanos y otros Mecanismos Internacionales". Recuperado el 28 de mayo de 2017, de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/55853/1-MEPU_Y_Otros_mecanismos_internacionales-_MOW-_SRE.pdf

United Nations Development Programme (s.f.). "El Índice de Desarrollo Humano". Recuperado el 26 de mayo de 2017, de http://hdr.undp.org/es/content/el-%C3%ADndice-de-desarrollo-humano-idh

United Nations Development Programme (s.f.). "Human Development Data 1990–2015". Recuperado el 26 de mayo de 2017, de http://hdr.undp.org/en/data

Universal Periodic Review (2009). "Responses to Recommendations: Mexico". Recuperado el 18 de mayo de 2017, de https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session_04_-_february_2009/recommendations_to_mexico_2009.pdf

Universal Periodic Review (2013). "Responses to Recommendations & Voluntary Pledges: Mexico". Recuperado el 2 de abril de 2017, de https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session_17_-_october_2013/recommendations_and_pledges_mexico_2014.pdf

*Dejar agonizar a la prensa independiente y crítica**

CRISTIAN DAVID RODRÍGUEZ PINTO
CON LA COLABORACIÓN DE DENISSE MONTIEL FLORES**

En la parte final de esta investigación nos centramos en un grupo de agentes sociales que comparten el campo de trabajo, además de convicciones, anhelos, agobios y embates —entre otras cosas—, con las y los defensores de derechos humanos en México: las y los periodistas.

Se analizan los avances —y retrocesos— que el estado mexicano (EM) ha tenido con respecto a las garantías a la libertad de prensa a partir de su atención a las recomendaciones del primer Informe del relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, misión México (2011), comparando sus recomendaciones con informes y comunicados recientes de organizaciones de la sociedad civil.

Se abordará el contexto histórico en el que relator especial Frank La Rue visitó México en agosto del 2010. Posteriormente se hará un repaso de las recomendaciones planteadas en su informe y se estudiará el grado de acatamiento de estas por parte del estado mexicano. Finalmente, se expondrán las principales observaciones, preocupaciones y recomendaciones emitidas por los relatores especiales David Kaye y Edison Lanza, las cuales quedaron plasmadas en el Informe conjunto del relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y el relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre su misión a México, las cuales nos ayudarán a visualizar el grado de cumplimiento del EM de su obligación de garantizar el derecho a la libertad de opinión y de expresión.

¿QUÉ ES Y CÓMO FUNCIONA LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN?

La Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión fue creada el 2 de abril del año 1993 con el nombramiento de Abin Hussain como relator especial por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos durante el 49° periodo de sesiones, como consta en la resolución E/CN.4/1994/33. El punto 9 de esta resolución establece que

> Al promover y proteger el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial se guiará por lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos en el cual se afirma el derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir

* La versión original del texto fue revisada por Denisse Montiel y se le realizaron agregados recientes.
** Egresada de Relaciones Internacionales y de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

> informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1994).
>
> Sobre el método de trabajo de esta Relatoría el punto 32 señala:
>
> El Relator Especial estima que las visitas sobre el terreno son un elemento esencial de su mandato. Para llevar a cabo tales visitas se requiere el consentimiento del gobierno interesado. Por otra parte, el Relator Especial quiere hacer hincapié en la importancia de las propuestas de misiones conjuntas de expertos independientes hechas en la Declaración Conjunta de los expertos independientes encargados de los procedimientos especiales para la protección de los derechos humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1994).

La Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión realiza misiones a países que manifiestan interés por documentar incidentes y casos de violación de estos derechos. Después de cada visita el relator emite conclusiones y recomendaciones dirigidas al gobierno anfitrión basadas en sus reuniones y entrevistas con autoridades gubernamentales, legislativas, judiciales, organizaciones de la sociedad civil, de periodistas y de otros agentes que considere relevantes. Su objetivo es proteger "el derecho a la libertad de opinión y de expresión, y su propósito eliminar las violaciones de este derecho" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1994). Además de elaborar y presentar un informe anual ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, desde el año 1994 la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión ha realizado 35 misiones a diferentes países.

RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN AL ESTADO MEXICANO

Violencia, impunidad y autocensura

La primera ocasión que el relator especial realizó una misión a México fue en agosto del año 2010. Como resultado de esa visita elaboró el Informe sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011), el cual hizo público y presentó durante el 17° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos el 19 de mayo de 2011. En ese informe se emitieron 17 conclusiones y 8 recomendaciones al estado mexicano.

De acuerdo con la información que Frank La Rue dijo haber obtenido antes, durante y después de su visita a México, los dos principales problemas que enfrentaban las y los periodistas mexicanos en el año 2011 eran la violencia y la impunidad. La primera porque tiene efectos multiplicadores de zozobra y autocensura en los miembros del gremio, y la segunda porque alienta la reproducción de ese tipo de crímenes.

La libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de intimidación y violencia que sufren las y los periodistas. En los últimos 10 años 66 periodistas han sido asesinados y 12 han sido desaparecidos. México se ha convertido en el

TABLA 9.1 PRESUPUESTOS ANUALES DE LA FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS COMETIDOS CONTRA PERIODISTAS

Año	Monto en pesos
2006	2'304,000
2007	2'000,000
2008	1'558,278
2009	1'402,450
2010	695,416
2011	636,740
2012	3'000,000
2013	38'084,788
2014	39'013,777
2015	28'891,583
2016	26'082,329
2017	18'433,763

lugar más peligroso para ejercer el periodismo en las Américas (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011, p.18).

Al respecto, el relator especial formuló dos recomendaciones enfocadas a fortalecer la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) de la Procuraduría General de la República y a los órganos estatales de administración de justicia. En una de ellas pide "Adoptar protocolos especiales de investigación para crímenes y delitos cometidos contra periodistas en virtud de los cuales la hipótesis según la cual el crimen o delito habría sido cometido con motivo de su actividad profesional sea necesariamente privilegiada y agotada" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011, p.20).

Cabe mencionar que el 15 de febrero de 2006 se oficializó la creación de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas (*Diario Oficial de la Federación*, 2009), la cual fue renombrada como Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión el 5 de julio del 2010 (*Diario Oficial de la Federación*, 2010). Los presupuestos anuales totales asignados a esta fiscalía, determinantes para su margen de maniobra, se muestran en la tabla 9.1.

La creación de la Fiscalía de Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas coincide con los 10 asesinatos a miembros de este gremio durante el año 2006.

Durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa el recurso económico destinado a la Fiscalía fue raquítico y, conforme avanzó el tiempo, disminuyó hasta tres cuartas partes,

excepto el último año —2012—, que coincide con el llamado de atención que le hizo el relator especial al estado mexicano; 48 fueron los periodistas asesinados en su administración.

Cuando Peña Nieto asumió la presidencia el presupuesto para la entonces Fiscalía se incrementó 16 veces; sin embargo, los asesinatos de periodistas no han disminuido significativamente: en 2016 fueron asesinados más periodistas que cualquier año de la administración calderonista, y en el periodo de la administración peñista 43 periodistas han sido asesinados, tres más que el récord fúnebre que llevaba Felipe Calderón Hinojosa en el mismo periodo. Y a Peña Nieto le quedaban tres meses en el poder, cuando este capítulo se entregó.

Si bien el estado mexicano avanzó con la creación de esta Fiscalía Especial, de 2010 al 2016 Artículo 19 documentó 2,020 agresiones contra periodistas, mientras que la FEADLE solo 906, es decir, 44.85%. En ese periodo la FEADLE inició 798 averiguaciones previas, pero sólo ha emitido tres sentencias condenatorias, es decir 99.75% de las denuncias de crímenes contra la libertad de expresión de los periodistas y defensoras y defensores de derechos humanos en México quedan impunes (Artículo 19, 2016c: 133 y 136).

Pero eso no es lo peor. Del año 2000 al 2010 en México se asesinó a 6.6 periodistas anualmente, según menciona el informe del relator (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011, p.1) Sin embargo, de 2010 a 2017 la situación se ha agudizado pues la media se ha incrementado a 7.2 periodistas asesinados cada año (Artículo 19, 2015b). Uno de estos casos fue el de Salvador Adame, director del Canal 6 en el municipio de Múgica, Michoacán. Fue el séptimo periodista asesinado en el país en 2017 y el número 108 desde el año 2000 (Artículo 19, 2015b).

LIBERTAD, DIVERSIDAD Y PLURALISMO EN EL DEBATE DEMOCRÁTICO

El relator especial recomendó adoptar un marco normativo que promueva la desconcentración de la radio y la televisión; asegurar la existencia de medios públicos verdaderamente independientes del gobierno; crear un marco legal claro que reconozca las características especiales de la radiodifusión comunitaria; crear un órgano público independiente del gobierno que regule la radio y la televisión y establecer criterios objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios para la asignación de la publicidad oficial.

Después de la aprobación de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el 9 de julio de 2014, Artículo 19 manifestó su rechazo (Artículo 19, 2014a), pues considera que, aunque la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones —que regulará el espectro radioeléctrico, las telecomunicaciones, la radiodifusión y las redes telefónicas— es acertado, la nueva ley faculta a la Secretaría de Gobernación para intervenir en materia de contenidos, lo cual "potencialmente tiene un efecto inhibitorio en la materia y puede derivar en restricciones ilegítimas o, incluso, en casos de censura". El artículo 297° de la Ley establece:

> La Secretaría de Gobernación sancionará el incumplimiento de lo establecido en esta Ley en materia de contenidos, tiempos de Estado, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables; cadenas nacionales, boletines, el Himno Nacional, concursos, así como la reserva de canales de televisión y audio restringidos conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de este Título (*Diario Oficial de la Federación*, 2014).

La organización Artículo 19 también considera que la nueva Ley impide que los medios comunitarios e indígenas, específicamente las radiodifusoras, contraten publicidad comercial,

dificultando su subsistencia. Señala que "se condena a los medios comunitarios e indígenas a obtener sus concesiones en las peores partes de la banda de FM y la ubicación de AM —más costosa de operar y de difícil acceso para este grupo" (Artículo 19, 2014b), volviendo la reserva del espectro un candado a su desarrollo y subsistencia (Artículo 19, 2014a).

El artículo 89° fracción VII de la Ley de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que los concesionarios de uso social —radiodifusoras comunitarias— podrán obtener ingresos por la

> Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las Entidades Federativas y Municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos (*Diario Oficial de la Federación*, 2014).

En junio de 2017 el Instituto Federal de Telecomunicaciones se comprometió a entregar 1% de su presupuesto de comunicación social anual a 15 radiodifusoras de uso social comunitario e indígena que "cumplen con los requisitos establecidos al efecto y que se encuentran prestando el servicio en las localidades autorizadas en la respectiva concesión" (Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2017). Los concesionarios también podrán recibir donativos monetarios o en especie, pero estos deberán provenir de donantes autorizados.

Por lo pronto, en marzo de 2016 la Asociación Mundial de Radios Comunitarias México denunció que el Instituto Federal de Telecomunicaciones ha emprendido una cacería de las radios comunitarias que no cuentan con licitación del espectro radioeléctrico nacional —lo que también viola el artículo 7° de la Constitución: "en ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento de delito"— y no ha generado condiciones necesarias para que diversos medios accedan a las frecuencias (AMARC, 2016).

Sobre la desconcentración de la radio Artículo 19 también manifestó su preocupación con respecto a las nuevas 257 licitaciones que el Instituto Federal de Telecomunicaciones iniciaría a mediados del 2016 debido a que estas serían para uso comercial, al igual que las 1,565 ya existentes en el mismo rubro, cifra muy superior comparada con los permisos o concesiones a radios sociales/comunitarias: 447, 21.82% (Artículo 19, 2016c).

La concentración en radio o televisión y la propiedad cruzada multiplataforma reproduce y amplifica esquemas de programación —por ejemplo, contenidos populares de elevada audiencia pero bajo nivel cultural o informativo—, genera demasiada influencia sobre la opinión pública, la agenda y los procesos políticos, sobre todo a escala local pero también nacional.

> El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) debe prevenir lo anterior con una licitación de frecuencias cuyo objetivo sea incrementar la pluralidad y generar estímulos para la entrada de nuevos competidores en radio. [...] En el marco de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión sería una contradicción que esta licitación —enmarcada en un entorno digital del uso más eficiente del espectro— no genere competencia y no sume nuevas voces, puntos de vista y contenidos al cuadrante

TABLA 9.2 MEDIOS QUE RECIBIERON MÁS PUBLICIDAD FEDERAL DE ENERO A ABRIL DE 2017 Y MONTO (EN PESOS)	
Televisa, S. A. de C. V.	9, 528,701
Estudios Azteca S. A. de C. V.	9'010,868
Periódico Excélsior, S. A. de C. V. –televisión	8'323,907
Periódico Excélsior, S. A. de C. V.	5'999,174
GIM Televisión Nacional, S. A. de C. V.	3'331,497
La Jornada, Demos Desarrollo de Medios, S. A. de C. V.	2'052,425
Milenio Diario, S. A. de C. V.	1'779,689
El Universal Cía. Periodística Nacional, S. A. de C. V.	1'194,893
Ediciones del Norte, S. A. de C. V. –Diario Reforma	941,157
El Financiero Marketing, S. A de C. V.	868,068
Total	**98'599,493**

Fuente: Artículo 19 (2017b).

radiofónico, ampliando la pluralidad en un país que se caracteriza por su diversidad, pluriculturalismo y desigualdades sociales (AMEDI, 2016).

Respecto a la publicidad gubernamental, una vez electo, el 16 de julio del 2012 Enrique Peña Nieto publicó una columna en diversos medios de comunicación en la que se comprometió a realizar una reforma en materia de publicidad gubernamental. Cinco años después Artículo 19 denuncia que la publicidad gubernamental se sigue asignando de manera "arbitraria, discrecional y se ejerce control" (2017b). De acuerdo con datos de Comunicación Social de la Secretaría de la Función Pública, Enrique Peña Nieto gastó 34 mil millones de pesos en los primeros cuatro años de su gobierno, lo que representa casi tres veces el presupuesto de la Universidad de Guadalajara del año 2015 (Universidad de Guadalajara, 2015). Como botón de muestra de los medios que más han recibido publicidad en esta administración, en la tabla 9.2 se muestran los 10 más grandes montos asignados de enero a abril de 2017.

Según Artículo 19, en los primeros cuatro meses de 2017 el gobierno federal gastó 98'559,493 pesos en publicidad, de los cuales 44.6% fueron destinados a mejorar la desgastada imagen de la Secretaría de la Defensa Nacional: 45, 947,363 (Artículo 19, 2017b).

ACCIONES LEGALES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El relator especial recomendó derogar los tipos penales que criminalizan la expresión en los códigos penales estatales; derogar la Ley sobre Delitos de Imprenta de 1917, asegurarse de que el ejercicio de la radiodifusión comunitaria no sea objeto de persecución penal y

garantizar el derecho a la libertad de expresión en el marco del ejercicio legítimo de actos de protesta social.

Después del asesinato del periodista Javier Valdez Cárdenas el 15 de mayo de 2017 —el número 106 desde el año 2000— el presidente de México y los gobernadores realizaron dos reuniones en las que anunciaron medidas con el objetivo de combatir la violencia contra periodistas. Proclamaron más recursos para la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE), la creación de leyes y fiscalías estatales con el mismo fin y promover la eliminación de los delitos de difamación y calumnias, entre otras cosas (Artículo 19, 2017c).

Tan solo en 2017 Artículo 19 ha documentado y condenado tres leyes estatales que atentan contra la libertad de expresión en Colima (Artículo 19, 2017d), Tamaulipas (Artículo 19, 2017e) y Puebla. En este último estado un funcionario público del ayuntamiento de Cholula demandó a una periodista por daño moral (Artículo 19, 2017f).

Para Artículo 19 la propuesta del gobierno federal y los gobernadores puede resultar contraproducente ya que generaría más burocracia, falta de claridad en la distribución de competencias estatales o federales, más erogación de recursos que no necesariamente será eficaz para combatir agresiones y menor escrutinio hacia la FEADLE. Esta organización manifestó su preocupación por que, según sus registros, del 2009 al 2015 se cometieron 860 agresiones contra periodistas, de las cuales 500 (58.1%) fueron cometidas por autoridades y el resto por personas no identificadas, y durante el 2016, de las 426 agresiones cometidas contra periodistas, 56 las perpetraron funcionarios federales, 91 funcionarios estatales y 79 funcionarios municipales (Artículo 19, 2017c).

Sobre la derogación de códigos penales que criminalizan la libertad de expresión Artículo 19 señala que en 10 estados de la república persiste el delito "contra el honor" —Campeche, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Zacatecas—, y en 26 estados continúa vigente el delito de "ultrajes contra la autoridad" —Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas—. Estas legislaciones, además de amedrentar a periodistas, "criminalizan la libertad de expresión en contextos de protesta social, debido a la ambigüedad con que se encuentran redactados" (Artículo 19, 2017c).

La Ley sobre Delitos de Imprenta, que penaliza "ataques a la moral", "ataques al orden", "ataques a la paz pública", entre otros, sigue vigente (Cámara de Diputados, 2015).

Sobre el ejercicio de la radiodifusión comunitaria, en marzo de 2016 la Asociación Mundial de Radios Comunitarias México denunció una campaña de persecución por parte del IFT en contra de este tipo de radiodifusoras en México. "Se publicaron spots en radios comerciales y amarillistas desplegando a media plana y a todo color en periódicos de importancia de todo el país suscrito por el IFT, criminalizando la transmisión desde estaciones de radio no concesionadas" (AMARC, 2016).[1]

Solamente en 2016 Artículo 19 documentó los ataques a las radios comunitarias indígenas *Tu Un Ñuu Savi* en Oaxaca, en el que fue asesinado Agustín Pavia Pavia (Artículo 19, 2017a),

1. El desplegado se puede ver en https://www.radioworld.com/news-and-business/se-busca-por-robo

y el intento de homicidio de Gerardo Rivera Suárez de la radio *Tlayole* "Voces del maíz", en Puebla (Artículo 19, 2016b).

ACCESO A LA INFORMACIÓN

El relator especial recomendó asegurar que las resoluciones de transparencia no sean desafiadas por las autoridades y profundizar la transparencia en el sistema de procuración y administración de justicia, garantizando el acceso a las sentencias de los órganos judiciales y a una versión pública de las averiguaciones previas.

En mayo del 2016 nueve estados de la república aún no habían armonizado sus leyes de transparencia locales con la Ley General de Transparencia, aprobada un año antes; además, el Congreso de la Unión no había aprobado la Ley General de Datos ni la Ley de Archivos, por lo que el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia se retrasó.

Artículo 19, el Colectivo por la Transparencia, Fundar y México Infórmate denunciaron que si bien la Ley General de Transparencia es "de avanzada", el Congreso de la Unión y los congresos locales han aprobado leyes con códigos que, además de demostrar falta de voluntad política, contienen un "efecto inhibidor en el ejercicio del derecho fundamental de buscar, recibir y difundir información" (Artículo 19 *et al.*, 2015).

El artículo 23 de la Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos menciona que la información o los datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas se consideran información concerniente a la Seguridad Nacional, esto sin faltar a la legislación en materia de transparencia. En este sentido, el argumento de seguridad nacional se convierte en un aliciente para vulnerar el derecho de acceso a la información y mantener en secreto documentos de interés público, como es la información sobre contratistas y permisionarios que se vinculen con actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos (Artículo 19 *et al.*, 2015).

Debe mencionarse que en octubre de 2015 Artículo 19 dio cuenta de cómo el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI) compartió una versión pública de la averiguación previa de la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, aun cuando la Comisión Nacional de Derechos Humanos no se había pronunciado sobre la gravedad de las violaciones de derechos humanos ocurrida en Iguala. La organización hizo un llamado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine que el INAI es competente para determinar el interés público de la información y ese mismo instituto publique información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, bajo el principio de máxima publicidad, aun cuando no exista pronunciamiento previo de autoridad competente (Artículo 19, 2015a).

RECOMENDACIONES FINALES

El relator especial invocó a los propietarios de los medios de comunicación a proveer del apoyo apropiado a las y los periodistas, incluyendo protocolos de seguridad y capacitación adecuada para aminorar riesgos al ejercer su profesión. Además, instó a la sociedad mexicana a continuar apoyando la labor de los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que monitorean el goce de la libertad de expresión en México.

LA VISITA MÁS RECIENTE REALIZADA A MÉXICO

Siete años después de la primera evaluación a México el relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, David Kaye, volvió a examinar al estado mexicano. En esta ocasión lo hizo en conjunto con la Relatoría Especial para la libertad de expresión (RELE) de la CIDH, encabezada por el relator especial Edison Lanza. Ambos relatores efectuaron una visita oficial a México del 27 de noviembre al 4 de diciembre de 2017.

En esta ocasión, además de reunirse con diversas autoridades federales como el presidente de la Suprema Corte de Justicia, el subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, el titular del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros, visitaron los estados de Guerrero, Veracruz, Tamaulipas, Sinaloa y la Ciudad de México. Asimismo, los relatores especiales se reunieron con representantes de la sociedad civil de 21 entidades federativas distintas y con más de 250 periodistas de distintos estados de la república.

Durante su visita los relatores especiales pudieron constatar la profunda crisis de seguridad por la que atraviesa México, la cual afecta gravemente los derechos humanos de la población en general. Sin embargo, tal como lo apuntaron los relatores en el Informe conjunto del relator especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el relator especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México:

> Aunque el padecimiento es extendido, a menudo los hechos de violencia se han dirigido a quienes son más indispensables para dar a conocer la situación de conflicto e inseguridad, corrupción y criminalidad: los periodistas. Se trata de violencia que busca sofocar el debate público y la participación cívica, que constituye un ataque general a la esencia de la vida democrática en México a nivel local, estatal y nacional (RELE *et al.*, 2018, párr. 5).

Y es que, durante su visita, los relatores especiales escucharon una gran cantidad de testimonios de agresiones físicas y psicológicas, hostigamiento, desplazamientos forzados, asesinatos y desapariciones de periodistas, los cuales no solamente se realizan con el objetivo de dañar a las y los periodistas y medios de comunicación, sino que afectan a la población en general, dado que se ve coartado su derecho a la información.

Asimismo, constataron el grado de infiltración de la delincuencia organizada en la vida pública del país, que afecta sobre todo a los estados y los municipios. Una situación que llamó la atención de los relatores especiales fue que "además del uso de violencia en todas sus formas, actores delictivos y autoridades públicas intentan cooptar a periodistas para sus propios fines y coaccionarlos para que difundan información que favorezca a las organizaciones delictivas o perjudique a sus opositores" (RELE *et al.*, 2018, párr. 6).

Lo anterior ha generado no solo temor en el gremio periodístico, sino también una división y desconfianza entre las y los periodistas y las autoridades locales, además de generar "zonas silenciadas" en el país. Por lo anterior, los relatores señalaron que "este ataque expansivo contra los periodistas y el periodismo representa hoy la amenaza más directa y significativa a la libertad de expresión en México" (RELE *et al.*, 2018, párr. 7), e instaron al

Estado a que adoptara una modalidad específica de reconocimiento, atención y respuesta a esta grave situación.

De igual manera, destacaron la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres periodistas y los periodistas indígenas, quienes además de enfrentarse a la violencia y los riesgos señalados anteriormente, se enfrentan a agresiones específicas y discriminación por su género y origen étnico.

Con respecto a los periodistas indígenas subrayaron que "a menudo son los únicos nexos para llevar información a sus comunidades, y tienen la función adicional de informar en su propio idioma y de divulgar particularmente cuestiones culturales y sociales en su comunidad que, de lo contrario, no recibirían cobertura en otros medios de comunicación" (RELE *et al.*, 2018, párr. 26). Por lo anterior se convierten en blanco de hostigamiento y estigmatización, además de enfrentar condiciones especialmente arduas debido a que realizan su labor periodística en zonas remotas, con escasos recursos y equipos precarios.

Aunado a lo anterior, también develaron el doble papel que ha desempeñado el estado en materia de derechos humanos —garante y violador—, ya que, tal y como lo afirmaron, "Aunque México ha tenido un rol de liderazgo en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la realidad que enfrentan los periodistas indígenas está muy lejos de los compromisos asumidos en el plano internacional" (RELE *et al.*, 2018, párr.27).

Sobre la situación que enfrentan las mujeres periodistas apuntaron que estas deben lidiar con entornos amenazantes específicos, así como con agresiones específicas por su género; además, que suelen percibir una remuneración menor a la de los periodistas varones. Asimismo, expresaron su preocupación por la falta de registros sobre agresiones contra mujeres periodistas y la falta de perspectiva de género en las etapas de investigación, juzgamiento y protección a mujeres periodistas que han sido víctimas de alguna agresión.

No obstante la grave situación de violencia que sufren las y los periodistas el estado no ha respondido a ella de manera eficaz ni ha logrado garantizar su integridad y su vida, ya que, tal como lo constataron los relatores especiales, el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, el cual constituyó la política pública más importante emprendida por el estado mexicano para proteger a las y los periodistas en México, no ha logrado cumplir el objetivo para el que se creó.

Como se mencionó anteriormente, el Mecanismo se ha enfrentado a la carencia de recursos suficientes para ejercer plenamente su mandato, lo que generó que los relatores especiales expresaran su preocupación por esa situación y recomendaran al estado fortalecer el Mecanismo y dotarlo de los recursos humanos y materiales suficientes para desempeñar su mandato.

No obstante lo anterior, el estado mexicano nuevamente hizo oídos sordos y no ha acatado esas recomendaciones, lo que ha generado que la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH–MX) y Espacio OSC, que está integrada por diversas organizaciones, como Article 19, Acción Urgente para Defensores de los Derechos Humanos, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias–México, entre otras, exigieran al estado mexicano que destinara fondos extraordinarios para el Mecanismo, ya que, como sucedió en 2017, solo se presupuestaron recursos hasta octubre, por lo que ya no cuentan con recursos para seguir aplicando las medidas de protección, poniendo en riesgo a 702 personas beneficiarias e impidiendo a que más periodistas o personas defensoras de derechos humanos puedan acceder a este.

Otra problemática de gran preocupación para los relatores especiales es la impunidad imperante en el país, ya que, como lo asentaron en su informe, "México ha realizado escasos avances —si es que efectivamente ha logrado progresar— en la erradicación de la impunidad desde el 2010" (RELE *et al.*, 2018, párr. 43). Los relatores llegaron a esta conclusión después de los datos que les proporcionaron las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil con las que se reunieron, los cuales sugieren que al menos 99.6% de los delitos cometidos en contra de las y los periodistas no han sido esclarecidos.

Lo anterior deja en evidencia la poca efectividad de la FEADLE, la cual, según los relatores especiales, "no ha contribuido significativamente a combatir la impunidad y recuperar la confianza pública" (RELE *et al.*, 2018, párr. 45), ello debido a que esta carece de planes de investigación eficaces, no identifica a todas las personas responsables de los delitos ni analiza el contexto en el que estos se produjeron. A esto se suma la falta de independencia de diversas autoridades estatales y municipales, por lo que los relatores especiales consideraron que

> Es imperativo que las autoridades gubernamentales intensifiquen el uso de la potestad legal de la FEADLE para investigar y enjuiciar delitos contra periodistas y adoptar medidas de amplio alcance que pongan fin a la impunidad. Con este objetivo, se deben proporcionar a la FEADLE todos los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para implementar su mandato (RELE *et al.*, 2018, párr.48).

Otra situación que causó preocupación a los relatores especiales fue la aprobación de la Ley de Seguridad Interior, ya que algunas de sus disposiciones contravienen los derechos de acceso a la información y a la protesta social. Por lo anterior, "los Relatores Especiales destacan con preocupación que la ley supone un retroceso respecto de los avances logrados en los últimos 15 años en materia de transparencia y acceso a la información" (RELE *et al.*, 2018, párr. 16), ello debido a que esa ley abre la posibilidad de que se restrinja el acceso a información relacionada con la comisión de graves violaciones de derechos humanos. En consecuencia, recomendaron al estado mexicano derogar el texto de esa ley e "iniciar un diálogo abierto y exhaustivo sobre el modelo de seguridad que necesita el país, reivindicando el rol de las agencias de seguridad civiles en el manejo de los problemas de seguridad pública" (RELE *et al.*, 2018, párr. 93–a).

Finalmente, expresaron su preocupación por la información recibida sobre la vigilancia de periodistas, figuras públicas y otras personas por parte del gobierno de México y de varios gobiernos de las entidades federativas por medio de un software que compraron o usaron llamado Pegasus. Además reiteraron su preocupación por algunas problemáticas que identificaron en 2010, cuando México fue examinado por primera ocasión; esas problemáticas consistieron en la falta de acceso a la información, la concentración de medios y radios comunitarias y la falta de regulación de la publicidad oficial.

A diferencia de la evaluación anterior, en esta los relatores especiales emitieron 45 recomendaciones al estado mexicano, las cuales se distribuyeron según se muestra en la tabla 9.3.

Vemos que las problemáticas identificadas por los relatores especiales en su visita a México coinciden con las señaladas en 2010 por sus antecesores; sin embargo, en esta ocasión esas problemáticas se agravaron, por lo que los expertos externaron su preocupación. Lo anterior demuestra la poca voluntad del estado mexicano por cumplir con las recomendaciones y obligaciones internacionales en la materia y, por lo tanto, no pone en marcha

TABLA 9.3 RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LOS RELATORES ESPECIALES

Recomendaciones emitidas			
Problemática		**Número de recomendaciones**	
A) Seguridad de las/os periodistas	Prevención	Total: 29 recomendaciones	6
	Protección		5
	Justicia e impunidad		14
	Atención a víctimas		2
	Periodistas y actores de medios de comunicación		2
B) Vigilancia		2 recomendaciones	
C) Acceso a la información		5 recomendaciones	
D) Publicidad oficial		2 recomendaciones	
E) Diversidad y pluralismo en los medios de comunicación		4 recomendaciones	
F) Medidas legislativas		3 recomendaciones	

Fuente. Elaboración con información de RELE *et al.* (2018).

políticas, medidas y acciones eficientes para garantizar a todos/as las ciudadanas su derecho a la libertad de opinión y expresión; ni garantiza que las y los periodistas puedan ejercer su profesión de manera segura.

CONCLUSIÓN

En los Informes sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión los relatores especiales ejercen su lenguaje autorizado para señalar violaciones a los derechos de prensa, opinión y de expresión que ocurrían en México desde finales del 2010 y las situaciones legales e institucionales que las propiciaban. Durante casi siete años ese lenguaje autorizado ha sido retomado y complementado por organizaciones de la sociedad civil, como Artículo 19, que tienen contacto cercano con quienes ven afectados sus derechos. A más de ocho años los informes y comunicados de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), así como el segundo informe emitido por los relatores especiales, dan cuenta de que el estado mexicano sigue incumpliendo con su deber de garantizar los derechos de opinión y expresión, como queda demostrado con los 108 periodistas asesinados desde el año 2000. Cabe mencionar que las últimas coberturas de algunos de ellos dieron cuenta de violaciones a derechos humanos, es el caso de los ataques a migrantes centroamericanos en Veracruz, documentados por Gregorio Jiménez de la Cruz (Committee to Protect Journalist, 2014) (1972–2014); la defensa del territorio contra la minería en Oaxaca y los derechos indígenas,

documentados por Agustín Pavia Pavia (Artículo 19, 2016a) (1983–2016) y la defensa del medio ambiente y del territorio en las comunidades rarámuris en Chihuahua, documentados por Miroslava Breach Velducea (*La Jornada* Baja California, 2017) (1962–2017).

Estamos ante una la lucha simbólica en la que el estado mexicano dice defender la libertad de opinión y expresión, y al gremio periodístico —tal y como lo hizo durante el diálogo interactivo en el Examen Periódico Universal (Red Internacional de Derechos Humanos, 2013)—; pero, por otro lado, las organizaciones defensoras de la libertad de expresión y del gremio periodístico dan cuenta de cómo ha empeorado la situación para quienes ejercen la libertad de opinión, expresión y prensa debido a las acciones e inacciones del gobierno mexicano. Estamos ante una contradicción.

El estado mexicano debe ser consciente de que, por el bien de la sociedad y como una medida para fortalecer a las instituciones, debe aceptar el ejercicio libre de la crítica y, por tanto, no debe seguir haciendo caso omiso a las recomendaciones del relator especial, a las organizaciones no gubernamentales y a las demandas del gremio periodístico.

Si bien el lenguaje de las OSC no se compara con el del relator especial, es de reconocer la constancia de organizaciones, como Artículo 19, en su trabajo para darles voz a las víctimas de violaciones a sus derechos humanos, y a sus familiares, así como legitimar y ampliar la difusión de las recomendaciones del relator especial. Esta última, justamente, una de las recomendaciones más reiteradas de los Comités Especiales de Derechos Humanos e incumplidas por el estado mexicano, como ya se explicó en capítulos anteriores.

¿Será que el estado mexicano prefiere ocultar a la población las recomendaciones de comités internacionales por temor a manifestaciones públicas? ¿La estrategia del estado mexicano se enfoca en el olvido y la impunidad? En cualquier caso, si el gobierno no lo hace, la sociedad mexicana debe mostrar un amplio respaldo hacia las y los periodistas, sus informadores.

Las misiones de la ONU a México para documentar el estado de las libertades y los derechos no pueden seguir siendo exámenes que el estado mexicano se acostumbre a reprobar. Mientras no se cumplan las recomendaciones de los relatores especiales sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la libertad para indagar y señalar los errores, abusos del poder y violaciones a los derechos humanos en México, a través del periodismo crítico e independiente, y la vida de quienes se dedican a ese oficio, continuarán en un dramático y creciente riesgo.

REFERENCIAS

AMARC (2016). "AMARC México expresa su rechazo a la campaña criminalizadora emprendida por el IFT". Recuperado el 25 de junio de 2017, de http://www.amarcmexico.org/index.php/amarc/informacion/comunicados/item/527-amarc-m%C3%A9xico-rechaza-camapa%C3%B1a-criminalizadora

AMEDI (2016). "Licitación de frecuencias de radio AM y FM debe incrementar la pluralidad". Recuperado el 27 de junio de 2017, de http://www.amedi.org.mx/licitacion-de-frecuencias-de-radio-am-y-fm-debe-incrementar-la-pluralidad-2/.

Artículo 19, México Infórmate, FUNDAR y Colectivo por la Transparencia (2015). "Posicionamiento a un año de la aprobación de la Ley General de Transparencia". Recuperado el 10 de junio de 2017, de https://www.scribd.com/doc/311534807/A-un-ano-de-la

-aprobacion-de-la-ley-de-transparencia-avances-normativos-incompletos#from_embed
Artículo 19 (2012). "Discurso sin resultados: Informe sobre la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión". Recuperado el 17 de junio de 2017, de http://observatorio.articulo19.org/?page_id=114
Artículo 19 (2014a). Congreso de la Unión atenta contra libertad de expresión por aprobación de #LeyTelecom. Recuperado el 15 de junio de 2017, de https://articulo19.org/congreso-de-la-union-atenta-contra-libertad-de-expresion-por-aprobacion-de-leytelecom/
Artículo 19 (2014b). "#COMUNICADO: focos rojos ante nuevo proyecto de dictamen de #LeyTelecom". Recuperado el 3 de julio de 2017, de https://articulo19.org/p1/
Artículo 19 (2015a). "El derecho a la información, pieza clave para la justicia en Ayotzinapa". Recuperado el 22 de junio de 2017, de https://articulo19.org/la-informacion-sobre-violaciones-a-derechos-humanos-es-un-derecho-de-la-sociedad/#_ftn1
Artículo 19 (2015b). "Periodistas asesinados en México". Recuperado el 10 de junio de 2017, de https://articulo19.org/periodistasasesinados/
Artículo 19 (2016a). "Asesinan a segundo locutor de estación de radio comunitaria en Oaxaca". Recuperado el 17 de julio de 2017, de https://articulo19.org/asesinan-a-segundo-locutor-de-estacion-de-radio-comunitaria-en-oaxaca/
Artículo 19 (2016b). "Atacan a radio comunitaria en Puebla; lesionan de gravedad a uno de sus integrantes". Recuperado el 14 de junio de 2017, de https://articulo19.org/atacan-a-radio-comunitaria-en-puebla-lesionan-de-gravedad-a-uno-de-sus-integrantes/
Artículo 19 (2016c). "Libertades en resistencia", pp. 133 y 136. Recuperado el 15 de junio de 2017, de https://articulo19.org/wp-content/uploads/2017/04/Libertades-en-Resistencia_Informe-2016-A19.pdf
Artículo 19 (2016d). "Licitación de frecuencias de radio AM y FM debe incrementar la pluralidad". Recuperado el 4 de julio de 2017, de https://articulo19.org/licitacion-de-frecuencias-de-radio-am-y-fm-debe-incrementar-la-pluralidad/
Artículo 19 (2017a). "Asesinan a segundo locutor de estación de radio comunitaria en Oaxaca". Recuperado el 3 de julio de 2017, de https://articulo19.org/asesinan-a-segundo-locutor-de-estacion-de-radio-comunitaria-en-oaxaca/
Artículo 19 (2017b). "Cinco años después, EPN no regula publicidad oficial". Recuperado el 30 de junio de 2017, de https://articulo19.org/cinco-anos-despues-epn-no-regula-publicidad-oficial/
Artículo 19 (2017c). "Crear más mecanismos de protección no resuelve la violencia contra la prensa en México". Recuperado el 24 de julio de 2017, de https://articulo19.org/crear-mas-mecanismos-de-proteccion-no-resuelve-la-violencia-contra-la-prensa-en-mexico/#sdfootnote1sym
Artículo 19 (2017d). "Ley mordaza en Colima criminaliza el uso de las redes sociales pese a veto del gobernador". Recuperado el 25 de julio de 2017, de https://articulo19.org/ley-mordaza-en-colima-criminaliza-el-uso-de-redes-sociales-pese-a-veto-del-gobernador/
Artículo 19 (2017e). "Reforma al Código Penal de Tamaulipas sí afecta libertad de expresión". Recuperado el 27 de julio de 2017, de https://articulo19.org/reforma-al-codigo-penal-de-tamaulipas-si-afecta-libertad-de-expresion/

Artículo 19 (2017f). "Funcionario del ayuntamiento de Cholula demanda por daño moral a periodista". Recuperado el 27 de julio de 2017, de https://articulo19.org/funcionario-del-ayuntamiento-de-cholula-demanda-por-dano-moral-a-periodista/

Asamblea General de las Naciones Unidas (1994). "Resolución 1993/45", Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1994/33. Recuperado el 2 de junio de 2017, de https://www.undocs.org/es/E/CN.4/1994/33

Asamblea General de las Naciones Unidas (2011). "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue", A/HRC/17/27. Recuperado el 2 de junio de 2017, de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10048.pdf

Cámara de Diputados (2015). "Ley sobre delitos de imprenta", Última reforma *Diario Oficial de la Federación* 04–11–2015. Recuperado el 28 de julio de 2017, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/40_041115.pdf

Committee to Protect Journalist (2014). "Gregorio Jiménez de la Cruz". Recuperado el 10 de julio de 2017, de https://cpj.org/killed/2014/gregorio-jimenez-de-la-cruz.php

Diario Oficial de la Federación (2009). *Diario Oficial de la Federación* del 15 de febrero del 2009. Recuperado el 6 de junio de 2017, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2121102&fecha=15/02/2006

Diario Oficial de la Federación (2010). *Diario Oficial de la Federación* del 5 de julio del 2010. Recuperado el 10 de junio, de http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5150640&fecha=05/07/2010&cod_diario=230522

Diario Oficial de la Federación (2014). "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano". Recuperado el 15 de junio de 2017, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

El Universal (2017). "México acepta la visita de relatores de ONU y OEA". Recuperado el 23 de junio de 2017, de http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/06/23/mexico-acepta-la-visita-de-relatores-de-onu-y-oea

Espacio OSC (2018). "Espacio OSC llama al Gobierno mexicano a destinar recursos para garantizar el funcionamiento del Mecanismo". Recuperado de https://articulo19.org/espacio-osc-llama-al-gobierno-mexicano-a-destinar-recursos-para-garantizar-el-funcionamiento-del-mecanismo/

Instituto Federal de Telecomunicaciones (2017). "Concesionarios de radio de uso social, ya sea comunitario o indígena, recibirán presupuesto de comunicación y publicidad del IFT" Recuperado el 15 de julio de 2017, de http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/concesionarios-de-radio-de-uso-social-ya-sea-comunitario-o-indigena-recibiran-presupuesto-de

La Jornada Baja California (2017). "Asesinato de Miroslava, el trasfondo". Recuperado el 29 de junio de 2017, de http://jornadabc.mx/tijuana/11-04-2017/asesinato-de-miroslava-el-trasfondo

Procuraduría General de la República (s.f.). "Presupuesto Total Asignado a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión". Recuperado el 5 de julio de 2017, de https://www.gob.mx/fgr/documentos/conoce-a-la-fiscalia-especial-para-la-atencion-de-delitos-cometidos-contra-la-libertad-de-expresion

Ramos, Rolando (2016). "Reducen bolsa para fiscalía de libertad de expresión", en *El Economista*. Recuperado el 23 de junio de 2017, de http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/10/16/reducen-bolsa-fiscalia-libertad-expresion,

Red en Defensa de los Derechos Digitales (2017). "#GobiernoEspía: vigilancia sistemática a periodistas y defensores de derechos humanos en México". Recuperado el 13 de julio de 2017, de https://r3d.mx/2017/06/19/gobierno-espia/

Red Internacional de Derechos Humanos (2013). "Retos y perspectivas de México frente al Examen Periódico Universal 2013". Recuperado el 11 de julio de 2017, de http://ridh.org/news-and-events/news-articles/retos-y-perspectivas-de-mexico-frente-al-examen-periodico-universal-2013/

RELE, *et al.* (2018). "Informe conjunto del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial para la libertad de expresión de la CIDH sobre su misión a México". Recuperado el 4 de julio de 2017, de https://hchr.org.mx/images//doc_pub/20180618_CIDH-UN-FINAL-MX_reportSPA.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores (2014). Boletín informativo 83. "La política de derechos humanos en México". Recuperado el 20 de julio de 2017, de https://spdb.ohchr.org/hrdb/28th/Mexico_02.12.14_(11.2014_&_20.2014)_Pro.pdf. Consultado el 19 de julio de 2017.

Universidad de Guadalajara (2015). "Aprueba CGU presupuesto para 2016. Recuperado de http://www.udg.mx/es/noticia/aprueba-cgu-presupuesto-para-2016

Conclusiones generales

DAVID VELASCO YÁÑEZ, SJ
FABIOLA DEL CARMEN IBARRA RAMOS

¿POR QUÉ MÉXICO ES EL PARAÍSO DE LA IMPUNIDAD?

Luego del análisis realizado a ocho comités de expertos de la ONU que han examinado a México acerca del cumplimiento de sus recomendaciones y del análisis de los informes de relatores sobre el derecho a la libertad de expresión, parecieran relativamente obvias las conclusiones a las que llegamos. Sin embargo, es necesario enfatizar que la impunidad que prevalece en México, desde la perspectiva de los resultados de estos exámenes por parte de los órganos de los tratados, nos da una perspectiva diferente y complementaria a otros análisis de la impunidad en México, que utilizan otros criterios e indicadores de medición.

Para esto, presentamos en primer lugar una simple lectura de los cuadros de la impunidad con la que terminamos cada uno de los capítulos; somos conscientes de que la gran mayoría de las organizaciones no gubernamentales que elaboran informes sobre una problemática concreta explicitan que hay una cifra negra de violaciones graves a derechos humanos, que no denuncian por miedo a amenazas e intimidaciones; en otros casos no hay cifras ni negras ni blancas, simplemente no hay datos, por eso acudimos a otras aproximaciones, para mostrar el testimonio de cómo México resulta ser el paraíso de la impunidad.

En segundo lugar, establecemos una relación asimétrica entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los términos en los que ha funcionado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte durante los más de 24 años de su vigencia, e incluso en los términos en los que actualmente se revisa. El primero de ellos como texto legítimo, de autoridad y reconocimiento por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a la luz del cual México es examinado en cuanto al grado de cumplimiento de las recomendaciones que le han hecho los comités de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En contraste, el segundo solo para establecer que, en buena medida, México no cumple con la totalidad de las recomendaciones que le hacen los comités de la ONU, simple y sencillamente porque no está en condiciones de cumplirlas —ni puede ni quiere; o cuando quiere, no puede[1]—, pues tiene tribunales comerciales que obligan a desarrollar estrategias que posibiliten la inversión y el libre comercio, a pesar de que violenten sistemática y estructuralmente los derechos humanos. No es solo la oposición entre dos textos legales, sino la oposición entre un texto que no se pone en práctica y otro que su puesta en práctica exige revisiones al texto para ampliar sus posibilidades de inversión y ganancias.

En tercer lugar, es importante concluir que encontramos una serie de recomendaciones que se reiteran, tanto por un mismo comité a lo largo de varios años como por varios comités.

1. Véase Anaya M. A., "Bringing willingness back in. State capacities and the human rights compliance deficit in Mexico", *Human Rights Quarterly*, mayo de 2019.

En esta parte de nuestras conclusiones solo destacamos lo que encontramos y comparamos entre unos exámenes y otros para subrayar que, de la misma manera que quienes integran estos comités recomiendan al estado mexicano dar la mayor y más amplia difusión a sus observaciones y recomendaciones, más valdría colocar toda la energía social de los comités y de las organizaciones de la sociedad civil en dar seguimiento y evaluar periódicamente la aplicación de tales recomendaciones, con la finalidad de enfrentar la fuerza y el poder simbólico de las empresas transnacionales que se imponen por encima de cualquier recomendación hecha por los órganos de los tratados, en particular aquellas que afecten sus intereses.

Para tener una perspectiva del conjunto de las recomendaciones visualizamos en una tabla aquellas que consideramos de mayor relevancia y a partir de esa tabla establecemos algunas conclusiones que hacen ver la importancia que ha tenido el proceso de producción de las observaciones y recomendaciones, a diferencia de aquella que se le da al seguimiento y evaluación de la aplicación de tales recomendaciones, más allá del reconocimiento y felicitaciones que hacen los comités a los esfuerzos y medidas instrumentadas por el estado mexicano. Es importante hacer la aclaración de que llegó a nuestras manos la liga a la Base de Datos sobre Recomendaciones de Derechos Humanos a México que, al final de nuestros análisis nos permite hacer un complemento de la mayor relevancia, solo para subrayar lo reiterado de muchas de las recomendaciones hechas a México.

Finalmente, en cuarto lugar, sintetizamos el papel de los tres grupos de agentes en las sesiones de exámenes a México sobre su grado de cumplimiento de las recomendaciones que hacen los órganos de los tratados.

LECTURA DE LOS CUADROS DE IMPUNIDAD QUE APARECEN AL FINAL DE CADA CAPÍTULO

No todos los órganos de los tratados que hemos analizado proporcionan información suficiente para establecer una mínima aproximación a la impunidad. Tampoco los informes sombra proporcionados por las organizaciones de la sociedad civil aportan datos concretos. En el mejor de los casos, un dato reiterado en esos informes tiene que ver con las cifras negras, es decir, con el número de casos que sabemos que ocurren pero que no son denunciados por temor a represalias o por claras amenazas e intimidaciones. De cualquier manera, la construcción de estos "cuadros de la impunidad" nos da una idea de la enorme desproporción entre los casos denunciados, las averiguaciones previas abiertas y, en particular, el número de consignaciones realizadas, que nos muestra el tamaño de la impunidad, como podemos observar en la tabla 10.1, que recoge las señaladas al final de cada capítulo.

Una recomendación que es constantemente reiterada por los comités se refiere no solamente a las violaciones de los distintos derechos humanos cometidas por fuerzas armadas, sino que también hacen mención de la impunidad con la que estos casos terminan ya que no existen ni sentencias emitidas en su contra ni reparación de víctimas. La protección que el estado mexicano proporciona a las fuerzas armadas no tiene ningún punto de comparación con la protección que proporciona a sus ciudadanos y ciudadanas. Además, sobre esta misma problemática los comités emiten su preocupación por la falta de información proporcionada por el estado mexicano acerca de los mismos casos de delitos de este tipo, así como los datos y estadísticas totales. Por ejemplo, en el caso del Comité contra la Tortura (CAT) se emite una especial preocupación por parte del Comité a la impunidad de la que goza la

TABLA 10.1 CUADRO SINTÉTICO DE LA IMPUNIDAD EN MÉXICO*

Recapitulación de la impunidad

Comité	# de denuncias	# de investigaciones	# de consignaciones	# de sentencias
Discriminación racial (2010–2014)	15**	0***	0	0
Comité contra la Tortura	4055****	1884****	119*****	4 a nivel federal; 8 a nivel estatal.♠
Comité contra las Desapariciones Forzadas (2016–2013)	26,121	291	s/d	6
Comité contra la Discriminación a las Mujeres	2,000▼	25	s/d	169♦
Comité Trabajadores Migrantes y familias (secuestros)	De octubre 2008 a febrero 2009 la CNDH contabilizó 9,758. Sin + datos			
Comité de los Derechos Civiles y Políticos (ataques a periodistas)	45†	s/d	s/d	2%●
Comité de los DESC (Defensa tierra y derecho a la consulta)	Para 2017 más de 2500 ejidos y comunidades están en riesgo de ser ocupadas total o parcialmente por empresas energéticas,❖ en el periodo registrado de mayo de 2014 a junio de 2015 se alcanzó una cifra de 109 casos de ataques a defensores ambientales en México.▪			

Maltrato infantil a nivel nacional : Año 2008 (Cfr. supra, p. 341)

	Denuncias presentadas ante el DIF	Comprobación de algún tipo de maltrato	Casos presentados ante el ministerio público
Total	58,007	33,954	5,083

* Impunidad considerada sólo desde las observaciones y recomendaciones de los órganos de los tratados de Derechos Humanos.
** A pesar de que el 55% de las personas que participaron en la Encuesta Nacional de Discriminación en México 2010, es decir, 28, 652 personas, admiten que en el país se insulta a los demás por su color de piel; y que el 23% de las personas encuestadas, es decir, 11, 981 personas no estarías dispuestas a vivir con alguien de otra raza, el CONAPRED sólo tiene registradas 15 quejas por discriminación racial en el periodo de 2011–2014 (Camacho, 2014).
*** En informe enviado por la Red TDT al Comité en 2010, señaló que: Las organizaciones firmantes desconocemos que se hayan iniciado juicios en contra de persona alguna que no haya cumplido con la ley (Red TDT, 2012, p. 3-4).
**** Amnistía Internacional (2015), "Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continúa", p.5.
***** Majo Siscar, México falsea ante la ONU las sentencias por tortura, *Animal Político*, 7 de juliode 2014, 08:49.
♠ Centro Prodh: "Informe sobre Patrones de Violaciones a Derechos Humanos. En el marco de las Políticas de Seguridad Pública y del Sistema de Justicia Penal en México". 2015, pp.42–43.
▼ Periodo 2015–2016. Esto significa que a diario son asesinadas siete mujeres. Estos datos fueron proporcionados por el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio.
♦ Arturo Ángel. "En 12 estados no se investiga como feminicidio el asesinato de una mujer a manos de su pareja". Para el periodo 2011–2015. *Animal Político* http://www.animalpolitico.com/2017/05/feminicidio-delito-tipificado-estados/. Consultado el 31 de agosto de 2017.
† Datos de la CNDH en el periodo 2000 a 2008.
● ARTICLE 19, Global Campaign for Free Expression for the review of Mexico's fifth periodic report to the Human Rights Committee, 2009.
❖ Ramírez, Erika, "Transnacionales sobre el territorio de 2 mil 500 comunidades campesinas", *Revista Contralínea*, México, 2015 en Asociación Dominicans for Justice and Peace, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria OP" A.C. (2017) "Comunicación al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe presentado en ocasión del examen de los Informes periódicos quinto y sexto de México durante la 60ª Pre-sesión del Grupo de Trabajo". ONU–DH, p.3 Recuperado el 24 de febrero de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fICO%2fMEX%2f26426&Lang=es
▪ Asociación Dominicans for Justice and Peace, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria OP" A.C. (2017). "Comunicación al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Informe presentado en ocasión del examen de los Informes periódicos quinto y sexto de México durante la 60ª Pre-sesión del Grupo de Trabajo". ONU–DH, pp.14–15 Recuperado de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fICO%2fMEX%2f26426&Lang=es. Consultado el 24 de febrero de 2017.

Fuente: elaboración con los datos referidos en cada capítulo

policía judicial en los distintos actos de tortura cometidos por sus agentes, lo mismo ocurre para las fuerzas armadas, tanto del ejército federal como de la marina.

Otro de los casos de mayor impunidad tiene que ver con la discriminación racial, para la que no hay, propiamente hablando, una cultura y una conciencia de que somos un país racista, al grado de que ni el estado ni la sociedad civil trabajan el problema con plena conciencia de su realidad, situación que sí resulta evidente para las y los expertos del Comité. Las denuncias presentadas, a pesar de ser muy pocas, son mucho mayores al número de

sentencias emitidas: en el caso de la discriminación racial, las denuncias de las comunidades indígenas entre 2004 y 2010 solamente fueron seis. Lo interesante de esto es que, como se mencionó en el capítulo tercero, el Comité reitera al estado mexicano que esta cantidad de denuncias presentadas puede ser en sí un problema de invisibilización de las problemáticas, lo cual también debe atenderse. En el caso de la tortura se menciona que de sólo cinco sentencias condenatorias de tortura entre 2005 y 2013, dos han quedado firmes e imponen penas de tres y 37 años respectivamente.

Una lectura vertical de la tabla anterior, en la columna del número de denuncias, ya señalábamos las cifras negras de no denuncia por temor a represalias. Pero también los órganos de los tratados advierten de otra realidad: la falta de denuncias presentadas tiene que ver también con la falta de confianza por parte de la sociedad en el sistema de justicia del país: esto es muy claro en el caso de la tortura y de la red de prostitución de niños y niñas que existe. Ocurre debido a que hay miedo por parte de las víctimas a que haya una revictimización por parte de los mismos perpetradores de sus derechos o incluso por parte de los agentes estatales que están supuestamente encargados de velar por los derechos de estos grupos de personas.

Esta situación se refleja también en el reclamo de varios comités sobre la falta de información proporcionada por el estado mexicano. Los comités expresan constantemente su preocupación por que el estado mexicano no incluya en su informe datos y estadísticas, así como datos sobre el número de denuncias, sentencias y reparaciones civiles sobre los distintos delitos y violaciones de los distintos derechos humanos incluidos en las convenciones; un ejemplo de esto se muestra en el CAT, en el que se hace especial énfasis en la falta de mención de juicios y condenas por el delito de tortura.

Finalmente, otro aspecto de la impunidad que prevalece en México se expresa en que los comités de la ONU reclaman al estado mexicano la falta de casos individuales y concretos presentados a los distintos comités. Esto tiene que ver con la reiteración por parte de los comités de incluir casos de denuncias y sentencias en sus informes. Un caso emblemático tiene que ver con el no reconocimiento de la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas para recibir comunicaciones de casos individuales, lo que sí ocurre con otros comités.

En síntesis, la tabla nos ayuda a aproximarnos al dato de la mayor brutalidad y muestra el tamaño de la impunidad en México: la enorme desproporción que hay entre el número de denuncias —con plena conciencia de que su registro oculta una cifra negra de varias veces por cada denuncia realizada— y el número de sentencias aplicadas, lo que equivale al recrudecimiento de la impunidad en todas las más graves violaciones a derechos humanos: desapariciones, feminicidios, ejecuciones extrajudiciales, etcétera.

EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO TEXTO LEGÍTIMO CUESTIONADO POR LAS PRÁCTICAS DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

Un segundo bloque de conclusiones tiene que ver con la oposición entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho comercial plasmado en los tratados de libre comercio, en particular el que aparece en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Es interesante que pocos son los comités que lo abordan de manera directa, salvo, como era de esperarse, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, pues examina

a México sobre la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de los derechos ambientales. El problema no es menor, pues tiene un carácter estructural y alude al modelo de desarrollo capitalista que se ha impuesto con los tratados comerciales que hace del extractivismo, en particular de la minería a cielo abierto, el modelo básico de acumulación por despojo.

De esta manera, no discutimos tanto que el derecho internacional de los derechos humanos sea el texto legítimo desde el cual se examina a México sobre su cumplimiento o avances en su aplicación. Esa es una oposición que se da en las sesiones de examinación a los estados parte y la lucha se da entre la correcta interpretación de un pacto, como el de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en la que los órganos de los tratados tienen una autoridad legítimamente reconocida. Es una oposición que se da en todos los comités. El estado mexicano argumentará de manera permanente sobre sus esfuerzos por cumplir sus obligaciones en torno a los derechos humanos; los comités replicarán sobre lo que consideran el estado mexicano ha logrado y avanzado y lo que le falta por cumplir.

De ahí que otra constante en el aspecto de la visión que tiene el estado mexicano sobre la Convención es la divergencia que existe entre el estado mexicano y los distintos comités sobre la interpretación de las convenciones. El objetivo de establecer las definiciones sobre los distintos derechos humanos expresados en las convenciones, así como los lineamientos que los países deben de seguir para su correcta protección es justamente para evitar este tipo de malinterpretaciones que, posteriormente, puede prestarse a respuestas como las del estado mexicano sobre la falta de seguimiento de ciertas recomendaciones, la falta de tipificación de delitos, y, por supuesto, la falta de aceptación sobre los distintos delitos en torno a los distintos derechos humanos estipulados en las convenciones, como es el caso de la falta de aceptación de la realidad de la discriminación racial en México, entre otros.

Por si fuera poco, algunos comités sí hacen consciente el hecho de que la violación de un derecho humano específico estipulado en una Convención, en la mayoría de los casos, si no es que todos, se vuelve la violación de otros derechos humanos, debido a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, y esto se vuelve muy interesante al ir leyendo los diferentes capítulos del libro, debido a que ocasiona que muchas de las recomendaciones de los comités se vuelvan reiteradas en estos. Por eso, una de las recomendaciones reiteradas por los comités es la necesaria armonización de la legislación nacional con los lineamientos de las convenciones. Así es como de esta recomendación se deriva una de las más reiteradas sobre la falta de legislaciones en las que se tipifique un delito para que este vaya de acuerdo con los lineamientos internacionales que protegen los derechos humanos de las personas. Un ejemplo de esto es el caso del CERD, en el que se reitera la preocupación sobre la ausencia de la discriminación racial en la legislación; en el caso del CAT se hace especial énfasis en la falta de tipificación del delito de tortura en todo el país conforme a los estándares internacionales y regionales.

Finalmente, los comités señalan reiteradamente la falta de respuestas hechas previamente en exámenes anteriores de los mismos comités, lo que demuestra de igual manera una falta de compromiso del estado mexicano por el avance en el marco legislativo, institucional y práctico (que se ve reflejado en las evaluaciones más recientes) para la protección de los derechos humanos en el país. Todo esto, dentro del marco del cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos.

Lo que llama la atención en el análisis de los exámenes a México es que, salvo el Consejo de Derechos Humanos, que examina la aplicación del Pacto Internacional de los Derechos

Sociales, Económicos y Culturales, ninguno alude al Tratado de Libre Comercio de América del Norte como un tratado que se opone radicalmente al pleno ejercicio de todo el derecho internacional de los derechos humanos, aun cuando pueda aludir a él de manera clara y deliberada, pero que su ejercicio en la práctica establece una oposición radical.

El análisis de ese examen, presentado en el capítulo VII, muestra un abordaje más bien superficial sobre los efectos desastrosos provocados por el tratado comercial más antiguo, particularmente, como se señala en ese capítulo, porque se convierte a los derechos básicos y elementales para el sostenimiento de la vida, como otras tantas mercancías en manos de las grandes empresas trasnacionales que controlan los servicios de salud y ofrecen servicios de educación.

Un análisis de mayor profundidad nos indicaría no solamente la oposición entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de los tratados comerciales, sino de la posibilidad misma de la sobrevivencia de un estado garantista y protector de los derechos humanos. Lo que ha llevado a pensar a muchos en la posibilidad de imaginar una refundación del estado sobre la base del pleno respeto de los derechos humanos y, por tanto, de la dignidad humana por encima de los intereses de las corporaciones.

En esta lucha resulta cada vez más imperioso recuperar el dominio y la plena vigencia del derecho internacional de los derechos humanos, si queremos que esta humanidad nuestra sobreviva a los abusos de las corporaciones que siguen bajo el paradigma energético de los combustibles fósiles y la búsqueda de la máxima ganancia como máximo valor. Mientras la visión hegemónica de los derechos humanos descanse únicamente sobre el derecho al libre comercio y la libre circulación de las mercancías, no será posible reivindicar el valor absoluto de la dignidad humana.

Por eso imaginamos como un esfuerzo por mantener la vigencia de los derechos humanos y, por tanto, la relevancia de los exámenes a los estados parte, como un ejercicio que, al no considerar la impunidad como estrategia del estado para favorecer los intereses de las grandes corporaciones, tiende a desvanecerse si no se toman otras medidas como la observación, seguimiento y evaluación de la aplicación de las recomendaciones de los órganos de los tratados. Solo para imaginar el conjunto de estas recomendaciones presentamos la tabla 10.2, que muestra no solo la reiteración de una recomendación por varios comités, sino su reiteración en el tiempo.

LA OPOSICIÓN ENTRE LAS RECOMENDACIONES MÁS REITERADAS Y LA NECESIDAD DE QUE SEAN APLICADAS Y EVALUADAS PERIÓDICAMENTE

Es necesario el cambio de paradigma que señala Vincent Ploton (2017) para pasar de invertir en la producción de recomendaciones a su seguimiento y evaluación periódica de sus aplicaciones a través de un instrumento más claro de evaluación. Aquí subrayaríamos la importancia de que ese mecanismo de seguimiento y evaluación sea a través de un mecanismo externo y no como el que recientemente recomienda el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios, coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, que es como poner al coyote a cuidar el gallinero, como veremos. Es relevante la reiteración de recomendaciones que hacen los comités, como se ve en la tabla 10.2.

Colocamos en primer lugar la recomendación que todos los comités hacen, sin faltar ninguno, de dar una amplia difusión a las observaciones y recomendaciones. Esto con el

TABLA 10.2 PRINCIPALES RECOMENDACIONES DE LOS ÓRGANOS DE LOS TRATADOS AL ESTADO MEXICANO

Recomendación/Comité	CERD	CAT	CED	CEDAW	CMW	CRC	CCPR	CESCR	EPU	#*	#Com
1 Difusión de las convenciones y las recomendaciones de los Comités	X			X		X	X	X	X	38	6
2 Trabajo en conjunto con sociedad civil	X	X	X	X	X	X				136	6
3 Evitar los despojos de tierra	X							X	X	118**	3
4 Recomendaciones contra la militarización y sus efectos											
Violaciones de DH cometidas por las fuerzas armadas y fuerzas policiacas	X	X		X		X	X		X	201***	6
Involucramiento del crimen organizado	X	X			X	X	X		X		6
Amenazas a los DH debido a la guerra contra el crimen organizado	X	X				X	X		X		5
Situación de amenaza que enfrentan las y los defensores de DH	X	X	X		X		X	X	X		7
Impunidad de policías, ejército, funcionarios encargados aplicar la ley	X	X	X	X	X	X	X		X		8
Retirar a las fuerzas militares de labores de la seguridad pública				X			X		X		4
5 Recomendaciones sobre acceso a la justicia											
Falta de justicia e indemnización...	X	X		X		X		X	X		6
Falta de acceso a la justicia y discriminación	X			X	X	X		X	X	69****	6
6 Recomendación sobre la armonización de la legislación interna con los tratados											
Cumplir con las convenciones y recomendaciones de los Comités				X					X	77	2
Armonizar legislación interna, tipificación de delitos, s/ los tratados	X	X	X	X		X	X	X	X	568♦ 51●	8
Falta de leyes especiales	X		X	X			X	X	X		6
Eliminar la figura del arraigo		X					X		X		3
7 Recomendaciones sobre información requerida y cómo producirla											
Falta de respuestas a cuestiones planteadas en exámenes anteriores	X	X		X		X	X		X	152♣	6

TABLA 10.2 (CONTINUACIÓN)

Recomendación/Comité	CERD	CAT	CED	CEDAW	CMW	CRC	CCPR	CESCR	EPU	#*	#Com
Falta de estadísticas sobre casos de violaciones a derechos humanos	X	X	X	X	X	X	X		X		8
Diseño de mecanismos y facilitación para presentar denuncias		X			X				X		3
Recabar información sobre casos individuales, denuncias y sentencias. Reconocer la competencia de los Comités.	X	X	X					X	X		5
8 Recomendaciones sobre fortalecimiento de instituciones y evaluaciones de impacto											
Asignar recursos (humanos y económicos suficientes) a las instituciones públicas.				X				X	X	**195▼**	**3**
Formación y capacitación a los funcionarios públicos, fuerzas policías, miembros del ejército y encargados de aplicar la ley		X	X	X	X	X	X	X	X	**167†**	**8**
Falta de evaluaciones sobre los efectos reales. Indicadores reales	X			X	X	X		X	X	**148¤**	**6**
Total de recomendaciones principales	16	15	8	15	9	13	13	11	21		

* Registro del número de veces que registra una recomendación en términos de la base de datos, véase www.recomendacionesdh.org
** Recomendaciones en términos de reparación.
*** Instrumentación de programas o campañas de capacitación o sensibilización de agentes encargados de hacer cumplir la ley y otros funcionarios públicos.
**** En términos de propiciar o garantizar la coordinación institucional.
♦ En términos de promoción, realización o implementación de reformas al marco jurídico del estado.
● En términos de ratificación/retiro de tratados internacionales de derechos humanos y reservas o declaraciones interpretativas.
♠ En términos de desarrollo de bases de datos y registros administrativos.
▼ En términos de garantía de presupuestos públicos o recursos suficientes para instituciones del estado.
† En términos de creación, reforma o fortalecimiento de instituciones del estado.
¤ Aquí sumamos varios conjuntos de recomendaciones: 1) desarrollo de indicadores en materia de derechos humanos (16); 2) obtener o solicitar asistencia técnica de órganos internacionales especializados (37); 3) propiciar o garantizar la coordinación institucional (69); 4) propiciar o garantizar la rendición de cuentas (12), y 5) garantizar la cooperación con órganos y mecanismos internacionales (14), para un total de 148 recomendaciones.
- Recomendación más reiterada por más comités: impunidad fuerzas de seguridad; armonizar legislación; falta de estadísticas; formación y capacitación de funcionarios públicos.
- Comité que más recomendaciones principales menciona: por índole particular, el EPU acumula 21 recomendaciones; en segundo lugar, el CERD con 16 y, en tercer lugar, dos comités, el CAT y el CEDAW, con 15 recomendaciones principales.

objetivo de señalar el hecho de que las recomendaciones de los órganos de los tratados encierran la pretensión de hacer cosas con las palabras.

Ya podemos imaginar el efecto político que tendría tal amplia difusión si, al menos, durante dos semanas, por todos los medios de comunicación tradicionales o digitales se difundieran, por lo menos, las tres principales recomendaciones de alguno de los comités. No es difícil que muchos funcionarios renuncien a sus puestos, dado que, en México, la alta y mediana burocracia la ocupan personajes que no se distinguen precisamente por sus capacidades y experiencia acumulada sino por su cercanía con las cúpulas de todas las instituciones del estado.

En segundo lugar colocamos la falta de trabajo conjunto entre las instituciones del estado y las organizaciones de la sociedad civil. Como señalamos en otro trabajo, la oposición secundaria que más afecta la plena vigencia de los derechos humanos es el divorcio y las frecuentes luchas entre el sistema nacional de protección —integrado por 32 comisiones estatales y una comisión nacional; además de todas las direcciones y comités de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial— y las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos. No se trata de tener o no la voluntad política de colaborar con las instituciones del estado. Hay una clara postura política de confrontación y persecución a las organizaciones no gubernamentales de mayor trayectoria, mayor prestigio y reconocimiento nacional e internacional y que, además, tienen estatus consultivo tanto en el sistema universal como en el interamericano de derechos humanos. Eso sí, el estado mexicano ha sabido contrarrestarlas, pues la creación del sistema nacional de protección fue posterior al nacimiento de la gran mayoría de las organizaciones civiles que vieron la luz en la década de los años ochenta. Por tanto, no es casual ni mucho menos un cumplimiento de recomendación de crear la Institución Nacional de Derechos Humanos, conforme a los Principios de París, porque, ni siquiera en ese caso, el estado mexicano alcanza los estándares de ese tratado. Más bien lo que ha ocurrido, y por presiones de diversas organizaciones y movimientos sociales, el estado mexicano se ha construido "sus" interlocutoras como México SOS, dirigida por Alejandro Martí,[2] o Alto al Secuestro, dirigida por Isabel Miranda de Wallace[3] o Ciudadanos por una Causa Común, fundada y dirigida por Elena Morera,[4] quien también lo hiciera con México Unido contra la Delincuencia, y otras cuya característica distintiva es que son receptoras de fondos públicos, que claramente han sido identificadas por el movimiento de derechos humanos.

Pero no sería la única oposición que se da al interior del movimiento de derechos humanos en México. Hay claridad entre las organizaciones que aceptan un cierto nivel de colaboración con el estado y otras que claramente se deslindan. Un ejemplo se puede observar en el proceso de creación del Mecanismo de Protección de Periodistas y Personas Defensoras de los Derechos Humanos. A la convocatoria para participar hubo quienes acudieron y quienes, por el contrario, señalaron las deficiencias de origen, como la falta de autonomía y el escaso presupuesto, así como su operación a través de gente sin experiencia y bajo la autoridad de una Junta de Gobierno presidida por un secretario de estado. A la vuelta de algunos años de su instrumentación quienes aceptaron participar son los primeros en denunciar las fallas de este Mecanismo que niega en la práctica la protección de periodistas y defensores de derechos humanos, limitaciones denunciadas a tiempo.

Por tanto, la falta de este trabajo conjunto entre instituciones del estado y organizaciones de la sociedad civil es una recomendación que no cumple ni uno ni las otras, y no por falta de voluntad de las organizaciones de la sociedad civil, sino por diferencias políticas, porque se sabe en exceso que la voluntad política del estado camina por un rumbo diferente al pleno respeto de los derechos humanos, cuando de proteger los intereses de las grandes corporaciones se trata, o de solapar la impunidad de las fuerzas armadas. Un ejemplo de esta última gira en torno al caso Tlatlaya, o el mismo caso Ayotzinapa, un desencuentro y

2. Más información en su página web: http://www.mexicosos.org/ Consultado el 19 de septiembre de 2017.
3. Más información en su página web: http://altoalsecuestro.com.mx/acerca-de/ Consultado el 19 de septiembre de 2017.
4. Este personaje tiene amplia trayectoria de colaboración con el gobierno; se puede consultar su página web: http://causaencomun.org.mx/programas/trayectoria-maria-elena-morera/ Consultado el 19 de septiembre de 2017.

franca oposición entre instituciones del estado y los Centros Prodh y Tlachinollan. No hay posibilidad alguna, por ahora, de que los centros que acompañan a familiares de los normalistas de Ayotzinapa trabajen de manera conjunta con el estado, por poner un ejemplo extremo. Sin embargo, la posibilidad de que se logre el derecho a la verdad y a la justicia radica en darle seguimiento a las recomendaciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes y sus líneas de investigación, además de la presión internacional, tanto de los órganos de los tratados como de gobiernos y parlamentarios de otros países. La reciente creación de la Comisión de la Verdad para el caso Ayotzinapa abre otra rendija de posibilidades, pues convergen en ella funcionarios del estado, familiares de los normalistas y OSC que los acompañan.

La tercera observación que consideramos de la mayor relevancia tiene que ver con la realidad socioeconómica de México, quizá el más desigual de América Latina, considerada la región más desigual del mundo. Lo que llama la atención es que los comités aludan a esta realidad con preocupación y la llamen de diversa manera, unos hablan de disparidades y otros claramente de desigualdades. Lo cierto es que aluden a esta realidad como una manera de incumplir con derechos básicos consagrados por los diversos tratados; por eso simplemente anotamos como recomendación "evitar los despojos de tierras", que tendrá expresiones en diversos comités en términos de respetar el derecho a la consulta previa e informada a las comunidades indígenas y campesinas afectadas por un megaproyecto. Aquí, más que establecer una conclusión interpretativa, vale la pena remitir al informe de Gerardo Esquivel Hernández, de Oxfam–México, "Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político", de junio de 2015 (Esquivel, 2015).

En cuarto lugar, nos encontramos con el despojo de tierras y territorios, principalmente de pueblos indígenas. Llama la atención que no sea un solo comité el que hace la observación y que recomiende el pleno respeto al derecho a la consulta previa y debidamente informada. Pero ya señalábamos en el capítulo VII que la lógica del derecho de las grandes corporaciones se impone a los derechos humanos, como establece una de nuestras conclusiones señaladas anteriormente.

En quinto lugar, agrupamos un conjunto de recomendaciones que tienen que ver con las fuerzas armadas. Para nadie es un secreto la práctica militarización de todo el país a raíz de la declaración de guerra al narcotráfico del expresidente Felipe Calderón Hinojosa. Desde entonces se advirtió de las graves consecuencias que tendría para los derechos humanos. A más de diez años de esta estrategia ahí están las recomendaciones de los órganos de los tratados que señalan diversos aspectos de las consecuencias de esta militarización, como su colusión con el crimen organizado, la permanente campaña de hostigamiento y amenazas a personas defensoras de los derechos humanos y la impunidad en la que quedan sus graves violaciones a los derechos humanos. No ha faltado el Comité que recomienda el establecimiento de un cronograma para el progresivo retiro de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. Pareciera que la vieja consigna de que un soldado no es un policía no hay manera de que el estado mexicano la entienda, porque simple y sencillamente, no quiere entenderla, máxime con la propuesta de reforma constitucional reciente que crea la Guardia Nacional. Lo peor del caso es que, al momento de redactar estas conclusiones, sigue pendiente la aprobación de esta reforma, aprobada por los diputados y en revisión de los senadores, que legalizaría estas labores a contrapelo de toda recomendación de los expertos.

En sexto lugar, agrupamos las recomendaciones que tienen que ver con el acceso a la justicia, que se complementa con el derecho a la verdad y el derecho a la reparación integral del daño. Diversos comités dan cuenta de situaciones concretas en que a las personas víctimas de violaciones a sus derechos no se les respeta su derecho a la justicia por causa de la discriminación, sexo, raza, edad o situación migratoria.

En séptimo lugar, diversos comités en sus recomendaciones no fallan en señalar la necesidad de armonizar la legislación interna conforme al pacto o tratado del que se examina al estado mexicano. En ocasiones, y según consta en las actas resumidas, hay desacuerdos y fricciones en la interpretación de los pactos; pero en ese punto quienes son expertos en la materia son los miembros de los comités y, por tanto, no dejan de recomendar que la armonización de leyes se haga conforme a los más altos estándares internacionales. Por poner un ejemplo, cuando le recomiendan a México una ley general contra la desaparición forzada le piden que acepte la definición de desaparición forzada que aparece en la Convención respectiva; lo mismo respecto de la tortura, el feminicidio y así sucesivamente. Pero quizá sea en esta conclusión sobre la armonización legislativa donde encontramos uno de los puntos de desencuentro, pues son varios los comités y relatores especiales que recomiendan la eliminación de la figura del arraigo, a lo que el estado mexicano se ha opuesto de manera terca y determinante. Una figura jurídica que resulta extraña para muchos comités, compuestos por expertos de diversos países que se preguntan, con razón, ¿para qué detener para investigar?, cuando lo ordinario es investigar para detener. Todas estas recomendaciones en torno a la armonización de la legislación interior, para los autores de la base de datos, recomendacionesdh.org, resulta sorprendente la cantidad de recomendaciones acumuladas bajo el criterio de "Promoción, realización o implementación de Reformas al marco jurídico del Estado", con 568 (CIDE *et al.*, s.f.); a diferencia de todas las anteriores cifras agrupadas, la armonización se lleva las palmas.

En octavo lugar, agrupamos las recomendaciones que tienen que ver con la información que aporta el estado mexicano, o que no aporta y que es necesario que la construya, como tener bases de datos desagregadas, que responda puntualmente a todas y cada una de las cuestiones que se le plantean, que lleve estadísticas precisas, así como el debido registro de denuncias, consignaciones, sentencias y que facilite la presentación de denuncias. En este conjunto hay ofrecimiento de los mismos comités para dar asistencia técnica al estado mexicano, pues resulta inverosímil que para muchos casos de graves violaciones a los derechos humanos México no cuente con la información precisa, porque previamente no ha construido los mecanismos y metodologías para construirla.

Finalmente, en noveno lugar, a contracorriente de la información excesiva que ofrece el estado mexicano, en especial en torno a la capacitación de toda la diversidad de funcionarios involucrados en asuntos de derechos humanos, o de programas y campañas especiales para la difusión de algún derecho en particular, no hay comité que no le haya recomendado que presente evaluaciones del impacto de tales programas, capacitaciones y campañas. La recomendación no es casual ni gratuita. Debido a la información exagerada que ofrece el gobierno federal —a tal grado que le han hecho peticiones de que sean informes más concisos y sustanciosos— le piden evaluaciones del impacto que tienen en la disminución de graves violaciones a los derechos humanos. Por el contrario, los comités observan que, de un examen a otro, las cosas empeoran. Entonces, ¿en qué quedan las campañas, programas y capacitaciones que tanto presume el estado mexicano? Trataremos de responder en el siguiente apartado.

LOS EXÁMENES A MÉXICO: EL PAPEL DE CADA JUGADOR. HACIA DÓNDE ORIENTAR LAS PRINCIPALES ESTRATEGIAS CONTRA LA IMPUNIDAD

El papel del estado mexicano

Dado que, como hemos señalado, tanto las organizaciones de la sociedad civil como los órganos de los tratados se esfuerzan en la producción de observaciones y recomendaciones al estado mexicano, sin dar seguimiento ni evaluar su aplicación, consideramos que podemos hablar de una deuda acumulada del estado mexicano ante los comités de derechos humanos. ¿Cuál es esta deuda que el estado mexicano tiene con los comités de las convenciones?

Con respecto al tema de la precisión y puntualidad de la entrega de los informes del estado mexicano a los distintos comités:

Hay varios ejemplos. El CERD: las primeras seis evaluaciones se caracterizaron por la puntualidad del estado mexicano, pues no pasaron de entregarse el mismo año en que debían de ser entregados. Sin embargo, a partir del séptimo y octavo ciclo de presentación de los informes comenzó a haber retrasos significativos por parte del estado mexicano en el informe que envía al Comité de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los que fueron enviados desde dos años de retraso hasta seis años, tal como sucedió con los informes periódicos conjuntos XII–XV.

El CAT: al igual que en el caso del CERD, son los primeros ciclos de presentaciones de informes del estado mexicano, en este caso los primeros tres, en los que existe más puntualidad por parte del estado mexicano. En los últimos dos ciclos existe un retraso considerable, en especial con respecto al cuarto ciclo, que consta de cuatro años de retraso en la entrega de los informes.

El CEDAW: en lo que respecta a este Comité cabe señalar que en ninguna ocasión el estado mexicano entregó los informes periódicos en la fecha señalada por las y los expertos. Sin embargo, de las seis ocasiones en que se ha sometido a la evaluación del Comité solo en dos periodos entregó sus informes con algunos meses de retraso, mientras que en cuatro periodos su retraso va de un año a siete años de retraso, tal como sucedió con los informes periódicos conjuntos II–IV.

En cuanto a la Convención que vela por los derechos de los niños, niñas y adolescentes (CRC), el informe para la primera sesión de evaluación al estado mexicano tan solo tuvo un retraso en su entrega por parte del estado mexicano de cerca de dos meses; sin embargo, para la segunda sesión fue ya de casi dos años. En cuanto a la tercera sesión, hubo un retraso de más de dos años, y por último, para la cuarta y quinta sesión fue de un poco más de un año.

Para la única sesión del Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED) el estado mexicano tardó más de un año en entregarlo. La fecha de entrega era el 23 de enero de 2013 y el estado mexicano lo entregó el 11 de marzo del 2014. Su siguiente fecha límite para entregar el informe en la segunda sesión del Comité está programado para el 13 de febrero de 2018.

En el primer periodo de sesiones del Comité para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (CMW) el estado mexicano tenía la fecha de entrega programada para el primero de julio de 2004, sin embargo, entregó su informe el 14 de noviembre de 2005. Para el segundo periodo de sesiones lo entregó en enero de 2010, seis meses después de la fecha de entrega, que era en julio de 2009. Para el tercer periodo de sesiones tardó un

año y un mes en entregar su informe; la fecha límite era el primero de abril de 2016 pero lo entregó el 19 de mayo de 2017.

El CCPR: respecto de la puntualidad de los informes del estado mexicano debe resaltarse la tardanza con la que emitió el estado mexicano su II informe (casi un año después del vencimiento de la entrega) y la tardanza del V informe, el cual fue enviado al Comité el 17 de julio de 2008, seis años después del vencimiento de la entrega del informe.

El CESCR: en la revisión de este examen también encontramos impuntualidad por parte del estado mexicano; en el ciclo V–VI se presenta un significativo retraso, habiendo sido entregado el informe del estado el 8 de junio de 2016, es decir cuatro años después del vencimiento para entregarlo.

Como se mencionó en el capítulo "La discriminación nuestra de cada día" de este libro, la impuntualidad del estado mexicano al presentar sus informes respectivos a los distintos comités se vuelve una constante a lo largo del libro y de las evaluaciones, lo que es evidencia de la poca importancia que le da el estado mexicano a las mismas evaluaciones y que demuestran una falta de compromiso con una obligación ante la comunidad internacional que ya le atañe al momento de firmar y ratificar las distintas convenciones, y por último, que demuestran la escasa importancia que le da el estado mexicano a la protección de los derechos humanos de sus ciudadanos y ciudadanas.

Una cuestión que se vuelve constante en los periodos de todos los comités y evaluaciones es la pomposidad del estado mexicano a la hora de presumir la innumerable cantidad de programas, leyes, reformas y organismos creados tanto en los informes presentados al Comité como en las sesiones propias de la evaluación por parte de estos. Es sumamente relevante destacarlo debido a que muestra la constante del estado mexicano de crear e innovar nuevos mecanismos, programas, leyes, reformas, en lugar de mejorar los mecanismos que ya tiene y enfocarse en ellos para tener verdaderos avances en materia de derechos humanos. Por ejemplo, al Comité le preocupa constantemente la falta de evaluaciones de efectos para poder tener un mejor contexto sobre los avances prácticos que ha habido en torno a las recomendaciones y preocupaciones expuestas en las distintas evaluaciones de los comités, esto para medir los resultados de estos mecanismos. Sobre esta misma línea, los distintos comités constantemente reiteran al estado mexicano que adopte indicadores para evaluar los programas y políticas con miras a la protección y promoción de los derechos humanos. En otras palabras, se trata de la reiteración constante sobre hacer evaluaciones de impacto.

¿Qué realidades ven los comités en la violación a derechos humanos que el estado mexicano no ve? La ceguera del estado mexicano

Existen algunas problemáticas destacadas por el Comité en cuanto a derechos humanos específicos que se vuelven generalizadas y normalizadas en cierto sentido por parte de la población, lo que es el caso de la discriminación y la tortura en México.

Desde el inicio de la guerra contra el narcotráfico existe un considerable aumento en muchos de los delitos cometidos contra los diversos derechos humanos establecidos en las distintas convenciones: casos muy concretos de esto es el de la tortura y el del reclutamiento de niños y niñas por parte del crimen organizado. En el caso de la tortura, como bien se menciona en el capítulo respectivo, debido a la estrategia de seguridad pública instaurada cuando se comienza la guerra contra el narco se sientan bases para la práctica de la tortura ya que se tenía que mostrar resultados exitosos, avances y resultados de la

nueva política de seguridad nacional: gracias a esto podrían culpar a personas, aunque fueran inocentes, para dar muestra de resultados concretos de capturas de presuntos narcotraficantes y sicarios.

Negación de realidades por parte del estado y su simulación

Otra de las recomendaciones reiteradas por parte de los comités es la falta de respuesta del estado mexicano a algunas de las preocupaciones y recomendaciones emitidas por los distintos comités. Esto es constantemente mencionado a lo largo del libro, se trata no solamente de una omisión de información por parte del estado mexicano a la hora de presentar sus informes a los distintos comités, sino también de una omisión de información una vez que el Comité ya ha expresado su preocupación al respecto en las evaluaciones en sí, lo cual es una clara muestra del reflejo de la impunidad que se vive en el país. Si, en la práctica, el gobierno mexicano omite la información publicada a la sociedad en cuanto a estadísticas, las mismas convenciones y evaluaciones de los comités, así como la falta de respuesta cuando las personas acuden al mismo gobierno para presentar una queja de violación de derechos humanos, no es una sorpresa que, a escala internacional, continúe este mismo tipo de prácticas.

Otra constante que encontramos a lo largo de las evaluaciones al estado mexicano es la simulación o falta de aceptación por parte del estado mexicano de realidades concretas en torno a la violación de derechos humanos que existen en el país. Algunos delegados llegan a hacer afirmaciones temerarias como que "en México no existe la impunidad", o la ya mencionada en su momento, que en México "no existe conflicto armado"; es el caso de la Convención sobre los Derechos del niño (CRC), llama la atención la afirmación hecha por uno de los delegados en la única sesión que ha habido hasta ahora por parte del Protocolo facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados de evaluación al estado mexicano, cuando menciona que en el país no existe conflicto armado ninguno y por lo tanto no pueden hacerse cargo del reclutamiento de niños y niñas por parte de las fuerzas armadas: *"En virtud de que en México no existe conflicto armado interno alguno y que tampoco participa en conflictos armados de índole internacional, no existe amenaza de que los niños mexicanos sean convocados por las fuerzas armadas para participar en hostilidades"* (Informe presentado por el estado mexicano ante el comité el 7 de octubre del 2008). Son maneras de negar realidades inocultables. Por ejemplo, en el caso de la discriminación racial el estado mexicano no acepta la realidad de la discriminación racial en el país. Acepta que existe discriminación debido a otro tipo de factores, pero que la racial no es una de ellas. Sin embargo, es importante destacar, que contrariamente a otras convenciones, el estado mexicano ni siquiera reconoce parte de la situación.

Salvador Beltrán del Río Madrid, en la sesión del CMW (2011), menciona que "en México no hay impunidad y se adoptan medidas concretas en los casos de violación de los derechos humanos". Asfura Prado, en la 40º sesión del CMW el 30 de octubre de 2006, mencionó que "Las estaciones migratorias no son cárceles. No se detiene ni arresta a no nacionales. No obstante, si un no nacional es acusado o resulta sospechoso de la comisión de un delito, es físicamente detenido y puesto a disposición de las autoridades pertinentes" (CMW 2006, P.11, Numeral 43). Esta afirmación es contraria al informe publicado por la ONG Sin Fronteras, titulado *La detención de personas extranjeras en estaciones migratorias,* publicado en 2012. El 2 de febrero de 2015, durante la sesión 120º del CED, Juan Manuel Gómez Robledo

estableció que aunque México no ha reconocido la competencia del Comité para recibir comunicaciones individuales, esto no significa que ha fallado en su labor de proteger a los individuos que han hecho acusaciones contra el estado mexicano.

En el examen más reciente realizado a México por el CCPR ante los cuestionamientos del Comité sobre el cumplimiento del Pacto en el estado mexicano, y sobre si en México existe actualmente un estado de emergencia o de excepción (ya sea legal o fácticamente), los delegados mexicanos contestan contundentemente como en otras pocas evaluaciones a los cuestionamientos de los expertos: *"En ninguna parte del territorio nacional se han derogado los derechos reconocidos por el Pacto"*.[5]

En el examen más reciente realizado a México por el CESCR el gobierno mexicano informa al Comité el respeto y protección de los DESC, que es congruente con la tradición jurídica de México (principalmente en relación con la Constitución Mexicana de 1917, que en un inicio adoptó ideales y derechos de corte social). En cuanto al desarrollo de normatividad en la materia, sobre todo en cuestión de derechos sociales, México da cuenta en su informe de reducidos avances, mas no de los resultados y de las evaluaciones; es importante resaltar la defensa que realiza México de la existencia del TLCAN, del cual menciona que unas partes han salido beneficiadas y otras no, pero no queda claro realmente cuánto se han beneficiado o cuánto se han afectado, así como no se menciona detalladamente en qué consisten los planes de desarrollo regional con los que cuenta ni el impacto que han tenido. El Comité señala en sus observaciones: *"El Comité observa que no hay factores ni dificultades importantes que obstaculicen la aplicación efectiva del Pacto en el Estado Parte"*.[6]

Una cuestión interesante que se vuelve una constante en el papel del estado ante los comités es la de presumir su trabajo en conjunto con la sociedad civil de diversas maneras. Aquí cabría destacar ¿cuál es la finalidad del estado mexicano en destacar las pocas actividades y acciones que realiza en conjunto con la sociedad civil? Debido a que se trata de una de las principales reiteraciones por parte de los distintos comités, el hecho de realizar estas acciones provee de legitimidad y aprobación al estado mexicano sobre el cumplimiento de las recomendaciones; esto, a pesar de que para las organizaciones civiles la finalidad sea totalmente otra cosa la protección de los derechos humanos de la sociedad mexicana.

El estado mexicano se caracteriza por emitir informes que no son concisos y a veces demasiado largos. Esta particular acción del estado mexicano es con el fin de dar rodeos a la situación sobre la realidad en cuanto a las acciones concretas que ha hecho para la protección de los distintos derechos humanos expresados en las convenciones.

Como se menciona en el capítulo primero, el hecho de no difundir los informes ni publicar las observaciones publicadas por el Comité es un intento del estado mexicano por restarles fuerza y autoridad a los mismos informes; los censura al no hacer públicas las observaciones finales y recomendaciones que este emite, esperando que su mensaje no llegue a la sociedad en general, evitando así que esta tome conciencia sobre la problemática y le exija el cumplimiento de las obligaciones que adquirió al firmar la Convención.

5. Gobierno Federal, Respuestas a la lista de cuestiones (CCPR/C/MEX/Q/5); respuesta a la pregunta 9.
6. Observaciones finales a lista de cuestiones.

El papel de los Comités de expertos

El papel fundamental de los comités radica en la formulación de observaciones y recomendaciones. No solo las destacamos por la manera diplomática que encuentran los órganos de los tratados para hacerle recomendaciones al estado mexicano. Además, remarcamos que no solamente se nota esto a la hora de emitir preocupaciones sino también que se comienzan las observaciones felicitando al estado sobre ciertos aspectos, y además es importante notar el lenguaje con el que lo hace.

El análisis de estas recomendaciones ya lo establecimos anteriormente. Aquí solo queremos subrayar el valor de la base de datos "recomendacionesdh.org" como una fuente de información que puede permitir otro tipo de abordes, de carácter más sistemático, en el sentido de explorar la génesis y reiteración de una misma recomendación, por ejemplo, el de específicas armonizaciones de la legislación interior con los estándares internacionales. También la relación que se establece entre una misma recomendación y la diversidad de procedimientos especiales, tanto del sistema universal como del sistema interamericano con el mismo propósito de fortalecer en México las instituciones de protección a los derechos humanos.

Queda una duda respecto del papel de los comités en su relación con las organizaciones de la sociedad civil. Es claro que siempre van a hacer recomendaciones al estado para que las convoque tanto para la elaboración de los informes periódicos como para que le ayuden a responder a las listas de cuestiones. Como ya lo hemos señalado, esta recomendación no es siquiera imaginable en las condiciones actuales de las relaciones entre el movimiento de derechos humanos y el estado mexicano. Pero la duda mayor está en cuáles criterios aplican los órganos de los tratados para discriminar la información que le hacen llegar las organizaciones no gubernamentales; es decir, ya Ploton afirmaba, en el artículo citado, que hay gran competitividad en la producción de las observaciones y recomendaciones de los comités, pero no hay nada que nos indique los criterios de selección que aplican los expertos. Sí podemos destacar aquellas observaciones y recomendaciones de los comités porque aluden de manera explícita a "por informaciones recibidas", pero no citan la fuente, en buena parte como una medida de protección contra represalias para quienes informan. De cualquier manera hay un consenso generalizado de que el conjunto de recomendaciones formuladas por los órganos de los tratados a México dan de sobra para establecer una verdadera política de estado en materia de derechos humanos que el estado actual del estado mexicano, valga la redundancia, no está en condiciones de cumplir porque sus apuestas están en favorecer los intereses económicos y comerciales de los grandes corporativos y no en el pleno disfrute de los derechos de las grandes mayorías populares o las víctimas de graves violaciones a derechos humanos.

Por esta razón consideramos la inviabilidad de la sugerencia del CMW para

> la creación de un espacio de monitoreo y seguimiento a la implementación de las recomendaciones de los Comités de Derechos Humanos, particularmente del CMW, coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, que permita una evaluación periódica de su implementación y que cuente con la participación de la sociedad civil, agencias de Naciones Unidas, organismos públicos de derechos humanos y gobiernos estatales y locales (CMW, 2017, párr. 62).

TABLA 10.3 PARTICIPACIÓN DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Comité	Sesión y año	No. de Informes Sombra
Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	62 (2017)	29 de ONG, para la sesión, de las cuales, 6 fueron para la Lista + 2 CNDH y CDHDF para sesión y 1 para lista de cuestiones
Contra la Tortura	49 (2012)	25 de ONG + 2 de INDH
Comité de los Derechos Civiles y Políticos	111 (2014)	24 de ONG + 1 CNDH, sólo para Lista de Cuestiones
Comité contra las Desapariciones Forzadas	8 (2015)	14 de ONG + 2 de INDH
Discriminación racial (2010–2014)	80 (2012)	9 de ONG
Comité para los derechos de los Trabajadores Migrantes y sus familiares	14 (2011) Nota: el más reciente examen es de julio 2017, Sesión 27 (2017)	8 de ONG Julio 2017: 13 + 4 para lista de cuestiones
Comité para la Eliminación de toda Discriminación contra las Mujeres	52 (2012)	7 de ONG
Comité de los Derechos de los Niños	69 (2015)	3 de ONG
Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	36 (2006)	0 No hubo. Sólo hay actas resumidas, sin Sociedad Civil
Examen Periódico Universal	17 (2013)	21 Individuales + 20 Colectivos

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL

En el caso de la discriminación racial debe destacarse que a pesar de ser aceptada la competencia del CERD para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas, las Organizaciones de la Sociedad Civil no hayan sacado el máximo provecho al respecto.

Es interesante cómo a lo largo del libro podemos ir observando el distinto papel que desempeñan las OSC en torno a los distintos comités y convenciones. Vale la pena analizar por qué en el caso de algunas convenciones existen muchos Informes Sombra enviados a los comités —más de 20 para los casos de tortura, civiles y políticos y económicos, sociales y culturales—, y por qué en el caso de otras, como es el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, son casi nulos. Quizá, y como ya se mencionó en el capítulo sexto del presente libro, esto tenga que ver con la relación más estrecha que guardan estos últimos tipos de derechos humanos con los beneficios privados a escala internacional: por ejemplo, en el caso de la Convención sobre los Derechos del Niño, la situación de las redes de prostitución infantil se vuelven una problemática de índole internacional en la que cumplen un papel relevante una cantidad innumerable de actores empresariales y gubernamentales de todo el mundo y los riesgos que se corren al denunciar estas redes criminales son mayores.

Otra situación que resaltar del papel de la sociedad civil en las evaluaciones es la discriminación de información que esta hace: por ejemplo, en el caso de la discriminación racial observamos que la misma sociedad civil, así como también lo hace el estado, casi no emite información con respecto a la población afrodescendiente en México, lo que invisibiliza la violación de sus derechos humanos.

Existe una falta de casos individuales y concretos presentados a los distintos comités en el caso del CERD. Esto tiene que ver con la reiteración por parte de los comités de incluir casos de denuncias y sentencias en sus informes. Es importante observar cómo también existe discriminación de información por parte de la sociedad civil y por qué en casos como el CEDAW sí se aprovecha la oportunidad para mandar casos individuales, pero en el caso del CERD no se hace.

En el caso de la problemática de la tortura la sociedad civil desempeña un papel importante debido a que incluso emite casos concretos de tortura en los que se evidencia la participación clara de los agentes estatales en el contexto de las manifestaciones públicas.

Otro papel importante que cumple la sociedad civil es el de enviar la información pertinente para hacer que los comités de expertos vean algunas cosas que no han visto sobre la violación de derechos humanos por parte del estado mexicano, y así puedan los comités de expertos emitir las preocupaciones y recomendaciones respectivas a estas problemáticas recalcadas por la sociedad civil. En cierto sentido le ayudan al Comité a ver realidades documentadas para reclamar al estado.

Finalmente, así como señalábamos que la mayor energía social se invierte en la producción de observaciones y recomendaciones de los comités, las organizaciones de la sociedad civil están perdiendo oportunidades como coadyuvantes de los órganos de los tratados para dar seguimiento a sus recomendaciones —algunas de ellas fruto de las propuestas de las organizaciones no gubernamentales— y promover las evaluaciones periódicas, de tal manera que el examen al estado mexicano contemple también algunos tipos de calificaciones como las que ha venido aplicando el Comité contra la Tortura.

La posibilidad de que la coadyuvancia de las organizaciones de la sociedad civil con los comités de derechos humanos de la ONU ocurra puede dar lugar a nuevas confrontaciones con el estado; sin embargo, las experiencias acumuladas por los dos grupos de agentes sociales dan pie para pensar en que un aumento de la presión internacional y las visitas de seguimiento de los órganos de los tratados, así como un mayor protagonismo de los grupos, organizaciones y movimientos sociales posibilitan y hacen viable el derecho a la justicia, a la verdad y a la reparación integral.

Esto no será posible si al mismo tiempo no se mantiene un alto nivel de movilización de la sociedad civil, organizada y no organizada, pero siempre indignada, para exigir respeto a la vida, contra los feminicidios, que ha cobrado beligerancia en los días recientes —las protestas por el feminicidio de Mara Fernanda Castilla Miranda en Puebla se extendieron por más de 20 ciudades de todo el país el domingo 18 de septiembre de 2017—. Y ante los desastres producidos por los sismos del 7 y 19 de septiembre observamos una movilización sin precedente de la sociedad civil que expresa la pérdida de credibilidad en las instituciones del estado, que muestra capacidad de autoorganización y capacidad de autonomía que permiten visualizar alternativas o modos diversos de ejercer los derechos humanos y exigir plena reparación integral del daño que producen las graves violaciones como las que hemos analizado en todo este libro.

Al mismo tiempo, la reflexión crítica sobre las estrategias contra la impunidad serán parte del trabajo simbólico y político para encontrar y formular alternativas viables para el pleno ejercicio de todos los derechos, como la lectura, el estudio y la reflexión sobre las observaciones y recomendaciones que han hecho los órganos de los tratados, como una forma de crear conciencia y conocer el contenido del derecho internacional de los derechos humanos.

Nadie defiende lo que no conoce. De ahí la necesidad de impulsar una larga y sinuosa marcha simbólica que construya cultura de derechos humanos.

REFERENCIAS

Anaya Muñoz, Alejandro (2017). "Bringing willingness back in: State capacities and the human rights compliance deficit in Mexico", CIDE. Recuperado el 19 de septiembre de 2017, de https://www.academia.edu/33846640/Bringing_willingness_back_in._State_capacities_and_the_human_rights_compliance_deficit_in_Mexico

CIDE, *et al.* (s.f.). "Recomendaciones Internacionales a México en Materia de Derechos Humanos". Recuperado del 15 al 25 de septiembre de 2017, de www.recomendacionesdh.mx

CMW (2006). "Acta resumida de la 40ª sesión", Palais Wilson, Ginebra. Recuperado el 30 de septiembre, de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW 2fC%2fSR.40&Lang=es

CMW (2011). "Acta resumida de la 158ª sesión". Palais Wilson, Ginebra. Recuperado el 26 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fSR.158&Lang=es

CMW (2017). "Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México". Recuperado el 21 de septiembre de 2017, de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fMEX%2fCO%2f3&Lang=es

Esquivel Hernández, Gerardo (2015). "Desigualdad extrema en México: Concentración del poder económico y político". Oxfam México. Recuperado el 15 de septiembre de 2017, de https://www.oxfammexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf

Ploton, Vincent (2017). *La aplicación de las recomendaciones de los órganos de tratados de la ONU. Una evaluación de los últimos avances y cómo mejorar un mecanismo clave en la protección de los derechos humanos*. *Sur*, vol.14, núm.25, pp. 219–235. Recuperado el 11 de septiembre de 2017, de http://sur.conectas.org/es/la-aplicacion-de-las-recomendaciones-de-los-organos-de-tratados-de-la-onu

Acerca de los autores

Belinda Guadalupe Camarena Vázquez es egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Clara María de Alba de la Peña es alumna del 7° semestre de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Fabiola del Carmen Ibarra Ramos es alumna del 6º semestre de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Denisse Montiel Flores es egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y alumna del 7° semestre de la Licenciatura en Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Christian David Rodríguez Pinto es becario del Verano Científico de Investigación de la Academia Mexicana de Ciencias, 2017.

David Velasco Yáñez, SJ es doctor en Educación por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano–Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, en Santiago de Chile. Profesor investigador del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), de otoño de 1997 a diciembre de 2019. A partir de enero de 2020 es profesor investigador del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.

Daniela Zaizar Pérez es egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Diana Laura Zárate Rosales es alumna del 7° semestre de la Licenciatura en Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara

La colección ReVisión Universitaria presenta una selección de reflexiones e investigaciones que realizan estudiantes y académicos de instituciones de educación superior sobre temas de actualidad, lo que permite profundizar en su conocimiento y generar una sociedad más crítica e informada.

México vive una crisis humanitaria en materia de derechos humanos, en cuya raíz se encuentra la impunidad que se ha enseñoreado en el país, convirtiéndole en un paraíso para los victimarios, quienes, de las instituciones del estado encargadas de la procuración y administración de justicia, prácticamente reciben el mensaje de que pueden seguir cometiendo atrocidades sin que les pase nada.

Este libro aborda la impunidad en hechos tales como desapariciones forzadas, feminicidio, tortura, discriminación, migración, derechos de los niños y libertad de expresión, a partir de los instrumentos y mecanismos especiales para su monitoreo implementados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En sus páginas se entrega un balance de las recomendaciones que se han hecho al estado mexicano, las que han sido cumplidas o no, así como de las reiteraciones de algunas respecto a cada uno de los temas abordados. Además, se presentan hipótesis sobre las causas y las tendencias previsibles respecto al cumplimiento o incumplimiento de estas recomendaciones con base en el interés y la capacidad real que tiene el país y sus instituciones para garantizar y proteger los derechos humanos

Dirigido tanto a defensores y promotores de los derechos humanos como a estudiantes, profesores e investigadores universitarios y funcionarios de gobierno vinculados a estos temas, este volumen se convierte en una lectura que abre los ojos y nos recuerda que una sociedad en impunidad es una sociedad ciega.

ISBN 978-607-8616-91-6